

**PELAKSANAAN HAK INISIATIF  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM RANGKA  
OTONOMI DAERAH  
(Studi Tentang Hak inisiatif DPRD Kabupaten Lembata-Provinsi NTT Dalam  
Pembentukan Perda Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan )**

**T E S I S**



Oleh:

**JUPRIANS LAMABLAWA**

**Nomor Mhs : 11912676  
BKU : HTN/HAN  
Program Studi : Ilmu Hukum**

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2013**

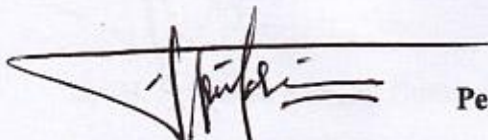
**PELAKSANAAN HAK INISIATIF  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM RANGKA  
OTONOMI DAERAH  
(Studi Tentang Hak inisiatif DPRD Kabupaten Lembata-Provinsi NTT  
Dalam Pembentukan Perda Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan )**

**T E S I S**

Oleh:  
**JUPRIANS LAMABLAWA**

Nomor Mhs : 11912676  
BKU : HTN/HAN  
Program Studi : Ilmu Hukum.

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke Dewan  
Penguji dalam ujian Tesis:

  
**Dr. H. Saifudin, S.H., M.Hum.**

**Pembimbing I**

Tanggal: 16 Januari 2013



**Pembimbing II**

**Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.**

Tanggal: 15 Januari 2013

Mengetahui,  
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia

  
**Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.**

Tanggal: 16 Januari 2013

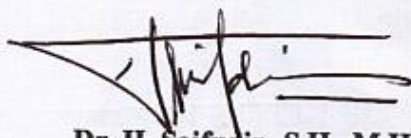
**PELAKSANAAN HAK INISIATIF  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM RANGKA  
OTONOMI DAERAH  
(Studi Tentang Hak inisiatif DPRD Kabupaten Lembata-Provinsi NTT  
Dalam Pembentukan Perda Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan )**

T E S I S

Oleh:  
JUPRIANS LAMABLAWA

Nomor Mahasiswa : 11912676  
BKU : HTN/HAN  
Program Studi : Ilmu Hukum.

Telah dipertahankan didepan Dewan Penguji pada tanggal 28 Januari 2013  
dan dinyatakan LULUS.

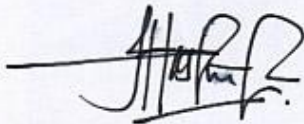


**Dr. H. Saifudin, S.H., M.Hum.**

Tim Penguji

Ketua

**Tanggal: 25 Januari 2013**



**Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.**

Anggota

**Tanggal: 25 Januari 2013**



**Dr. Hj. Ni-matul Huda, S.H., M.Hum.**

Anggota

**Tanggal: 25 Januari 2013**

Mengetahui,

Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia.



**Dr. Hj. Ni-matul Huda, S.H., M.Hum.**

**Tanggal: 25 Januari 2013**

## MOTTO

...Senyum itu  
Inspirasi...

Perjuangan luar biasa...,  
akan mengantarkan seseorang  
menjadi orang luar biasa...!!!

*Lebih baik mati diasingkan...,,  
Dari pada hidup dengan kemunafikan*

Dengan kerja keras...  
Yakinlah hari esok akan lebih baik  
dari hari ini...!!!

*Juprians Lamablawa*

## PERSEMBAHAN:

Tesis ini penulis persembahkan  
dengan tulus, ikhlas, dengan hati yang suci kepada:

Kedua orang tua penulis,  
**Emma Etta Raya Atawatun dan Bapa Marsel Lamabelawa**  
yang selalu mendoakan dan memberikan yang terbaik buat anak-anak Nya.  
(*Ina, Ama budi mion Goe balas jadi hala*).

## Keluarga Besar Lamabelawa & Atawatun

*Keluarga besar  
Lembata-Ile Ape-Lewo Ulun Tobí Wutung.*

*Lewo sorong Go lodo Pana...*

*Pana Kai Seba Buku Biliken Teratu Pena Matan Pulu Pito...*

*Tanah tapin Balik, Go gawe balik,....*

*Balik Kaan Gelekat Lewo, Gewayan Tanah...*

*"Kaan sogá Lewotanah naranen".*

Ditempat terakhir;

*for you*

*sedon goen*

**María Petronela Tulín Atawolo, S.STP.**

Yang selalu memberikan motivasi dan Do'a yang tak ternilai harganya.

*love you pull darling.*

**PERNYATAAN ORISINALITAS**

**Tesis dengan judul:**

**PELAKSANAAN HAK INISIATIF  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM RANGKA  
OTONOMI DAERAH**

**(Studi Tentang Hak inisiatif DPRD Kabupaten Lembata-Provinsi NTT Dalam  
Pembentukan Perda Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan )**

**Adalah benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang  
telah diberi keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang  
berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka  
penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh  
Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia**

Yogyakarta, Januari 2013

**Penulis,**

**Juprians Lamablawa**

## KATA PENGANTAR

Syukur yang tak ternilai harganya, penulis haturkan kepada Tuhan Yang Maha Kuasa, *Lera Wulan Tanah Ekan*, atas segala rahmat, nikmat dan lindungannya sehingga penulisan tesis sebagai tugas akhir dalam rangka menyelesaikan studi Magister Ilmu Hukum di Universitas Islam Indonesia Yogyakarta dapat terselesaikan sebagaimana mestinya. Penulisan tesis ini membahas tentang Pelaksanaan Hak Inisiatif DPRD Dalam Rangka Otonomi Daerah, (Studi Tentang Hak Inisiatif DPRD Kabupaten Lembata-Provinsi NTT Dalam Pembentukan Perda Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan ).

Berkenaan dengan tulisan yang amat jauh dari kesempurnaan ini, penulis sangat menyadari bahwa selesainya tesis dan studi ini adalah semata-mata rahmat, karunia dari Tuhan Yang Maha Kuasa, *Lera Wulan Tanah Ekan*, yang amat penulis syukuri. Penulis merasa berhutang budi dan sudah seharusnya pada kesempatan ini perkenankanlah penulis menghaturkan banyak ucapan terima kasih kepada semua pihak:

1. Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada Yang terhormmat Rektor Universitas Islam Indonesia, Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Ibu Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum, beserta Seluruh pengajar Program Pascasarjana (S2) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta diantaranya: Prof. Bagir Manan, Prof. Mahfud M.D, Prof. Saldi Isra, Prof. Hikmahanto Juwana, Prof. Jawahir, Dr. SF Marbun, Dr. Busro Muquodas, Dr. Suparman Marzuki, Dr. Muzakir, Pak Zairin Harahap, dan masih banyak lagi yang tidak dapat penulis sebutkan dalam ruang yang sangat terbatas ini. Sudah barang tentu penulis telah dibantu dalam mendalami Ilmu Hukum. Pada tempat yang pertama inipula penulis mengucapkan terima kasih kepada staf sekretariat dan staf perpustakaan Pascasarjana Universitas Islam

Indonesia Yogyakarta yang telah banyak membantu penulis dalam hal administrasi, untuk kelancaran studi penulis selama mendalami ilmu hukum di almamater tercinta.

2. Tak ada kata yang patut diucapkan kecuali ucapan terimakasih yang amat besar penulis sampaikan kepada Bapak Dr. H. Saifudin, S.H., M.Hum, dan Ibu Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H. selaku dosen pembimbing penulis, dimana ditengah kesibukan, beliau berdua secara tulus dan ikhlas meluangkan waktu untuk selalu berbagi wawasan, motifasi, bimbingan, dorongan dan saran-saran yang bersifat membangun dengan penuh kesabaran kepada penulis untuk segera menyelesaikan penulisan tesis ini. Semoga Tuhan Yang Maha Esa membalas jasa dan kebaikan beliau berdua.
3. Ucapan terimakasih penulis sampaikan kepada Lembaga DPRD dan Pemerintah Kabupaten Lembata Provinsi Nusa Tenggara Timur, khususnya Bapak Drs. Petrus Toda Atawolo, MSI. Selaku SEKDA Kabupaten Lembata. Abang Antonius Loli Ruing selaku ketua Balegda Kabupaten Lembata yang telah bersedia diwawancarai penulis, hal ini sangat membantu penulis dalam proses penelitian, pengumpulan bahan hukum yang kemudian digunakan penulis dalam kepentingan penulisan tugas akhir ini.
4. Ucapan terimakasih penulis sampaikan kepada segenap sahabat seperjuangan semasa di bangku kuliah: Aditia Syaprilah, Budi Wandani, Nur Akbar Mamase, Abdul Kadir Bubu, Bayu Purnama, Muhamad Arif Setiawan, Eka Budianta, Riza Multazam, Ardhi Adhi Wibowo, Lutfi Ansori, Muhamad Jufri Salaman, Adiatma Abdullah, Andika Maulana, Budi Wandani, Akhmad Shofwan Annaziri, Indra Waskito Ajie, Nita Widyatuti, Rio Ramabaskara, Muhamad Fajar, Yudi Akhirudin, Oktiva Hadasih, Neni Suherlis, Hafid Aditiawan, Muhamat Ayub, Muhamad Nassir , dan lainnya yang tidak bisa penulis sebutkan satu-persatu dalam ruang yang terbatas ini, Semoga mimpi besar kita masing-masing dapat tercapai, dan semoga kekompakan kita terus terjaga sampai kapanpun. Amin...
5. Ucapan terimakasih penulis sampaikan kepada Inisiator Forum Komunikasi Pemuda Mahasiswa Lamaholot Yogyakarta yang selalu memberikan motifasi



ketika penulis mengalami masa-masa sulit dalam proses penulisan tesis: Bung Vinsen Mangu Ike, Bung Ivan Wurana, Bung Videlis Open, Bung Ibnu Khaldun, semoga mimpi mempersatukan Pemuda Mahasiswa Lamaholot di Bumi Mataram Hadiningrat segera tercapai. Untuk adik-adik Ku yang selalu menemani penulis sewaktu menyelesaikan Tesis di Yogyakarta: Vinsen Domaking, Eko Riang Hepat, Pedro Lerek, Agus Kai, Goran Lamataro, Ikram Loli, Abba Kamal, Gaspar Apelabi, dan lainnya yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu dalam ruang terbatas ini.

6. Ditempat berikutnya penulis ucapkan banyak-banyak terima kasih kepada segenap orang tua Lewulun di kampung halaman penulis yang telah mendoakan, memberikan dorongan, petuah dan motifasi yang tak ternilai harganya selama penulis menyelesaikan penulisan tesis ini. Buat adik-adik Ku tercinta: Nona Tien, Ina Age, Ama Raya, Amriet, Asno kalian berempat motifator abang.
7. Terimakasih buat sahabat-ku Yanno Atawolo dan Martin Atahekur, yang telah membantu penulis dalam mengumpulkan bahan hukum demi kepentingan Tesis ini.

Ditempat terakhir, buat kuda hitam-Ku Astrea Grend "AB 5827 DU" walau kelihatan reot namun dikau kaya akan nilai histori perjuangan.

Akhirnya, penulis juga mengucapkan banyak terimakasih kepada mereka dan teman-teman penulis yang tidak dapat penulis goreskan pada lembaran yang terbatas ini. Mohon maaf juga penulis sampaikan kepada semua pihak jika ada salah dan kilaf baik sengaja maupun tidak sengaja selama penulis menyelesaikan studi di Yogyakarta. Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, untuk itu penulis sangat mengharapkan kritikan serta masukan yang membangun demi kesempurnaan tulisan ini. Semoga tulisan ini dapat bermanfaat buat kampung halaman penulis Kabupaten Lembata dan perkembangan Ilmu Hukum di Negeri tercinta, Amin.....

Yogyakarta, Januari 2013  
Penulis  
**Juprians Lamablawa.**

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING .....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN PENGUJI .....</b>	<b>iii</b>
<b>HALAMAN MOTTO .....</b>	<b>iv</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>v</b>
<b>PERNYATAAN ORISINALITAS.....</b>	<b>vi</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>vii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>x</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>xii</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>xiii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
<b>A. Latar Belakang Masalah .....</b>	<b>1</b>
<b>B. Rumusan Masalah.....</b>	<b>10</b>
<b>C. Tujuan Penelitian .....</b>	<b>11</b>
<b>D. Manfaat Penelitian .....</b>	<b>11</b>
<b>E. Kerangka Teori .....</b>	<b>12</b>
<b>1. Teori Lembaga Perwakilan.....</b>	<b>12</b>
<b>2. Teori Perundang-undangan .....</b>	<b>15</b>
<b>3. Teori Otonomi Daerah.....</b>	<b>21</b>
<b>F. Metode Penelitian.....</b>	<b>25</b>
<b>G. Sistematika Penulisan .....</b>	<b>27</b>
<b>BAB II OTONOMI DAERAH DAN PERANAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PEMBANGUNAN LEGISLASI DAERAH.....</b>	<b>30</b>
<b>A. Otonomi Daerah .....</b>	<b>30</b>
<b>B. Hubungan Eksekutif dan Legislatif di Daerah.....</b>	<b>38</b>
<b>C. Dewan Perwakilan Rakyat Di Daerah Dalam Urusan         legislasi Daerah.....</b>	<b>45</b>

<b>BAB III PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-</b>	
<b>UNDANGAN DI TINGKAT DAERAH.....</b>	<b>56</b>
<b>A. Proses Pembentukan Peraturan Daerah.....</b>	<b>56</b>
<b>B. Urgensi Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan</b>	
<b>Produk Legislasi Daerah .....</b>	<b>67</b>
<b>C. Kemanfaatan Perda Terhadap Keberlangsungan</b>	
<b>Pembangunan di Daerah .....</b>	<b>75</b>
<b>BAB IV PELAKSANAAN HAK INISIATIF DPRD DALAM</b>	
<b>RANGKA OTONBOMI DAERAH (Studi Tentang Hak</b>	
<b>Inisiatif DPRD Kabupaten Lembata-Provinsi NTT Dalam</b>	
<b>Pembentukan Perda Penyelenggaraan Hutan</b>	
<b>Kemasyarakatan ) .....</b>	<b>86</b>
<b>A. Deskripsi, Profil dan Susunan Lembaga DPRD</b>	
<b>Kabupaten Lembata .....</b>	<b>86</b>
<b>B. Hakikat Hak Usul Inisiatif DPRD Dalam</b>	
<b>Penyelenggaraan Otonomi Daerah.....</b>	<b>98</b>
<b>C. Pelaksanaan Hak Inisiatif DPRD Kabupaten Lembata</b>	
<b>Dalam Melahirkan Perda Penyelenggaraan Hutan</b>	
<b>Kemasyarakatan .....</b>	<b>103</b>
<b>D. Faktor Pendukung dan Penghambat Pelaksanaan Hak</b>	
<b>Inisiatif DPRD Kabupaten Lembata.....</b>	<b>110</b>
<b>1. Faktor Pendukung .....</b>	<b>107</b>
<b>2. Faktor Penghambat .....</b>	<b>108</b>
<b>E. Upaya Yang Dilakukan DPRD Kabupaten Lembata Guna</b>	
<b>Mengatasi Faktor-faktor Penghambat Dalam</b>	
<b>Menggunakan Hak Inisiatif .....</b>	<b>114</b>
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>116</b>
<b>A. Simpulan .....</b>	<b>116</b>
<b>B. Saran .....</b>	<b>117</b>

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN**

## DAFTAR TABEL

<b>Tabel 1: Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Lembata Periode 2009-2014, Fraksi Golkar .....</b>	<b>96</b>
<b>Tabel 2: Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Lembata Periode 2009-2014, Fraksi Gabungan Peduli Keadilan.....</b>	<b>97</b>
<b>Tabel 3: Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Lembata Periode 2009-2014, Fraksi Demokrasi Perjuangan .....</b>	<b>97</b>
<b>Tabel 4: Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Lembata Periode 2009-2014, Fraksi Gabungan Kebangkitan Pemuda Demokrasi Menuju Sejahtera (KEMUDI).....</b>	<b>98</b>

**PELAKSANAAN HAK INISIATIF  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM RANGKA  
OTONOMI DAERAH  
(Studi Tentang Hak inisiatif DPRD Kabupaten Lembata-Provinsi NTT  
Dalam Pembentukan Perda Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan ).**

Oleh: Juprians Lamablawa<sup>1</sup>.

**ABSTRAK**

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, DPRD diberikan hak inisiatif untuk melahirkan Perda dalam penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah. Penulis tertarik melakukan penelitian di DPRD kabupaten Lembata terkait Pelaksanaan Hak inisiatif DPRD dalam memproduksi hukum di Daerah, dan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah *Pertama*: Apa hakekat hak inisiatif DPRD dalam penyelenggaraan otonomi daerah?, *Kedua*: Faktor apa yang mendorong dan menghambat DPRD Kabupaten Lembata menggunakan hak inisiatifnya dalam membentuk Perda Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan?, Kerangka pemikiran yang digunakan dalam penulisan ini adalah teori Lembaga Perwakilan, teori Perundang-undangan dan teori Otonomi Daerah, jenis penelitian yang digunakan penelitian lapangan dan penelitian pustaka, kemudian analisis data yang digunakan adalah dengan metode analisis kualitatif. Dalam penelitian ini diketahui bahwa baru ada satu Perda yang dihasilkan DPRD Kabupaten Lembata melalui usul inisiatif DPRD, yaitu Perda Nomor 3 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan, berbagai kendala yang dihadapi DPRD Kabupaten Lembata dalam menghasilkan Perda inisiatif, diantaranya minimnya referensi anggota DPRD terkait persoalan yang dialami masyarakat dikarenakan DPRD lebih sering berkantor ketimbang turun dan melakukan penjangkauan aspirasi ditengah-tengah masyarakat, faktor lain adalah sumber daya manusia dan/atau pemahaman *legal drafting* yang minim oleh sebagian besar anggota DPRD Kabupaten Lembata. Dengan demikian, lembaga DPRD Kabupaten Lembata perlu mengadakan pelatihan *legal drafting* agar kelak mampu memanfaatkan hak usul inisiatif-Nya dengan seoptimal mungkin, dalam rangka memperjuangkan aspirasi rakyat di daerah kabupaten Lembata melalui garis politik. Pendidikan politik, peningkatan kualitas kader ditingkatkan PARPOL perlu dioptimalisasikan sebelum kader PARPOL ditugaskan menjadi pejuang aspirasi masyarakat diparlemen.

Kata Kunci : Hak Inisiatif DPRD, Fungsi Legislasi dan Otonomi Daerah.

---

<sup>1</sup> Mahasiswa Program Pascasarjana (S2) Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang.

Sudah enam puluh tahun lebih bangsa Indonesia bernegara hukum, tetapi sesudah negara itu berdiri pada tahun 1945, ternyata masibanyak hal yang perlu diperjelas dan dimantapkan<sup>1</sup> diantaranya hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Hubungan pusat dan daerah mencakup isu yang sangat luas, biasa terkait dengan isu nasionalisme dan *nation building*, bisa pula dengan isu demokrasi nasional dan demokrasi lokal, dan karena itu terkait dengan isu negara dan masyarakat. Hubungan pusat daerah merupakan sesuatu yg banyak diperbincangkan, karena masalah tersebut dalam perakteknya sering menimbulkan upaya tarik menarik kepentingan (*spanning of interest*) antara kedua satuan pemerintahan. Terlebih dalam negara kesatuan, upaya pemerintahan pusat untuk selalu memegang kendali atas berbagai urusan pemerintahan sangat jelas<sup>2</sup>.

Desentralisasi dan otonomi daerah adalah dua istilah penting yang selalu diperbincangkan pasca reformasi. Dua bidang tersebut (desentralisasi dan otonomi daerah) merupakan konsep yang berbeda namun saling berhubungan antara satu dengan yang lainnya. Pelaksanaan desentralisasi dan pemberian otonomi pada daerah dalam konteks Indonesia pasca reformasi

---

<sup>1</sup>Satjipto Rahardjo. *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*. (cetakan kedua) Genta Publishing. Yogyakarta. 2009. hlm:107.

<sup>2</sup>Ni`matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Yogyakarta, 2009, hlm:1

harus tetap dilihat dalam kerangka negara kesatuan republik Indonesia. Secara struktural bukan berarti daerah sama sekali terlepas dari pemerintah pusat, namun ada pembagian urusan dan kewenangan-kewenangan yang asalnya merupakan kewenangan pemerintah pusat, yang kemudian dilimpahkan kepada daerah,<sup>3</sup> dan disebut dengan otonomi daerah.

Otonomi daerah merupakan hal yang tidak asing lagi, tampaknya selalu menemukan aktualitas relevansinya. Dikatakan tidak asing lagi di kalangan masyarakat kita karena UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah memberikan landasan yuridis yang jelas tentang otonomi daerah. Seiring dengan ditetapkannya UUD 1945, sejak itu pengaturan tentang pemerintahan daerah dalam perundang-undangan sebagai perjalanan Pasal 18 UUD 1945, yang ramai diperdebatkan. Pasal 18 UUD 1945 tersebut menjadi prioritas di antara upaya penyusunan berbagai Undang-undang sebagai pelaksana UUD 1945. Hal ini tampak dari kehadiran undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 yang mengatur tentang otonomi daerah<sup>4</sup>.

Kebijakan otonomi daerah, telah diletakkan dasar-dasarnya sejak jauh sebelum terjadinya krisis nasional yang diikuti dengan gelombang reformasi besar-besaran di tanah air. Namun perumusan kebijakan otonomi daerah itu masih bersifat setengah-setengah dan dilakukan tahap demi tahap yang sangat lamban. Setelah terjadinya reformasi yang disertai pula oleh gelombang tuntutan ketidakpuasan masyarakat di berbagai daerah mengenai

---

<sup>3</sup>R Siti Zuhro, Lilis Mulyani dan Fitria. *Kisruh Peraturan Daerah: Mengurai Masalah dan Solusinya*. Ombak. Yogyakarta. 2010. hlm:10.

<sup>4</sup>Bambang Yudoyono. *Otonomi Daerah (Desentralisasi dan pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD)*.Pustaka Sinar Harapan. Jakarta. 2003. hlm:1.

pola hubungan antara pusat dan daerah yang dirasakan tidak adil, maka tidak ada jalan lain bagi kita kecuali mempercepat pelaksanaan kebijakan otonomi daerah itu, dan bahkan dengan skala yang sangat luas yang diletakkan di atas landasan konstitusional dan operasional yang lebih radikal.

Setelah diberlakukannya otonomi daerah, sesuai dengan amanat UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan agar terjadi keseimbangan hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kepentingan dan aspirasi masyarakat tersebut harus dapat ditangkap oleh Pemerintah Daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai representasi perwakilan rakyat dalam struktur kelembagaan pemerintahan daerah yang menjalankan fungsi pemerintahan.

DPRD pada hakikatnya adalah organ Pemerintahan di tingkat lokal yang mengemban harapan rakyat untuk berperan sebagai representasi dan agen perumusan agenda kepentingan rakyat melalui proses perumusan kebijakan publik dan pengawasannya terhadap Pemerintahan Daerah. Pengawasan memiliki arti penting dalam Pemerintahan Daerah, karena akan memberi umpan balik untuk perbaikan pengelolaan pembangunan, sehingga tidak keluar dari jalur dan tujuan yang telah ditetapkan.

Sementara bagi pelaksanaan agar aktivitas pengelolaan dapat mencapai tujuan dan sasaran secara efektif dan efisien. Salah satu fungsi dari badan



legislatif Daerah adalah melakukan kontrol publik terhadap pelaksanaan aturan hukum dan undang-undang termasuk produk hukum Daerah (PERDA) serta berbagai kebijakan publik yang diimplementasikan oleh Pemerintah Daerah. Badan legislatif daerah diharapkan dapat menjalankan fungsi serta tugas wewenangnya dengan baik, wajar dan optimal. Legislatif Daerah dituntut untuk memainkan peran penting dalam menerjemahkan dan mengartikulasikan kepentingan masyarakat Daerah. Sebagai legislatif daerah diharapkan tampil sebagai pilar utama masyarakat bagi upaya mendorong dan mengawal pelaksanaan Otonomi Daerah sehingga dapat berproses dengan wajar dan efektif berikut mampu mencapai hasil yang terbaik<sup>5</sup>. Salah satu tugas DPRD adalah memperjuangkan peningkatan taraf hidup masyarakat, yang antara lain dapat dilakukan dengan memperjuangkan aspirasinya.

Dalam proses penyerapan aspirasi masyarakat oleh DPRD perlu ada mekanisme yang digunakan untuk menyerap aspirasi yang berasal dari rakyat di daerah. Rakyat merupakan *partner* Pemerintah dan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, Aspirasi masyarakat adalah hal yang sangat krusial untuk di dengar dan wajib dilaksanakan oleh Pemerintahan Daerah yang dalam hal ini adalah eksekutif dan legislatif sebagai referensi untuk mengeluarkan kebijakan atau pun program kerja yang digulirkan nantinya. DPRD diharapkan selalu turun ke masyarakat untuk

---

<sup>5</sup>Sadu Wasistiono, Yonatan Wiyoso, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*. Bandung. 2009. hlm:139

mendengarkan, menyerap lalu memperjuangkan aspirasi yang dijangkau dalam berbagai kesempatan.

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan di daerah, Pemerintah daerah “eksekutif” menjalankan fungsi pemerintahan dan DPRD menjalankan fungsi legislasi, fungsi penganggaran (*budgeting*) dan fungsi pengawasan<sup>6</sup>. Di Indonesia salah satu institusi yang menunjukkan pelaksanaan sistem demokrasi tidak langsung adalah DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah.

Optimalisasi peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai penyalur aspirasi masyarakat dan fungsi legislasi di daerah diharapkan dapat dilaksanakan lebih baik dengan ditetapkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Pasal 40 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, maka yang berfungsi sebagai badan eksekutif daerah adalah pemerintah daerah dan yang berfungsi sebagai badan legislatif daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Berdasarkan Pasal 77 Undang-undang Nomor 27 Tahun 2008 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyebutkan bahwa DPRD Kabupaten/ Kota mempunyai

---

<sup>6</sup> *Ibid.* hlm: 140.

fungsi : Pertama, Fungsi Legislasi. Dua, Fungsi Anggaran. Ketiga, Fungsi Pengawasan.

Fungsi legislasi adalah; legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD Kabupaten/Kota untuk membentuk peraturan daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/ Walikota. Fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam beberapa waktu terakhir, mendapat sorotan tajam dari berbagai kalangan, Sorotan ini muncul karena ketidakmampuan mayoritas anggota dan kekuatan politik yang ada di DPRD menangkap aspirasi yang berkembang ditingkat publik. Sebagai lembaga perwakilan rakyat, seharusnya suara yang berkembang di tingkat publik menjadi pertimbangan utama bagi DPRD dalam merumuskan substansi Undang-undang<sup>7</sup>. atau di tingkat daerah berupa peraturan daerah (PERDA).

Peraturan Daerah (Perda) bagi Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia, menjadi instrumen yuridis operasional untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah. Dalam konteks otonomi daerah, Perda merupakan instrumen pengendali terhadap pelaksanaan otonomi daerah, hal ini disebabkan karena esensi otonomi daerah itu adalah kemandirian atau keleluasaan (*zelfstandingheid*), dan bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan pemerintah yang merdeka (*onafhankelijkheid*).

Kemandirian itu sendiri mengandung arti bahwa daerah berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangga pemerintahannya sendiri.

Kewenangan mengatur disini mengandung arti bahwa daerah yang

---

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Otonomi Daerah Dan Parlemen Di Daerah*, [www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id). Diakses pada 28 Agustus 2008.

bersangkutan berhak membuat produk hukum berupa peraturan perundang-undangan yang antara lain diberi nama Perda.

Berdasarkan pasal 18 ayat (6) UUD 1945 perubahan dinyatakan; Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Perda dan Peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dari isi pasal tersebut nampak bahwa atribusi kewenangan pembentukan Perda diberikan oleh UUD 1945 kepada Pemerintahan Daerah, yang dalam hal ini menurut pasal 1 angka 7 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan; Perda adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Sedangkan dalam pasal 136 ayat (1) Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapatkan persetujuan bersama DPRD. Persetujuan itu sendiri sesungguhnya mengandung kewenangan yang menentukan (*decevice*), artinya tanpa persetujuan DPRD maka tidak akan pernah ada Perda.

Ketentuan itu tidak berarti bahwa kewenangan membuat Perda ada pada Kepala Daerah, dan DPRD hanya bertugas memberikan persetujuan. DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama, sebagaimana diatur dalam Pasal 42 ayat (1) huruf a Undang-undang No. 32 Tahun 2004. Dalam Penjelasan Pasal 42 ayat (1) huruf a dinyatakan, yang dimaksud dengan membentuk dalam ketentuan ini adalah termasuk pengajuan

Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Adapun yang dimaksud dengan Kepala Daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota, sedangkan DPRD adalah DPRD Provinsi dan/atau DPRD Kabupaten/Kota. Pengertian bersama-sama antara DPRD dengan Kepala Daerah dalam membuat Perda adalah berkait dengan prakarsanya, yaitu prakarsa dalam membuat Perda dapat berasal dari DPRD maupun dari Pemerintah Daerah.

Disamping itu DPRD juga mempunyai hak untuk mengajukan Raperda atas dasar hak inisiatif seperti yang diatur dalam Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Perda mempunyai peranan yang sangat penting dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Sehubungan dengan hal itu DPRD dengan persetujuan Kepala Daerah sesuai dengan tingkatannya, berdasarkan atribusi kewenangan dari UUD 1945 berhak membentuk Perda Provinsi/Kabupaten/Kota. Perda tersebut dibentuk untuk melaksanakan hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta untuk melaksanakan penugasan dari pemerintah kepada Daerah. Seperti halnya Peraturan Perundang-undangan yang lain, Perda terikat pada norma-norma hukum, baik dari sisi paradigma, substansi, maupun prosedur pembuatannya, ikatan norma-norma tersebut menentukan karakteristik dan keberlakuan Perda yang bersangkutan. Oleh karena itu validitas dan legitimasi Perda harus benar-benar diperhatikan.

Dalam kaitan dengan Pembentukan Perda, Kabupaten Lembata merupakan satu dari dua puluh satu Kabupaten/Kota yang terintegral kedalam provinsi Nusa Tenggara Timur. Kabupaten Lembata terbentuk sejak 12 Oktober Tahun 1999, yang ditandai dengan Undang-undang Nomor. 52 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Lembata. Sebagai daerah otonom, Kabupaten Lembata dituntut untuk mampu mengoptimalkan kewenangan yang diberikan pemerintah pusat melalui asas otonomi dan tugas pembantuan dalam usaha-usaha pembangunan di daerah Kabupaten Lembata itu sendiri.

Bersamaan dengan semangat pembangunan yang terkandung didalam asas otonomi, maka Kabupaten Lembata juga membutuhkan peraturan daerah-peraturan daerah yang dapat mengakomodir dan mengikuti kebutuhan daerah dan masyarakatnya. Dalam pembentukan peraturan daerah-peraturan daerah tersebut, DPRD sebagai pelaksana fungsi legislasi harus benar-benar mengoptimalkan fungsi legislasi yang telah diamanatkan undang-undang. Dalam melahirkan produk legislasi daerah, DPRD harus cermat dan cerdas untuk membentuk peraturan-peraturan daerah yang disesuaikan dengan kebutuhan daerah Kabupaten Lembata dan masyarakatnya.

Sebagai implikasi dari sebuah daerah otonom, Kabupaten Lembata memiliki perangkat daerah yang terdiri dari unsur eksekutif, dan unsur legislatif. Unsur eksekutif sebagai penyelenggara urusan Pemerintahan, dan unsur legislatif sebagai pelaksana urusan legislasi. Kaitannya dengan judul penulisan ini, penulis memperoleh informasi dan bahan hukum bahwa sejak

(Tahun 2009 sampai Tahun 2011), DPRD Kabupaten Lembata Periode 2009-2014, belum memanfaatkan hak inisiatifnya secara optimal, oleh karena baru satu Perda yang dihasilkan berdasarkan hak usul inisiatif DPRD, yaitu Perda Nomor 3 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan.

Mengacu pada latar belakang tersebut di atas, dalam rangka untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi khususnya pemanfaatan hak usul inisiatif DPRD dalam melahirkan produk legislasi daerah di Kabupaten Lembata-Provinsi Nusa Tenggara Timur, maka rencana penulisan tesis ini ditulis dengan judul: **PELAKSANAAN HAK INISIATIF DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM RANGKA OTONOMI DAERAH (Studi Tentang Hak Inisiatif DPRD Kabupaten Lembata-Provinsi NTT Dalam Pembentukan Perda Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan )**.

#### **B. Rumusan Masalah.**

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apa hakekat hak inisiatif DPRD dalam penyelenggaraan otonomi daerah?
2. Faktor apa yang mendorong dan menghambat DPRD Kabupaten Lembata menggunakan hak inisiatifnya dalam membentuk Perda Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan?

### **C. Tujuan Penelitian.**

Penelitian yang dilakukan berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang diuraikan di atas bertujuan:

1. Untuk mengetahui apa hakekat hak inisiatif DPRD Kabupaten Lembata dalam penyelenggaraan otonomi daerah.
2. Untuk mengetahui faktor apa yang mendorong DPRD Kabupaten Lembata menggunakan hak inisiatifnya dalam membentuk Perda Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan.

### **D. Manfaat Penelitian.**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk:

1. Memberikan kontribusi akademis terhadap pembangunan Ilmu Hukum, khususnya Hukum Tata Negara tentang pemanfaatan Hak inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka Otonomi Daerah.
2. Memberikan kontribusi pemikiran yang dapat menjadi referensi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lembata dalam melakukan pengoptimalisasian penggunaan hak inisiatif DPRD dalam memperjuangkan aspirasi Rakyat di daerah.
3. Menjadi komparasi dalam penelitian yang berkaitan dengan penggunaan hak inisiatif DPRD.



## **E. Kerangka Teori.**

### **1. Teori Lembaga Perwakilan.**

Dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip kedaulatan rakyat adanya lembaga perwakilan merupakan keharusan. Lembaga perwakilan rakyat boleh terdiri dari satu kamar atau dua kamar (*bicameral*). Ada yang disebut parlemen atau legislatif dan namanya pun mungkin *Congres*, *House of Commons*, *Diet*, *Knesset*, *Bundestag* atau Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Apapun sebutan dan namanya namun yang pokok adalah keberadaan lembaga perwakilan rakyat merupakan hal yang sangat esensial karena lembaga tersebut berfungsi mewakili kepentingan-kepentingan rakyat. Lewat lembaga perwakilan rakyat inilah aspirasi rakyat ditampung yang kemudian tertuang dalam berbagai macam kebijaksanaan umum yang sesuai dengan aspirasi rakyat.

Dalam sistem pemerintahan demokrasi, lembaga perwakilan rakyat merupakan unsur yang paling penting disamping unsur-unsur lainnya seperti, sistem pemerintahan, persamaan didepan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan sebagainya<sup>8</sup>. Hampir semua Negara modern dewasa ini, secara formal mengaku menganut asas kedaulatan rakyat. Menurut penelitian Amos J. Peaslee tahun 1950, sembilan puluh persen (90 %) Negara di dunia dengan tegas mencantumkan dalam konstitusinya masing-masing bahwa kedaulatan itu berada ditangan rakyat, dan kekuasaan pemerintahan bersumber kepada

---

<sup>8</sup> Dahlan Thaib. *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Liberty (Edisi kedua). Yogyakarta. 2000. hlm:1.

kehendak rakyat<sup>9</sup>. Setiap sistem demokrasi adalah ide bahwa warga negara seharusnya terlibat dalam hal tertentu didalam bidang pembuatan keputusan-keputusan politik, baik secara langsung maupun melalui pilihan wakil mereka di lembaga perwakilan<sup>10</sup> “parlemen”.

Para pakar tata negara dan ilmu politik yakin bahwa sistem perwakilan merupakan cara terbaik untuk membentuk “*Representative Government*”, cara ini menjamin rakyat tetap ikut serta dalam proses politik tanpa harus terlibat sepenuhnya dalam proses itu. Duduknya seseorang dilembaga perwakilan, melalui pemilihan umum mengakibatkan timbulnya hubungan wakil dengan yang diwakili. Dalam Tulisannya mengenai perwakilan politik di Indonesia, Arbi Sanit mengemukakan bahwa perwakilan diartikan sebagai hubungan antara dua pihak, yaitu wakil dengan terwakili dimana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakili.

Ada dua teori klasik tentang hakekat hubungan wakil dengan terwakili yang terkenal, yaitu teori mandat dan teori kebebasan. Dalam teori mandat, wakil dilihat sebagai penerima mandat untuk merealisasikan kekuasaan terwakili dalam proses kehidupan politik. Bagi terwakili teori ini lebih diuntungkan karena wakil dapat dikontrol terus menerus.

---

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie. *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Ichtiar Baru Van Hoeve (Cetakan Pertama). Jakarta. 1994. hlm:11-12.

<sup>10</sup> Dahlan Thaib. *Op. cit.* hlm:2.

Perbedaan pandangan antara wakil dengan terwakili dapat menurunkan reputasi wakil<sup>11</sup>.

Dalam teori kebebasan, wakil dapat bertindak tanpa tergantung atau terikat secara ketat dari terwakili. Menurut teori ini siwakil adalah orang-orang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya atau atas nama rakyat. Berlawanan dengan teori mandat, maka logika teori kebebasan, wakil lebih berfokus pada oprasionalisasi tugas wakil itu sendiri. Adanya kemungkina bahwa terwakili merasa tidak terwakili beberapa atau sejumlah masalah karena ketidak fahamnya dengan wakil tidak dapat dielak dalam teori ini. Akan tetapi tidak berarti bahwa tidak ada hak terwakili untuk mengontrol tindakan wakilnya yang tidak berfungsi. Hanya saja kontrol itu tidak berlangsung secara tertulis. Dalam hal ini terwakili masi dapat menghukum wakilnya dalam pemilu berikutnya dengan jalan tidak memilihnya lagi<sup>12</sup>.

Seperti telah dikemukakan diatas, perwakilan adalah suatu konsep yang menunjukkan adanya hubungan antara wakil dengan pihak yang diwakili (terwakil), dalam hal mana wakil mempunyai sejumlah wewenang yang diperoleh melalui kesepakatan dengan pihak yang diwakilinya<sup>13</sup>. Dimasa modern ini, badan perwakilan rakyat ditugaskan sebagai lembaga pembuatan hukum. Karena itu, dikatakan fungsi utama parlemen dewasa ini adalah melaksanakan pembuatan hukum dalam arti

---

<sup>11</sup> *Ibid.* hlm: 2- 3.

<sup>12</sup> *Ibid.* hlm:4.

<sup>13</sup> Dahlan Thaib. *Op. cit.* hlm:2-3.

sempit atau pembuatan undang-undang (*legislatif of law making function*)<sup>14</sup>, yang ditingkat Daerah Provinsi disebut dengan Perda Provinsi, dan ditingkat Kabupaten/Kota dikenal dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

## 2. Teori Perundang-undangan.

Pemahaman terhadap teori perundang-undangan pada dasarnya meliputi empat substansi utama, yaitu: pengertian perundang-undangan, fungsi perundang-undangan, materi perundang-undangan, dan politik perundang-undangan. Bagir Manan yang mengutip pendapat P.J.P Tak tentang "*wet in materiele zin*", melukiskan pengertian perundang-undangan dalam arti material yang esensinya antara lain sebagai berikut: Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum lazim disebut dengan hukum tertulis (*geschrevenrecht, written Law*), peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organisasi) yang mempunyai wewenang membuat peraturan yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*), dan peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa Peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Paimin Napitupulu. *Peran dan Pertanggungjawaban DPR*. Alumni.Bandung. 2005.hlm: 35.

<sup>15</sup>Bagir Manan, *Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: Makalah, 1994), hlm:2.

Konsep perundang-undangan juga dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi, yang mengikuti pendapat I.C. Van der Vlies tentang *wet* yang formal (*het formele wetsbegrip*) dan *wet* yang material (*het materiele wetsbegrip*). Pendapat ini didasarkan pada apa tugas pokok dari pembentuk *wet* (*de wetgever*). Berdasarkan pemikiran tersebut, maka yang disebut dengan *wet* yang formal adalah *wet* yang dibentuk berdasarkan ketentuan atribusi dari konstitusi. Sementara itu, *wet* yang materiil adalah suatu peraturan yang mengandung isi atau materi tertentu yang pembentukannya tunduk pada prosedur yang tertentu pula<sup>16</sup>.

Undang-undang adalah dasar dan batas bagi kegiatan pemerintahan, yang menjamin tuntutan-tuntutan negara bedasar atas hukum, yang menghendaki dapat diperkirakannya akibat suatu aturan hukum, dan adanya kepastian dalam hukum. Menurut pendapat Peter Badura, Dalam pengertian teknis ketatanegaraan Indonesia, Undang-undang ialah produk yang dibentuk bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan Peresiden, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Negara (Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945 hasil perubahan pertama).

Secara etimologis, perundang-undangan, merupakan terjemahan “*wetgeving*”, “*gesetzgebung*”, yang mengandung dua arti. Pertama, berarti proses pembentukan peraturan-peraturan negara sejenis

---

<sup>16</sup> Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I, Perlita IV*, Jakarta: Disertasi Universitas Indoensia, 1990, hlm; 198

yang tertinggi sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi kekuasaan perundang-undangan. Kedua, berarti keseluruhan produk peraturan-peraturan negara tersebut.

Peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum dibuat dengan maksud untuk dipatuhi oleh masyarakat atau hukum dilahirkan sesuai fungsinya menciptakan keamanan, kedamaian, ketertiban ditengah-tengah masyarakat. Soerjono Soekanto mengatakan bahwa untuk dapat mewujudkan fungsi dari perundang-undangan maka ada tiga (3) kriteria yang harus dipenuhi<sup>17</sup>:

1. Bila hukum hanya berlaku secara yuridis maka kemungkinan besar kaidahnya hanya merupakan kaidah yang mati (*dode regel*).
2. Jika hukum hanya berlaku secara sosiologis maka mungkin hukum berlaku hanya sebagai aturan pemaksa.
3. Jika hukum hanya berlaku secara filosofis maka mungkin hukum itu hanya akan menjadi hukum yang dicita-citakan.

Peraturan perundang-undangan dilihat dari peristilahan merupakan terjemahan dari *wettelijke regeling*. Kata *wet* pada umumnya diterjemahkan dengan undang-undang dan bukan dengan undang. Sehubungan dengan kata dasar undang-undang, maka terjemahan *wettelijke regeling* ialah peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti

---

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Rajawali press. Jakarta. 1990. hlm : 45.

yang luas. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum lazim disebut hukum tertulis (*geschrevenrecht, written Law*), peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*), dan peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa Peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis Negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkahlaku yang bersifat dan mengikat secara umum, maksudnya tidak mengidentifikasi individu-individu tertentu, sehingga berlaku bagi setiap subjek hukum yang memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai pola tingkah laku tersebut<sup>18</sup>. Ada pendapat lain yang mengartikan peraturan perundang-undang adalah setiap keputusan yang tertulis oleh pejabat yang berwenang dalam kekuasaan legislatif berdasarkan wewenang atribusi atau delegasi maupun wewenang eksekutif semata-mata berdasarkan wewenang delegasi yang materi muatannya berisi aturan

---

<sup>18</sup> Yuliandri. *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik (Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan)*. Rajawali Pers. Jakarta. 2009. hlm:25-26.

<sup>18</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto. *Ilmu Perundang-undangan (Dasar-dasar dan Pembentukannya)*. Kanisius. Yogyakarta. 1998. hlm: 2.

tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum<sup>19</sup>. Soehino dalam Mahendra Putra Kurnia mengemukakan bahwa: yang dimaksud dengan istilah perundang-undangan adalah sebagai berikut<sup>20</sup>:

1. Pertama, proses atau cara pembentukan peraturan perundang-undangan negara, dari jenis dan tingkat tertinggi yaitu undang-undang, sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan.
2. Kedua, berarti keseluruhan produk perundang-undangan tersebut.

Pada kenyataannya, terdapat juga peraturan perundang-undangan seperti undang-undang yang berlaku untuk kelompok orang-orang tertentu, objek tertentu, daerah dan waktu tertentu. Dengan demikian mengikat secara umum pada saat ini sekedar menunjukkan tidak menentukan secara konkrit (nyata) identitas individu atau obyeknya. Menurut S. J. Fockema Andrea dalam bukunya "*Rechtsgeleerd handwoordanboek*," perundang-undangan atau *legislation/ wetgeving/ gezetgebung* mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu: "Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/ proses membentuk peraturan-peraturan Negara baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah; perundang-undangan adalah segala peraturan-peraturan Negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah"<sup>21</sup>. Bagir Manan mengemukakan bahwa Peraturan daerah dan Keputusan kepala daerah yang bersifat mengatur

---

<sup>19</sup> Hamsazah Halim dan Kemal Redindo Syuhrol Putera. *Cara Praktis menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis Disertai Manual) Konsep Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*. Kencana. Jakarta. 2009. hlm: 57.

<sup>20</sup> Mahandra Putra Kurnia, dkk. *Pedoman naskah akademik parda pasitipatif*, Kreasi Total Media. Yogyakarta. hlm: 7.

<sup>21</sup> Yuliandri. *Op. cit.* hlm:26.



adalah peraturan perundang-undangan tingkat daerah, meskipun nama "peraturan daerah" dan "keputusan kepala daerah" tidak tercantum dalam UUD 1945, tetapi nama-nama tersebut adalah salah satu perwujudan sistem desentralisasi yang dianut UUD 1945. Pasal 18 UUD 1945 menghendaki ada kesatuan-kesatuan pemerintah teritorial lebih rendah dari pemerintah pusat yang mandiri, berhak mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahannya sendiri. Kewenangan mengatur mengandung isi bahwa daerah-daerah yang bersangkutan berhak membuat keputusan hukum antara lain berupa peraturan perundang-undangan yang kemudian diberi nama "Peraturan daerah" dan "Keputusan Kepala Daerah"<sup>22</sup>. Peraturan perundang-undangan adalah hukum positif tertulis yang dibuat, ditetapkan atau dibentuk pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang menurut atau berdasarkan ketentuan peraturan perundangan-undangan tertentu dalam bentuk tertulis yang berisi aturan tingkah laku yang berlaku atau mengikat secara umum<sup>23</sup>.

Pendapat lain pula dikemukakan T. Koopmans bahwa tujuan pembentukan undang-undang bukan lagi menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat, melainkan menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat<sup>24</sup>. Dari sekian penjelasan diatas dengan jelas kita telah mengetahui bahwa undang-undang adalah alat terpenting dalam

---

<sup>22</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* (Edisi Revisi). Alumni. Bandung. 1997. hlm:112-113.

<sup>23</sup> Bagir Manan. *Hukum Positif Indonesia (suatu kajian teoritik)*, Kreasi Total Media, Yogyakarta. 2009 hlm: 7

<sup>24</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto. *loc.cit.* hlm:2.

mengatur konsep berbangsa dan bernegara. Bagir Manan mengatakan bahwa:

- a. Tidak ada lapangan kehidupan dan kegiatan kenegaraan, pemerintahan, masyarakat, dan individu yang tidak dapat diatur oleh undang-undang, kecuali menyangkut materi muatan yang seharusnya diatur oleh UUD atau sesuatu yang oleh undang-undang didelegasikan pengaturannya dalam bentuk peraturan lainnya secara khusus.
- b. Sungguhpun demikian, tidak berarti undang-undang tidak dapat mengatur materi muatan yang diatur oleh UUD, sebab menurut praktiknya banyak undang-undang organik yang ternyata mengatur substansi yang seharusnya diatur oleh Undang-Undang Dasar<sup>25</sup>.

#### **4. Teori Otonomi Daerah.**

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari dua penggalan kata dari bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendidri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat Undang-undang sendiri (*Zelfwet geving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *Zelfwet geving* (membuat perda-perda), juga utamanya mencakup *Zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W. Van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (Menjalankan rumah tangganya sendiri). Di dalam otonomi, hubungan antara pusat dan daerah, antara lain bertalian

---

<sup>25</sup> Bagir Manan, *Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-undangan*, op. Cit. hlm. 25

dengan cara menentukan urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah<sup>26</sup>.

Otonomi adalah tatanan yang berangkutan dengan cara membagi-bagi wewenang, tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu, daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.

Ni'matul Huda mengemukakan bahwa: Otonomi daerah jika dilihat dari sudut wilayahnya, maka penyelenggaraannya ditentukan dalam batas-batas wilayah yang ditentukan pemerintah pusat. Dilihat dari substansi (materi) penyelenggaraan otonomi daerah, hal dimaksud ditentukan oleh sistem rumah tangga (*huishuoding*) otonomi daerah<sup>27</sup>.

Dikalangan para sarjana, istilah yang diberikan terhadap pembagian urusan antara pemerintah pusat dan daerah dalam konteks otonomi ternyata tidak sama. R. Tresna menyebut dengan istilah “kewenangan mengatur rumah tangga”. Bagir Manan menyebut dengan istilah “sistem rumah tangga daerah”. Jhosep Riwu Kaho menyebut dengan istilah “sistem”. Mahfud M.D, memakai istilah “asas otonomi”. Meski istilah yang dipergunakan berbeda-beda, mereka berpijak pada pengertian yang sama bahwa ajaran-ajaran (formal, materil, dan riil) menyangkut tatanan yang berkaitan dengan cara pembagian wewenang, tugas, dan

---

<sup>26</sup> Ni'matul Huda. *Op.cit.* hlm: 81.

<sup>27</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematikanya*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm: 46-45.

tanggungjawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.

Menurut R. Tresna, dan Mahfud M.D, terdapat beberapa sistem/asas rumah tangga daerah, yaitu sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga materiil dan sistem rumah tangga nyata atau riil. Namun, selain ketiga sistem rumah tangga daerah sebagaimana disebutkan Tresna, Mahfud M.D tersebut, Menurut Jhosep Riwu Kaho masi ada sistem rumah tangga sisa (*residu*) dan sistem rumah tangga nyata, dinamis dan bertanggungjawab<sup>28</sup>. Menurut Bagir Manan Otonomi mengandung pengertian kemandirian (*“Zelfstandingheid”*) untuk mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan yang diserahkan atau diberikan sebagai urusan pemerintahan yang diserahkan atau dibiarkan sebagai urusan rumah tangga satuan pemerintahan lebih rendah yang bersangkutan<sup>29</sup>.

Otonomi daerah merupakan wujud kehidupan demokrasi dalam konteks penyelenggaraan Negara kesatuan (*eenheid staat*). Otonomi daerah merupakan wadah kehidupan demokrasi. Rakyat melalui para wakil mereka (DPRD), turut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan otonomi daerah yang dibangun dalam sistem pemerintahan desentralisasi. Rakyat mengatur rumah tangga mereka sendiri dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah.

Suatu Negara kesatuan baru merupakan wujud pemerintahan demokrasi tatkala otonomi daerah dijalankan secara efektif guna

---

<sup>28</sup> *ibid.*.hlm:84-85.

<sup>29</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar. *Op.cit.*hlm: 268.

pemberdayaan kemaslahatan rakyat, mencakupi kewenangan *zelfwetgeving* (Perda-perda) yang mengakomodir kepentingan rakyat banyak dan penyelenggaraan pemerintahan (*Zelfbestuur*) yang diemban secara demokratis. Porsi otonom daerah tidak cukup dalam wujud otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab, tetapi harus diwujudkan dalam format otonomi yang seluas-luasnya<sup>30</sup>.

Pelaksanaan otonomi daerah tidak terlepas dari keberadaan Pasal 18 UUD RI 1945. Pasal tersebut yang menjadi dasar penyelenggaraan otonomi dipahami sebagai normatifikasi gagasan-gagasan yang mendorong pemakaian otonomi sebagai bentuk dan cara menyelenggarakan pemerintahan daerah. Otonomi yang dijalankan tetap harus memperhatikan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa<sup>31</sup>.

Sejalan dengan hal tersebut diats dalam Rozali Abdullah, Soepomo mengatakan bahwa: otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat dan sifat-sifat sendiri-sendiri dalam kadar negara kesatuan. Tiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan dari riwayat dan sifat daerah lain. Oleh karena itu, pemerintah harus menjauhkan segala urusan yang bermaksud akan mengeneralisir seluruh daerah menurut satu model<sup>32</sup>, hal ini dapat menciptakan gejala yang negatif ditingkat daerah.

---

<sup>30</sup> *Ibid.* hlm: 91.

<sup>31</sup> Bagir Manan . *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksananya)*, Unsika, Kerawang. 1993. hlm:9

<sup>32</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Alternatif*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2000, hlm: 11

## **F. Metode Penelitian.**

### 1. Pendekatan Penelitian.

Jenis pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah pendekatan yuridis normatif, dimana penelitian ini menitikberatkan pada aspek-aspek yuridis normatif yang berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia kemudian dijadikan tolak ukur dalam memecahkan realitas hukum yang ditemukan dalam penelitian hukum yang dilakukan.

### 2. Jenis penelitian.

Jenis penelitian yang dilakukan adalah penelitian lapangan dan penelitian pustaka, Artinya; penulis melakukan pencarian atau penggalian bahan hukum melalui wawancara langsung dengan subyek penelitian, kemudian ditambah atau didukung dengan literatur-literatur yang terkait dengan masalah yang diteliti.

### 3. Lokasi Penelitian dan Subyek penelitian.

Lokasi penelitian yang akan menjadi obyek penelitian penulisan ini adalah: Kabupaten Lembata-Provinsi Nusa Tenggara Timur. Sedangkan responden yang akan diwawancarai adalah: Ketua Badan Legislasi Daerah (BALEGDA) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lembata.

### 4. Sumber Bahan Hukum.

Sumber bahan hukum yang digunakan adalah :

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian yang dilakukan di lapangan.

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang diperoleh dengan mempelajari berbagai literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Bahan hukum ini dikelompokkan menjadi tiga bagian, yaitu: a). Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan yang mengikat, terdiri dari: (a). Undang-undang Dasar 1945. (b). Undang-undang Nomor 27 Tahun 2008 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. (c). Undang-undang Nomor 32 tahun 2004-jo Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah., Tata Tertib DPRD Kabupaten Lembata. b). Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan kejelasan atas bahan hukum primer terdiri dari buku-buku, laporan penelitian, jurnal ilmiah dan tulisan-tulisan lain. c). Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan kejelasan atas bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum, kamus umum Bahasa Indonesia, kamus Bahasa Inggris.

#### 5. Teknik dan alat pengumpulan bahan hukum.

Teknik pengumpulan bahan hukum yaitu dengan menggali bahan hukum dari sumber bahan hukum, yang dikelompokkan ke dalam dua kelompok sumber bahan hukum yaitu :

a. Studi kepustakaan, yaitu mempelajari literatur, peraturan perundang-undangan yang berlaku yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

b. Wawancara, yaitu mengadakan tanya jawab secara langsung kepada subyek penelitian berdasarkan pedoman wawancara yang telah dipersiapkan terlebih dahulu.

#### 6. Analisis dan pengolahan bahan hukum.

Analisis bahan hukum yang dilakukan secara deskriptif kualitatif, yaitu mengambil bahan hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti sehingga dapat diuraikan secara deskriptif, kualitatif dan komperhensif, yaitu menggambarkan reaitas yang terjadi dan masih ada kaitannya dengan aspek-aspek hukum yang berlaku.

Pada penelitian hukum empiris, pengolahan bahan hukum hakikatnya kegiatan untuk melakukan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi<sup>33</sup>.

#### **G. Sistemmatika Penulisan.**

Sistemmatika penulisan hasil penelitian ini akan disusun sebagai berikut:

Dalam Bab I "Pendahuluan" akan diuraikan latar belakang permasalahan yang mendorong penulis memilih judul "Pelaksanaan Hak Inisiatif DPRD dalam Rangka Otonomi Daerah, Studi di DPRD Kabupaten Lembata Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2009-2011". Selanjutnya disampaikan kerangka pemikiran teoritis yang dapat digunakan sebagai acuan dalam menemukan jawaban yang disampaikan

---

<sup>33</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali press. Jakarta, 1990. hlm 23



dalam rumusan masalah. Dalam Bab ini disampaikan juga metode penelitian yang akan digunakan dalam sistematika penulisan.

Dalam Bab II Tinjauan umum tentang Otonomi daerah dan peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pembangunan legislasi daerah, dalam Bab inipun diuraikan juga pelaksanaan otonomi daerah dan bagaimana hubungan kemitraan antara eksekutif dan legislasi di daerah serta peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam urusan legislasi di daerah. Dalam Bab III digambarkan hal ideal yang seharusnya dilakukan dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di tingkat daerah dari proses pembentukan peraturan daerah, Urgensi partisipasi masyarakat dalam pembentukan produk legislasi daerah sehingga Perda yang dihasilkan benar-benar aspiratif, serta seberapa besar kemanfaatan Perda terhadap keberlangsungan Pembangunan di Daerah.

Selanjutnya dalam Bab IV mengurai tentang “Pelaksanaan Hak Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Rangka Otonomi Daerah, Studi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lembata-Provinsi Nusa Tenggara Timur, Tahun 2009-2011”.

Bab ini akan menyajikan bahan hukum hasil penelitian tentang Deskripsi, Profil, susunan lembaga DPRD Kabupaten Lembata, Hakikat Hak usul inisiatif DPRD dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pelaksanaan Hak inisiatif DPRD Kabupaten Lembata dalam melahirkan Perda Penyelenggaraan Hutan kemasyarakatan, Faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan Hak inisiatif DPRD Kabupaten Lembata dan

upaya yang telah dilakukan DPRD Kabupaten Lembata dalam mengatasi faktor penghambat terkait penggunaan Hak inisiatif DPRD Kabupaten Lembata.

Didalam Bab V “Penutup” akan dikemukakan simpulan dan saran yang membangun, tentunya berdasarkan pada hasil analisis penelitian yang telah dilakukan.

## **BAB II**

### **OTONOMI DAERAH DAN PERANAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PEMBANGUNAN LEGISLASI DAERAH.**

#### **A. Otonomi Daerah.**

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi<sup>34</sup>. Didalam otonomi hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, antarlain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Otonomi daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerinthan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daera masing-masing.

Dewasa ini, situasi di Indonesia telah mengalami perubahan dramatis. Era reformasi membawa masyarakat semakin demokratis dan egaliter Sistem politik yang sentralistik menuju model pemerintahan yang desentralistik tidak dapat dihindarkan. Tidak ada yang dapat menafikan kenyataan yang kita hadapi sekarang bahwa agenda otonomi daerah merupakan sebuah agenda nasional yang sangat penting dan telah menjadi

---

<sup>34</sup> Ni`matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*. FH UII Press. Yogyakarta. 2010. hlm: 44

agenda publik yang utama di tengah menghadapi persoalan bangsa yang semakin kompleks ini<sup>35</sup>.

Otonomi Daerah bukanlah merupakan suatu kebijakan yang baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia karena sejak berdirinya negara kesatuan Republik Indonesia sudah dikenal adanya otonomi daerah yang dipayungi oleh Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945. Sedangkan inti dari pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas, dan peran serta masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya.

Otonomi daerah kadang-kadang hanya dipahami sebagai kebijakan yang bersifat institusional belaka yang hanya dikaitkan dengan fungsi-fungsi kekuasaan organisasi pemerintahan. Oleh karena itu, yang menjadi perhatian hanyalah soal pengalihan kewenangan pemerintahan dari tingkat pusat ke tingkat daerah. Namun, esensi kebijakan otonomi daerah itu sebenarnya berkaitan pula dengan gelombang demokratisasi yang berkembang luas dalam kehidupan nasional bangsa kita dewasa ini.

Negara kesatuan merupakan landasan batas garis dari isi pengertian otonomi. Berdasarkan landasan batas tersebut dikembangkanlah berbagai peraturan yang mengatur mekanisme yang akan menjalankan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi<sup>36</sup>. Pada tingkat suprastruktur

---

<sup>35</sup>Ryaas Rasyid, H Syauckani dan Afan Gaffar. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Pustaka Pelajar. Jogjakarta. 2002. hlm: 209.

<sup>36</sup>Ni`matul Huda. *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. FH UII Press. 2007. hlm: 7

kenegaraan maupun dalam rangka restrukturisasi manajemen pemerintahan, kebijakan otonomi daerah itu dikembangkan seiring dengan agenda dekonsentrasi kewenangan. Jika kebijakan desentralisasi merupakan konsep pembagian kewenangan secara vertikal, maka kebijakan dekonsentrasi pada pokoknya merupakan kebijakan pembagian kewenangan birokrasi pemerintahan secara horizontal. Keduanya bersifat membatasi kekuasaan dan berperan sangat penting dalam rangka menciptakan iklim kekuasaan yang makin demokratis dan berdasar atas hukum.

Oleh karena itu, kebijakan otonomi daerah itu tidak hanya perlu dilihat kaitannya dengan agenda pengalihan kewenangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, tetapi juga menyangkut pengalihan kewenangan dari pemerintahan ke masyarakat. Justru inilah yang harus dilihat sebagai esensi pokok dari kebijakan otonomi daerah itu dalam arti yang sesungguhnya. Otonomi daerah berarti otonomi masyarakat di daerah-daerah yang diharapkan dapat terus tumbuh dan berkembang keprakarsaan dan kemandiriannya dalam iklim demokrasi dewasa ini.

Jika kebijakan otonomi daerah tidak dibarengi dengan peningkatan kemandirian dan keprakarsaan masyarakat di daerah-daerah sesuai tuntutan alam demokrasi, maka praktek-praktek kekuasaan yang menindas seperti yang dialami dalam sistem lama yang tersentralistik, akan tetap muncul dalam hubungan antara pemerintahan di daerah dengan masyarakatnya<sup>37</sup>.

Bahkan kekhawatiran bahwa sistem otonomi pemerintahan daerah itu justru

---

<sup>37</sup>Saldi Isra . *Disampaikan dalam "Lokakarya tentang Peraturan Daerah dan Budget Bagi Anggota DPRD se-Propinsi (baru) Banten" yang diselenggarakan oleh Institute for the Advancement of Strategies and Sciences (IASS), di Anyer, Banten, 2 Oktober 2000.*

dapat menimbulkan otoritarianisme pemerintahan lokal di seluruh Indonesia. Para pejabat daerah yang sebelumnya tidak memiliki banyak kewenangan dalam waktu singkat tiba-tiba mendapatkan kekuasaan dan kesempatan yang sangat besar yang dalam waktu singkat belum tentu dapat dikendalikan sebagaimana mestinya. Dalam keadaan demikian, maka sesuai dengan dalil Lord Acton bahwa “*power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*”, timbul kekhawatiran bahwa iklim penindasan dan praktek-praktek kezaliman yang anti demokrasi serta praktek-praktek pelanggaran hukum dan penyalahgunaan wewenang yang pernah terjadi ditingkat pusat justru ikut beralih ke dalam praktek pemerintahan di daerah-daerah di seluruh Indonesia. Oleh karena itu, otonomi daerah haruslah dipahami esensinya juga mencakup pengertian otonomi masyarakat di daerah-daerah dalam berhadapan dengan pemerintahan di daerah. Kepentingan dan aspirasi masyarakat harus dapat ditangkap oleh Pemerintah Daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai representasi perwakilan rakyat dalam struktur kelembagaan pemerintahan daerah yang menjalankan fungsi pemerintahan. Pemerintah daerah menjalankan fungsi pemerintahan dan DPRD menjalankan fungsi legislasi, fungsi anggaran (*budgeting*) dan fungsi pengawasan.

Pelaksanaan otonomi daerah yang dicanangkan sejak Januari 2001 telah membawa perubahan politik ditingkat lokal (daerah). Salah satunya adalah menguatnya peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Jika dimasa sebelumnya DPRD hanya sebagai stempel karet dan kedudukannya

dibawah eksekutif, setelah otonomi daerah, peran legislatif menjadi lebih lebesar, atau sejajar dengan kedudukan kepala daerah<sup>38</sup> sebagai dua unsur penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dampak positif otonomi daerah adalah memunculkan kesempatan identitas lokal yang ada di masyarakat. Berkurangnya wewenang dan kendali pemerintah pusat mendapatkan respon tinggi dari pemerintah daerah dalam menghadapi masalah yang berada di daerahnya sendiri. Bahkan dana yang diperoleh lebih banyak dari pada yang didapatkan melalui jalur birokrasi dari pemerintah pusat. Dana tersebut memungkinkan pemerintah lokal mendorong pembangunan daerah serta membangun program promosi kebudayaan dan juga pariwisata<sup>39</sup>.

Pemberlakuan otonomi daerah beserta akibatnya memang amat perlu dicermati. Tidak saja memindahkan potensi korupsi dari Jakarta ke daerah, otonomi daerah juga memunculkan raja-raja kecil yang mempersubur korupsi, kolusi, dan nepotisme. Di samping itu, dengan adanya otonomi daerah, arogansi DPRD semakin tidak terkendali karena mereka merupakan representasi elit lokal yang berpengaruh. Karena perannya itu, ditengah suasana demokrasi yang belum terbangun ditingkat lokal, DPRD akan menjadi kekuatan politik baru yang sangat rentan terhadap korupsi, kolusi

---

<sup>38</sup> Budi Agustono, "*Otonomi Daerah dan Dinamika Politik Lokal: Studi Kasus di Kabupaten Deli Serdang, Sumatera Utara*" dalam *Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, editor Jamil Gunawan, (Jakarta: LP3ES, 2005), hlm: 164.

<sup>39</sup> Kendra Clegg, "*Dari Nasionalisasi ke Lokalisasi: Otonomi Daerah di Lombok*" dalam *Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, editor Jamil Gunawan, (Jakarta: LP3ES, 2005), hlm: 194.

dan nepotisme<sup>40</sup> oleh sebab itu rakyat secara ketat perlu mengawasi perilaku wakilnya diparlemen agar tidak terjadi hal-hal yang dikhawatirkan diatas.

Seperti kita ketahui kebijakan otonomi daerah dilegalkan dengan undang-undang Nomor. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah telah menjadi tonggak baru dalam tradisi pemerintahan di negeri ini. Pelaksanaan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 telah menyebabkan perubahan yang mendasar mengenai pengaturan hubungan pusat dan daerah, khususnya dalam bidang administrasi pemerintahan maupun dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yang dikenal dengan era otonomi daerah<sup>41</sup>.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 maupun Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, telah memisahkan lembaga eksekutif dengan legislatif, yaitu Kepala Daerah beserta Perangkat Daerah lainnya yang kemudian disebut Pemerintah Daerah dan lembaga legislatif daerah yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sebelumnya DPRD ditempatkan sebagai bagian dari Pemerintah Daerah, sekarang DPRD adalah sebagai mitra kerja dan tidak berada di bawah dominasi Kepala Daerah (Gubernur / Bupati/Wali Kota).

Pemerintah pusat tidak hanya memberi kewenangan dalam masalah administrasi pemerintahan, tetapi juga desentralisasi kekuasaan dan

---

<sup>40</sup> *Ibid* hlm: 198

<sup>41</sup> Anang Sya`roni, Optimalisasi Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Guna Mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah, Dalam *Jurnal Konstitusi, PKHK-FH Universitas Janabadra Yogyakarta. Volume IV Nomor 2*, November 2011.



pembiayaan pemerintah daerah, yang semuanya dibebankan kepada anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Namun pelimpahan kewenangan administratif dan anggaran yang cukup besar ini memunculkan banyak permasalahan dikemudian hari. Penyebabnya, sistem akuntabilitas publik yang lemah dan representatif politik yang buruk. Penyalahgunaan kekuasaan dalam bentuk korupsi menyebar kedaerah-daerah seiring dengan bergulirnya otonomi daerah,<sup>42</sup> daerah-daerah otonomi harus siap menanggulangi segala kemungkinan terburuk dari implikasi kebijakan otonomi daerah tersebut, agar otonomi dapat berjalan dengan sebaik mungkin, rakyat dapat merasakan buah dari otonomi daerah. DPRD yang merupakan representatif dari rakyat di daerah tentunya diharapkan mampu menjalankan fungsinya yang telah diamanatkan Undang-undang dengan sebaik mungkin.

Di Indonesia salah satu institusi yang menunjukkan pelaksanaan sistem demokrasi tidak langsung adalah DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah. Harapan ke arah yang lebih baik terhadap pelaksanaan fungsi DPRD diwujudkan dengan berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 diubah dengan 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menempatkan DPRD bukan lagi sebagai unsur Pemerintah Daerah, melainkan bersama kepala daerah (eksekutif) sebagai dua unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah, agar dapat terwujudnya tujuan sistem otonomi daerah yaitu kesejahteraan masyarakat daerah.

---

<sup>42</sup> Sitajudin, Anis Ibrahim, Nurudin Hady, Umar Sholahuddin. *Parlemen Lokal (DPRD) Peran dan Fungsi dalam Dinamika Otonomi Daerah..* Setra Press. Malang .2009. hlm: 56.

Perubahan ini dimaksudkan sebagai upaya mewujudkan demokrasi dan demokratisasi yang merupakan saripati dari agenda reformasi itu sendiri<sup>43</sup>. Pemisahan DPRD dari Pemerintah Daerah adalah untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada rakyat. Dampak positif dari pemberdayaan terhadap lembaga legislatif daerah adalah DPRD akan lebih aktif di dalam menangkap aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, kemudian mengadopsinya dalam berbagai bentuk kebijakan publik di daerah bersama-sama Kepala Daerah<sup>44</sup>. Upaya normatif untuk melakukan format hubungan antara DPRD sebagai badan legislatif daerah dengan Pemerintah Daerah sebagai badan eksekutif daerah telah dilakukan. Hubungan DPRD dan Pemerintah Daerah itu membawa implikasi politik yang sangat berarti. Sebab, ketika masih menjadi bagian dari Pemerintah Daerah, fungsi DPRD tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Dengan format baru, DPRD diharapkan lebih optimal menjalankan fungsinya<sup>45</sup> dalam menjalankan amanat otonomi daerah demi terwujudnya masyarakat daerah yang sejahtera.

Dengan dikembalikan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana fungsinya, DPRD diharapkan dapat lebih kreatif dalam mengelola aspirasi masyarakat yang kemudian dapat diperjuangkan melalui jalur politik. Optimalisasi fungsi dan peran DPRD ini tentunya perlu

---

<sup>43</sup>Bambang, Yudoyono. *Op. cit.* hlm. 49.

<sup>44</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. FH UII Press. Yogyakarta. 2001. hlm. 13-14.

<sup>45</sup> Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar. Yogyakarta. 2003. hlm: 139.

direspons oleh Partai Politik dalam mempersiapkan kader-kader Politik agar mampu menyuarakan aspirasi masyarakat demi terwujudnya tujuan utama Otonomi.

### **B. Hubungan Eksekutif dan Legislatif di Daerah.**

Sebagaimana kita diketahui bahwa dalam rangka demokratisasi dan pembatasan kekuasaan, dikenal adanya prinsip pemisahan kekuasaan (*separtation of power*). Teori yang paling populer mengenai soal ini adalah gagasan pemisahan kekuasaan negara (*separation of power*) yang dikembangkan oleh seorang sarjana Perancis bernama Montesquieu. Menurutnya, kekuasaan negara haruslah dipisah-pisahkan ke dalam tiga fungsi diantaranya: fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif. Fungsi legislatif biasanya dikaitkan dengan peran lembaga parlemen atau 'legislator', fungsi eksekutif dikaitkan dengan peran pemerintah dan fungsi yudikatif dengan lembaga peradilan<sup>46</sup>.

Tetapi dalam praktek, teori Montesquieu ini oleh sebagian sarjana dianggap utopis. Hal ini terbukti karena kenyataan bahwa tidak satupun negara di Eropa, dan bahkan Perancis sendiri yang tidak menerapkan teori itu seperti yang semula dibayangkan oleh Montesquieu. Oleh para sarjana, negara yang dianggap paling mendekati ide Montesquieu itu hanya Amerika Serikat yang memisahkan fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif secara ketat dan tegas dengan diimbangi mekanisme hubungan yang saling mengendalikan secara seimbang.

---

<sup>46</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Parlemen dan Pemerintah dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI-Press, Jakarta, 1996. hlm: 5.

Jika dikaitkan dengan prinsip demokrasi atau gagasan kedaulatan rakyat, maka dalam konsep pemisahan tersebut dikembangkan pandangan bahwa kedaulatan yang ada di tangan rakyat dibagi-bagi dan dipisahkan ke dalam ketiga cabang kekuasaan negara itu secara bersamaan. Agar ketiga cabang kekuasaan itu dijamin tetap berada dalam keadaan seimbang, diatur pula mekanisme hubungan yang saling mengendalikan satu sama lain yang biasa disebut dengan prinsip *'checks and balances'*<sup>47</sup>.

Sebenarnya, pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan itu sama-sama merupakan konsep mengenai pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang, secara akademis, dapat dibedakan antara pengertian sempit dan pengertian luas. Dalam pengertian luas, konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) itu juga mencakup pengertian pembagian kekuasaan yang biasa disebut dengan istilah *'division of power'* (*'distribution of power'*). Pemisahan kekuasaan merupakan konsep hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal, sedangkan konsep pembagian kekuasaan bersifat vertikal. Secara horizontal, kekuasaan negara dapat dibagi ke dalam beberapa cabang kekuasaan yang dikaitkan dengan fungsi lembaga-lembaga negara tertentu, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Pelaksanaan kekuasaan eksekutif, legislatif sangat bergantung dan dipengaruhi oleh konstelasi, serta konfigurasi politik. Konstelasi politik di legislatif sangat bergantung pada konfigurasi politik yang ada di dalamnya. Masalahnya, apakah konfigurasi politik di legislatif didominasi oleh

---

<sup>47</sup> *Ibid.* hlm:7.

kekuatan politik yang sehaluan dengan haluan politik eksekutif atau, sebaliknya, didominasi oleh partai politik yang berbeda haluan politiknya dengan haluan politik eksekutif dalam hal ini Presiden ditingkat pusat, Gubernur ditingkat Provinsi dan Bupati/walikota ditingkat Kabupaten/Kota.

Konfigurasi politik sangat bergantung pada sistem partai yang dianut. Konstelasi politik disatu negara yang menganut sistem multipartai akan jauh lebih rumit dibandingkan dengan negara yang menganut sistem dua partai. Akan semakin rumit lagi kalau tidak terdapat tiga hal. Satu: budaya politik yang berorientasi pada promosi kesejahteraan rakyat dan kepentingan bangsa dan negara yang lebih besar. Dua: mutu disiplin partai. Tiga: keterampilan politik eksekutif. Khusus untuk hal ketiga, bagaimanapun, harus diakui bahwa eksekutif memiliki serangkaian kekuatan yang tidak dimiliki oleh legislatif. Hal ini dapat digunakan untuk melakukan tawar-menawar dengan anggota-anggota legislatif yang berbeda haluan politik dengan eksekutif<sup>48</sup>.

Harus diakui pula bahwa, dilihat dari sudut paham konstitusionalisme, hubungan antara eksekutif dan legislatif bukanlah semata-mata hubungan yang bersifat hubungan hukum, melainkan juga merupakan hubungan politik. Hubungan hukum bersifat imperatif, sedangkan hubungan politik bersifat saling mempengaruhi dan tawar-menawar. Inilah letak urgennya keterampilan politik dari masing-masing

---

<sup>48</sup> Website Resmi Sekretariat Negara Republik Indonesia. [webmaster@setneg.go.id](mailto:webmaster@setneg.go.id) diakses pada Rabu, 24 Februari 2010.

pihak untuk digunakan. Bobot hubungan ini merupakan cerminan dari peran kedua belah pihak.

Dalam rangka pembagian fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif tersebut, sebelum diadakan perubahan pertama terhadap UUD 1945, biasa dipahami bahwa hanya fungsi kekuasaan yudikatif sajalah yang tegas ditentukan bersifat mandiri dan tidak dapat dicampuri oleh cabang kekuasaan lain. Sedangkan Presiden, meskipun merupakan lembaga eksekutif, juga ditentukan memiliki kekuasaan membentuk undang-undang.

Pasca runtuhnya pemerintahan orde baru, muncul gagasan para tokoh bangsa untuk mengamandemen UUD 1945, dari hasil amandemen UUD 1945 muncul begitu banyak Undang-undang baru dan perubahan undang-undang yang mencerminkan keterbukaan dalam proses bernegara layaknya sebuah negara yang menjunjung tinggi nilai-nilai demokratis. Salah satu undang-undang yang mengalami perubahan adalah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan daerah diubah dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, dari hasil perubahan ini hubungan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif di daerah, yang peluangnya untuk sangat dinamis. Hal ini sangat berbeda dengan pada masa pemerintahan orde baru. Undang-undang Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 1999, dan diubah dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan tempat yang berbeda antara Lembaga Legislatif dan Lembaga Eksekutif. Didalam Pasal 14 ayat 1 dinyatakan bahwa: Di daerah dibentuk DPRD sebagai badan legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai

badan eksekutif Daerah. Sementara itu yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah adalah hanya Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya<sup>49</sup> termasuk sekretariat dewan perwakilan rakyat. Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah dua institusi yang harus selalu ada dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah otonom adalah: Pemerintah daerah dan Dewan perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Karena itu Undang-undang Dasar Tahun 1945 (Pasal 18) dan undang-undang pelaksanaannya mengharuskan adanya kedua institusi ini di setiap daerah otonom. Hal ini sekaligus membedakan status atau kedudukan suatu daerah. Tanpa adanya DPRD, status daerah itu adalah wilayah administrasi. Misalnya lima (5) wilayah kota di Provinsi DKI Jakarta.

Keberadaan dua institusi sangat penting untuk mengemban pelaksanaan prinsip pembagian kekuasaan di daerah. Pemerintah daerah adalah Institusi eksekutif dan DPRD adalah institusi legislatif yang merupakan representasi rakyat di suatu daerah otonom. Masing-masing mempunyai tugas dan kewenangan sendiri-sendiri, namun terikat dalam tata hubungan di antara keduanya<sup>50</sup>.

Badan legislatif adalah lembaga "legislate" atau pembuat undang-undang, dimana anggota-anggota badan ini adalah wakil rakyat, oleh karena itu lazimnya badan legislatif lebih sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai representatif dari prinsip kedaulatan rakyat. Pengertian eksekutif di terjemahkan dari bahasa

---

<sup>49</sup> Ryaas Rasyid dkk. *Op.cit.* hlm:191-192.

<sup>50</sup> Bambang Yudoyon, *log. cit*, hlm: 94.

Inggris "*to execute*" yang berarti menyelenggarakan atau melaksanakan, berarti istilah "*executive*" sesungguhnya berarti penyelenggaraan, oleh sebab itu dalam bahan kepustakaan istilah "*executive*" biasanya diartikan para tenaga penyelenggara kegiatan kepemimpinan, dengan perkataan lain interpretasi yang paling lumrah diberikan tentang seorang eksekutif adalah seseorang yang karena ditunjuk atau diangkat bertindak selaku pimpinan berbagai kegiatan operasional, dalam kamus umum Bahasa Indonesia pun kita temui arti eksekutif adalah "orang yang tugasnya menangani atau mengurus urusan-urusan tertentu". Dalam kaitan dengan hal ini, eksekutif dilihat dari nomenklatur Bupati kepala Daerah.

Didalam menjalankan roda pemerintahan di daerah, Kepala Daerah (eksekutif) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (legislatif) berperan sangat penting. Kepala Daerah dan DPRD berwenang menentukan pengaturan pembangunan daerah, melalui penetapan Peraturan Daerah (Perda) dan kebijakan strategis daerah lainnya. Oleh karena itu dapat dipastikan bahwa hubungan yang baik antara pihak eksekutif Bupati dan DPRD Kabupaten sangat menentukan kinerja pembangunan daerah. Hubungan Bupati "eksekutif" dengan DPRD "legislatif" diwujudkan dalam komunikasi politik<sup>51</sup> agar terjadi sinergitas antara dua unsur penyelenggaraan pemerintahan di Daerah.

Dalam hubungan Legislatif dan Eksekutif Daerah dalam proses perumusan Peraturan Daerah maka komunikasi yang sering dilakukan

---

<sup>51</sup> Nafchuka. <http://www.digilib.ui.ac.id/opac/themes/libri2/detail.jsp?>



adalah komunikasi organisasi (antar organisasi dua lembaga) dan komunikasi antar pribadi (interpersonal). Pola Hubungan Eksekutif dan Legislatif dalam Perumusan Peraturan Daerah sebagai Proses Legislasi Dengan mengikuti kelaziman dengan teori ketatanegaraan pada umumnya maka salah satu fungsi DPR/DPRD adalah dibidang Legislasi. Fungsi Legislatif DPR tidak terlepas dari konsep "*trias politica*" yang ditawarkan oleh Montesquieu. Pendapat Montesquieu kekuasaan itu berada pada satu tangan maka kekuasaan itu sering disalah gunakan. Untuk mencegah penyalahgunaan ataupun penggunaan kekuasaan yang berlebih-lebihan maka kekuasaan itu dipisah-pisahkan<sup>52</sup> menjadi tiga bagian yang saling mengawasi antara satu dengan yang lainnya, dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, Peraturan perundang-undangan membatasi pemerintah daerah hanya mengurus bidang eksekutif dan legislatif, sementara urusan yudikatif menjadi urusan pemerintah pusat.

Dalam konteks pemerintahan daerah, untuk menjamin pelaksanaan tugas dan kewenangan agar dapat berlangsung seimbang, kepada kedua institusi ini (eksekutif dan legislatif) diberi kedudukan sejajar dalam pola kemitraan. Diantara keduanya tidak dikenal hubungan secara hirarki atau tidak berlaku hubungan atasan dan bawahan. Dengan demikian yang dikenal adalah hubungan kordinatif atau hubungan kerja sama, dann bukan hubungan sub ordinatif. Dalam hubungan horizontal ini, masing-masing institusi berada pada jalur tugas dan kewenangannya yang tidak dapat

---

<sup>52</sup> Dahlan. Thaib, *Op. cit*, hlm: 5.

diintervensi, Pemerintah Daerah tidak bisa masuk ke ranah Politik dan DPRD tidak bisa masuk ke ranah Pemerintah Daerah<sup>53</sup>.

Dalam hubungan kemitraan antara DPRD dengan Pemerintah Daerah pada tahap operasionalisasi kebijakan yang telah di sepakati bersama, tetap saja dimungkinkan adanya perbedaan-perbedaan pemikiran, pandangan, pendapat, sikap dan perilaku. Kordinasi antar kepala daerah dan DPRD tidak dimaksudkan untuk melarang atau meniadakan perbedaan-perbedaan itu. Tetapi kordinasi dimaksudkan untuk mencegah terjadinya *miss information* terhadap langkah-langkah kebijakan yang harus diambil oleh kepala daerah. Jika perlu kepala daerah melakukan forum konsultasi secara rutin dengan pimpinan DPRD dan Para pimpinan Fraksi. Baik untuk memberi penjelasan mengenai suatu kebijakan penyelenggaraan pemerintahan, maupun untuk meminta masukan-masukan yang akan dijadikan acuan dalam pelaksanaannya<sup>54</sup>. Bentuk kordinasi seperti inilah yang diinginkan dalam penyelenggaraan pemerintahan hari ini, Maju dan tidaknya suatu daerah terletak pada kemampuan eksekutif dan legislatornya dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah.

### **C. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Urusan Legislasi Daerah.**

1. DPR dan DPRD Pasca amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sejarah ketatanegaraan dan politik Indonesia menunjukkan terjadinya pasang surut peran DPRD, di satu pihak, serta peran Presiden

---

<sup>53</sup> Bambang Yudoyon. *Op. Cit.*, hlm: 95.

<sup>54</sup> *Ibid.* hlm: 97.

dan Kepala Daerah, dilain pihak. Praktek ketatanegaraan dan politik Indonesia pernah menempatkan DPR dan DPRD sedemikian kuat dalam praktek penyelenggaraan Negara. Periode ini berlangsung sejak Tahun 1950 hingga pertengahan Tahun 1959. Periode ini betul-betul menunjukkan peran DPR dan DPRD yang luar biasa. Periode ini selesai ditandai oleh dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, DPR dan DPRD benar-benar lumpuh. Peran DPR dan DPRD tidak lebih hanya sebagai tukang stempel. Bahkan lebih jauh demokrasi pun mengalami masa yang cukup suram.

Kalau diperiksa secara teliti tentang risalah perdebatan anggota Dewan Konstituante ketika menanggapi ide yang dilontarkan oleh Presiden Soekarno untuk kembali ke UUD 1945 akan ditemukan sejumlah pandangan yang sangat menarik, terutama pandangan anggota-anggota Dewan Konstituante dari kalangan Masyumi, antara lain, pandangan dari tokoh-tokoh seperti Prawoto Mangkusasmito dan Buya Hamka. Inti pandangan keduanya dalam menanggapi ide Presiden Soekarno untuk kembali ke UUD 1945 adalah Indonesia akan menjadi negara otoriter. UUD 1945 ini mengandung sejumlah kelemahan yang bersifat fundamental. Mereka sangat gigih menolak gagasan itu, tetapi mereka tidak kuasa untuk menghadapi kekuatan politik besar yang ada di depannya<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Yusril Ihza Mahendra. *Makalah ini disampaikan pada Diskusi Panel dengan tema ?Revitalisasi Tugas Dan Fungsi Dewan Pasca Perubahan UUD 1945? dan Peresmian Rumah Aspirasi Rakyat (UMAT) pada tanggal 4 Februari 2006, di Gedung Negara Istana Bung Hatta, Bukit Tinggi.*

Tindakan paling dramatis yang menandai betapa kuatnya kekuasaan Presiden Soekarno setelah keluarnya dekrit itu diawali oleh pembubaran DPR hasil Pemilu 1955. Penyebabnya sederhana, DPR menolak melakukan pengesahan Rancangan Anggaran yang diajukan oleh Presiden. Pembubaran ini segera diikuti oleh pembentukan DPR-GR. Presiden sangat gencar mengampanyekan ide-ide revolusioner dan menggunakan konsep revolusi yang dibuatnya sendiri sebagai instrumen politik untuk menghimpun semua kekuatan politik di dalam kekuasaannya (kooptasi kekuasaan). Siapa pun yang berseberangan dengannya akan mengalami nasib buruk. Partai Masyumi yang ketika itu diperlakukan semena-mena dan dipaksakan untuk membubarkan diri.

Seiring dengan perjalanan waktu, sistem ketatanegaraan dan politik yang dikembangkan Soekarno berakhir dengan sangat tragis pada 1965. Lalu muncullah berbagai ide untuk menyetatkan kembali kehidupan berbangsa dan bernegara. Gagasan negara hukum pun dikumandangkan saat itu. Namun seperti sudah diketahui oleh umum, ide-ide tersebut juga digagalkan secara sistematis. Berikutnya menjelang Sidang Istimewa MPRS pada Tahun 1967 dan Sidang Umum MPRS dilakukan pergantian sejumlah anggota DPR-GR yang tidak sedikit. Selain mereka yang dianggap tidak bersih, turut pula diberhentikan dari keanggotaan DPR adalah mereka yang aktif mengonsolidasikan gagasan negara hukum. Misalnya, mereka aktif mengusulkan pembentukan Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, pembentukan Undang-undang Pemilu,

pembentukan Undang-undang Anti Korupsi. Mereka juga sangat kritis terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah yang sedang menguat saat itu.

Sejak saat itu hingga Tahun 1998, peran DPR dan DPRD tidak lebih hanya sebagai tukang stempel. Bahkan DPRD dirumuskan sebagai bagian dari pemerintah daerah. Hal ini diperparah lagi oleh sistem dan praktek politik yang dikembangkan secara nasional selama pemerintahan Presiden Soeharto, praktek demokrasi yang semu, hak-hak rakyat dikerangkeng selama sekian dekade.

## 2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasca Amandemen UUD 1945.

Tata negara dan politik merupakan dua hal yang berbeda. Tetapi, keduanya memiliki hubungan yang sangat erat dan saling mempengaruhi. Hubungan kedua bidang ini bersifat fungsional. Postur ketatanegaraan suatu negara sangat ditentukan oleh postur politik yang dikembangkan oleh partai-partai politik di negara itu. Demikian pula sebaliknya, sistem politik suatu negara juga sangat ditentukan oleh sistem ketata-negaraan yang dibangun di negara tersebut.

Pembentukan hukum akan mengikuti struktur sosial politik dari masing-masing negara. Bagi negara yang menganut konfigurasi politik otoriter, maka pembentukan hukumnya akan memperhatikan ciri yang otoriterian juga. Sedangkan manakala proses pembentukan hukum (*legislasi*) tersebut di tempatkan dalam konteks struktur sosial-politik dari negara demokrasi, niscaya didalamnya akan terjadi kompromi dan

konflik-konflik nilai dan kepentingan yang berbeda-beda dalam masyarakat<sup>56</sup>.

Undang-undang Dasar 1945 (sebelum diamandemen), memang, harus diakui masih mengandung sejumlah kelemahan yang cukup mendasar. Bahkan, kalau ditarik ke belakang, kelemahan UUD 1945 itu sudah diketahui sejak 1950-an. Itulah sebabnya, Dewan Konstituante dibentuk yang bertugas membuat UUD baru. Dewan Konstituante, sebenarnya, tidak bisa dikatakan gagal dalam menjalankan tugasnya untuk membuat UUD 1945. Lebih tepatnya dikatakan bahwa Dewan Konstituante digagalkan oleh konspirasi kekuatan-kekuatan politik dominan waktu itu. Pembubaran Dewan Konstituante yang ditandai oleh dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, sesungguhnya, menandai babak baru hancurnya peran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), juga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Bahkan, perubahan tersebut menghancurkan seluruh tatanan politik demokratis yang telah terbangun sebelumnya<sup>57</sup>.

Peran DPR dan DPRD: Antara persepsi tata negara dan politik tata negara dan politik merupakan dua hal yang berbeda. Tetapi, keduanya memiliki hubungan yang sangat erat dan saling mempengaruhi. Hubungan kedua bidang ini bersifat fungsional. Postur ketatanegaraan

---

<sup>56</sup> Satjipto Rahadjo. *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*. Alumni. Bandung. 1980. hlm: 40.

<sup>57</sup> Yusril Ihza Mahendra. *Makalah ini disampaikan pada Diskusi Panel dengan tema ?Revitalisasi Tugas Dan Fungsi Dewan Pasca Perubahan UUD 1945? dan Peresmian Rumah Aspirasi Rakyat (UMAT)*, disampaikan pada seminar di Gedung Negara Istana Bung Hatta, Bukit Tinggi. pada tanggal 4 Februari 2006. hlm:3.

suatu negara sangat ditentukan oleh postur politik yang dikembangkan oleh partai-partai politik di negara itu. Demikian pula sebaliknya, sistem politik suatu negara juga sangat ditentukan oleh sistem ketata-negaraan yang dibangun di negara tersebut. Pola-pola relasi antara kedua bidang itu juga sangat ditentukan oleh kebudayaan politik dan hukum yang berkembang. Budaya politik dapat diibaratkan sebagai ruh tata negara. Karena itu, sebaik apa pun pengaturan kekuasaan negara dalam UUD maupun undang-undang yang ada di bawahnya tidak akan menolong untuk membuat penyelenggaraan negara menjadi stabil dan baik jika budaya-politiknya tidak cukup mendukung.

Perancis dan Inggris adalah dua negara yang pantas digunakan sebagai contoh tentang soal ini. Perancis memiliki dua belas pemerintahan. Pada saat yang sama, Inggris hanya memiliki dua pemerintahan. Perancis memiliki konstitusi tertulis, bahkan Perancis dikenal sebagai negara yang paling produktif dalam membuat konstitusi. Sebaliknya, Inggris adalah negara yang tidak memiliki konstitusi tertulis. Menariknya, sistem pemerintahan kedua negara ini sama, yakni parlementer, tetapi sistem politik Inggris lebih stabil.

Disinilah letak urgensinya fondasi budaya politik dalam praktek bernegara. Tetapi, justru di sini pula letak kekeliruannya sehingga pemikiran-pemikiran yang secara substansial bersifat pemikiran politik dianggap pemikiran tata negara. Pemikiran politik hanya berurusan dan berkaitan dengan deskripsi-deskripsi dan fenomena-fenomena sosiologis;

sedangkan pemikiran tata negara bertolak dari norma dan kaidah hukum formal. Sanksi politik tidak dapat dieksekusi, sedangkan sanksi hukum tata negara dapat dieksekusi. Namun, dalam hal ini, sangat diperlukan konstelasi politik tertentu untuk dapat mendukung pelaksanaannya.

Sanksi politik bisa sangat berbahaya dan mematikan. Sanksi ini dilatar-belakangi dan didorong oleh motif-motif politik. Seringkali sanksi politik itu mengambil bentuk-bentuk seperti fitnah yang berujung pada upaya pembunuhan karakter ( *character assassination* ) seseorang yang tentu saja jauh lebih kejam dari pada sanksi hukum formal. Karena sanksi politik tidak diambil melalui proses yang baku dan formal, ia dapat berbentuk segala tindakan yang sangat berbahaya. Kita sering mendengar perkataan tokoh-tokoh politik bahwa DPR dan DPRD adalah institusi politik. Pernyataan ini tidak salah, tetapi sangat keliru kalau DPR dan DPRD hanya dianggap sebagai institusi politik. Institusi-institusi ini (DPR dan DPRD) juga merupakan institusi hukum. Institusi inilah yang bertugas merumuskan pemikiran-pemikiran dan ide-ide politik menjadi sebuah undang-undang <sup>58</sup> yang kemudian diberlakukan demi kemaslahatan masyarakat umum.

Hal yang sangat menarik, jauh sebelum UUD 1945 diubah, pemerintah dan DPR telah mengambil langkah cepat dengan melakukan perubahan terhadap UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, dan dibuatlah UU Nomor 22 Tahun 1999

---

<sup>58</sup> *Ibid.* hlm: 3.



tentang Pemerintahan Daerah. Kombinasi antara kelemahan peran DPRD pada masa lalu dan kemauan untuk meningkatkan akuntabilitas pemerintahan di daerah, UU Nomor 22 Tahun 1999 itu cenderung untuk mengikuti logika sistem pemerintahan parlementer. Hal itu terlihat jelas pada pasal 31 ayat (2) yang selengkapnya berisi ketentuan berikut: Dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai Kepala Daerah, Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Provinsi. Sungguh pun bukan merupakan satu-satunya sebab, rumusan tersebut telah mendorong DPRD berperan sedemikian aktif. Perannya tampak seolah-olah keluar dari konsep desentralisasi, lalu bergeser ke konsep devolusi. Ini terjadi karena hampir tidak ada satupun anggota DPRD yang dimintai pertanggungjawaban hukum oleh aparat hukum, dan tidak sedikit pula yang diajukan ke pengadilan dan divonis sebagai narapidana.

Perubahan konstitusi Indonesia pasca Reformasi, berimplikasi juga bagi daerah Otonom, daerah otonomi berwenang terhadap pengaturan kekuasaan legislasi di Daerah. Pasal 18 ayat (6) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lainnya untuk melaksanakan Otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah bagi Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia, menjadi instrumen yuridis operasional untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah. Dalam konteks otonomi daerah, Perda merupakan instrumen pengendali terhadap pelaksanaan otonomi daerah, hal ini disebabkan

karena esensi otonomi daerah itu adalah kemandirian atau keleluasaan, dan bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan pemerintah yang merdeka, kemandirian itu sendiri mengandung arti bahwa daerah berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangga pemerintahannya sendiri. Kewenangan mengatur disini mengandung arti bahwa daerah yang bersangkutan berhak membuat produk hukum berupa peraturan perundang-undangan yang antara lain diberi nama Perda.

Kewenangan pemerintah daerah dalam menetapkan perda beserta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah lainnya ini diatur dengan undang-undang. Pasal 18 ayat (6) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, kemudian dijabarkan lebih lanjut melalui UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 41 disebutkan bahwa: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki *fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan*. Ketentuan ini menunjukkan bahwa yang memiliki fungsi legislasi adalah DPRD. Sejalan dengan fungsi legislasi yang dimiliki tersebut, menurut Pasal 42 ayat (1) huruf a, secara institusional DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Di samping itu berdasarkan Pasal 44 ayat (1) huruf a, secara individu anggota DPRD juga mempunyai hak untuk mengajukan rancangan Perda (Raperda). Memperhatikan ketentuan tersebut dapat diketengahkan bahwa pada dasarnya fungsi membentuk

Perda (legislasi perda) itu ada pada DPRD<sup>59</sup>. DPRD juga membuat Perda, terutama yang berkenaan dengan peningkatan pendapatan asli daerah. Namun, untuk hal ini, harus diakui bahwa ada hubungan yang sangat jelas dengan ketidak-jelasan konsep otonomi fiskal yang digariskan oleh pemerintah pusat. Akibat yang kemudian muncul ke permukaan adalah daerah seringkali merasa bingung dan ringkih dalam menetapkan bidang-bidang objek pajak yang sah yang sejalan dengan politik fiskal pemerintah pusat. Kenyataan itu mendorong pemerintah untuk melakukan lagi perubahan terhadap UU Nomor 22 Tahun 1999 sehingga dibuatlah UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Dilihat dari segi waktu pembuatannya, undang-undang ini dibuat setelah terjadi perubahan UUD 1945. Prinsip-prinsip otonomi daerah pun telah digariskan dalam UUD 1945. Demikian pula dengan sistem pemerintahan nasional. Itulah sebabnya, segala ketentuan tentang pertanggung-jawaban Kepala Daerah dihapuskan. Namun hemat penulis, anggota DPRD tidak perlu cemas karena, sebagaimana telah disebutkan dimuka, postur hubungan dan peran legislatif tidak bergantung semata-mata pada rumusan undang-undang tentang tugas dan wewenangnya,<sup>60</sup> namun esensi dari niat membangun yang menjadi hal utama dalam penyelenggaraan pemerintahan sehingga rakyat dapat menikmati buah dari otonomi daerah itu sendiri.

---

<sup>59</sup> Sitajudin, Anis Ibrahim, Nurudin Hady, Umar Sholahuddin.. *Op. cit.* hlm: 7

<sup>60</sup> Website Resmi -Sekretariat Negara Republik Indonesia. [www.indonesia.go.id](http://www.indonesia.go.id). diakses Rabu, 24 Februari 2010

Satu hal yang ingin ditekankan adalah bahwa anggota DPRD harus mengerti secara benar peraturan perundang-undangan yang berlaku. Seperti kita ketahui bersama bahwa setiap undang-undang memerlukan tafsir, dan tafsir atas teks-teks hukum itu memiliki kaidah-kaidah dan norma-norma sendiri. Sedikit saja keliru dalam menafsirkan suatu teks, akibat yang terjadi akan sangat fatal. Karena itu, menghindari motivasi politik dalam menafsir teks-teks hukum akan lebih baik dan selamat. Anggota DPR/DPRD perlu benar-benar memahami hukum agar dalam menjalankan fungsinya, dalam konteks ini fungsi legislasi dapat dijalankan secara baik.

### **BAB III**

## **PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI TINGKAT DAERAH.**

### **A. Proses Pembentukan Peraturan Daerah.**

Salah satu tiang utama dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara adalah pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, harmonis, dan mudah diterapkan dalam masyarakat<sup>61</sup>. Didalam Hestu Cipto Handoyo, Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa suatu peraturan prundang-undangan menghasilkan peraturan yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Bersifat umum dan komprehensif, dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat yang khusus dan terbatas.
2. Bersifat universal. Peraturan perundang-undangan diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkritnya. Oleh sebab itu peraturan perundang-undangan tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja<sup>62</sup>.

Pembentukan undang-undang atau Perda pada prinsipnya merupakan proses pembuatan yang dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik perumusan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan (sosialisasi). Dalam hubungannya dengan pembentukan undang-undang di Indonesia, terutama dilihat dari prespektif hukum positif, proses pembentukan undang-undang merupakan kewenangan yang diberikan oleh konstitusi (Undang-undang Dasar) kepada lembaga atau organisasi

---

<sup>61</sup> Maria Farida Indrati S. *Op. cit.* hlm: 1.

<sup>62</sup> B Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Univ.Atmajaya. Yogyakarta. 2008. hlm: 153

pembentuk Undang-undang<sup>63</sup> di Indonesia adalah DPR dan DPRD ditingkat daerah.

Pembentukan Undang-undang atau Perda, adalah bagian dari aktifitas dalam mengatur masyarakat yang terdiri atas gabungan individu-individu manusia dengan segala dimensinya, sehingga merancang dan membentuk Undang-undang atau Perda ditingkat daerah yang dapat diterima di masyarakat luas merupakan pekerjaan yang sulit. Kesulitan ini terletak pada kenyataan bahwa kegiatan pembentukan Undang-undang atau Perda adalah suatu bentuk komunikasi antara lembaga yang menetapkan pemegang kekuasaan legislasi dengan rakyat dalam suatu negara<sup>64</sup>.

Pembentukan peraturan daerah adalah proses pembuatan peraturan daerah yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, perumusan, teknik penyusunan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Dalam mempersiapkan pembahasan dan pengesahan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah, harus berpedoman kepada peraturan perundang-undangan. Peraturan daerah akan lebih operasional lagi jika dalam pembentukannya tidak hanya terikat pada asas legalitas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 136-147 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, tetapi perlu dilengkapi dengan hasil penelitian yang mendalam terhadap subjek dan objek hukum yang hendak diatur, serta diawali dengan pembentukan naskah

---

<sup>63</sup> Yuliandri, *op.cit.* hlm:69

<sup>64</sup> Saifudin. *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. FH UII Press. Jogjakarta. 2009. hlm: 1

akademik terlebih dahulu<sup>65</sup>. Pada saat kita sedang menyusun peraturan perundang-undangan, termasuk di dalamnya adalah menyusun perda, Prof Dr Satjipto Rahardjo mengingatkan pada kita semua bahwa hukum tidak berawal dari hukum itu sendiri, melainkan berawal dari manusia dan kemanusiaan<sup>66</sup>. Dengan demikian yang menentukan karya kita dibidang legislasi, dan penegakannya adalah determinasi bahwa “hukum adalah untuk manusia”. Artinya bahwa manusia dan kemanusiaan menjadi wacana yang utama dalam proses-proses tersebut. Pada sisi lain, apabila kita tidak menggunakan paradigma ini, maka hukum yang akan menjadi wacana pokok dan kemanusiaan hanya akan menjadi asesories belaka. Peraturan perundang-undangan haruslah dimaknai lebih daripada sekedar hukum yang tertulis, tetapi haruslah menjadi hukum yang hidup dan berhati nurani. Peraturan perundang-undangan tidak berada dalam ruang hampa, tidak bersifat esoteric, melainkan berada dalam ruang kehidupan sosial yang penuh pergulatan kemanusiaan dan kemasyarakatan dalam lingkungan geopolitik dan geostrategis yang dinamis. Pada hakekatnya pembuatan Perda adalah sebuah proses memberi bentuk terhadap sejumlah keinginan dan pemberian bentuk tersebut dirumuskan melalui bahasa kedalam norma yang tertulis.

Dalam setiap pembentukan Peraturan Daerah, tidak dapat melepaskan diri dari apakah tujuan kita mengatur. Setiap Peraturan Daerah yang dibuat harus mampu mewujudkan tujuan pengaturan itu sendiri, antara

---

<sup>65</sup> Suko Waluyo, *Otonomi Daerah Dalam Negara Hukum Indonesia, Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*. Faza Media. Jakarta. 2006. hlm: 127

<sup>66</sup>Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, UKI Press, Jogjakarta.2006, hlm: 55

lain: 1) menciptakan kepastian hukum; 2) mewujudkan keadilan; 3) memberikan kemanfaatan sosial. Untuk mewujudkan tujuan pengaturan tersebut di atas, Peraturan Daerah harus dapat berfungsi sebagai: a. alat kontrol sosial; b. alat rekayasa sosial; c. mekanisme integrasi; d. alat pemberdayaan sosial.

Landasan hukum perlu diperhatikan agar Peraturan Daerah dapat berfungsi secara optimal dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara sebagaimana yang diharapkan oleh pembentuknya, ada beberapa landasan yang harus diperhatikan sebelum menyusunnya, yaitu: Pertama, landasan filosofis landasan filosofis adalah landasan yang berkaitan dengan dasar atau ideologi negara. Setiap masyarakat mengharapkan agar hukum itu dapat menciptakan keadilan, ketertiban, dan kesejahteraan. Hal ini disebut juga dengan cita hukum, yaitu berkaitan dengan baik dan buruk, adil atau tidak. Hukum diharapkan mencerminkan nilai-nilai yang tumbuh dan dirasa adil dalam masyarakat. Dalam kaitan ini, penyusunan Peraturan Daerah harus memperhatikan secara sungguh-sungguh nilai-nilai (cita hukum) yang terkandung dalam Pancasila. Kedua landasan yuridis, Landasan yuridis sangat penting dalam penyusunan Peraturan Daerah, dalam hal ini berkaitan dengan: Pertama, keharusan adanya kewenangan dari pembuat Peraturan Daerah. Hal ini mengandung makna bahwa setiap Peraturan Daerah harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Ketiga landasan sosiologis, Landasan sosiologis adalah landasan yang berkaitan dengan kondisi atau kenyataan empiris yang hidup dalam masyarakat. Kondisi atau kenyataan ini dapat



berupa kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan dan harapan masyarakat. Dengan memperhatikan kondisi semacam ini Peraturan Daerah diharapkan dapat diterima oleh masyarakat dan mempunyai daya laku secara efektif (*living law*)<sup>67</sup>.

Adapun instrumen perencanaan Perda dilakukan dalam Prolegda yang disusun bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah. Persiapan Raperda dapat berasal dari Pemerintah Daerah atau berasal dari usul inisiatif DPRD (hak inisiatif). Berkaitan dengan tahapan-tahapan tersebut diatas, maka sesungguhnya peranan DPRD dalam menjalankan fungsi legislasinya bertumpu pada tiga pengertian. Tercakup dalam pengertian fungsi legislasi adalah: Prakarsa pembuatan Undang-undang (*legislative initiation*); Pembahasan rancangan Undang-undang (*law making process*); serta persetujuan atas pengesahan rancangan peraturan daerah (*law enactment approval*). Inisiatif Pembuatan Perda dalam rangka tertib administrasi dan peningkatan kualitas produk hukum daerah, diperlukan suatu proses atau prosedur penyusunan Perda agar lebih terarah dan terkoordinasi. Hal ini disebabkan dalam pembentukan Perda perlu adanya persiapan yang matang dan mendalam, antara lain pengetahuan mengenai materi muatan yang akan diatur dalam Perda, pengetahuan tentang bagaimana menuangkan materi muatan tersebut ke dalam Perda secara singkat tetapi jelas dengan bahasa yang baik serta mudah dipahami, disusun secara sistematis tanpa meninggalkan tata

---

<sup>67</sup> *Ibid.* hlm: 56-57.

cara yang sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia dalam penyusunan kalimatnya.

Proses Penyiapan Ranperda di lingkungan DPRD Berdasarkan amandemen I dan II Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-undang dan berdasarkan Pasal 21 ayat (1) UUD 1945, anggota-anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan Undang-undang. Begitu pula di tingkat daerah, DPRD memegang kekuasaan membentuk Perda dan anggota DPRD berhak mengajukan usul Ranperda. Dalam pelaksanaannya Ranperda dari lingkungan DPRD diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib DPRD masing-masing daerah. Pembahasan Ranperda atas inisiatif DPRD dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah atau unit kerja yang ditunjuk oleh Kepala Daerah. Setelah itu juga dibentuk Tim Asistensi dengan Sekretariat Daerah atau berada di Biro/Bagian Hukum sekretariat daerah<sup>68</sup>. Dibukanya peluang yang sama baik Kepala Daerah maupun bagi DPRD untuk berprakarsa dan berinisiatif dalam menyusun rancangan Peraturan Daerah, tidak terlepas dari tujuan otonomi daerah itu sendiri. Dengan prinsip otonomi seluas-luasnya daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan dilaur yang menjadi urusan pemerintah pusat. Karena itu pula daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah, yang salah satunya adalah dengan jalan membentuk peraturan daerah, dengan demikian diharapkan daerah mampu memajukan pembangunan di daerahnya masing-masing.

---

<sup>68</sup> Boy Yendra Tamin, *Fungsi Legislasi DPRD dan Pembentukan Peraturan Daerah*, diunduh dari <http://boyyendratamin.com/artikel-9-fungsi-legislasi-dprd-dan-pembentukan-peraturan-daerah.html>, tanggal 10 Juli 2009.

Fungsi legislasi adalah suatu proses untuk mengakomodasi berbagai kepentingan para pihak pemangku kepentingan (*stakeholders*), untuk menetapkan bagaimana pembentukan pembangunan di Daerah akan dilaksanakan. Oleh karena itu fungsi ini dapat mempengaruhi karakter dan profil Daerah melalui Peraturan Daerah sebagai produknya. Di samping itu, sebagai produk hukum daerah, maka Peraturan Daerah merupakan komitmen bersama para pihak pemangku kepentingan daerah yang mempunyai kekuatan paksa (*coercive*). Dengan demikian fungsi legislasi mempunyai arti yang sangat penting untuk menciptakan keadaan masyarakat yang diinginkan (sesuai *social engineering*) maupun sebagai pencipta keadilan sosial bagi masyarakat.

Mengingat arti penting dari fungsi legislasi bagi penyelenggaraan desentralisasi, maka perlu penjabaran secara lebih rinci mengenai peranan legislasi yang produknya berbentuk Peraturan Daerah (Perda). Peranan tersebut meliputi : Satu (1); Peraturan Daerah (PERDA) menentukan arah pembangunan dan pemerintahan di Daerah. Dua (2); Peraturan Daerah (PERDA) sebagai dasar perumusan atas kebijakan di daerah. Tiga (3); Peraturan Daerah (PERDA) sebagai kontrak social di masyarakat. Empat (4); Peraturan daerah (PERDA) sebagai pendukung pembentukan perangkat daerah dan susunan organisasi perangkat Daerah. Sebagai kebijakan publik tertinggi di Daerah, Perda harus menjadi acuan seluruh kebijakan yang dibuat termasuk di dalamnya sebagai acuan Daerah dalam menyusun program pembangunan Daerah. Contoh konkretnya adalah Perda tentang Rencana

Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) atau Rencana Strategik Daerah (RENSTRADA). Pada masa lalu dikenal proses legislasi di Daerah lebih didominasi oleh Pemerintah Daerah (Kepala Daerah), sedangkan peranan DPRD tidak lebih dari hanya tukang stempel dari produk perundang-undangan di daerah. Kondisi ini tidak dapat dimungkiri karena sistem penyelenggaraan Pemerintahan Daerah pada masa itu memang begitu adanya. Bahkan karena DPRD sudah menjadi bagian dari Pemerintah Daerah, maka DPRD cenderung hanya mengikuti saja kemauan Kepala Daerah. Lahirnya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah membawa nuansa baru dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Keberadaan DPRD dipisahkan dari Pemerintah Daerah sehingga secara yuridis, peranan dan fungsi DPRD lebih ditingkatkan menjadi mitra sejajar dengan Pemerintah Daerah. Kondisi ini berpeluang memberdayakan DPRD sebagai lembaga legislatif di Daerah. Selanjutnya melalui Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan penyempurnaan dari Undang-undang 22 Tahun 1999, fungsi DPRD lebih dipertegas lagi sebagai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Hal ini jelas semakin memperkuat posisi DPRD sebagai perwakilan rakyat di Daerah untuk menyuarakan aspirasi dan kepentingan masyarakat dalam proses legislasi di Daerah<sup>69</sup>.

Pengaturan tentang legislasi Perda dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sedikit berbeda, yakni ada yang tetap, ada yang dihilangkan,

---

<sup>69</sup> Peran serta Masyarakat Dalam Penyusunan Program Legislasi Di Daerah .  
www.legalitas.org . diakses Agustus 2010

dan ada yang ditambahkan, dibandingkan dengan ketentuan legislasi Perda dalam UUP3. Di samping tidak mengatur tentang program legislasi daerah (Prolegda) dan sosialisasi Perda, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menambah ketentuan baru yang berupa kewajiban daerah untuk menyampaikan Ranperda yang telah disetujui bersama Kepala Daerah, kepada pemerintah pusat untuk selanjutnya diklarifikasi dan dievaluasi.

Mengikuti ketentuan dalam Undang-undang Pedoman Pembuatan Peraturan perundang-undangan (UUP3) maupun, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 secara singkat dapat di ketengahkan tentang tahapan dalam legislasi Perda sebagai berikut<sup>70</sup>: Satu (1); Tahap perencanaan, dua (2); Tahap persiapan, Tiga (3); Tahap pembahasan, persetujuan bersama, dan penetapan/ pengesahan, empat (4); Tahap penyebarluasan dan partisipasi masyarakat, lima (5); Tahap klarifikasi dan evaluasi (hanya diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004), enam (6); Tahap pengundangan dan sosialisasi.

Tahap Perencanaan: Agar dalam pembentukan PERDA dapat dilaksanakan secara terencana dan tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional, maka legislasi PERDA perlu dilakukan berdasarkan Program Legislasi Daerah (PROLEGDA), yang disusun secara bersama-sama antara DPRD dengan Pemerintah Daerah. Di dalamnya ditetapkan skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat.

Tahap Persiapan: Dalam tahap persiapan ini hanya ada dua lembaga yang dapat memprakarsai persiapan PERDA (yang berupa

---

<sup>70</sup> Sirajudin. dkk. *Op.cit.* hlm:10

RAPERDA), yakni dari DPRD (lazim disebut dengan usul inisiatif) dan dari Kepala Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota). Ketentuan tentang tata cara mempersiapkan RAPERDA usul inisiatif lebih lanjut diatur dalam TATIB DPRD. Sedangkan tata cara mempersiapkan RAPERDA dari eksekutif Daerah akan diatur dengan Peraturan Presiden (PERPRES). RAPERDA yang disiapkan Kepala Daerah disampaikan dengan surat pengantar Kepala Daerah kepada DPRD. Sedangkan RAPERDA usul inisiatif DPRD disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk dibahas dalam rangka diperoleh keputusan bersama. Tahap pembahasan dan penetapan/pengesahan. Pembahasan Ranperda antara DPRD dengan Kepala Daerah dilakukan di DPRD. Pembahasan bersama tersebut dilakukan melalui empat tingkat pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan tersebut dilakukan melalui rapat komisi/paniti/alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi dan paripurna. Sedangkan ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan Perda diatur dengan peraturan Tatib DPRD. Raperda yang telah disetujui bersama, oleh pimpinan DPRD disampaikan kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan dan disahkan menjadi Perda. Jangka waktu penyampaian Ranperda tersebut paling lambat tujuh hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Ranperda tidak ditandatangani Kepala Daerah paling lambat tiga puluh hari sejak Ranperda disetujui bersama, maka Ranperda sah dan wajib diundangkan.

Tahap penyebarluasan dan partisipasi publik: Agar masyarakat luas mengetahui adanya rancangan PERDA, maka Ranperda disebarkan ke

masyarakat, yang masing-masing dilaksanakan Sekretariat DPRD dan sekretariat Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota. Di samping itu masyarakat juga berhak berpartisipasi dalam legislasi PERDA, yaitu dengan cara memberikan masukan secara lisan maupun tertulis yang dilakukan pada tahap penyiapan dan pembahasan PERDA. Ketentuan normatif hak masyarakat yang demikian itu selanjutnya akan dirumuskan dalam TATIB DPRD. Hak masyarakat demikian ini sebagai ketentuan yang relatif, sebab masih bergantung pada aturan yang dibuat DPRD dalam rangka menjamin keikutsertaan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan PERDA.

Tahap klarifikasi dan evaluasi: Ketentuan tentang tahap klarifikasi dan evaluasi hanya diatur oleh UU No. 32 Tahun 2004. Ketentuan ini berimplikasi pada proses pengesahan dan pengundangan PERDA. Proses klarifikasi dan evaluasi ini merupakan konsekuensi dari kewenangan pengawasan yang dimiliki Pemerintah Pusat. Penjelasan angka 9 Undang-undang Nomor. 32 Tahun 2004 diantaranya menyebutkan bahwa dalam hal pengawasan terhadap rancangan Peraturan Daerah, pemerintah melakukan dua (2) cara sebagai berikut<sup>71</sup>:

- 1) Pengawasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda), yaitu yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR sebelum disahkan oleh Kepala Daerah, terlebih dahulu di evaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda Provinsi, dan oleh Gubernur untuk daerah Kabupaten/Kota. Mekanisme ini dilakukan agar peraturan tentang hal-hal tersebut dapat mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal.
- 2) Pengawasan terhadap semua peraturan daerah diluar yang termasuk angka satu (1), yaitu setiap Peraturan Daerah wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk Provinsi, dan oleh Gubernur

---

<sup>71</sup>*Ibid.* hlm: 11

untuk Kabupaten/Kota untuk memperoleh klarifikasi. Terhadap Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku. Hal ini memperhatikan adanya kontrol preventif maupun represif Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Pengundangan dan sosialisasi. Agar setiap orang mengetahui, maka setiap Perda harus diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah. Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dilaksanakan oleh Sekertaris Daerah (SEKDA). Ketentuan normatif demikian ini dalam ilmu hukum lazim disebut sebagai fiksi hukum. Kemudian Pemerintah Daerah wajib menyebar luaskan Peraturan Daerah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah.

Proses pengundangan suatu produk legislasi kedalam Lembaran Negara atau Lembaran daerah perlu dilakukan setelah produk legislasi tersebut telah di sepakati DPR RI atau DPRD ditingkat daerah agar semua produk legislasi tertata secara administrasi dengan rapih.

## **B. Urgensi Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Produk Legislasi Daerah.**

Negara demokrasi adalah negara yang menungkinkan partisipasi rakyat berlangsung secara penuh dalam urusan-urusan Negara<sup>72</sup>. Indoneisa adalah salah satu negara hukum yang menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi, dimana rakyat adalah pemilik kekuasaan, partisipasi masyarakat adalah mutlak dalam setiap pembentukan hukum.

Konsep partisipasi terkait dengan konsep demokrasi, sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon bahwa di tahun 1960 muncul konsep demokrasi partisipasi. Dalam konsep ini rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan. Dalam

---

<sup>72</sup> B Hestu Cipto Handoyo, *Op.cit.* hlm:151



sebagaimana dikemukakan oleh Burkens dalam buku yang berjudul “*Beginselen van de democratische rechtsstaat*” bahwa<sup>73</sup>:

1. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia
2. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih;
3. Setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul;
4. Badan perwakilan rakyat mempengaruhi pengambilan keputusan melalui sarana “(*mede*) *beslissing-recht*” (hak untuk ikut memutuskan keputusan dan atau melalui wewenang pengawas;
5. Asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka;
6. Dihormatinya hak-hak kaum minoritas. Asas keterbukaan sebagai salah satu syarat minimum dari demokrasi terungkap pula dalam pendapat Couwenberg dan Sri Soemantri Mertosoewignjo.

Sementara itu menurut Sad Dian Utomo ada empat (4) manfaat partisipasi dalam pembuatan Perda , termasuk dalam pembuatan<sup>74</sup>:

1. Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik.
2. Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan melihat dalam pembuatan kebijakan publik.
3. Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif.
4. Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat.

Frans Magnis Suseno mengutarakan bahwa: faham demokrasi atau kedaulatan rakyat mengandung makna pemerintahan negara tetap dibawah kontrol masyarakat. Kontrol ini melalui dua sarana: sarana langsung melalui pemilihan para wakil rakyat dan secara tidak langsung melalui keterbukaan pengambilan keputusan. Pemilihan wakil rakyat

---

<sup>73</sup> Mahendra Putra Kurnia, dkk. *Pedoman Naskah Skademik PERDA Partisipatif (Urgensi, Strategi, dan Proses Bagi Pembentukan Perda yang Baik)*. Kreasi Total Media (KTM). Yogyakarta , 2007. hlm:22.

<sup>74</sup> Indra J. Piliang.. dkk, *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*. Yayasan Harkat Bangsa. Jakarta, 2003. hlm :267-272.

berkonsekuensi pada adanya pertanggungjawaban, sedangkan dalam keterbukaan pengambilan keputusan merupakan suatu keharusan, karena pemerintah bertindak demi dan atas nama seluruh masyarakat, maka seluruh masyarakat perlu mengetahui apa yang dilakukan para wakilnya. Bukan saja berhak mengetahui, juga berhak berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan<sup>75</sup>. Sejatinya tujuan dasar dari peran serta masyarakat adalah untuk memberikan masukan dan pemikiran yang berguna dari warga negara dan masyarakat yang berkepentingan *publick interes* dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan atau penciptaan hukum, karena dengan melibatkan masyarakat pemangku kepentingan, pengambil keputusan atau pencipta sumber hukum dapat menangkap pandangan masyarakat<sup>76</sup> yang disampaikan pemangku kepentingan guna menyempurnakan konsep penciptaan hukum yang telah ada untuk kemudian diterapkan dalam kehidupan bermasyarakat. Pandangan dan reaksi masyarakat itu, sebaliknya akan menolong pengambil keputusan (*stakeholder*) untuk menentukan prioritas, kepentingan dan arah yang pasti dari berbagai faktor. Selain itu, partisipasi publik juga merupakan pemenuhan terhadap etika politik yang menempatkan rakyat sebagai sumber kekuasaan dan kedaulatan. Menurut Sad Dian Utomo dalam Indra J.

---

<sup>75</sup> Frans Magni Suseno, *Etika Politik Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, PT Gramedia. Jakarta, 1987. hlm: 289-290

<sup>76</sup> Ni Made Ari Y. G dan Anak Agung Sri Untari, *Pertisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan Daerah*, Makalah dalam Jurnal Kertha Patrika Vol. 33, Nomor: 1, Januari 2008.

Piliang, manfaat partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk dalam pembuatan peraturan daerah adalah<sup>77</sup>:

1. Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik.
2. Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik.
3. Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif.
4. Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat.

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu bentuk partisipasi politik masyarakat yang sangat penting dalam rangka menciptakan *good governance*. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (Perda) dapat kita lihat dalam Pasal 96 Ayat (1) dan Ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud tersebut dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi dan/atau seminar, lokakarya dan/atau diskusi. Senada dengan hal tersebut, dalam Pasal 139 Ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 juga terdapat ketentuan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda.

Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa: konsep partisipasi masyarakat berkaitan dengan konsep keterbukaan. Dalam artian, tanpa

---

<sup>77</sup> Indra J. Piliang, dkk, *Op.cit.* hlm: 89.

keterbukaan pemerintahan tidak mungkin masyarakat dapat melakukan peranserta dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan. Kaitannya dengan partisipasi publik atau partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah merupakan hak masyarakat, yang dapat dilakukan baik dalam tahap persiapan maupun tahap pembahasan. Dalam konteks hak asasi manusia, setiap hak yang melekat pada masyarakat menimbulkan kewajiban pemerintah, sehingga haruslah jelas pengaturan mengenai kewajiban Pemerintahan Daerah untuk memenuhi hak atas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda tersebut, karena Produk hukum yang dihasilkan dalam bentuk Perda akan mengatur tata kehidupan khalayak banyak. Pelibatan masyarakat dalam pembuatan perda adalah konsekwensi dari terbukanya kran demokrasi, dan kecerdasan masyarakat itu sendiri sudah mulai nampak, sehingga sudah semestinya dilibatkan secara langsung dalam setiap pengambilan keputusan dan pembuatan regulasi, seperti perda. Masyarakat atau kelompok-kelompok masyarakat, para *stake holder*, (mahasiswa dan akademisi) saatnya dilibatkan secara langsung dalam membicarakan kepentingan publik, dan setiap perancangan dan pembuatan perda. Keharusan melibatkan masyarakat secara langsung dalam setiap pengambilan keputusan publik, termasuk perancangan dan pembuatan perda adalah amanah undang-undang.

Hal senada juga di kemukakan Sri Soemantri bahwa ide demokrasi menjelmakan dirinya dalam lima hal, dua diantaranya adalah: pemerintah harus bersikap terbuka (*openbaarheid van bestuur*) dan

dimungkinkannya rakyat yang berkepentingan menyampaikan keluhannya mengenai tindakan-tindakan pejabat yang dianggap merugikan<sup>78</sup>. Dari penjelasan sebelumnya, jelas menunjukkan bahwa dalam proses pengambilan keputusan, termasuk pengambilan keputusan dalam bentuk Perda, terdapat hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan perda yaitu memberi masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam persiapan maupun pembahasan rancangan perda.

Undang-undangan Nomor 10 Tahun 2004 Pasal 10 mengamanatkan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah. Selanjutnya dalam Pasal 39 ayat (1) Undang-Undang 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka pemyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah. Partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menyusun dan membentuk rancangan peraturan daerah atau Perda. Ada dua sumber partisipasi; *pertama*; dari unsur pemerintahan diluar DPRD dan pemerintah daeraah, seperti polisi, kejaksaan, pengadilan, perguruan tinggi dan lain-lain. *Kedua* dari masyarakat, baik individual seperti ahli-ahli atau yang memiliki pengalaman atau dari kelompok seperti LSM. Mengikutsertakan pihak-pihak luar DPRD dan pemerintah daerah sangat penting untuk (i) menjaring pengetahuan,

---

<sup>78</sup> Sri Soemantri M. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Alumni, Bandung, 1992. hlm: 29.

keahlian atau pengalaman masyarakat sehingga Perda benar-benar memenuhi syarat peraturan perundang-undangan yang baik; (ii) menjamin Perda sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat; (iii) menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*), rasa bertanggung jawab atas Perda tersebut<sup>79</sup>.

Dari berbagai uraian di atas untuk membentuk peraturan daerah yang dapat memenuhi aspirasi yang diinginkan masyarakat tentunya harus diimbangi dengan keterlibatan masyarakat, meliputi; (1) Keterlibatan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah. Pada tahap ini masyarakat dapat terlibat dalam proses penyusunan dalam tim/kelompok kerja, terlibat dalam penyiapan naskah akademik, maupun penyampaian masukan yang disampaikan secara lisan, tulisan, ataupun melalui media massa ditujukan kepada penggagas peraturan daerah/tim. Adapun yang menjadi kendala adalah sejauhmana transparansi serta komitmen *stakeholder* terkait, sehingga masyarakat mengetahui dan dapat memberi masukan tentang agenda yang sedang dan akan dibahas. (2) Keterlibatan dalam proses pembahasan peraturan daerah. Proses ini sebagian besar berada pada posisi pembahasan antara DPRD dan Pemerintah Daerah. Dalam tahap ini seharusnya sebelum dibahas terlebih dahulu diumumkan di media massa untuk memberi kesempatan kepada masyarakat menyampaikan aspirasinya. Selanjutnya dalam proses pembahasan masyarakat bisa memberikan masukan secara lisan, tertulis ataupun pada saat rapat-rapat pembahasan

---

<sup>79</sup>Bagir Manan, *Op. cit.* hlm: 85

Perda. Terhadap kehadiran dalam rapat memang menjadi dilema, karena hal tersebut tergantung keinginan DPRD maupun pemerintah daerah apakah akan mengundang masyarakat atau membiarkan proses pembahasan berjalan tanpa keterlibatan masyarakat. (3) Keterlibatan pada pelaksanaan peraturan daerah. Keterlibatan masyarakat pada tahap ini bisa terlihat bagaimana masyarakat patuh terhadap materi peraturan daerah karena merasa sudah sesuai aspirasi, atau justru kebalikannya masyarakat merasa dirugikan atau tidak merasa tersalurkan aspirasi mereka.

Apabila masyarakat merasa dirugikan dapat menempuh jalur memberikan masukan kepada lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan, dan bisa dijadikan sebagai bahan pertimbangan untuk melakukan perubahan ataupun mencabut peraturan tersebut. Selanjutnya juga bisa diambil langkah melalui *judicial review*. Menurut Ni'matul Huda<sup>80</sup>, pengaturan *judicial review* oleh Mahkamah Agung, diatur dalam UU No. 4 Tahun 2004 Pasal 11 ayat (2) huruf b dan ayat (3) yang menegaskan, Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Pernyataan tidak berlaku peraturan perundangundangan sebagai hasil pengujian, dapat diambil baik dalam pemeriksaan tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung kepada Mahkamah Agung. Termasuk salah satu kendala dalam mewujudkan peraturan daerah yang partisipatif adalah dari sisi peraturan perundang-undangan memang tidak diatur secara tegas bahwa

---

<sup>80</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, FH UII Press. Yogyakarta. 2005. hlm: 115

proses pembentukan peraturan perundang-undangan (peraturan daerah) harus ada partisipasi masyarakat.

Dalam Pasal 53 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah. Selanjutnya dalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah beberapa kali dan perubahan terakhir dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008, Pasal 139 disebutkan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda.

### **C. Kemanfaatan Perda Terhadap Keberlangsungan Pembangunan di Daerah.**

Suatu negara yang memiliki wilayah geografis yang luas dengan jumlah penduduk besar dan kompleksitas kepentingan yang sangat pluralis, seperti Indonesia, tidak dapat menghindarkan diri dari suatu sistem pemecaran dan pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan daerah. Hal ini memberikan konsekuensi terdapatnya hak dan kewajiban bagi daerah di dalam wilayah negara untuk mengurus rumah tangganya sendiri yang kemudian dikenal sebagai Daerah Otonom.

Sebagaimana amanat undang-undang, penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan



pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah. Di samping itu penyelenggaraan Otonomi Daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Untuk menunjang pelaksanaan kewenangan yang diberikan sebagai daerah otonom, Daerah Provinsi, Kota dan Kabupaten, diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan sistem regulasi yang juga bersifat otonom, yang dikenal dengan istilah Peraturan Daerah (Perda). Hasil amandemen UUD 1945 telah menetapkan bahwa Peraturan Daerah sebagai salah satu bentuk hukum peraturan perundang-undangan, yang sebelumnya hanya diatur berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Mengingat landasan pijakannya bersumber dari Undang-Undang Dasar, maka Peraturan Daerah harus mampu mengemban cita hukum (*rechtsidee*) pembangunan hukum yang digariskan dalam UUD 1945 yang mengacu pada tiga watak hukum, yaitu: hukum yang demokratis, hukum yang berperikemanusiaan, dan hukum yang berkeadilan sosial. Ketiga watak hukum ini telah sejalan dengan konsepsi dan idealitas hukum modern yang kini tengah diperjuangkan di berbagai belahan bumi. Ketiga watak hukum tersebut sepenuhnya mengacu pada kodrati manusia yang memiliki harkat, martabat, kebebasan dan kesamaan.

Seperti yang telah kita ketahui bersama bahwa Perda Merupakan Produk hukum legislatif ditingkat lokal, Perda terdiri dari beberapa

komponen didalamnya antara lain: a). Materi muatan peraturan daerah adalah: seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan (*medebewind*), menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 12 UU. No. 10 Tahun 2004).

Peraturan daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan. Peraturan daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 136 ayat 2, 3 dan 4 UU. No. 10 Tahun 2004). Disamping itu, peraturan daerah juga dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar, dan dapat memuat ancaman pidana berupa pidana kurungan.

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-undang No. 10 Tahun 2004 maka dapat dikemukakan bahwa materi muatan peraturan daerah meliputi : a). Peraturan daerah yang mengatur tentang penyelenggaraan otonomi daerah dengan memperhatikan kondisi khusus atau ciri khas daerah masing-masing. b). Peraturan daerah tentang pelaksanaan atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. c). Peraturan

daerah tentang pelaksanaan tugas pembantuan. Didalam Jazim Hamidi, Bagir Manan menuturkan bahwa<sup>81</sup>:

Mengingat bahwa Peraturan Daerah dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri “otonom”, dengan lingkungan wewenang yang mandiri pula, maka dalam pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan "pertingkatan", melainkan juga pada "lingkungan wewenangnya". Suatu Peraturan Daerah yang bertentangan dengan suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi kecuali (UUD) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat yang lebih tinggi yang melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD atau Undang-undang Pemerintahan Daerah.

Pada hakikatnya, Peraturan Daerah merupakan keputusan dalam arti luas, sebagai tujuan untuk mengatur hidup bersama, melindungi hak dan kewajiban manusia dalam masyarakat, melindungi lembaga-lembaga sosial dalam masyarakat dan menjaga keselamatan dan tata tertib masyarakat di daerah yang bersangkutan atas dasar keadilan, untuk mencapai keseimbangan dan kesejahteraan umum<sup>82</sup>. Sarana komunikasi timbal balik antara Kepala Daerah dan masyarakat di daerahnya. bahwa pada dasarnya Peraturan Daerah adalah sarana demokrasi dan Peraturan daerah adalah salah satu instrumen hukum daerah yang digunakan dalam rangka menjalankan proses pemerintahan di daerah, Peraturan daerah (PERDA) dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> Jazim Hamidi, *Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif, Prestasi*. Pustaka, Jakarta. 2008. hlm: 35

<sup>82</sup> Prakosa, Djoko. *Proses Pembentukan Daerah dan Beberapa Usaha Penyempurnaannya*. Ghalia Indonesia, Jakarta. 2005. hlm: 1.

<sup>83</sup> Ni`matul Huda. *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*. FH UII Press. Yogyakarta. 2010. hlm: 210.

Agar pemerintahan di daerah dapat berjalan secara baik, rakyat dapat menikmati apa yang menjadi hakikat dari pada otonomi daerah itu sendiri.

Peraturan Daerah merupakan norma hukum yang materinya bersifat mengatur dan berlaku umum, mengandung muatan abstrak, sehingga masih memerlukan tindak lanjut dalam tataran operasionalnya. Dalam konteks ini, Kepala Daerah dapat menetapkan Keputusan Kepala Daerah, sesuai dengan pendelegasian yang bersumber dari pasal-pasal materi Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku. Bagir Manan menjelaskan ciri abstrak umum atau umum abstrak, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa atau gejala konkret tertentu. Sebagai norma hukum Peraturan Daerah adalah instrumen/sarana bagi pemerintah untuk menjalankan roda/aktivitas pemerintahan, dan untuk menyelesaikan masalah sosial kemasyarakatan<sup>84</sup> di daerah agar pelaksanaan pemerintahan di daerah tidak terhambat.

Keberadaan Peraturan Daerah merupakan *Conditio sine quanon* dalam rangka melaksanakan kewenangan otonomi di daerah. Peraturan Daerah harus dijadikan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan urusan-urusan di daerah. Disamping itu Peraturan Daerah juga harus dapat memberikan perlindungan hukum bagi rakyat di daerah.

Peraturan Daerah dalam pelaksanaan Otonomi Daerah sangat bermanfaat. Peraturan Daerah sebagai produk hukum daerah merupakan sesuatu yang *inherent* dengan sistem Otonomi Daerah. Hal ini sebagai

---

<sup>84</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magar, *log.cit.* hlm: 123.

konsekuensi dari sistem Otonomi Daerah itu sendiri yang bersendikan kemandirian yang mengandung arti bahwa Daerah berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangga pemerintahannya sendiri.

Kewenangan mengatur disini mengandung arti bahwa daerah berhak membuat keputusan hukum berupa peraturan perundang-undangan, yang nomenklturnya disebut Peraturan Daerah. Dengan demikian, keberadaan Peraturan Daerah menjadi sesuatu yang mutlak dalam mengatur urusan rumah tangga daerah, namun dalam wadah negara kesatuan yang tetap menempatkan hubungan Pusat dan Daerah yang bersifat subkordinat dan independen.

Sebagai sebuah ketentuan hukum, peraturan daerah merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud oleh Undang-undang Nomor 10 Tahun. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Karena Perda merupakan ketentuan hukum bawahan, maka Peraturan Daerah perlu memperhatikan ketentuan perundangan yang ada di atasnya. Sehubungan dengan hal tersebut nampak bahwa lembaga pembentuk hukum (Peraturan Daerah) di daerah mempunyai peranan yang sangat strategis dalam rangka mendukung keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah<sup>85</sup>. DPRD dapat memanfaatkan ruang ini untuk melahirkan produk legislasi Daerah yang benar-benar menjawab kebutuhan masyarakat daerah tanpa menunggu regulasi atau aturan pelaksana terkait hal-hal strategis dari pemerintah pusat.

---

<sup>85</sup> R. Joeniarto, *Perkembangan Pemerintah Lokal*, Bumi Aksara. Jakarta.1992, hlm:18.

Peraturan Daerah adalah kunci pokok dalam pelaksanaan pemerintahan daerah berdasarkan atas hukum, yang dalam UUD 1945 hasil amandemen telah ditetapkan sebagai format kenegaraan yang secara tegas disebutkan dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945. Dengan demikian, semua aspek kehidupan kemasyarakatan, khususnya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah (hubungan antara pemerintahan daerah dan masyarakatnya) serta dalam hubungan antar sesama warga masyarakat di daerah diatur atau harus berlandaskan Peraturan Daerah. Oleh karena itu, Peraturan Daerah tidak lagi memerlukan pengesahan dari otoritas lembaga negara pada Pemerintah Pusat sebagai wujud kemandirian dan keotonomian. Dalam kaitan dengan itulah, luas lingkup materi Peraturan Daerah terbatas hanya sepanjang yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah terbatas hanya sepanjang yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga pemerintahannya sendiri.

Perda mempunyai peranan yang sangat penting dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Sehubungan dengan hal itu DPRD dengan persetujuan Kepala Daerah sesuai dengan tingkatannya, berdasarkan atribusi kewenangan dari UUD 1945 berhak membentuk Perda Provinsi/Kabupaten/Kota. Perda tersebut dibentuk untuk melaksanakan hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan

masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta untuk melaksanakan penugasan dari pemerintah kepada Daerah.

Dalam konteks otonomi daerah, Perda merupakan instrumen pengendali terhadap pelaksanaan otonomi daerah, sebab esensi otonomi daerah tiada lain adalah kemandirian atau keleluasaan (*zelfstandingheid*), dan bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan pemerintah yang merdeka (*onafhankelijkheid*), kemandirian itu sendiri mengandung arti bahwa daerah berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangga pemerintahannya sendiri. Peraturan Daerah bagi Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia, merupakan instrumen yuridis operasional dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. tanpa Perda, Pemerintah daerah akan kesulitan dalam menjalankan Pemerintahan di tingkat daerah.

1. Faktor pendukung dan Penghambat DPRD Kabupaten Lembata dalam melahirkan Perda Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan dengan menggunakan hak inisiatif DPRD adalah:

a. Faktor Pendukung:

Begitu besarnya keinginan publik, terutama masyarakat yang berdomisili di sekitaran hutan yang selama ini dilindungi. Keinginan masyarakat ini kemudian disuarakan kepada wakilnya di parlemen untuk selanjutnya diperjuangkan melalui garis politik, hal ini di respon dengan baik oleh wakil rakyat di parlemen, dengan segala daya dan upaya DPRD Kabupaten Lembata kemudian berhasil menindaklanjuti aspirasi masyarakatnya dengan melahirkan Perda

Nomor 3 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan. Perda ini dapat juga disebut sebagai buah dari perjuangan kelompok masyarakat dan wakilnya di parlemen. Dalam pelahiran perda Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan,

DPRD Kabupaten Lembata tentunya mengalami beberapa faktor penghambat dan faktor pendukung diantaranya:

b. Faktor Penghambat:

1) Faktor Internal:

a) Faktor Kapasitas Wakil Rakyat:

Kapasitas setiap wakil rakyat sangat berdampak pada kinerja DPRD secara kelembagaan dalam hal ini pemanfaatan hak inisiatif DPRD, kapasitas anggota yang minim akan sulit dalam memperjuangkan hak-hak rakyat di daerah, kepiawaian seseorang dalam membuat aturan yang akan diterapkan pada skala pemerintahan menjadi hal penting, oleh sebab itu kapasitas anggota parlemen harus benar-benar bagus agar rakyat tidak kecewa dengan kinerja wakilnya di parlemen. Temuan penulis pada DPRD kabupaten Lembata dalam penelitian penulis, dari dua puluh lima (25) anggota DPRD, hanya delapan (8) anggota DPRD yang berlatar belakang pendidikan strata satu (S1), hanya satu (1) anggota DPRD yang berlatar belakang pendidikan strata dua (S2), yang lainnya sarjana muda dan SLTA/ sederajat. DPRD Lembata didominasi oleh anggota yang berlatar belakang



pendidikan dibawah Strata satu (s1) Hal ini sangat mempengaruhi kinerja DPRD secara kolektif kelembagaan.

b) Faktor Latar Belakang Keilmuan:

Latar belakang keilmuan sangat mempengaruhi kinerja DPRD secara kelembagaan, dari hasil penelitian penulis, hanya terdapat dua (2) anggota DPRD Kabupaten Lembata yang mempunyai latar belakang Ilmu hukum, faktor latar belakang keilmuan sangat berpengaruh terhadap kinerja DPRD kabupaten Lembata, terkait fungsi legislasi. Hal penting yang perlu diketahui bahwa kemampuan legislasi Perda sangat terpergantung pada kemampuan individual anggota parlemen dalam memahami persoalan *legal drafting*. Kurang memahami *legal drafting* maka fungsi Legislasi dalam hal pemanfaatan hak inisiatif DPRD akan selalu lumpuh.

c) Faktor Rapuhnya Kualisi Fraksi:

DPRD Kabupaten Lembata didominasi oleh Fraksi-fraksi gabungan yang berimplikasi pada komitmen fraksi dalam meloloskan sekian agenda fraksi hampir tidak kelihatan alias fraksi semu, anggota fraksi berjuang sendiri-sendiri tergantung kepentingan partainya masing-masing.

2) Faktor Eksternal.

Anggota DPRD Kabupaten Lembata sangat jarang turun ke masyarakat dalam melakukan upaya penyerapan aspirasi.

Komunikasi politik kurang terjalin antara wakil rakyat dan rakyat ditingkat bawah. Anggota DPRD minim informasi publik, referensi persoalan masyarakat sangat minim.

**BAB IV**

**PELAKSANAAN HAK INISIATIF DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
DAERAH KABUPATEN LEMBATA-PROVINSI NUSA TENGGARA  
TIMUR TAHUN 2009-2011.**

**A. Deskripsi, Profil dan Susunan Lembaga DPRD Kabupaten Lembata.**

**1. Sejarah singkat DPRD Kabupaten Lembata.**

Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat di daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dalam kerangka pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila. Kabupaten Lembata adalah kabupaten hasil pemekaran kabupaten Flores Timur, Kabupaten Lembata ditetapkan menjadi sebuah Daerah Otonom baru, yang ditantai dengan Undang-undang Nomor 52 Tahun 1999 tentang pembentukan kabupaten Lembata (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 180, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3901), sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2000 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 52 Tahun 1999 tentang pembentukan kabupaten Lembata (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 79, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3967).

Sebagai sebuah daerah otonom yang baru, kabupaten Lembata tentunya membutuhkan perangkat-perangkat penyelenggaraan

Pemerintahan, baik itu eksekutif, legislatif maupun yudikatif, sebagai sarana penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan publik.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lembata terbentuk sejak Tahun 2000 dari hasil pemilu legislatif Tahun 1999. Semenjak berstatus daerah otonom, DPRD Kabupaten Lembata telah mencapai masa keanggotaan DPRD sebanyak tiga (3) kali dari tiga hasil pemilu legislatif, diantaranya; periode 1999-2004, periode 2004-2009, dan yang terakhir sekarang periode 2009-2014.

## **2. Gambaran Umum DPRD Kabupaten Lembata.**

### **a. Fungsi DPRD**

- 1) DPRD mempunyai fungsi
  - a) Legislasi.
  - b) Anggaran.
  - c) Pengawasan.

### **b. . Tugas dan Wewenang.**

DPRD mempunyai tugas dan wewenang;

- 1) Membentuk peraturan daerah bersama Bupati.
- 2) Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai APBD yang diajukan oleh Bupati.
- 3) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan APBD.

- 4) Mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian Bupati dan/atau wakil Bupati kepada menteri dalam negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian.
- 5) Memilih wakil Bupati dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Bupati.
- 6) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian Internasional di daerah.
- 7) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama Internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah.
- 8) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- 9) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.
- 10) Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan<sup>86</sup>.

c. Hak DPRD.

DPRD mempunyai hak-hak sebagai berikut

- 1) Hak Interpelasi.
- 2) Hak Angket

---

<sup>86</sup>Peraturan Daerah Kabupaten Lembata Nomor 01 Tahun 2010 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Lembata .

3) Hak menyatakan pendapat.

d. Hak anggota DPRD.

Anggota DPRD mempunyai hak; 1). Mengajukan rancangan peraturan daerah. 2). Mengajukan pertanyaan. 3). Menyampaikan usul dan pendapat. 4). Memilih dan dipilih. 5). Membela diri. 6). Imunitas. 7). Mengikuti orientasi dan pendalaman tugas. 8). Protokoler. 9). Keuangan dan administrasi<sup>87</sup>.

e. Komisi DPRD.

Untuk melakukan tugas dan menjalankan mekanisme kerja agar lebih optimal maka DPRD dibagi dalam komisi-komisi. Komisi yang ada di DPRD adalah sebagai berikut:

1) Komisi I: Meliputi bidang Hukum dan Hak Asasi Manusia yaitu:

DPRD, Bupati dan Wakil Bupati, Sekertariat DPRD, Sekertariat Daerah, Badan Kepegawaian, Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa, Kearsipan, Kesatuan Bangsa dan politik dalam Negeri, Pertanahan, Kependudukan dan Catatan Sipil, Sekertariat KORPRI, Satuan Polisi Pamong Praja, Kecamatan, Kelurahan dan Desa, Bagian Organisasi dan tatalaksana Setda, Bagian Pemerintahan Setda, Bagian Hukum Setda, Bagian Humas Setda, dan KPU.

2) Komisi II: Meliputi bidang Ekonomi, Keuangan, Pembangunan

yaitu: Urusan Pekerjaan umum, perumahan, penataan ruang, Perencanaan Pembangunan, Perhubungan komunikasi dan

---

<sup>87</sup> Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 44 ayat 1 Tentang Pemerintahan Daerah.

Informatika, Penataan Modal, Pertambangan Energi dan Sumber daya mineral, Koperasi Usaha kecil menengah, Prindustrian dan Perdagangan, Badan Penanggulangan bencana, Dinas Pendapatan keuangan dan aset daerah, Inspektorat, Bagian Umum Setda, Bagian Ekonomi dan Pembangunan Setda, BUMN, BUMD, Badan Pengelola Pasar.

3) Komisi III: Meliputi bidang Pendidikan, Pemuda dan Olahraga, Kesehatan, Kesejahteraan dan Lingkungan Hidup yaitu: Urusan Pendidikan Pemuda dan Olahraga, Kesehatan dan RSUD, Lingkungan Hidup, Kebudayaan dan Pariwisata, Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana, Badan Ketahanan Pangan dan Pelaksanaan Penyuluhan, Perpustakaan dan Kearsipan, Pertanian dan Kehutanan, Kelautan dan Perikanan, dan Statistik.

f. Badan -badan yang terdapat di DPRD.

1) Badan Legislasi Daerah.

Badan Legislasi Daerah merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap, dibentuk dalam rapat paripurna. Kedudukan dan Keanggotaan badan Legislasi daerah terbentuk pada permulaan masa keanggotaan DPRD dan permulaan tahun sidang. Jumlah anggota badan Legislasi daerah ditetapkan dalam rapat paripurna menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota komisi. Jumlah anggota Legislasi setara dengan jumlah

anggota satu komisi di DPRD. Anggota badan Legislasi Daerah diusulkan masing-masing fraksi. Pimpinan badan Legislasi daerah terdiri atas satu (1) orang ketua dan satu (1) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota badan legislasi daerah berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat. Sekertaris DPRD karena jabatannya adalah sekretaris badan Legislasi daerah bukan anggota. Masa jabatan pimpinan legislasi daerah paling lama dua setengah ( $2 \frac{1}{2}$ ) Tahun. Masa keanggotaan Badan Legislasi daerah dapat diubah pada setiap tahun anggaran.

Badan Legislasi Daerah Bertugas;

- a) Menyusun rancangan program legislasi daerah yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan peraturan daerah beserta alasannya untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD.
- b) Kordinasi untuk penyusunan program legislasi daerah antara DPRD (legislatif) dan Pemerintah daerah (eksekutif).
- c) Menyiapkan rancangan peraturan daerah usul DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan.
- d) Melakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang diajukan anggota, komisi dan/atau gabungan komisi sebelum rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD.



- e) Memberikan pertimbangan kepada rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota, komisi dan/atau gabungan komisi, diluar prioritas rancangan peraturan daerah tahun berjalan atau diluar rancangan peraturan daerah yang terdaftar dalam perogram legislasi daerah (prolegda).
- f) Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan peraturan daerah melalui kordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus.
- g) Memberikan masukan kepada pimpinan DPRD atas rancangan peraturan daerahh yang ditugaskan oleh badan musyawarah.
- h) Membuat laporan kinerja pada masa akhir keanggotaan DPRD baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat digunakan sebagai bahan oleh komisi pada masa keanggotaan berikutnya.

## 2) Badan Anggaran DPRD.

Badan anggaran DPRD merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa keanggotaan DPRD. Anggota badan anggaran diusulkan oleh masing-masing fraksi dengan mempertimbangkan keanggotaannya dalam tiap-tiap komisi dan paling banyak setengah (1/2) dari jumlah anggota DPRD. Ketua dan wakil ketua DPRD karena

jabatannya adalah pimpinan badan anggaran merangkap anggota. Susunan keanggotaan, ketua, dan wakil ketua badan anggaran ditetapkan dalam rapat paripurna. Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah sekretaris Badan anggaran dan bukan sebagai anggota, penempatan anggota DPRD dalam badan anggaran dan perpindahannya ke alat kelengkapan DPRD lainnya didasarkan atas usul fraksi dan dapat dilakukan setiap awal tahun anggaran.

Badan Anggaran mempunyai tugas antara lain:

- a) Memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD kepada Bupati dalam mempersiapkan rancangan APBD paling lambat lima (5) lima bulan sebelum ditetapkannya APBD.
- b) Melakukan konsolidasi yang dapat diwakili oleh anggotanya kepada komisi terkait untuk memperoleh masukan dalam rangka pembahasan rancangan kebijakan umum APBD serta prioritas dan platform anggaran sementara.
- c) Memberikan saran dan pendapat kepada Bupati dalam mempersiapkan peraturan daerah tentang perubahan APBD dan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.
- d) Melakukan penyempurnaan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan daerah tentang

pertanggungjawaban pelaksanaan APBD berdasarkan hasil evaluasi Gubernur bersama tim anggaran pemerintah daerah.

- e) Melakukan pembahasan bersama tim anggaran pemerintah daerah terhadap rencana kebijakan umum APBD serta rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara yang disampaikan oleh Bupati.
- f) Memberikan saran kepada pimpinan DPRD dalam penyusunan anggaran belanja daerah.

### 3) Badan Kehormatan DPRD.

Badan Kehormatan dibentuk oleh DPRD dan merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap. Pembentukan badan kehormatan ditetapkan dengan keputusan DPRD. Anggota badan kehormatan dipilih dari dan oleh anggota DPRD sebanyak tiga (3) orang. Pimpinan dewan kehormatan terdiri atas satu (1) orang ketua dan satu (1) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota badan kehormatan. Anggota badan kehormatan dipilih dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD berdasarkan usul dari masing-masing fraksi. Untuk memilih anggota badan kehormatan, masing-masing fraksi berhak mengusulkan satu (1) orang calon anggota badan kehormatan. Dalam hal ini di DPRD hanya memiliki dua (2) fraksi, fraksi yang memiliki jumlah kursi lebih banyak berhak

mengusulkan dua (2) orang calon anggota badan kehormatan. Masa tugas anggota badan kehormatan DPRD paling lama dua setengah ( $2\frac{1}{2}$ ) Tahun, anggota DPRD pengganti antar waktu menduduki tempat anggota badan kehormatan yang digantikan. Badan kehormatan dibantu oleh sekretariat yang secara fungsional dilaksanakan oleh sekretariat DPRD.

g. Tugas Badan Kehormatan DPRD:

- 1) Memantau dan mengevaluasi disiplin dan/atau kepatuhan terhadap moral, kode etik, dan/atau peraturan tata tertib DPRD dalam rangka menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPRD.
- 2) Meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap peraturan tata tertib dan / atau kode etik DPRD.
- 3) Melakukan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan pimpinan DPRD, anggota DPRD, dan / atau masyarakat.
- 4) Melaporkan keputusan badan kehormatan atas hasil penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi kepada rapat paripurna DPRD.

Dalam melaksanakan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi, badan kehormatan dapat meminta bantuan dari ahli independen.

h. Alat Kelengkapan Lain.

Dalam hal diperlukan, DPRD dapat membentuk alat kelengkapan lain berupa panitia khusus, panitia khusus merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tidak tetap, panitia khusus dibentuk dalam rapat paripurna DPRD atas usul anggota setelah mendengar pertimbangan badan musyawarah, pembentukan panitia khusus yang ditetapkan dengan keputusan DPRD, jumlah anggota panitia khusus ditetapkan dengan memprtimbangkan jumlah anggota setiap komisi yang terkait dan disesuaikan dengan program/kegiatan serta kemampuan anggaran DPRD, anggota panitia khusus terdiri atas anggota komisi terkait yang diusulkan oleh masing-masing fraksi, ketua dan wakil ketua panitia khusus dipilih dari dan oleh anggota panitia khusus, panitia khusus dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh sekretariat DPRD.

**3. Keanggotaan DPRD Kabupaten Lembata periode 2009-2014.**

Tabel 1  
Fraksi Partai Golkar.

No.	Nama	Jabatan	Asal Partai
1.	Petrus Gero, S.Sos	Ketua/anggota	Partai Golkar
2.	Linus Beseng, S.Sos	Wakil ketua/anggota	Partai Golkar
3.	Fransiskus Limawai, S.S	Sekretaris/anggota	Partai Amanat Nasional
4.	Simon Beduli, A.Md	Bendahara/anggota	Partai Golkar
5.	Yohanes De Rosari, SE.	Anggota	Partai Golkar

6.	Sulaiman Syarif, SM	Anggota	Partai Bintang Reformasi
7.	Hasan Baha, SE	Anggota	Partai Amanat Nasional
8.	Yohanes Pati, S.Pd	Anggota	Partai Penegak Demokrasi Indonesia
9.	Alex Seru Lasar	Anggota	Partai Penegak Demokrasi Indonesia

Sumber: Keputusan Pimpinan Dewan Pimpinan Rakyat Daerah Kabupaten  
Lembata. Nomor: 01/DPRD.KAB/LBT/2009.  
Tanggal 07 November 2009.

Tabel 2  
Fraksi Gabungan Peduli Keadilan.

No.	Nama	Jabatan	Asal Partai
1.	Fredrikus W. Wahon, A. Md	Ketua/Anggota	Partai Peduli Rakyat Nasional
2.	Aloysius Uri Murin	Sekretaris/Anggota	Partai Hati Nurani Rakyat
3.	Bediona Philipus, SH.,M. Si	Anggota	PKPI

Sumber: Keputusan Pimpinan Dewan Pimpinan Rakyat Daerah Kabupaten  
Lembata. Nomor: 01/DPRD.KAB/LBT/2009.  
Tanggal 07 November 2009.

Tabel 3  
Fraksi Demokrasi Perjuangan.

No.	Nama	Jabatan	Asal Partai
1.	Felisianus Korpus	Ketua/ Anggota	PDI Perjuangan
2.	Yakobus Liwa	Sekretariat/Anggota	PDI Perjuangan
3.	Hyasintus Tibang Burin, SM	Anggota	PDI Perjuangan
4.	Sucitra Dewi	Anggota	PDI Perjuangan

Sumber: Keputusan Pimpinan Dewan Pimpinan Rakyat Daerah Kabupaten  
Lembata. Nomor: 01/DPRD.KAB/LBT/2009.  
Tanggal 07 November 2009.

Tabel 4  
Fraksi Gabungan Kebangkitan Pemuda Demokrat Menuju Sejahtera. (KEMUDI)

No	Nama	Jabatan	Asal Partai
1.	Antonius Loli Ruing.	Ketua/Anggota	Partai Pemuda Indonesia
2.	Anton Gelat.	Wakil Ketua/Anggota	Partai Demokrat
3.	Muhammad Mahmud.	Sekretaris/Anggota	Partai Keadilan Sejahtera
4.	Yosep Meran Lagaor, S.I kom.	Anggota	Partai Demokrat
5.	Abdurrahman Muhammad, SE.	Anggota	Partai Pemuda Indonesia
6.	Tarsisia Hani Chandra.	Anggota	Partai Demokrasi Kebangsaan
7.	Simon G. Krova, A. Ma, Pd.	Anggota	Partai Demokrasi Kebangsaan
8.	Servasius Suban.	Anggota	Partai Kebangkitan Bangsa
9.	Simeon Lake, S.Pd.	Anggota	Partai Kebangkitan Bangsa

Sumber: Keputusan Pimpinan Dewan Pimpinan Rakyat Daerah Kabupaten  
Lembata. Nomor: 01/DPRD.KAB/LBT/2009.  
Tanggal 07 November 2009.

### **B. Hakikat Hak Usul Inisiatif DPRD Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.**

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan tegas memisahkan antara badan legislatif dan badan eksekutif. DPRD berfungsi sebagai badan legislatif dan Pemerintah Daerah sebagai badan eksekutif. DPRD sebagai badan legislatif daerah mempunyai kedudukan yang sederajat dan menjadi mitra Pemerintah Daerah, DPRD bukan lagi bagian dari Pemerintah Daerah. Sebelumnya berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, DPRD ditempatkan sebagai bagian dari Pemerintah Daerah.

Setelah adanya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, maka DPRD dipisahkan dari Pemerintah Daerah dan dikembalikan kepada fungsi yang seharusnya, yaitu sebagai badan legislatif dengan kedudukan yang sederajat dengan Pemerintah Daerah sebagai badan eksekutif. Hubungan antara DPRD dengan Pemerintah Daerah adalah hubungan kemitraan<sup>88</sup>.

Pemisahan secara tegas kedua institusi itu menandai dimulainya sistem pemerintahan daerah baru yang dipandang lebih demokratis, karena telah mendudukan DPRD sejajar dan menjadi mitra pemerintah daerah, sehingga posisi DPRD menjadi kuat karena mengawasi pemerintah daerah, sehingga diharapkan dapat membawa aspirasi masyarakat dan memperjuangkan tuntutan dan kepentingan masyarakat sehingga rakyat sebagai pemilik (*the owner*) akan menempati posisi penentu.

Keluarnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak merubah kedudukan DPRD, dijelaskan bahwa hubungan antara Pemerintah Daerah dengan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini terlihat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah bahwa dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah (Perda) harus melibatkan kedua komponen tersebut. Perda sebagai peraturan perundang-undangan di tingkat daerah yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD. Perda

---

<sup>88</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000. hlm.: 7.



dibentuk oleh pemerintahan daerah bertujuan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri<sup>89</sup>.

Pada bagian lain Bagir Manan mengatakan pula bahwa, Perda itu semacam undang-undang (pada tingkat daerah).<sup>90</sup>Penyamaan ini didasarkan pada sifatnya yang mengikat seluruh rakyat dalam teritorial Daerah tertentu, dan proses pembentukannya yang menggunakan asas konsensual di dalam badan legislatif daerah yang merupakan representasi dari seluruh rakyat daerah yang bersangkutan, serta pada keharusan penetapan dan pengundangannya yang mirip dengan perlakuan pada pembuatan undang-undang.

Pembentukan Perda bersumber pada ketentuan Pasal 42 ayat (1a) amandemen kedua UUD 1945 bahwa, “DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama”. Perda merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus daerah yang bersangkutan.

Perda dibuat dan dibutuhkan selain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, juga untuk melaksanakan urusan yang menjadi urusan rumah tangga daerah. Perda dibuat untuk menuntun penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga proses jalannya

---

<sup>89</sup> Supardan Modoeng, *Teori Dan Praktek Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, PT. Tintamas Indonesia Indonesia, Jakarta, 2001, hlm: 55.

<sup>90</sup> Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan*, LPPM Universitas Islam Bandung, Bandung, 1995. hlm.:2.

pemerintahan berlangsung sesuai harapan bersama, demi keberhasilan pembangunan daerah.

Kewenangan DPRD dalam membentuk Perda dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dinyatakan bahwa DPRD bersama-sama Gubernur/Bupati/Walikota membentuk Perda. Sehubungan dengan fungsi utama ini kepada DPRD diberi hak antara lain hak mengajukan Rancangan Perda dan hak mengadakan perubahan atas Rancangan Perda (Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004). Ketentuan ini diperkuat lagi dengan Pasal 43 yang berbunyi: DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama.

Modoeng Supardan mengemukakan bahwa, meskipun undang-undang menyebutkan bahwa Kepala Daerah menetapkan Perda dengan persetujuan DPRD, tidak berarti bahwa semua kewenangan membentuk Perda ada pada Kepala Daerah, dan DPRD hanya memberikan persetujuan saja.<sup>91</sup> DPRD dilengkapi dengan hak mengajukan rancangan Perda dan hak mengadakan perubahan terhadap Rancangan Perda. Bahkan persetujuan itu sendiri mengandung kewenangan menentukan (*decicive*). Hak mengajukan Rancangan Perda, sangat lazim disebut hak inisiatif DPRD. Hak ini dimiliki oleh DPR atau ditingkat daerah dimiliki oleh DPRD, Hak inisiatif DPR/DPRD ini digunakan untuk mengajukan rancangan undang-undang, atau ditingkat daerah digunakan untuk mengajukan Rancangan Perda.

---

<sup>91</sup> Supardan Modoeng, *Op.cit.* hlm. 56.

Dalam hal ini DPRD atas inisiatif sendiri dapat menyusun dan mengajukan Rancangan Perda<sup>92</sup>.

Hak untuk mengusulkan rancangan perda inisiatif pada dasarnya bertujuan untuk memperjelas amanat undang-undang atau aturan yang lebih tinggi di atasnya agar dapat membantu Pemerintah daerah dan masyarakat dalam proses pembangunan di daerah.

Seringkali Pemerintah daerah mengalami kendala yang serius dalam proses pelayanan kepada masyarakat oleh karena belum ada regulasi yang benar-benar spesifik yang mengatur hal-hal tertentu, misalkan mengenai pemanfaatan hutan kemasyarakatan di Kabupaten Lembata, masyarakat takut dengan petugas kehutanan (POLSUS) karena dianggap melanggar aturan apabila memanfaatkan hasil hutan disekitatar desanya untuk keperluan rumah tangga, hal-hal semacam inilah yang kemudian mengundang rasa simpati DPRD Kabupaten Lembata untuk kemudian melahirkan Perda inisiatif Pemanfaatan Hutan Kemasyarakatan, yang tujuannya agar masyarakat dapat memanfaatkan hasil hutan disekitarnya asalkan dalam batasan-batasan tertentu<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pusat Studi Hukum, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta 2001, hlm: 120.

<sup>93</sup> Hasil wawan cara dengan ketua Balegda Kabupaten Lembata ,di Kediaman Bliaw, pada tgl 28 Oktober 2012, Pkl. 17.00 WITA.

### **C. Pelaksanaan Hak Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lembata Dalam Pembentukan Perda Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan.**

Ketika lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang memisahkan DPRD dari pemerintah daerah dimaksudkan untuk menempatkan DPRD sebagai mitra eksekutif dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Pemikiran demikian merupakan usaha perwujudan prinsip kedaulatan rakyat di daerah, yang tercermin dengan adanya keikutsertaan rakyat lewat lembaga perwakilan di daerah dalam menentukan kebijaksanaan pemerintahan dan pembangunan di daerah yang bersangkutan<sup>94</sup>.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 telah dengan tegas memisahkan antara badan legislatif dan badan eksekutif. DPRD berfungsi sebagai badan legislatif, dan Pemerintah Daerah sebagai badan eksekutif. Dalam hal ini DPRD sebagai badan legislatif daerah mempunyai kedudukan yang sederajat dan menjadi mitra pemerintah daerah. DPRD bukan lagi bagian dari pemerintah daerah. Sebelumnya berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, DPRD ditempatkan sebagai bagian dari pemerintah daerah. Akibatnya DPRD tidak dapat menjalankan tugas sebagai instrumen demokratik sebagaimana mestinya.

Era reformasi dengan lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004,

---

<sup>94</sup> Krishna Darumurti dan Uumbu Rauta, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm: 47.

DPRD telah dipisah dari Pemerintah Daerah (eksekutif) dan dikembalikan kepada fungsi yang seharusnya, yaitu sebagai badan legislatif dengan kedudukan yang sederajat dengan Pemerintah Daerah (eksekutif). Hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Pemerintah Daerah adalah hubungan kemitraan<sup>95</sup>, dimana keduanya saling bekerjasama dalam rangka memajukan daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Terkait dengan pelaksanaan fungsi legislasi di daerah, seperti kita ketahui bahwa fungsi legislasi adalah salah satu fungsi lembaga legislatif di daerah, fungsi legislatif diamanatkan Undang-undang untuk dilaksanakan seoptimal mungkin oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sehubungan dengan hal tersebut, dari hasil penelitian yang dilakukan Sejak Tahun 2009-2011 DPRD kabupaten Lembata telah membahas dua puluh Perda, diantaranya:

1. Perda yang dihasilkan pada Tahun 2009:
  - a. Perda Pertanggungjawaban APBD Tahun 2008.
  - b. Perda Perubahan APBD Tahun 2009.
  - c. Perda APBD Tahun 2010.
  - d. Perda Kerjasama Pemerintah Daerah dengan Pihak ketiga.
2. Perda yang dihasilkan pada Tahun 2010;
  - a. Perda Pertanggungjawabang APBD Tahun 2010.
  - b. Perda Pertanggungjawabang APBD Tahun 2009.

---

<sup>95</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000. hlm: 7.

- c. Perda Perubahan APBD Tahun 2010.
  - d. Perda APBD Tahun 2011.
  - e. Perda Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Pelayanan Terpadu Pemerintah Daerah Kabupaten Lembata.
  - f. Perda Pengelolaan aset PNPM menjadi aset Daerah.
  - g. Perda Pembentukan Tujuh desa Baru. Perda Pemanfaatan Hutan Kemasyarakatan Tahun 2010 “usulan legislatif.
  - h. Perda pengelolaan pertambangan panas Bumi.
3. Perda yang dihasilkan Tahun 2011;
- a. Perda pertanggungjawaban APBD Tahun 2010.
  - b. Perda Perubahan APBD Tahun 2011.
  - c. Perda APBD Tahun 2012.
  - d. Perda RPJMD Kabupaten Lembata Tahun 2011-2016.
  - e. Perda Renacana Umum Tataruang Wilayah Kabupaten Lembata.
  - f. Perda Perencanaan Pembangunan Desa.
  - g. Perda Perubahan Struktur Organisasi Sekretariat Daerah dan sekretariat Dewan Perwakilan Daerah.
  - h. Perda Pembahasan Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah.

Dari uraian singkat diatas dapat kita ketahui bahwa telah ada sembilan belas Perda hasil usulan Bupati “eksekutif” dan satu Perda lainnya

berasal dari inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lembata<sup>96</sup>.

Seperti hal yg digambarkan diatas, telah diketahui bahwa baru ada satu Perda yang dihasilkan DPRD Kabupaten Lembata atas dasar usulan inisiatif DPRD, yaitu Perda Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan, adapun latar belakang lahirnya Perda ini adalah; pada awal Tahun 2010 DPRD Kabupaten Lembata kemudian mengusulkan satu (1) rancangan Perda inisiatif yang disebut dengan rancangan Perda Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan, hal ini diusulkan DPRD Kabupaten Lembata, dari hasil penjaringan aspirasi masyarakat di Kabupaten Lembata khususnya masyarakat yang berdomisili di daerah pedalaman. Aspirasi ini muncul untuk disuarakan kepada DPRD Kabupaten Lembata akibat dari pelarangan dinas kehutanan kabupaten Lembata kepada masyarakat pedalaman dalam memanfaatkan hasil hutan yang berada disekitar desa dimana masyarakat berdomisili, sementara masyarakat mengaku bahwa sejak dahulu kala dari saman nenek moyang mereka, masyarakat dengan bebas memanfaatkan hasil hutan untuk keperluan rumah tangga dan kebutuhan-kebutuhan desa tanpa ada larangan dari pihak manapun kecuali tokoh adat setempat dengan alasan tertentu misalkan karena melanggar hukum adat yang berlaku di desa yang bersangkutan.

Antonius Loli Ruaing ketua BALEGDA Kabupaten Lembata ketika diwawancarai di kediamannya mengemukakan bahwa: Dari hasil

---

<sup>96</sup> Hasil wawancara dengan ketua BALEGDA Kabupaten Lembata , di Kediaman Bliaw, pada Tanggal 28 Oktober 2012.

aspirasi masyarakat, kemudian beberapa anggota DPRD antara lain: Fredrikus W. Wahon, A. Md. (Partai Peduli Rakyat Nasional), Aloysius Uri Murin. (Partai HANURA), Bediona Philipus, S.H., M.Si. (PKPI) mengusulkan rancangan Perda Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan sebagai usul inisiatif DPRD dalam PROLEGDA Tahun 2010. Memulai dari usulan beberapa anggota DPRD ini rancangan Perda Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan kemudian diusulkan melalui PROLEGDA dan selanjutnya diproses sesuai TATIB DPRD Kabupaten Lembata yang berlaku, menjadi produk legislasi daerah Kabupaten Lembata. Karena rancangan Perda Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan merupakan rancangan Perda inisiatif yang pertama kali diusulkan DPRD kabupaten Lembata sejak DPRD kabupaten Lembata terbentuk, maka dalam proses pembahasan rancangan Perda Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan tidak memperoleh kendala yang berarti, semua anggota dari semua fraksi yang ada di DPRD kabupaten Lembata menyetujui untuk rancangan Perda penyelenggaraan hutan kemasyarakatan perlu didukung demi kesejahteraan masyarakat terutama masyarakat yang hidup disekitar hutan yang dilindungi negara<sup>97</sup>. Setelah proses pembahasan selesai dan rancangan perda penyelenggaraan hutan kemasyarakatan telah disepakati bersama oleh DPRD kabupaten Lembata, kemudian tahap selanjutnya pimpinan DPRD menyampaikan kepada Bupati untuk kemudian Perda hasil pembahasan DPRD dimasukkan kedalam lembaran daerah selanjutnya diundangkan.

---

<sup>97</sup>Hasil wawancara dengan ketua Balegda Kabupaten Lembata ,di ruang kerja Ketua Balegda Kabupaten Lembata, pada Tanggal 30 Oktober 2012.



Dalam Pasal 42 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, disebutkan bahwa rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama antara dewan perwakilan rakyat daerah dan gubernur, bupati/walikota disampaikan pimpinan dewan perwakilan rakyat daerah kepada gubernur atau bupati/walikota untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah. Suatu peraturan yang sudah disahkan atau ditetapkan baru dapat berlaku mengikat untuk umum apabila peraturan perundang-undangan tersebut diundangkan dalam suatu lembaran Negara diumumkan dalam suatu berita Negara..<sup>98</sup> Pengundangan dalam Lembaran daerah adalah tahap selanjutnya setelah rancangan peraturan daerah ditetapkan oleh kepala daerah, hal ini dimaksudkan agar raperda mempunyai kekuatan hukum mengikat kepada publik. Dengan demikian secara teoritik, semua orang dianggap tahu adanya perda, mulai diberlakukan dan seluruh isi/muatan perda dapat diterapkan. Berdasarkan Pasal 45 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 dinyatakan agar setiap orang mengetahuinya, peraturan perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam :

- a. Lembaran Negara Republik Indonesia.
- b. Berita Negara Republik Indonesia.
- c. Lembaran Daerah.
- d. Berita Daerah.

---

<sup>98</sup> Maria Farida Indriati Soeprapto. *Ilmu Perundang-undangan*. Kanisius, Yogyakarta, 1998.hlm: 151.

Untuk mengundang Peraturan perundang-undangan ditingkat daerah diatur dalam pasal 29 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004. Sebagai berikut:

- a. Peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam lembaran daerah adalah peraturan daerah.
- b. Peraturan Gubernur, Bupati/walikota, atau peraturan lain dibawahnya dimuat dalam berita daerah.
- c. Pengundangan peraturan daerah dalam lembaran daerah dan berita daerah dilaksanakan oleh sekretaris daerah.

Sementara untuk Perda Nomor 3 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan di Kabupaten Lembata, ditetapkan pada tanggal, 15 Februari Tahun 2010, dan pada tanggal yang sama peraturan daerah tersebut telah diundangkan dalam Lembaran Daerah Kabupaten Lembaran Nomor 3, Seri E Tahun 2010.

Dari deskripsi yang diuraikan diatas dapat disimpulkan bahwa DPRD Kabupaten Lembata belum secara optimal menggunakan hak inisiatifnya dalam membentuk produk hukum di daerah. Dalam kurun waktu Tahun 2009-2011, baru ada satu Perda yang dihasilkan atas inisiatif lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lembata, yaitu Perda Nomor 3 Tahun 2010, Tentang Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan. Walaupun demikian, Perda inisiatif DPRD Kabupaten Lembata tersebut, sangat signifikan dan mendapat apresiasi dari masyarakat karena Perda tersebut dibuat melalui hasil penjangkaran aspirasi masyarakat.

## **D. Faktor Pendukung dan Penghambat Pelaksanaan Hak Inisiatif DPRD Kabupaten Lembata.**

### **1. Faktor Pendukung.**

Yang menjadi hal pendukung utama adalah bahwa rancangan Perda Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan berangkat dari aspirasi masyarakat yang berhasil diakomodir oleh wakil rakyat di parlemen kemudian diperjuangkan melalui garis politik, menjadi produk legislasi daerah Kabupaten Lembata.

Oleh karena cikalbakal rancangan Perda Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan berasal dari pikiran jernih masyarakat setempat sehingga wakil rakyat di parlemen pun tidak terlaui mengalami kendala yang berarti dalam proses pengusulan hingga proses pembahasan rancangan Perda tersebut menjadi sebuah produk legislasi daerah (Perda), terkait dengan faktor pendukung lainnya belum nampak didalam keseharian DPRD Lembata dalam menjalankan tugas-Nya sebagai pejuang aspirasi masyarakat.

### **2. Faktor Penghambat.**

#### **a. Faktor Internal.**

##### **b) Faktor Kapasitas Wakil Rakyat.**

Hal ini terkait dengan kapasitas anggota dewan yang dimaksud. Dimana dari ke dua puluh lima (25) anggota dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten Lembata. minimnya kemampuan *legal drafting* anggota DPRD menjadi faktor penghambat dalam pemanfaatan hak inisiatif-Nya.

Proses *legal drafting* sangat membutuhkan kecermatan dan kepiawaian seseorang dalam membuat aturan yang akan diterapkan pada skala pemerintahan daerah. Dengan kemampuan *legal drafting* yang kurang mumpuni, dapat diketahui seberapa banyak perda yang dihasilkan atas hak usul inisiatif DPRD. Dalam sejarah parlemen Kabupaten Lembata sejak DPRD Lembata terbentuk Tahun 2000, baru satu Perda inisiatif yang dihasilkan, hal ini menjadi ceminan bahwa DPRD Kabupaten Lembata lemah dalam mengoptimalkan hak inisiatifnya.

Banyak persoalan yang membelit kehidupan masyarakat, yang sebenarnya DPRD Lembata mampu untuk melakukan penyelesaian terhadap kebuntuan masyarakat berkaitan dengan bidang hukum, dengan melahirkan Perda sebagai regulasi yang dapat digunakan masyarakat dalam keberlangsungan kehidupan bernegara, namun lagi-lagi keterbatasan kecermatan dan kepiawaian seseorang dalam memproduksi produk legislasi menjadi faktor kendala.

Dalam forum-forum penggalan aspirasi dimasyarakat pun, tidak jarang proses yang dilakukan DPRD kabupaten Lembata cenderung sangat tertutup. Dengan indikasi selalu yang dilibatkan adalah konstituen masing-masing anggota DPRD, Sehingga anggota DPRD secara individu maupun secara Lembaga, mengalami krisis referensi informasi persoalan yang dialami masyarakat, kecenderungan wakil rakyat lebih suka berkantor ketimbang turun dan langsung bedialok dengan rakyat secara umum tanpa membeda-bedakan konstituen-Nya atau bukan.

## **2). Faktor Latar Belakang Keilmuan.**

Selain faktor kapasitas, faktor latar belakang keilmuan menjadi catatan tersendiri dalam melihat kendala DPRD Kabupaten Lembata dalam menggunakan hak inisiatifnya. Dari dua puluh lima (25) anggota DPRD Kabupaten Lembata periode 2009-2014 yang berlatar belakang pendidikan Ilmu Hukum hanya dua (2) orang, yang satu berlatar belakang sarjana muda hukum (Sulaiman Syarif, SM. ) Partai Bintang Reformasi dan (Bediona Philipus, S.H., M.Si.) PKPI. dan yang dua puluh tiga (23) orang lainnya berlatar belakang pendidikan non hukum.

## **3). Faktor Rapuhnya Komitmen Politik Dalam Fraksi.**

Seperti yang telah digambarkan diatas DPRD Kabupaten Lembata terdiri dari empat (4) fraksi diantaranya: Pertama: Fraksi murni PDI Perjuangan (empat kursi), Kedua: Fraksi Gabungan “KEMUDI” (Partai Pemuda Indonesia dua kusi, Parta Demokrat dua Kursi, Partai Kebangkitan Bangsa dua kursi, Partai Demokrasi Kebangsaan dua kursi, Partai Keadilan Sejahtera satu kursi), Ketiga: Fraksi Golkar, (Partai Golkar empat kursi, Partai Amanat Nasional dua kursi, Partai Penegak Demokrasi Indonesia dua kursi, Partai Bintang Reformasi satu kursi), Keempat: Fraksi Gabungan Nurani Peduli Keadilan (Partai Peduli Rakyat Nasional satu kursi, Partai Hanura satu kursi, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia satu kursi). Faktor perbedaan pandangan diinternal fraksi sangat berdampak pada terhambatnya agenda Dewan Perwakilan Rakyat secara kelembagaan, termasuk inisiatif DPRD dalam melahirkan Perda atas dasar hak inisiatif.

Setiap fraksi di DPRD Kabupaten Lembata terdiri dari beberapa jumlah anggota Partai politik, kecuali Fraksi PDI Perjuangan yang murni. Dalam kondisi tertentu DPRD Kabupaten Lembata seringkali mengalami kendala yang serius dalam menyeragamkan berbagai pendapat yang datang dari sekian anggota DPRD yang tentunya memiliki latar belakang partai politik yang berbeda-beda. Kualisi yang dibentuk dalam Fraksi sama sekali tidak mencerminkan komitmen yang kuat untuk menyuarakan suara fraksi, komitmen fraksi terkesan rapuh dalam kebijakan-kebijakan yang sifatnya strategis, Fraksi dibentuk hanya memenuhi syarat peraturan perundang-undangan, namun tidak bermanfaat untuk menyeragamkan pandangan anggota parlemen sebelum muncul dalam proses politik yang lebih luas secara kelembagaan DPRD Kabupaten Lembata. Hal ini berimplikasi terhadap minimnya usul inisiatif DPRD dalam memproduksi Perda hasil inisiatif anggota DPRD Kabupaten Lembata.

#### **b. Faktor Eksternal.**

Kurangnya komunikasi politik antara DPRD dengan masyarakat Salah satu kendala dalam pelaksanaan hak inisiatif<sup>99</sup>. Seperti halnya DPRD Kabupaten Lembata dalam kurun waktu Tahun 2009-2011. kurangnya komunikasi politik antara DPRD secara kelembagaan maupun perorangan dengan warga masyarakat yang diwakilinya menyebabkan minimnya referensi tentang persoalan yang dialami masyarakat.

---

<sup>99</sup>Rusadi Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia Suatu Model Pengantar*, Sinar Baru, Bandung, 1998, hlm: 60.

Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, DPRD tidak lagi merupakan bagian dari Pemerintah Daerah tetapi sebagai mitra kerja bagi pemerintah daerah. Di samping itu juga berfungsi sebagai wakil rakyat, karena anggota-anggotanya dipilih oleh rakyat melalui pemilu. Dalam kedudukannya sebagai wakil rakyat, DPRD diberi hak-hak agar dapat menjalankan fungsinya, dan dibebani kewajiban untuk menyerap, menampung, menghimpun dan menindaklanjuti aspirasi rakyat. Melalui komunikasi politik inilah aspirasi rakyat daerah dapat disalurkan dan kemudian ditampung ke dalam kebijaksanaan daerah. Sejalan dengan ini Miriam Budiardjo, berpendapat bahwa<sup>100</sup>:

“Bagi anggota badan legislatif terbuka kesempatan untuk bertindak sebagai pembawa suara rakyat dan mengajukan perasaan-perasaan dan pandangan-pandangan yang berkembang secara dinamis dalam masyarakat damai. Dengan demikian “gap” antara yang memerintah dan yang diperintah dapat diperkecil”.

#### **E. Upaya Yang Dilakukan DPRD Kabupaten Lembata Guna Mengatasi Faktor-faktor Penghambat Dalam Menggunakan Hak Inisiatif.**

Upaya yang dilakukan DPRD kabupaten Lembata dalam mengatasi faktor penghambat dalam menggunakan hak inisiatif DPRD diantaranya:

1. Pemberdayaan dengan meningkatkan kualitas anggota DPRD.

Untuk mengatasi berbagai kendala, kurangnya kemampuan anggota DPRD Kabupaten Lembata dalam memanfaatkan hak inisiatifnya,

---

<sup>100</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003. hlm: 186.

DPRD Kabupaten Lembata mengadakan acara berupa, seminar dan studi banding ke daerah lain. Dan kegiatan ini telah sering dilakukan.

## 2. Menghadirkan Tenaga Ahli.

Selain hal tersebut di atas, yang menjadi kendala atau kesulitan dalam melaksanakan Hak inisiatif, DPRD Kabupaten Lembata tidak terbiasa menulis konsep, pekerjaan yang sering dilakukan oleh tenaga ahli. Oleh sebab itu perlu didukung oleh adanya tenaga ahli khususnya tenaga ahli *legal drafting*<sup>101</sup>. Namun sampai penelitian ini dilakukan jasa tenaga ahli belum dimanfaatkan dalam rangka membantu pihak DPRD Kabupaten Lembata guna meningkatkan kualitasnya dalam bidang legislasi, khususnya pemanfaatan hak inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

---

<sup>101</sup> Hasil wawancara dengan Antonius Loli Ruing ketua BALEGDA Kabupaten Lembata di kediamannya pada Tanggal 30 Oktober 2012.



## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan.**

Dari hasil penelitian yang telah penulis lakukan, dan dengan mewawancarai langsung ketua Balegda Kabupaten Lembata, yang kesemua bahan hukum tersebut, kemudian dianalisis secara ilmiah, dan tetap mengacu pada rumusan masalah pada tulisan ini, dapat penulis simpulkan beberapa hal sebagai berikut: Sebetulnya hakekat dari hak inisiatif DPRD dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah bagaimana lembaga DPRD yang kita ketahui sebagai institusi resmi di daerah, yang mengemban amanat, memperjuangkan aspirasi dan hak-hak rakyat, wajib memanfaatkan segala hak dan kewajibannya yang diamanatkan oleh Peraturan perundang-undang yang berlaku dalam hal ini hak usul inisiatif DPRD. Hak usul inisiatif sangat penting dimanfaatkan DPRD, mengingat masibanyak persoalan di masyarakat yang perlu dituntaskan dengan menggunakan aturan pelaksanaan di daerah (Perda) dari undang- undang atau peraturan perudang-undangan yang lebih tinggi dari Perda. Hak usul inisiatif perlu dioptimalkan dalam rangka pelayanan publik ditingkatan masyarakat daerah. Hak usul inisiatif sangat bermanfaat ketika Pemerintah Daerah (eksekutif) belum mampu menjangkau hal-hal yang telah dipikirkan DPRD untuk di usulkan menjadi Perda, DPRD dapat mengajukan hal tersebut dalam bentuk Rancangan Perda yang selanjutnya akan diperjuangkan melalui garis politik menjadi Perda yang

kemudian diberlakukan di daerah demi menjawab kebutuhan daerah. Sebagai contoh nyata, lahirnya Perda Nomor 3 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan di Kabupaten Lembata, yang berasal dari inisiatif DPRD, dapat diterima oleh masyarakat dan mampu menjawab kebutuhan masyarakat.

### **B. Saran.**

Dari hasil analisis bahan hukum dengan memperhatikan sekian Teori dan konsep didalam tulisan ini, penulis kemudian menyarankan beberapa hal sebagai berikut:

1. Upaya peningkatan kualitas wakil rakyat dengan cara mengadakan pendidikan singkat terkait pendidikan *legal drafting*.
2. Meningkatkan komunikasi politik dengan masyarakat melalui penjangkaran aspirasi masyarakat (Jaring ASMARA) tidak bisa hanya mengharapkan Reses semata.
3. Kalau boleh setiap anggota DPRD mendirikan Rumah aspirasi di setiap Desa dari asal DAPIL-Nya masing-masing, sebagai wadah penyerapan dan penjangkaran aspirasi yang datang dari masyarakat ditingkat Desa.
4. Perlu adanya Tenaga Ahli *legal drafting*, hal ini diharapkan dapat membantu DPRD secara Lembaga dalam meningkatkan kemampuan legislasi-Nya, dalam kaitannya dengan penggunaan Hak inisiatif.

5. Perlu dilakukan penganggaran untuk tenaga ahli *legal drafting*, dalam Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK) DPRD Kabupaten Lembata dimasa mendatang, tanpa mengurangi atau menggunakan anggaran yang disediakan bagi anggota DPRD selama ini.

Perlu ada penelitian lanjutan terkait dengan pelaksanaan hak inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lembata, agar dapat mengikuti perkembangan pelaksanaan hak inisiatif Lembaga DPRD Kabupaten Lembata-Provinsi Nusa Tenggara Timur, dan dapat menjadi alat kontroling yang datang dari Publik atau pihak eksternal Lembaga DPRD Kabupaten Lembata.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku Literatur:

- Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar. Yogyakarta. 2003.
- Bagir Manan , *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksananya)*, Unsika, Kerawang. 1993.
- , *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan*, LPPM Universitas Islam Bandung, Bandung, 1995.
- , dan Kuntana Magnar. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* (edisi revisi). Alumni. Bandung. 1997.
- , *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. FH UII Press. Yogyakarta. 2001.
- , *Hukum Positif Indonesia (suatu kajian teoritik)*, Kreasi Total Media, Yogyakarta. 2009.
- Bambang Yudoyono. *Otonomi Daerah (Desentralisasi dan pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD)*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta. 2003.
- B Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Univ. Atmajaya. Yogyakarta. 2008.
- Dahlan Thaib. *DPRD Sistem Ketatanegaran Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1994.
- , *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Liberti (Edisi kedua). Yogyakarta. 2000.
- Frans Magni Suseno, *Etika Politik Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, PT Gramedia. Jakarta, 1987.
- Hamsazah Halim dan Kemal Redindo Syuhrul Putera. *Cara Praktis menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis Disertai Manual) Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*. Kencana. Jakarta. 2009.

- Indra J. Piliang dkk, *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*. Yayasan Harkat Bangsa. Jakarta. 2003.
- Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Ichtiar Baru Van Hoeva (cetakan pertama). Jakarta. 1994.
- , *Pergumulan Peran Parlemen dan Pemerintah dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI-Press, Jakarta. 1996.
- Jazim Hamidi , *Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif, Prestasi* . Pustaka, Jakarta. 2008.
- Krishna Darumurti dan Umbu Rauta, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Kendra Clegg, “*Dari Nasionalisasi ke Lokalisasi: Otonomi Daerah di Lombok*” dalam *Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, LP3ES, Jakarta . 2005.
- Maria Farida Indrati Soeprapto. *Ilmu Perundang-undangan (Dasar-dasar dan Pembentukannya)*. Kanisius. Yogyakarta. 1998.
- Mahendra Putra Kurnia, dkk. *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif (Urgensi, Strategi, dan Proses Bagi Pembentukan Perda yang Baik)*. Kreasi Total Media (KTM). Yogyakarta , 2007.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.
- Modoeng, Supardan, *Teori Dan Praktek Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, PT. Tintamas Indonesia, Jakarta, 2001.
- Ni`matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Yogyakarta. 2009.
- , *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. FH UII Press. 2007.
- , *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematikanya*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta. 2005.
- , *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, FH UII Press. Yogyakarta. 2005.

- , *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah..* FH UII Press.Yogyakarta. 2010.
- Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum* (Cetakan ke 6). Kencana. Jakarta. 2010.
- Paimin Napitupulu. *Peran dan Pertanggungjawaban DPR.* Alumni. Bandung. 2005.
- Prakosa, Djoko. *Proses Pembentukan Daerah dan Beberapa Usaha Penyempurnaannya.* Ghalia Indonesia, Jakarta. 2005.
- R Siti Zuhro, Lilis Mulyani dan Fitria. *Kisruh Peraturan Daerah: Mengurai Masalah dan Solusinya.* Ombak. Yogyakarta. 2010.
- Ryaas Rasyid dkk. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan.* Pustaka Pelajar. Yogyakarta. 2002.
- Rusadi Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia Suatu Model Pengantar,* Sinar Baru, Bandung. 1998.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif,* Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2000.
- R. Joeniarto, *Perkembangan Pemerintah Lokal,* Bumi Aksara. Jakarta.1992.
- Satjipto Rahardjo. *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya.* (cetakan kedua). Genta Publishing. Yogyakarta. 2009.
- , *Hukum,Masyarakat dan Pembangunan.*Alumni.Bandung.1980.
- , *Hukum Dalam Jagat Ketertiban,* UKI Press, Yogyakarta. 2006.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat.* Rajawali press. Jakarta.1990.
- Saifudin. *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.* FH UII Press. Jogjakarta. 2009.
- Suko Waluyo, *Otonomi Daerah Dalam Negara Hukum Indonesia, Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif.* Faza Media. Jakarta. 2006.
- Sri Soemantri M. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia.* Alumni,. Bandung, 1992.

Sitajudin, Anis Ibrahim, Nurudin Hady, Umar Sholahuddin. *Parlemen Lokal (DPRD) Peran dan Fungsi dalam Dinamika Otonomi Daerah..* Setra Press. Malang .2009.

Supardan Modoeng, *Teori Dan Praktek Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, PT. Tintamas Indonesia Indonesia, Jakarta, 2001.

Sadu Wasistiono, Yonatan Wiyoso, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*. Bandung. 2009.

Yulianri. *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*. Raja Wali Persada. 2009.

### **Peraturan Perundang-undangan:**

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang Nomor 54 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1992 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 27 Tahun 2008 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004-jo Undang-undang Nomor 12 Tahun 2010 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 11 Tahun 2012, Tentang Hirarki Perundang-undangan.

Peraturan Daerah Kabupaten Lembata Nomor 01 Tahun 2010 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Lembata.

### **Jurnal:**

Anang Sya`roni, Optimalisasi Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Guna Mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah, Dalam *Jurnal Konstitusi, PKHK-FH Universitas Janabadra Yogyakarta. Volume IV Nomor 2*, November 2011.

Ni Made Ari Y. G dan Anak Agung Sri Untari, *Pertisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan Daerah*, Makalah dalam Jurnal Kertha Patrika Vol. 33, Nomor. 1, Januari 2008.

## **Makalah:**

Bagir Manan, *Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: Makalah, 1994.

Budi Agustono, “*Otonomi Daerah dan Dinamika Politik Lokal: Studi Kasus di Kabupaten Deli Serdang, Sumatera Utara*” dalam *Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, editor Jamil Gunawan, LP3ES. Jakarta.2005.

Hamid S. Attamimi, *Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I, Perlita IV*, Jakarta: Disertasi Universitas Indoensia, 1990.

Saldi Isra . Disampaikan dalam “*Lokakarya tentang Peraturan Daerah dan Budget Bagi Anggota DPRD se-Propinsi (baru) Banten*” yang diselenggarakan oleh *Institute for the Advancement of Strategies and Sciences (IASS)*, di Anyer, Banten, 2 Oktober 2000.

Yusril Ihza Mahendra. *Makalah ini disampaikan pada Diskusi Panel dengan tema ?Revitalisasi Tugas Dan Fungsi Dewan Pasca Perubahan UUD 1945? dan Peresmian Rumah Aspirasi Rakyat (UMAT)*, di Gedung Negara Istana Bung Hatta, Bukit Tinggi. pada tanggal 4 Februari 2006.

## **Website:**

Boy Yendra Tamin,. *Fungsi Legislasi DPRD dan Pembentukan Peraturan Daerah*, diunduh dari: <http://boyyendratamin.com/artikel-9-fungsi-legislasi-dprd-dan-pembentukan-peraturan-daerah.html> diakses pada Juli 2009.

Jimly Asshiddiqie, *Otonomi Daerah Dan Parlemen Di Daerah*, [www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id). Diakses pada Agustus. 2008.

Nafchuka. <http://www.digilib.ui.ac.id/opac/themes/libri2/detail.jsp?id=73810>.

Peran serta Masyarakat Dalam Penyusunan Program Legislasi Di Daerah . [www.legalitas.org](http://www.legalitas.org) . diakses Agustus 2010.

Peran serta Masyarakat Dalam Penyusunan Program Legislasi Di Daerah. [www.legalitas.org](http://www.legalitas.org). diakses Agustus 2010.

Website Resmi Sekretariat Negara Republik Indonesia. [webmaster@setneg.go.id](mailto:webmaster@setneg.go.id) diakses Februari 2010.





الجامعة الإسلامية  
الاندونيسية



# LAMPIRAN

## CURICULUM VITAE

Nama Lengkap : Juprians Lamablawa, S.H., M.H.

Sapaan Akrap : Bung JUPRIAN.

Tempat/tgl lahir : Larantuka, 07 April 1985.

Gender : Laki-laki

Alamat rumah : Jl. R.R Atawatun No. 2 (Kompleks CWC), RT. 001, RW. 01  
Kel. Selandoro, Kec. Nubatukan, Kab. Lembata-  
Prov. NTT.

### Riwayat Pendidikan:

1. TK : TK Nurul Ikhlas, Lewoleba, Lembata-NTT. Tahun 1988-1991.
2. SD : SD Inpres Lewoleba I, Nubatukan, Lembata-NTT. Tahun 1991-1998.
3. SMP : SMP Negeri Lewoleba, Nubatukan, Lembata-NTT. Tahun 1998-1999.  
SMP PGRI Lewoleba, Nubatukan, Lembata-NTT. Tahun 1999-2001.
4. SMU : SMU Negeri 5 Kupang, Kota Kupang-NTT. Tahun 2001-2002.  
SMU PGRI Lewoleba, Lembata-NTT. Tahun 2002-2004.
5. SI : Universitas Janabadra Yogyakarta, Fakultas Hukum, Jurusan-  
Ilmu Hukum (Hukum Tata Negara). Tahun 2006-2011.
6. S2 : Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, Fakultas Hukum, Program  
Pascasarjana Magister Ilmu Hukum, Jurusan Hukum Tata Negar-  
Hukum Administrasi Negara.

### Riwayat Berorganisasi:

1. Anggota Perhimpunan Mahasiswa Hukum (PERMAHI) Cab. Yogyakarta, Tahun 2006-2013.
2. Anggota Serikat Mahasiswa Pejuang Rakyat (SMPR) Universitas Janabadra Yogyakarta, Tahun 2006-2011.
3. Menteri Pendidikan BEM-KBM Universitas Janabadra, Tahun 2008-2009.
4. Kepala Bidang Advokasi dan Eksternal, Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia (GMNI) Komisariat Universitas Janabadra Yogyakarta, Tahun 2008-2009.
5. Ketua Komisariat Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia (GMNI) Universitas Janabadra Yogyakarta, Tahun 2009-2010.
6. Ketua Ikatan Keluarga Ile Ape (TALA IA) Yogyakarta, Tahun 2008-2009.
7. Ketua Ikatan Keluar Lembata Yogyakarta (IKALAYA), Tahun 2009-2011.
8. Pembela Umum Lembaga Bantuan Hukum dan Studi Kebijakan Publik (LBH SIKAP) Yogyakarta, Tahun 2011-2013.
9. Kordinator Pendiri Forum Komunikasi Pemuda Mahasiswa Lamaholot Yogyakarta 2011-2013
10. Wakil Sekretaris, Dewan Pimpinan Cabang (DPC) Partai Gerakan Indonesia Raya (GERINDRA) Kabupaten Lembata-Provinsi-NTT. Periode 2012-2017.



**PERATURAN DAERAH KABUPATEN LEMBATA  
NOMOR 3 TAHUN 2010  
TENTANG**

**PENYELENGGARAAN HUTAN KEMASYARAKATAN  
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA**

**BUPATI LEMBATA,**

- Menimbang : a. bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 96 ayat (1) huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan, memberi kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan kegiatan hutan kemasyarakatan pada kawasan hutan produksi dan hutan lindung untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan kelestariannya;
- b. bahwa masyarakat lokal di dalam dan sekitar kawasan hutan belum mengalami perbaikan kesejahteraan bahkan terjadi marginalisasi hak-hak rakyat secara sistematis yang berdampak pada pemiskinan struktural, sehingga perlu perubahan paradigma pengelolaan sumber daya hutan dan orientasi pengelolaan menuju pengelolaan sumber daya hutan berbasis masyarakat yang memberikan peluang lebih besar kepada masyarakat setempat dengan memperhatikan nilai-nilai lokal yang dianut masyarakat melalui penyelenggaraan kegiatan Hutan Kemasyarakatan;
- c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan;
- Mengingat : 1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2013);
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1990 Nomor 49, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3419);
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Ketentuan – ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3699);
4. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 13, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851);

5. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3872);
6. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4401) sebagaimana telah diubah dengan Undang - Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang -Undang.
7. Undang-Undang Nomor 52 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Lembata (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 180, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3901), sebagaimana telah diubah dengan Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 52 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Lembata (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 79, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3967);
8. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
9. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389);
10. Undang - Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan, Pertanggungjawaban Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400);
11. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437), sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844);
12. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3448);
13. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007

Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);

14. Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 1998 tentang Konservasi Sumber Daya Hutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 84 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3759);
15. Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintah di Bidang Kehutanan kepada Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 106 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3769);
16. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3838);
17. Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan/atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan/atau Lahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4077);
18. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4385);
19. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 146, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4452);
20. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 147, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4453);
21. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578);
22. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4593);
23. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4696); sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan (Lembaran Negara Republik Indonesia

Tahun 2008 Nomor 16 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4814);

24. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota ( Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737);
25. Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung;
26. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
27. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.37/Menhut-II/2007 tentang Hutan Kemasyarakatan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 18/Menhut-II/2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.37/Menhut-II/2007 tentang Hutan Kemasyarakatan;
28. Peraturan Daerah Kabupaten Lembata Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pokok- pokok Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Tahun 2007 Nomor 4 Seri E Nomor 3), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Lembata Nomor 1 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Lembata Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pokok- pokok Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Daerah Tahun 2009 Nomor 1 Seri E Nomor 1);
29. Peraturan Daerah Kabupaten Lembata Nomor 5 Tahun 2009 tentang Pengendalian Lingkungan Hidup (Lembaran Daerah Tahun 2009 Nomor 5 Seri E Nomor 2);

**Dengan Persetujuan Bersama**

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN LEMBATA**

**dan**

**BUPATI LEMBATA**

**MEMUTUSKAN :**

**Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG PENYELENGGARAAN HUTAN KEMASYARAKATAN**

## **BAB I**

### **KETENTUAN UMUM**

#### **Pasal 1**

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kabupaten Lembata.
2. Bupati adalah Bupati Lembata.
3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lembata.
4. Daerah adalah Daerah Kabupaten Lembata.
5. Dinas Pertanian dan Kehutanan yang selanjutnya disebut Dinas adalah Dinas Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Lembata.
6. Kepala Dinas adalah Kepala Dinas Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Lembata.
7. Masyarakat setempat adalah kesatuan sosial yang terdiri dari Warga Negara Republik Indonesia yang tinggal di dalam dan/atau di sekitar hutan yang bermukim di dalam dan/atau di sekitar kawasan hutan sebagai suatu komunitas sosial dengan kesamaan mata pencaharian yang bergantung pada hutan dan aktivitasnya dapat berpengaruh terhadap ekosistem hutan.
8. Kelompok masyarakat setempat adalah kumpulan dari sejumlah individu dari masyarakat setempat yang memenuhi ketentuan kriteria sebagai kelompok masyarakat setempat dan ditetapkan oleh Bupati untuk diberdayakan.
9. Pemberdayaan masyarakat setempat adalah upaya untuk meningkatkan kemampuan dan kemandirian masyarakat setempat dalam mengelola dan mendapatkan manfaat sumberdaya hutan secara optimal dan adil melalui pengembangan kapasitas dan pemberian akses dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat setempat;
10. Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan.
11. Hutan Kemasyarakatan yang selanjutnya disingkat HKm adalah hutan negara yang pemanfaatan utamanya ditujukan untuk memberdayakan masyarakat setempat.
12. Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan/atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.
13. Areal kerja hutan kemasyarakatan adalah satu kesatuan hamparan kawasan hutan yang dapat dikelola oleh kelompok atau gabungan kelompok masyarakat setempat secara lestari.



14. Penetapan areal hutan kemasyarakatan adalah penancangan areal hutan oleh Menteri untuk areal kerja hutan kemasyarakatan.
15. Izin Usaha Pemanfaatan Hutan Kemasyarakatan yang selanjutnya disingkat IUP-HKm adalah izin usaha yang diberikan untuk memanfaatkan sumber daya hutan pada kawasan hutan lindung dan/atau hutan produksi.
16. Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu dalam Hutan Kemasyarakatan yang selanjutnya disingkat IUPHHK-HKm adalah izin usaha yang diberikan untuk memanfaatkan hasil hutan berupa kayu dalam areal kerja IUPHKm pada hutan produksi.
17. Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Bukan Kayu dalam Hutan Kemasyarakatan yang selanjutnya disingkat IUPHHBK-HKm adalah izin usaha yang diberikan untuk memanfaatkan hasil hutan berupa kayu dalam areal kerja IUP-HKm pada hutan produksi.
18. Hasil Hutan Bukan Kayu dalam Hutan Kemasyarakatan yang selanjutnya disingkat HHBK-Hkm adalah hasil hutan berupa bukan kayu yang berasal dari areal kerja IUP-HKm pada hutan lindung dan hutan produksi.
19. Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Bukan Kayu dalam Hutan Kemasyarakatan yang selanjutnya disingkat IUPHHBK-HKm adalah izin usaha yang diberikan untuk memanfaatkan hasil hutan bukan kayu dalam areal kerja IUPHHBK-HKm pada hutan lindung dan hutan produksi.
20. Pemanfaatan kawasan adalah kegiatan untuk memanfaatkan ruang tumbuh yang membentuk strata tajuk lengkap sehingga diperoleh manfaat lingkungan, manfaat sosial dan manfaat ekonomi secara optimal dengan mengurangi fungsi utamanya.
21. Pemanfaatan jasa lingkungan adalah kegiatan untuk memanfaatkan potensi jasa lingkungan dengan tidak merusak lingkungan dan mengurangi fungsi utamanya.
22. Pemanfaatan hasil hutan kayu adalah kegiatan untuk memanfaatkan dan mengusahakan hasil hutan berupa kayu hasil penanaman dengan tidak merusak lingkungan dan tidak mengurangi fungsi pokoknya.
23. Pemanfaatan hasil hutan bukan kayu adalah kegiatan untuk memanfaatkan dan mengusahakan hasil hutan berupa bukan kayu dengan tidak merusak dan tidak mengurangi fungsi pokoknya.
24. Pemungutan hasil hutan kayu adalah kegiatan untuk mengambil hasil hutan berupa kayu di hutan produksi dengan batasan tertentu, luas dan/atau volume tertentu yang tersedia secara alami.
25. Pemungutan hasil hutan bukan kayu adalah kegiatan untuk mengambil hasil hutan bukan kayu dengan batasan waktu, luas dan/atau volume tertentu yang tersedia secara alami atau hasil budidaya.

## **BAB II**

### **ASAS, PRINSIP, MAKSUD, TUJUAN DAN RUANG LINGKUP**

#### **Bagian Kesatu**

#### **Asas dan Prinsip**

#### **Pasal 2**

- (1) Penyelenggaraan hutan kemasyarakatan berasaskan :
  - a. manfaat dan lestari secara ekologi, ekonomi sosial dan budaya;
  - b. musyawarah mufakat; dan

- c. keadilan.
- (2) Untuk melaksanakan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan prinsip:
  - a. tidak mengubah status dan fungsi kawasan hutan;
  - b. pemanfaatan hasil hutan kayu hanya dapat dilakukan dari hasil kegiatan penanaman;
  - c. mempertimbangkan keanekaragaman hayati dan keanekaragaman budaya;
  - d. menumbuhkembangkan keanekaragaman komoditas dan jasa;
  - e. meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berkelanjutan;
  - f. memerankan masyarakat sebagai pelaku utama;
  - g. adanya kepastian hukum;
  - h. transparansi dan akuntabilitas publik; dan
  - i. partisipatif dalam pengambilan keputusan.

**Bagian Ketiga**  
**Maksud, Tujuan dan Ruang Lingkup**  
**Pasal 3**

- (1) Penyelenggaraan hutan kemasyarakatan dimaksud untuk pengembangan kapasitas dan pemberian akses terhadap masyarakat setempat dalam mengelola hutan secara lestari guna menjamin ketersediaan lapangan kerja bagi masyarakat setempat untuk memecahkan persoalan ekonomi dan sosial yang terjadi dimasyarakat.
- (2) Hutan kemasyarakatan bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat melalui pemanfaatan sumber daya hutan secara optimal, adil, dan berkelanjutan dengan tetap menjaga kelestarian hutan dan lingkungan hidup.
- (3) Ruang lingkup pengaturan hutan kemasyarakatan meliputi :
  - a. penetapan areal kerja hutan kemasyarakatan;
  - b. perijinan dalam hutan kemasyarakatan;
  - c. hak dan kewajiban;
  - d. pembinaan, pengendalian dan pembiayaan; dan
  - e. sanksi.

**BAB III**  
**KELEMBAGAAN**  
**Bagian Kesatu**  
**Bentuk Kelembagaan**

**Pasal 4**

- (1) Bentuk kelembagaan penyelenggara HKm adalah kelompok masyarakat setempat yang telah bergabung dalam kelompok tani hutan, koperasi dan / atau yayasan yang telah mendapatkan fasilitasi.
- (2) Fasilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
  - a. pengembangan kelembagaan kelompok masyarakat setempat;
  - b. pengajuan permohonan ijin;

- c. penyusunan Rencana Kerja HKm;
  - d. teknologi budidaya hutan dan pengolahan hasil hutan;
  - e. pendidikan dan latihan;
  - f. akses terhadap pasar dan modal; dan
  - g. pengembangan usaha.
- (3) Fasilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan dapat dibantu oleh :
- a. Pemerintah dan Pemerintah Provinsi;
  - b. Perguruan Tinggi / Lembaga Penelitian dan Pengembangan Masyarakat;
  - c. Lembaga Swadaya Masyarakat;
  - d. Lembaga Keuangan;
  - e. Koperasi/ Yayasan; dan
  - f. BUMN/BUMD/BUMS;

**Bagian Kedua**  
**Kriteria Kelembagaan**  
**Pasal 5**

- (1) Kriteria lembaga penyelenggara HKm yaitu:
- a. memiliki orientasi yang berwawasan lingkungan, usaha ekonomi dan sosial yang tercantum dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga dan/atau aturan internal lembaga; dan
  - b. mendapat pengesahan dari Pemerintah Desa / Kelurahan dan Camat setempat.
- (2) Lembaga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus terdaftar pada Dinas.

**Bagian Ketiga**  
**Syarat - Syarat Kelembagaan**  
**Pasal 6**

Kelembagaan penyelenggara HKm harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. memiliki nama dan struktur organisasi yang disahkan oleh Pemerintah Desa / Kelurahan setempat;
- b. memiliki Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga;
- c. memiliki aturan-aturan internal pengelolaan HKm yang disahkan oleh Pemerintah Desa / Kelurahan;
- d. memiliki dokumen administrasi yang terdiri dari :
  - 1. daftar anggota;
  - 2. kartu anggota;
  - 3. administrasi keuangan;
  - 4. daftar luas areal pengelolaan masing-masing anggota;
  - 5. peta areal kelola dan batas-batasnya;
  - 6. data potensi areal kelola; dan
  - 7. rencana penyelenggaraan terdiri atas rencana umum dan rencana operasional.

**BAB IV**  
**AREAL KERJA, RENCANA**  
**DAN TATA CARA PENYELENGGARAAN**

**Pasal 7**

- (1) Areal kerja penyelenggaraan HKm dilakukan pada kawasan Hutan Lindung dan Hutan Produksi.
- (2) Penyelenggaraan HKm dilakukan pada areal yang telah ditetapkan oleh Menteri Kehutanan.
- (3) Areal yang dikelola oleh pemegang izin merupakan satu hamparan dalam satu kawasan.

**Pasal 8**

- (1) Rencana kerja HKm merupakan dasar pelaksanaan pengelolaan HKm.
- (2) Ketentuan mengenai rencana kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) akan diatur lebih lanjut oleh Bupati.

**Pasal 9**

- (1) Penyelenggaraan pada hutan lindung dan hutan produksi dilakukan pada blok pemanfaatan.
- (2) Penyelenggaraan HKm pada blok pemanfaatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku pada zona perlindungan.
- (3) Penyelenggaraan dilakukan dengan memperhatikan kaidah–kaidah konservasi.
- (4) Penyelenggaraan dilakukan berdasarkan rencana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf d angka 7 akan diatur lebih lanjut oleh Bupati.

**BAB V**  
**PERIZINAN**  
**Bagian Kesatu**  
**Tata Cara Perizinan**

**Pasal 10**

- (1) Lembaga-lembaga yang telah mendapat fasilitasi dan memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 9 dapat mengajukan permohonan IUP HKm.
- (2) Permohonan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan kepada Bupati melalui Dinas setelah mendapat rekomendasi dari Kepala Desa/Lurah dan Camat setempat.
- (3) Bupati membentuk Tim Verifikasi untuk melakukan penilaian permohonan izin penyelenggaraan HKm.
- (4) Susunan dan jumlah anggota Tim Verifikasi HKm akan ditetapkan dengan Keputusan Bupati.

## **Pasal 11**

- (1) Tim Verifikasi menyampaikan rekomendasi sebagai dasar pertimbangan Bupati dalam memberikan IUP HKm.
- (2) Bupati dapat menerima dan/atau menolak permohonan IUP HKm.

## **Bagian Kedua**

### **Persyaratan Perizinan**

## **Pasal 12**

Lembaga-lembaga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, mengajukan surat permohonan sebagai penyelenggara HKm dan harus melampirkan syarat-syarat sebagai berikut :

- a. surat rekomendasi dari Kepala Desa/Lurah dan Camat setempat;
- b. sketsa atau gambar areal kerja yang memuat informasi wilayah administrasi pemerintahan, potensi kawasan, koordinat dan batas-batas yang jelas serta luas areal;
- c. aturan-aturan internal kelompok yang disahkan oleh Kepala Desa / Lurah setempat;
- d. rencana penyelenggaraan terdiri atas rencana umum dan rencana operasional;
- e. rencana umum sebagaimana dimaksud pada huruf d meliputi;
  1. Penataan batas areal kerja dan penataan areal kerja masing-masing anggota kelompok;
  2. Rencana penanaman;
  3. Rencana pemeliharaan;
  4. Rencana pemanfaatan; dan
  5. Rencana perlindungan.
- f. rencana operasional merupakan penjabaran dari rencana umum yang dituangkan dalam rencana 5 ( lima) tahun;dan
- g. surat pernyataan kesanggupan untuk tidak memindahtangankan, memperjualbelikan, mengagunkan/menjaminkan dan merubah status serta fungsi kawasan hutan, yang ditandatangani oleh anggota kelompok dan pengurus lembaga.

## **Bagian Ketiga**

### **Jangka Waktu**

## **Pasal 13**

- (1) IUP HKm diberikan selama jangka waktu 35 (tiga puluh lima) tahun.
- (2) IUP HKm sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diperpanjang dengan mengajukan permohonan kepada Bupati paling lambat 3 (tiga) tahun sebelum jangka waktu IUP HKm berakhir.

## **Bagian Keempat**

### **Jenis-Jenis Kegiatan Perizinan**

## **Pasal 14**

- (1) IUP HKm yang berada pada hutan lindung meliputi kegiatan:

- a. pemanfaatan kawasan;
  - b. pemanfaatan jasa lingkungan; dan
  - c. pemungutan Hasil hutan bukan kayu.
- (2) IUP HKm yang berada pada hutan produksi meliputi kegiatan:
- e. pemanfaatan kawasan;
  - f. penanaman tanaman hutan berkayu;
  - g. pemanfaatan hasil hutan bukan kayu;
  - h. pemungutan hasil hutan kayu;
  - i. pemungutan hasil hutan bukan kayu; dan
  - j. pemanfaatan jasa lingkungan.
- (3) Pemanfaatan jasa lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dan ayat (2) huruf f akan diatur dalam Peraturan Daerah tersendiri.

## **Bagian Kelima**

### **Hapusnya IUP HKm**

#### **Pasal 15**

- (1) IUP HKm hapus apabila :
- a. jangka waktu izin telah berakhir;
  - b. izin dicabut oleh pemberi izin sebagai sanksi yang dikenakan kepada pemegang izin;
  - c. izin diserahkan kembali oleh pemegang izin dengan pernyataan tertulis kepada pemberi izin sebelum jangka waktu izin berakhir;
  - d. dalam jangka waktu izin yang diberikan, pemegang izin tidak memenuhi kewajiban sesuai ketentuan; dan
  - e. secara ekologis kondisi hutan semakin rusak.
- (2) Sebelum izin dihapus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terlebih dahulu diaudit oleh pemberi izin; dan
- (3) Hapusnya izin atas dasar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak membebaskan pemegang izin untuk melunasi seluruh kewajiban finansial serta memenuhi seluruh kewajiban lainnya yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

## **BAB VI**

### **HAK, KEWAJIBAN DAN LARANGAN**

#### **Pasal 16**

Pemegang IUP-HKm berhak :

- a. melakukan penyelenggaraan HKm selama jangka waktu izin kegiatan;
- b. melakukan pemanfaatan hasil hutan bukan kayu, di areal kelola sesuai dengan IUP-HKm;
- c. mengajukan permohonan perpanjangan jangka waktu pengelolaan;

- d. memperoleh fasilitasi dan/atau bantuan dana dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah;
- e. mengajukan permohonan untuk memperoleh dana dari pihak lain dengan tidak mengurangi peran pemegang izin sebagai pelaku utama penyelenggara; dan
- f. berpartisipasi dalam kegiatan evaluasi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

### **Pasal 17**

Pemegang IUP HKm wajib:

- a. menyusun aturan internal yang menyangkut tentang kelembagaan, areal kelola dan usaha;
- b. menjaga kelestarian fungsi hutan dan lingkungan hidup serta memperhatikan kepentingan umum melalui:
  1. Penataan batas areal kerja dan melaksanakan rencana kerja;
  2. Rehabilitasi dan perlindungan hutan;
  3. Pengendalian internal sesuai dengan awiq-awiq yang berlaku; dan
  4. Pengikutsertaan seluruh anggota kelompok dan/atau koperasi dalam pengelolaan hutan dan pengendalian internal.
- c. membuat dan menyampaikan laporan pengelolaan HKm secara periodik kepada Bupati melalui Dinas;
- d. membayar provisi sumber daya hutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- e. tata cara dan ketentuan dalam pembayaran provisi sumber daya hutan HHBK-HKm dan HHK-HKm diatur oleh Bupati;

### **Pasal 18**

- (1) IUP HKm bukan merupakan hak kepemilikan atas kawasan hutan.
- (2) IUP HKm dilarang untuk memindahtangankan, menjualbelikan, mengagunkan /menjaminkan dan mengubah status dan fungsi kawasan hutan.

## **BAB VII**

### **PEMBINAAN DAN PENGENDALIAN**

#### **Pasal 19**

- (1) Pembinaan dan pengendalian dalam penyelenggaraan HKm dilakukan oleh Bupati.
- (2) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat didelegasikan kepada Kepala Dinas.
- (3) Pembinaan dan pengendalian dapat dilakukan oleh instansi terkait dan berkoordinasi dengan Dinas.
- (4) Pembinaan bertujuan untuk meningkatkan kemampuan dan kapasitas masyarakat agar lebih menjamin terwujudnya hutan lestari masyarakat sejahtera.
- (5) Pembinaan dan pengendalian dalam pengelolaan HKm sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam bentuk:
  - a. pemberian pedoman tentang pelaksanaan pengelolaan HKm;
  - b. pelatihan untuk meningkatkan kapasitas masyarakat dalam pengelolaan HKm;

- c. bimbingan teknis berkaitan dengan pengelolaan HKm; dan
- d. supervisi terhadap terselenggaranya pengelolaan HKm.

#### **Pasal 20**

- (1) Pembinaan selain yang dilakukan oleh Bupati sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22, dapat dilakukan oleh lembaga dan/atau pihak lain.
- (2) Pembinaan yang dilakukan oleh lembaga dan/atau pihak lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus berkoordinasi dengan Dinas.

#### **Pasal 21**

- (1) Pengendalian penyelenggaraan HKm bertujuan untuk menjamin penyelenggaraan HKm.
- (2) Pengendalian dalam penyelenggaraan HKm sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk :
  - a. monitoring dan evaluasi yang dilakukan secara partisipatif untuk mengetahui dan meningkatkan kemajuan/perkembangan pencapaian pengelolaan HKm;
  - b. prinsip-prinsip dalam pengendalian meliputi transparansi/keterbukaan sesuai dengan fakta-fakta di lapangan, timbal balik, partisipatif dan demokratis, keterpaduan dan berkelanjutan;
  - c. evaluasi terhadap pengelolaan HKm dilakukan dengan tahapan yang direncanakan dan disepakati oleh para pihak; dan
  - d. tata cara pelaksanaan monitoring dan evaluasi diatur oleh Bupati.

#### **Pasal 22**

- (1) Evaluasi kegiatan penyelenggaraan HKm dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali.
- (2) Evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh tim yang ditetapkan dengan Keputusan Bupati.
- (3) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Bupati sebagai bahan peninjauan kembali terhadap izin yang telah diberikan.

### **BAB VIII SANKSI**

#### **Pasal 23**

- (1) Sanksi berupa penghentian sementara kegiatan di lapangan dikenakan kepada pemegang IUP HKm yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17.
- (2) Sanksi berupa pencabutan dikenakan kepada pemegang IUP HKm yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18.



**BAB IX**  
**KETENTUAN PENUTUP**

**Pasal 24**

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Lembata .

Ditetapkan di Lewoleba  
pada tanggal, 11 Pebruari 2010

**BUPATI LEMBATA,**

**ANDREAS DULI MANUK**

Diundangkan di Lewoleba  
pada tanggal, 15 Pebruari 2010

**SEKRETARIS DAERAH KABUPATEN LEMBATA,**

**PETRUS TODA ATAWOLO**

**LEMBARAN DAERAH KABUPATEN LEMBATA TAHUN 2010 NOMOR 3  
SERI E NOMOR 3**

**PENJELASAN**  
**ATAS**  
**PERATURAN DAERAH KABUPATEN LEMBATA**  
**TENTANG**  
**PENYELENGGARAAN HUTAN KEMASYARAKATAN**

**I. UMUM**

Pembangunan di bidang kehutanan bukan saja menjadi tanggung jawab pemerintah, tetapi merupakan tanggung jawab bersama dengan seluruh masyarakat dan semua pihak.

Dalam pengelolaan hutan untuk memperoleh manfaat yang optimal dari hutan dan kawasan hutan bagi kesejahteraan masyarakat maka pada prinsipnya semua hutan dan kawasan hutan harus dikelola dengan tetap memperhatikan sifat, karakteristik dan keutamaannya, serta tidak dibenarkan mengubah fungsi hutan pokoknya yaitu fungsi konservasi, lindung dan produksi. Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan hutan perlu dijaga keseimbangan antara ketiga fungsi tersebut.

Kondisi hutan akhir-akhir ini sangat memprihatinkan yaitu meningkatnya degradasi hutan, kurang terkendalinya *illegal logging* dan *illegal trade*, merosotnya perekonomian masyarakat di dalam dan di sekitar hutan sehingga memberikan motivasi bagi mereka dalam penyelenggaraan hutan.

Sesuai dengan tujuan dan sasaran pembangunan kehutanan yaitu untuk terwujudnya *hutan lestari, rakyat sejahtera*, maka untuk pengembangan kapasitas dan pemberian akses terhadap masyarakat setempat dalam mengelola hutan secara lestari guna menjamin ketersediaan lapangan kerja bagi masyarakat setempat untuk memecahkan persoalan ekonomi dan sosial, perlu dilakukan pembangunan di bidang kehutanan melalui pembangunan dan penyelenggaraan hutan kemasyarakatan.

**II. PASAL DEMI PASAL.**

Pasal 1

Angka 1

Cukup jelas

Angka 2

Cukup jelas

Angka 3

Cukup jelas

Angka 4

Cukup jelas

Angka 5

Cukup jelas

Angka 6

Cukup jelas

Angka 7

Yang dimaksud dengan komunitas sosial adalah kelompok masyarakat yang memiliki ikatan hubungan tradisional dengan tanah kawasan hutan yang ditetapkan sebagai areal penyelenggaraan hutan kemasyarakatan.

Angka 8

Cukup jelas

Angka 9

Cukup jelas

Angka 10

Cukup jelas

Angka 11

Cukup jelas

Angka 12

Cukup jelas

Angka 13

Cukup jelas

Angka 14

Cukup jelas

Angka 15

Cukup jelas

Angka 16

Cukup jelas

Angka 17

Cukup jelas

Angka 18

Cukup jelas

Angka 19

Cukup jelas

Angka 20

Cukup jelas

Angka 21

Cukup jelas

Angka 22

Cukup jelas

Angka 23

Cukup jelas

Angka 24

Cukup jelas

Angka 25

Cukup jelas

Pasal 2

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan asas manfaat dan lestari adalah kegiatan penyelenggaraan HKm memberikan manfaat secara ekonomi dan sosial, dengan tetap menjamin fungsi-fungsi keberadaan hutan.

Ayat (2)

Cukup jelas

Pasal 3

Cukup jelas

Pasal 4

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan Koperasi dan/atau Yayasan penyelenggaraan HKM adalah koperasi dan/atau yayasan milik masyarakat setempat.

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 5

Ayat (1)

Huruf a

Yang dimaksud dengan wawasan lingkungan adalah pengelolaan HKm yang tetap memperhatikan fungsi-fungsi kawasan.

Yang dimaksud dengan usaha adalah pengelolaan HKm yang dapat meningkatkan usaha peningkatan ekonomi masyarakat.

Yang dimaksud dengan sosial adalah pengelolaan HKm yang dapat meningkatkan kesejahteraan sosial.

Huruf b

Khusus untuk Koperasi dan Yayasan diatur sesuai peraturan perundang – undangan yang berlaku dan wajib melapor kepada Pemerintah Desa dan Camat setempat untuk mendapatkan rekomendasi

Ayat (2)

Cukup jelas

Pasal 6

Cukup jelas

Pasal 7

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan hamparan adalah satu kesatuan areal yang memiliki karakteristik yang sama dan dibatasi oleh bentang alam.

Pasal 8

Cukup jelas

Pasal 9

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Zona perlindungan adalah bagian areal kerja yang harus dilindungi berdasarkan pertimbangan konservasi hidrologis antara lain pada lahan-lahan 500 (lima ratus) meter dari tepi waduk atau danau, 200 (dua ratus) meter dari tepi mata air dan kiri kanan sungai di daerah rawa, 100 (seratus) meter dari kiri kanan tepi sungai, 50 (lima puluh) meter dari kiri kanan tepi sungai, 2 (dua) kali kedalaman jurang dari tepi jurang, 130 (seratus tiga puluh) kali selisih pasang tertinggi dan pasang terendah dari tepi pantai, atau lahan berlereng lebih dari 40 persen, serta pertimbangan konservasi keanekaragaman hayati.

Ayat (3)

Cukup jelas

Ayat (4)

Cukup jelas

Ayat (5)

Cukup jelas

Pasal 10

Cukup jelas

Pasal 11

Cukup jelas

Pasal 12

Cukup jelas

Pasal 13

Cukup jelas

Pasal 14

Ayat (1)

Huruf a

Pemanfaatan kawasan pada hutan lindung dilakukan melalui kegiatan usaha budidaya tanaman obat, budidaya tanaman hias, budidaya jamur, budidaya lebah, budidaya pohon serba guna, budidaya burung walet, budidaya penangkaran satwa liar dan rehabilitasi hijauan makanan ternak.

Huruf b

Pemanfaatan kawasan pada hutan lindung bukan kayu dilakukan melalui kegiatan usaha rotan, bambu, madu, getah, buah dan jamur.

Pasal 15

Cukup jelas

Pasal 16

Cukup jelas

Pasal 17

Ayat (1)

Huruf a

Cukup jelas

Huruf b

Angka 3

Yang di maksud dengan pengendalian internal sesuai dengan adat istiadat yang berlaku adalah termasuk pengendalian terhadap kegiatan - kegiatan destruktif yang terjadi disekitar areal kelola.

Huruf c

Cukup jelas

Huruf d

Cukup jelas

Huruf e

Cukup jelas

Pasal 18

Cukup jelas

Pasal 19

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan instansi terkait adalah instansi terkait meliputi yang membidangi penyuluhan dan/atau pemberdayaan masyarakat.

Pasal 20

Cukup jelas

Pasal 21

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Huruf a

Yang dimaksud dengan “monitoring dan evaluasi yang dilakukan secara partisipatif” adalah pelaksanaan kegiatan monitoring dan evaluasi dilakukan sebagai proses belajar bersama dari pengalaman yang melibatkan para pemegang IUP – HKm serta pemangku kepentingan atas areal kelola HKm.

Huruf b

Cukup jelas

Huruf c

Cukup jelas

Huruf d

Cukup jelas

Pasal 22

Cukup jelas

Pasal 23

Cukup jelas

Pasal 24

Cukup jelas

**TAMBAHAN LEMBARAN DAERAH KABUPATEN LEMBATA NOMOR 3**