

**PERANAN DPRD KABUPATEN TOLIKARA
DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23
TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN**

DAERAH¹

Oleh: Yominus Enembe²

ABSTRAK

Jenis penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif dengan menggunakan data Primer dan sekunder. Tipe penelitian ini adalah kajian komprehensif analitis. Hasil penelitian dipaparkan secara lengkap dan difokuskan untuk mengkaji aturan-aturan yang mengatur peranan DPRD. Bahan hukum dalam penelitian ini yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 dan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peranan DPRD di Kabupaten Tolikara dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pemahaman hukum dan peraturan perundang-undangan (SDM). Pelaksanaan peranan DPRD belum gigih berjuang sesuai kebutuhan dan perkembangan Daerah. Dalam penelitian ini sebagai bahan informasi peneliti menemukan : Faktor individual (SDM), faktor infrastruktur, faktor kelembagaan DPRD, faktor anggaran, dan faktor pendidikan politik.

Kata kunci: Peranan DPRD, Kabupaten Tolikara, Pembentukan, Peraturan Daerah

A. PENDAHULUAN

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menjelaskan bahwa yang berhak menetapkan Perda adalah Pemerintahan Daerah. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.³ Salah satu fungsi DPRD yang menduduki fungsi vital dalam rangka penyelenggaraan

otonomi daerah adalah fungsi legislasi berkaitan pembentukan Produk hukum daerah. Kewenangan pembentukan Produk hukum daerah secara yuridis normatif berada pada Kepala Daerah dan DPRD.

DPRD berwenang untuk membentuk Perda maupun berdasarkan inisiatif dari DPRD itu sendiri. Dalam hal pembentukan Perda DPRD membahas bersama dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Apabila dalam satu masa sidang DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD sedangkan rancangan Perda yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan untuk bahan dipersandingkan.⁴

DPRD sebagai badan perwakilan rakyat yang memiliki fungsi legislasi harus mampu menggali serta menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang ada di daerah untuk kemudian dituangkan ke dalam Perda yang memiliki kekuatan hukum memaksa sehingga dapat dilaksanakan secara efektif. Berperan aktif dalam proses pembentukan perda serta dituntut untuk menghasilkan suatu Perda yang mampu mendukung penyelenggaraan otonomi daerah serta pembangunan di daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Pada kenyataannya, sangat banyak kewenangan hukum yang esensi dan urgensinya belum dan atau tidak mencerminkan dirinya sebagai instrumen pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini berawal dari rendahnya pemahaman terhadap hakikat fungsi legislasi dalam kaitannya dengan otonomi daerah. Selain itu juga, pada umumnya materi muatan Peraturan Perundangan-undangan belum mencerminkan DPRD Kabupaten Tolikara. Masih banyak pula permasalahan lemahnya mendukung fungsi legislasi, kurangnya pemahaman harmonisasi dan sinkronisasi dari Pelaksanaan dan mekanisme pembahasan Pembentukan Perda. Fenomena ini dapat dilihat pada fakta rendahnya sinkronisasi dan harmonisasi, antara

¹ Artikel Tesis. Dosen Pembimbing : Dr. Ronny A. Maramis, SH., MH; Dr. Donna O. Setiabudhi, SH., MH

² Mahasiswa pada Pascasarjana Unsrat, NIM. 1023208055

³ *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen 1 s/d Amandemen*. hlm. 19

⁴ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*: Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005. Hlm, 171

undang-undang dengan peraturan perundang-undangan lainnya.⁵

Kewenangan seluas-luasnya untuk melakukan kebijakan daerah dalam menciptakan produk hukum daerah. Disamping itu diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan yaitu potensi dan bertanggungjawab keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Prasyarat yang harus dipenuhi untuk mencapai tujuan otonomi daerah adalah pemerintahan daerah memiliki teritorial kekuasaan yang jelas (*legal territorial of power*); memiliki pendapatan daerah sendiri (*local own income*); memiliki badan perwakilan (*local representative body*) yang mampu mengontrol eksekutif daerah. Mendapat perhatian melalui produk hukum daerah, penyelenggaraan pemerintahan daerah dipendominasi dan dihayati oleh konstitusi dan norma-norma lainnya, hukumlah yang mengedepankan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, memahami mekanisme tata cara pelaksanaan fungsi legislasi dan mekanisme pembahasan Perda. Menurut konsep prinsip demokrasi, Badan perwakilan (*local representative body*) yang kita kenal dengan nama DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota) memiliki beberapa fungsi dan salah satunya adalah fungsi legislasi sebagai wahana utama untuk merefleksikan aspirasi dan kepentingan rakyat (publik) dalam formulasi produk hukum daerah. Produk hukum daerah merupakan sarana yuridis untuk melaksanakan kebijakan otonomi daerah. Dalam Penjelasan umum undang-undang Pemerintahan Daerah : "Penyelenggaraan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah."⁶

⁵ Tim Peneliti Universitas Hasanuddin, *Hasil Penelitian Esensi Dan Urgensitas Peraturan Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Universitas Hasanuddin bekerjasama dengan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, Makasar, 2009. hlm, 5

⁶ *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 & 33 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah*. hlm, 5

Penyerahan kewenangan otonomi daerah kepada pemerintah daerah bukan semata-mata hanya untuk percepatan pembangunan pelayanan publik tetapi harus menjadi perhatian terpenting adalah pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang baik, pelayanan publik dan tujuan percepatan pembangunan. Berlaku pada masa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 semua fungsi DPRD masih tergantung pada pemerintah pusat. Perbedaan melalui rejim wewenang dan tugas pemerintah dan pemerintah daerah jelas sesuai dengan lembaganya. DPRD berfungsi menciptakan produk hukum daerah sehingga mendukung berbagai aspek kebutuhan masyarakat.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan peranan DPRD Kabupaten Tolikara dalam pembentukan Peraturan Daerah?
2. Faktor apakah yang mempengaruhi pelaksanaan peranan DPRD Kabupaten Tolikara dalam pembentukan Peraturan Daerah?

C. Metode Penelitian

Untuk melakukan penelitian tentang kajian peranan DPRD Kabupaten Tolikara dalam mewujudkan otonomi daerah yang efektif dan efisien, dilakukan pendekatan dengan metode penelitian normatif yang akan melakukan analisis peranan dan fungsi DPRD dalam pembentukan Perda yang baik dalam pengelolaan otonomi daerah berdasarkan rejim sistem sentralistik ke desentralistik dilakukan pemerintah kepada pemerintah daerah. Dengan adanya reformasi kewenangan DPRD yang kuat, menciptakan produk hukum daerah tersendiri (Perda), kelemahan peranan DPRD akan dilihat dari sudut yuridis, baik melalui asas-asas hukum maupun doktrin-doktrin hukum.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Peranan DPRD Kabupaten Tolikara Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Fungsi pembentukan Perda merupakan peranan DPRD untuk membentuk produk hukum yang bersifat mengatur (*regelende*

functie) dan penetapan. Kewenangan menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. DPRD sebagai unsur lembaga pemerintahan daerah mempunyai kedudukan dan fungsi yang sama dengan Pemerintah Daerah membangun dan mengusahakan dukungan publik dalam penetapan kebijakan Pemerintahan Daerah yang dapat menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Kabupaten Tolikara.

Dalam paham Nonet dan Selznick hukum yang responsif adalah hukum yang siap mengadopsi paradigma baru dan meninggalkan paradigma lama. Artinya, hukum tidak lagi dilihat sebagai entitas yang berdiri sendiri melainkan dia harus mampu berinteraksi dengan entitas lain dengan tujuan pokok untuk mengadopsi kepentingan-kepentingan yang ada di dalam masyarakat.⁷ Apabila suatu Perda yang rancangannya didahului dengan penyusunan naskah akademik sesungguhnya memberi ruang bagi partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembentukan Perda tersebut. Tentu saja jika naskah akademik itu dilakukan menurut prosedur yang benar dan dapat dipertanggungjawabkan DPRD memiliki peranan penting dalam memfasilitasi aspirasi masyarakat baik secara (tidak langsung) maupun secara langsung melalui rapat dengar pendapat.

Disinilah arti penting wujud-Nyata demokratisasi responsifitas DPRD terhadap masyarakat guna memformulasikan aspirasi dalam bentuk pelaksanaan produk hukum daerah, sehingga keikutsertaan masyarakat dalam pelaksanaan pembuatan Perda diharapkan menjadi kekuatan kontrol (*agent of social control*) dan kekuatan penyeimbang antara kepentingan pemerintah dan masyarakat dengan dianutnya sistem politik yang demokratis, kesempatan untuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda lebih terbuka, dalam pengertian ini ruang pelaksanaan pembentukan Perda forum politik dan mengandung dimensi politik. Dengan perkataan lain, aksi Peraturan daerah merupakan wahana bagi kelompok atau organisasi untuk berperan serta dalam

menentukan kebijaksanaan DPRD. Pengesahan dan Penyebarluasan Proses pembahasan Rancangan Perda pada hakikatnya pada ikhtiar musyawarah untuk mencapai mufakat.

Kedudukan antara Badan eksekutif daerah dan DPRD sederajat dan DPRD juga pembantu kebijakan eksekutif dalam Peraturan Perundang-undangan telah menyebutkan bahwa DPRD unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pelaksanaan pembahasan pembentukan Raperda menghendaki berpolitis persetujuan bersama sehingga masing-masing pihak memiliki kedudukan yang seimbang tidak mungkin putusan dapat diambil secara voting, persetujuan bersama menjadi syarat agar suatu Raperda menjadi Perda. Rancangan Perda yang telah disetujui bersama DPRD dan Bupati disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Bupati untuk ditetapkan sebagai Perda dan menjadi dasar RAPBD tahunan. Penyampaian rancangan Perda dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama, selanjutnya Rancangan Perda ditetapkan oleh Bupati paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama, rancangan Perda tidak ditetapkan Bupati dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama, rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam Lembaran Daerah. Rumusan kalimat pengesahan berbunyi: "Peraturan Daerah ini dinyatakan sah" dengan mencantumkan tanggal sahnya yang dibubuhkan pada halaman terakhir sebelum pengundangan naskah Perda ke dalam Lembaran Daerah, agar setiap orang mengetahuinya Peraturan Daerah harus diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah. Selanjutnya Pemerintah Daerah wajib menyebarluaskan Peraturan Daerah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dan peraturan di bawahnya yang telah diundangkan dalam Berita Daerah.

B. Faktor Yang Mempengaruhi Pelaksanaan Peranan DPRD Kabupaten Tolikara

Peran aktif pelaksanaan fungsi pembentukan Perda Kabupaten Tolikara sebagai representasi rakyat tidak pernah

⁷ Philippe Nonet & Selznick, *Hukum Responsif, Pilihan di Masa Depan*. Huma Jakarta, 2003. hlm, 78

berjalan, mengakibatkan belum ada menghasilkan produk hukum daerah DPDR Kabupaten Tolikara sendiri. Terdapat ada faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pembentukan Perda. Meskipun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menempatkan kedudukan yang sama antara DPRD dan Kepala Daerah sejajar serta bersifat kemitraan yang tercermin dalam proses pembentukan Perda dalam pengaturan dan konsekuensinya menjadi logis.

Berbagai faktor yang menjadi kendala bagi peranan DPRD dalam pelaksanaan fungsi pembentukan Perda, berdampak pada proses pelaksanaan pembentukan Perda. Faktor-faktor menjadi kendala peranan DPRD Kabupaten Tolikara dalam pelaksanaan pembentukan Perda adalah sebagai berikut :

- a. Faktor Individual (SDM)
- b. Faktor Insfrakstruktur
- c. Faktor Pendidikan Politik
- d. Faktor Kelembagaan
- e. Faktor Anggaran

Beberapa kendala peranan DPRD tersebut di atas penulis akan dikaji dan dianalisis satu per/satu dalam penjelasan sebagai berikut di bawah ini :

a. Faktor Individual (SDM)

Kendala individual peranan anggota DPRD adalah kurangnya kapasitas dari anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang menangani bidang dalam pelaksanaan penyusunan atau pembentukan produk hukum daerah. Belum memiliki kapasitas untuk menyusun rancangan peraturan perundang-undangan/atau Perda disebabkan kualitas di bidang *legal drafting*. SDM merupakan prioritas utama untuk mendorong kemampuan para anggota DPRD Tolikara. Dimaksud kompetensi anggota DPRD pelaksanaan peranan dalam pembentukan Perda yaitu :

- 1) Fungsi pembentukan Perda menjadikan anggota DPRD harus menguasai berbagai peraturan perundang-undangan agar tidak terjadi beragam intrefrestasi dalam penyusunan Produk hukum daerah.
- 2) Selain penguasaan pengetahuan di bidang peraturan perundang-undangan, juga

harus memiliki kompetensi dalam *legal drafting*.

- 3) Peraturan Daerah juga menuntut agar anggota legislatif daerah memiliki kondisi faktual yang terjadi sehingga penyusunannya memang bertujuan sepenuhnya untuk kemajuan pembangunan di daerah yang bersangkutan.⁸

Kelemahan peranan DPRD Tolikara terletak pada anggota komisi, gabungan komisi atau alat kelengkapan DPRD tersebut karena berbagai faktor yuridis maupun non yuridis antara lain sebagai berikut :

1. Anggota DPRD belum melakukan seluruh wewenang dan tugas DPRD karena jabatan DPRD merupakan jabatan politis.
2. Beragamnya tingkat pendidikan anggota DPRD serta beragamnya tingkat pengalaman anggota DPRD.
3. Pihak eksekutif maupun DPRD belum memiliki keahlian yang memandai sehingga di Kabupaten Tolikara tidak memberikan kontribusi pembangunan.
4. Sistem rekrutmen dalam partai politik terhadap bakal calon anggota DPRD yang nantinya menjadi Anggota DPRD tidak dilakukan secara demokratis dan profesionalisme sehingga berakibat pada kualitas peranan pembentukan Perda.

Dalam rangka minimnya kompetensi dimiliki oleh DPRD melalui dimensi Individual berupa peningkatan kualitas sumber daya manusia dan profesionalisme, perlu diperhatikan beberapa hal sebagai berikut :⁹

1. Kualitas pendidikan hukum dan pendidikan pembentukan peraturan perundang-undangan anggota DPRD.
2. Pengalaman dalam pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Penulis dijelaskan bentuk-bentuk penguatan peranan DPRD melalui dimensi Individual (Peningkatan Sumber Daya Manusia dan Profesionalisme) merupakan salah satu

⁸ Khairiansyah Salman, *Pengawasan Legislatif terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 51 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2011*. Makalah hlm, 9

⁹ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*. P.T. Alumni: Badung, 2008. hlm, 91

indikator penting untuk meningkatkan kualitas. Dalam konsep demokrasi yang diajarkan oleh Plato dahulu dimana Plato menggunakan indikator kualitatif dan kuantitatif. Indikator kualitatif inilah yang oleh Plato menitikberatkan suatu kriteria pemerintahan pada kualitas pendidikan dan moral pemimpin. Berdasarkan pemikiran dari Plato tersebut, Penulis berpendapat bahwa indikator kualitatif inilah diharapkan DPRD Kabupaten Tolikara.

Sebagaimana yang kita tahu bahwa anggota DPRD pada masa sekarang yang berpendidikan SD dan SLTP karena secara hukum ketentuan Undang-Undang tentang Pemilu telah memperketat persyaratan pendidikan bagi anggota DPRD adalah minimal SLTA. Latar belakang pendidikan anggota DPRD Kabupaten Tolikara berdasarkan hasil penelitian, anggota DPRD Kabupaten Tolikara Pascasarjana sebanyak 2 orang, Sarjana sebanyak 7 orang, Diploma III sebanyak 2 orang, SLTA/ sederajat sebanyak 6 orang dan sisanya 13 orang tidak memiliki berpendidikan. Tingkat Pendidikan anggota DPRD Kabupaten Tolikara tidak memenuhi standar yang telah ditentukan oleh undang-undang. Sebab kewenangan, tugas dan fungsi yang cukup kompleks beragam dan multi aspek dalam era otonomi daerah realitasnya tidak menjamin dapat menunjang pelaksanaan peranan sehari-hari apalagi dengan stratifikasi pendidikan yang berbeda-beda tentu menjadi penyebab terjadinya perbedaan dalam melihat dan memecahkan suatu masalah.

Faktor yang mempengaruhi pelaksanaan peranan DPRD Kabupaten Tolikara melalui dimensi individual/atau kualitas pendidikan :

1. Peningkatan kualitas pendidikan formal

Peningkatan kualitas pendidikan formal yaitu dengan mempertimbangkan untuk menaikkan standar pendidikan formal dalam persyaratan dalam Undang-Undang Pemilu bagi calon anggota DPRD dari SLTA menjadi minimal Strata Satu (S1).

2. Peningkatan kualitas pendidikan non formal
Peningkatan kualitas pendidikan non formal baik yang dilakukan oleh partai politik maupun pemerintah antara lain melalui :

a. Kursus-kursus, pelatihan-pelatihan, dan kegiatan-kegiatan yang mendukung peranan DPRD khususnya tentang keterampilan *legal drafting* masing-masing

anggota DPRD dalam teknik pembentukan produk hukum daerah sehingga peran DPRD bisa berjalan lebih maksimal dan menjadi mitra sejajar eksekutif dengan kemampuan yang sama.

b. Pendidikan politik.

c. pendidikan penyelenggaraan pemerintahan dan penyelenggaraan pembangunan terhadap anggota DPRD.

Selain tingkat pendidikan dan latar belakang keilmuan yang terkait pengalaman dalam bidang politik penyelenggaraan pemerintahan dan penyelenggaraan pembangunan merupakan salah satu aspek yang berhubungan dengan kemampuan dan keterampilan teknis yang berkaitan dengan bidang tugas DPRD seperti menyusun Raperda, menangkap dan menyerap aspirasi masyarakat dan merumuskan dalam bentuk kebijakan publik. Terbatasnya pengetahuan dan pengalaman yang dimiliki anggota DPRD akan menyulitkan dalam menanggapi serta menganalisa suatu permasalahan guna menuangkan dalam bentuk Perda.¹⁰ Dari pembahasan tersebut di atas diperoleh beberapa point yang penting yaitu dalam rangka penguatan faktor dimensi kualitas individual berkaitan dengan sistem rekrutmen calon anggota DPRD direkomendasikan hal-hal sebagai berikut:¹¹

a. Sistem rekrutmen calon anggota DPRD yang kompetitif dan objektif. berdasarkan kualitas dan keprofesionalan calon anggota DPRD.

b. Meningkatkan standar pendidikan calon anggota DPRD dari yang semula SLTA dinaikkan menjadi minimal Strata Satu (S1) untuk persyaratan perekrutan calon ditentukan dalam Undang-Undang.

c. Pengalaman secara yuridis ditentukan sebagai salah satu persyaratan dalam undang-undang dalam perekrutan calon anggota DPRD.

Aspek pengalaman yang patut dipertimbangkan antara lain :¹²

¹⁰ Meri Yarni, *Fungsi Legislasi DPRD Dalam Kerangka Otonomi (Studi Kasus DPRD Kota Jambi dan DPRD Kabupaten Muaro Jambi)*. Makalah Jambi, 2009. hlm, 9

¹¹ *Ibid*

¹² Sri Puji Nurhaya, *Kinerja Lembaga Legislatif (Studi Analisis Kinerja DPRD Kota Medan Periode 2004-2009)* Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sumatera Utara. Skripsi Medan, 2009. hlm, 105

1. Pengalaman di lembaga pembentukan Perda.
2. Pengalaman di bidang organisasi, politik dan pemerintahan.
3. Pengalaman berdasarkan kompeten

b. Faktor Infrastruktur

infrastruktur memegang peranan penting bagi menunjang fungsi pembentukan peraturan daerah, selain penyediaan sarana dan prasarana sekretariat belum memandai disamping sumber daya manusia internal maupun eksternal. Infrastruktur di Kabupaten Tolikara sangat minim terhadap semua aspek pembangunan, terutama membantu kualitas hidup masyarakat dalam ibukota karubaga kabupaten Tolikara seperti penerangan jalan (listrik) dari sejak kabupaten terbentuk tahun 2002 sampai tahun 2016 saat ini usia kabupaten menginjak 15 tahun tenaga pembangkit listrik masih gunakan dengan tenaga genset sistim pelayanan diberikan kepada konsumen (publik) penerangan lampu dengan sistim pergantian waktu per/(hari) tidak sampai dapat layanan full 24 (dua puluh empat jam) per/hari, namun lampu dinyalakan mulai jam 17:00 dimatikan jam 23:00 berlaku terus menerus, walaupun belum menjagkau layanan penerangan jalan semua wilayah kecamatan pemerintahan kabupaten.

Ada suatu pertanyaan yang pasti muncul, mengapa layanan penerangan jalan itu belum optimalnya menentuh seluruh wilayah kecamatan pemerintahan pemerintah daerah Tolikara, karena infrastruktur penghubung kabupaten ke-Distrik-distrik wilayah pemerintahan Kabupaten Tolikara belum masuk! Penulis mendeskripsikan kabupaten usia sudah sangat tua seharusnya kabupaten yang layak memiliki infrastruktur, sarana prasarana dan fasilitas pelayanan yang lengkap, terutama penunjang pelaksanaan peranan pembentukan Perda. Tata ruang dan infrastruktur dalam kota belum tertata dan belum menunjang, pada hal infrastruktur merupakan indikator utama mendukung penyelenggaraan tujuan otonomi daerah oleh Pemerintah Daerah dalam suatu kebijakan daerah Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 "Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk

melaksanakan otonom dan tugas pembantuan. Hak DPRD dalam kebijakan kepentingan otonomi daerah sesuai dengan prinsip demokratis dan hukum nasional sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Infrastruktur merupakan kebutuhan terpenting antara Pemerintah Daerah dan masyarakat, semua infrastruktur memandai akan menentukan meminimalisir angka kemiskinan, merubah dan meningkatkan daya beli masyarakat, merubah dan meningkatkan kreativitas masyarakat dalam mengelola mengembangkan potensi nilai kearifan lokal maupun usaha mikro masyarakat.

Menjadi tuntutan disini adalah berbagai produk hukum daerah tentang berbagai jenis pungutan pajak bisa menghasilkan PAD yang bersurplus sebagai konrtibusi refresentasi rakyat, pugutan pajak tujuan untuk kesejahteraan masyarakat itu sendiri dalam bentuk bantuan kelembagaan atau instansi-instansinya secara hirarkis kesejahteraan secara langsung maupun secara tidak langsung kepada masyarakat pemerintah daerah, lewat sistim belanja Nasional dan belanja Daerah dengan proses persetujuan sidang anggaran tahunan tahap ke-tahap siklus anggaran APBN dan APBD. Adanya infrastruktur dan sarana prasarana tersedia terhubung, daya beli masyarakat dan akses aktivitas ekonomi masyarakat akan meningkat terutama dengan infrastruktur sedirinya tersedia ruang kebijakan bagi pemerintah Daerah tercipta.

c. Faktor Kelembagaan

fungsi DPRD pada kelembagaan yaitu berupa dukungan kelembagaan DPRD, demikian dukungan kelembagaan yang dimiliki oleh Pihak eksekutif Kabupaten Tolikara. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota terdiri dari Bupati dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, sebab menurut data lapangan yang penulis peroleh dalam penelitian Perda inisiatif pihak eksekutif selama ini dari sejak tahun 2007 sampai dengan 2013 itu ada namun Perda tersebut bersifat Keputusan-keputusan atau bersifat administratif bagi SKPD. Kepala Daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang wakil kepala daerah, dan Perangkat Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 209 ayat (2)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdiri atas: a. Sekretariat Daerah; b. Sekretariat DPRD; c. inspektorat; d. dinas; e. badan; dan f. kecamatan, sebab pada ayat (1) dan ayat (2) selain melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah juga melaksanakan Tugas Pembantuan. Pasal 210 yang dimaksud hubungan perangkat daerah provinsi dan kabupaten/kota pada Pasal 209 ayat (1) dan ayat (2) bersifat koordinatif dan fungsional.

Selain dukungan kelembagaan berupa wakil kepala daerah dan perangkat daerah terdapat juga dukungan kelembagaan untuk kepala daerah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah berupa Staff Ahli dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah pada Lampiran huruf G dijelaskan bahwa Staff Ahli mempunyai tugas memberikan telaahan mengenai masalah pemerintahan daerah sesuai dengan bidang tugasnya.

Dalam pelaksanaan tugas Staff Ahli dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah, Nomenklatur jabatan Staff Ahli dapat terdiri dari :

- a. Staff Ahli bidang Hukum dan Politik;
- b. Staff Ahli bidang Pemerintahan;
- c. Staff Ahli bidang Pembangunan;
- d. Staff Ahli bidang Kemasyarakatan dan Sumber daya manusia;
- e. Staff Ahli bidang Ekonomi dan Keuangan.

Sistem Pendukung DPRD Kabupaten/Kota terdiri dari Sekretariat DPRD dan Kelompok Pakar atau Tim Ahli sebagaimana diatur dalam Pasal 420 ayat (1), Pasal 421 ayat (1) tercermin pada Pasal 375 tentang Alat kelengkapan DPRD kabupaten/kota ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3).

Faktor kelembagaan dari Sistem Pendukung (*Supporting System*) Sekretariat DPRD merupakan salah satu bagian dari Perangkat

Daerah Kabupaten/Kota. Ketentuan selanjutnya yang mengatur mengenai Sekretariat DPRD sebagai salah satu Sistem Pendukung DPRD Kabupaten/Kota Pasal 420 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 menegaskan bahwa :

- (1) Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD kabupaten/kota, dibentuk sekretariat DPRD kabupaten/kota yang susunan organisasi dan tata kerjanya ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Sekretariat DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh seorang sekretaris DPRD kabupaten/kota yang diangkat dan diberhentikan dengan keputusan Bupati/Walikota atas persetujuan pimpinan DPRD Kabupaten/Kota.
- (3) Sekretaris DPRD Kabupaten/Kota dan pegawai sekretariat DPRD Kabupaten/Kota berasal dari pegawai negeri sipil.

Pasal 215 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan Sekretaris DPRD mempunyai tugas :¹³

- a. Menyelenggarakan administrasi kesekretariatan;
- b. Menyelenggarakan administrasi keuangan;
- c. Mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD; dan
- d. Menyediakan dan mengkoordinasi tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kebutuhan.

Sekretariat DPRD dalam menyediakan tenaga ahli wajib meminta pertimbangan pimpinan DPRD karena Sekretariat DPRD dalam melaksanakan tugasnya secara teknis operasional berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah Pasal 215 ayat (3). Susunan organisasi Sekretariat DPRD ditetapkan dalam Peraturan Daerah berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Selain menyediakan tenaga ahli dalam rangka meningkatkan kinerja lembaga membantu pelaksanaan fungsi dan tugas DPRD secara

¹³ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. *Op.Cit.*, hlm, 144

profesional, Sekretaris DPRD dapat mengangkat Kelompok pakar/ tim ahli sesuai dengan kebutuhan. Para pakar/tim ahli tersebut berada di bawah koordinasi Sekretariat DPRD Pasal 421 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 bahwa dalam rangka melaksanakan wewenang dan tugas DPRD kabupaten/kota, dibentuk kelompok pakar atau tim ahli. Kelompok pakar atau tim ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat dan diberhentikan dengan keputusan sekretaris DPRD kabupaten/kota sesuai dengan kebutuhan atas usul anggota dan kemampuan daerah Pasal 421 ayat (2).

Berdasarkan ketentuan Sekretariat DPRD tersebut di atas menurut analisa penulis setidaknya ada beberapa persoalan mendasar yang menjadi faktor kelembagaan pada Sekretariat DPRD yaitu :

1. Keberadaan Sekretariat DPRD yang diatur dan tunduk oleh Pemerintah Daerah.
2. Keberadaan Sekretariat DPRD lebih banyak mengurus hal-hal yang bersifat administratif.

Ketentuan Pasal 420 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 merupakan pengaturan yang menempatkan posisi DPRD secara kelembagaan menjadi lemah karena keberadaan dan struktur Sekretariat DPRD diatur oleh eksekutif. Sekretariat DPRD sebagai pendukung kerja lembaga DPRD tetapi merupakan bagian dari Perangkat Daerah Kabupaten/Kota yang berada di bawah Pemerintah Daerah selaku eksekutif. Setidaknya ada dua persoalan mendasar disini :

1. Birokratisasi serta jenjang struktural yang memiliki kultur feodal yang melekat dan mendarah daging dalam cara kerja para pegawai pemerintah daerah memberikan hambatan tersendiri dalam pola kerja lembaga secara keseluruhan.
2. Status sebagai pegawai eksekutif tentu saja memberikan rasa kesetiaan yang berbeda karena diharuskan melayani lembaga yang berbeda dari mana ia berasal.

Kedua hal ini menyebabkan minimnya profesionalitas para staff dalam melaksanakan tugasnya.¹⁴ Kendala bagi kelembagaan Sekretariat DPRD Tolikara berdasarkan

Keputusan Bupati Tolikara mengangkat Anton Warkawani, SE dari Asisten III Kabupaten Tolikara menjadi Sekretaris DPRD Kabupaten Tolikara, baik keputusannya. Namun Keputusan Bupati Tolikara tersebut kurang bijak dan profesional sebab Anton Wakarwani berlatar belakang pendidikan bidang ekonomi, bagaimana dengan esensi fungsi sekretariat untuk menunjang peranan utama (pembentukan Perda) tentu menjadi hal penghalang dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara optimal, seharusnya mengangkat kedudukan sekretariat kelembagaan DPRD berlatar belakang pendidikan sarjana hukum, benar-benar memahami hukum dan ilmu perundang-undangan. Persoalan di atas menimbulkan kendala kelembagaan DPRD berkaitan dengan sarana dan prasarana DPRD Kabupaten Tolikara. Pasal 215 ayat (2c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sekretaris DPRD mempunyai tugas: mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD.

Berdasarkan pengamatan dan wawancara yang Penulis lakukan dengan beberapa DPRD secara kelembagaan bahwa sarana dan prasarana yang menunjang peranan DPRD belum menyediakan antara lain :

1. Belum menyediakan staff ahli hukum dan ilmu perundang-undangan di setiap komisi DPRD
2. Ruang Perpustakaan belum ada.
3. Literatur-literatur belum menyediakan.
4. Website DPRD yang belum dibuat.
5. Inventarisasi Produk hukum daerah belum menyediakan.

Anggota DPRD Kabupaten Tolikara ketika membutuhkan beberapa literatur atau pun suatu produk hukum untuk perbandingan atau analisis dalam rangka peranan DPRD tentu ke Perpustakaan Sekretariat DPRD tetapi belum menyediakan menjadi kesulitan bagi DPRD.

Peneliti bertemu langsung wawancara dengan Kabag. Umum Sekretariat DPRD Kabupaten Tolikara Amos Wandik, S. Sos Ia mengatakan bahwa ada 2 (dua) hal atau faktor besar yang terjadi sampai saat ini, kami melihat DPRD Tolikara adalah :

1. Peranan DPRD tidak pernah berjalan;
2. Gaji DPRD sampai saat ini kami biasa kirim lewat rekening mereka masing-

¹⁴ <http://www.parliament.uk/factsheets>

masing langsung minta gaji mereka setiap bulan tanggal terima dari Jakarta, Jayapura, Wamena atau dari mana kami tidak tahu keberadaan mereka, hal ini sangat mengecewakan kami.

Pasal 117 ayat (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengatur tentang persyaratan menjadi Kelompok pakar atau tim ahli sebagai berikut:¹⁵ Kelompok pakar atau tim ahli paling sedikit memenuhi persyaratan :

- a. Berpendidikan serendah-rendahnya strata satu (S1) dengan pengalaman kerja paling singkat 5 (lima) tahun, strata dua (S2) dengan pengalaman kerja paling singkat 3 (tiga) tahun, atau strata tiga (S3) dengan pengalaman kerja paling singkat 1 (satu) tahun;
- b. Menguasai bidang yang diperlukan; dan
- c. Menguasai tugas dan fungsi DPRD.

Sekretariat DPRD menyediakan Tenaga Ahli serta Staff Ahli Fraksi DPRD Kabupaten Tolikara sesuai dengan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku sebanyak 7 (tujuh) orang yang ditempatkan di setiap fraksi masing-masing satu orang staff ahli fraksi DPRD sesuai dengan persyaratan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut di atas mengingat cakupan wewenang dan tugas DPRD sangat luas.

Berkaitan penyediaan dan keterlibatan tenaga ahli/staff ahli DPRD Kabupaten Tolikara dalam proses pembentukan Perda melihat DPRD Kabupaten Tolikara belum ada upaya yang dilakukan apalagi ikut dilibatkan dalam proses pembentukan Perda demikian pula staff ahli fraksi DPRD dalam proses pembentukan Produk hukum daerah.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Peranan DPRD Kabupaten Tolikara tidak maksimal, hingga usia kabupaten

menghinjak 15 (limabelas) tahun, adapun produk hukum Daerah saat ini belum ada tuntutan masyarakat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa banyak kendala terjadi pada lingkup kelembagaan DPRD. Peranan DPRD merupakan indikator terpenting pembangunan daerah, pimpinan DPRD dan Kepala daerah perlu kerjasama yang baik sebagai langkah preventif semua problema terjadi pada kelembagaan DPRD Tolikara sebagai solusi sehingga kemudian peranan DPRD bisa menjadi maksimal mampu menyesuaikan diri perkembangan teknologi dan kemajuan otonomi daerah secara global.

2. Peranan DPRD merupakan indikator utama pembangunan penyelenggaraan otonomi daerah, namun anggota DPRD Kabupaten Tolikara tidak menunjukkan peranan sebagai pelaksanaan pembentukan Perda sesungguhnya disebabkan oleh faktor-faktor penulis temukan yakni : 1. Faktor individual (SDM) DPRD, 2. Faktor infrastruktur, 3. Faktor kelembagaan, 4. Faktor keuangan, 5. Faktor pendidikan politik.

B. Saran

1. Untuk peningkatan peran DPRD dapat dicapai jika anggota DPRD peka pentingnya peranan pembentukan perda bagi pembangunan daerah. Untuk itu sebaiknya DPRD melakukan kerjasama dengan pihak lain, antara lain pihak akademisi, kelembagaan DPRD lain memiliki kompetensi dan fasilitas yang memadai.
2. Memaksimalkan peranan sekwan, pimpinan DPRD melakukan pembinaan, pendidikan dan pelatihan terhadap sekwan hingga benar-benar memahami, mengerti tugas dan tanggung jawab. Mampu melihat dan memecahkan faktor-faktor penghambat pelaksanaan peranan DPRD. pelaksanaan peranan DPRD dalam pembentukan Perda terutama dan utama didukung oleh peranan sekwan, peranan sekwan tidak

¹⁵ Peraturan Pemerintah RI No. 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Cetakan November Fokusmedia: Panghengar Bandung 2014. hlm, 84

berfungsi otomatis peranan DPRD tidak berjalan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*: Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- H. Siswanto Sunarto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika: Jakarta 2009.
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, PT. Rajagrafindo Persada: Jakarta, 2009.
- Philippe Nonet & Selznick, *Hukum Responsif, Pilihan di Masa Depan*. Huma Jakarta, 2003
- Khairiansyah Salman, *Pengawasan Legislatif terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 51 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2011)*.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah)*. P.T. Alumni: Badung, 2008.
- Meri Yarni, *Fungsi Legislasi DPRD Dalam Kerangka Otonomi (Studi Kasus DPRD Kota Jambi dan DPRD Kabupaten Muaro Jambi)*. Makalah Jambi, 2009.
- Sri Puji Nurhaya, *Kinerja Lembaga Legislatif (Studi Analisis Kinerja DPRD Kota Medan Periode 2004-2009)* Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sumatera Utara. Skripsi Medan, 2009.