

FUNGSI PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN SABU RAIJUA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN TENTANG PENERTIBAN PERJUDIAN DI KABUPATEN SABU RAIJUA

Fivin F. Mangngi^{1*}, Saryono Yohanes², Hernimus Ratu Udju³

^{1*} Faculty of Law, Nusa Cendana University, Indonesia. E-mail: fivinmangngi8@gmail.com

² Faculty of Law, Nusa Cendana University, Indonesia. E-mail: saryonoyohanes@staf.undana.ac.id

³ Faculty of Law, Nusa Cendana University, Indonesia. E-mail: hernimus@staf.undana.ac.id

*) Corresponding Author

Abstract: *In the context of the implementation of local government in accordance with the mandate of the Constitution of the Republic of Indonesia in 1945, Local governments follow the principles of autonomy and assistance duties while regulating and managing their own government issues. Furthermore, local governments are instructed to increase regional competitiveness by paying attention to the principles of democracy, equity, justice, privileges, and regional specificity within the framework of the Unitary State of the Republic of Indonesia. They are also instructed to expedite the realization of community welfare through improvement, service, empowerment, and community participation. As stated in Article 236 paragraph (1) of Law Number 32 of 2004 concerning Regional Government, Regional Regulations are established for the implementation of regional autonomy and assistance tasks. Therefore, in order to implement regional autonomy in Sabu Raijua Regency, it is necessary to have a Regional Regulation made by the local government of Sabu Raijua Regency. In addition to Regional Regulations, the Sabu Raijua community also has other regulations in the region such as regional head regulations, village regulations, customs and so on. The results of the study stated that in carrying out its function as a regulator on gambling control in Sabu Raijua Regency, the government has not carried out its duties properly. The government has not established a Regional Regulation on Gambling Control due to the low quality of human resources, the absence of participation from the community and the lack of availability of funds in Sabu Raijua Regency.*

Keywords: *Regional Autonomy; Functions of Local Government; Regulation Formation; Gambling Control.*

1. Pendahuluan

Manusia pada umumnya merupakan makhluk sosial yang hidup berdampingan. Dalam kehidupannya, manusia memiliki kebiasaan dan pola perilaku yang tumbuh dan berkembang sesuai dengan aturan maupun norma yang diatur sedemikian rupa agar tetap terjadi keseimbangan dan ketertiban dalam kehidupan bermasyarakat. Pasal 18 Undang-undang Dasar Tahun 1945 dan penjelasannya merupakan sumber utama kebijakan umum yang mendasari pembentukan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Merujuk pada pasal tersebut, maka dapat dilihat ketegasan mengenai pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan yang otonom. Di dalamnya dikemukakan bahwa daerah-daerah itu bersifat otonom atau bersifat administrasi belaka. Sedangkan hasil amandemen Pasal 18 Undang-undang Dasar Tahun 1945 menurut Bagir Manan telah terjadi perubahan berkenaan dengan struktur maupun substansinya. Secara struktur hanya 1 pasal, namun berubah menjadi 3 pasal dan perubahan terjadi secara menyeluruh beserta isi penjelasan.

Saat ini yang menjadi landasan konstitusional bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B. Sedangkan secara substansi Bagir Manan menjelaskan, baik secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru tentang Pemerintahan Daerah dalam Undang-undang Dasar Tahun 1945 memuat paradigma serta arah politik pemerintahan yang baru, yaitu:

- a) Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan Pasal 18 ayat (2).
- b) Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya Pasal 18A ayat (5).
- c) Prinsip kekhususan dan keragaman daerah Pasal 18A ayat (1).
- d) Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya Pasal 18B ayat (2).
- e) Prinsip mengakui dan menghormati Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus dan istimewa Pasal 18B ayat (1).
- f) Prinsip badan perwakilan di pilih langsung dalam suatu pemilihan umum Pasal 18 ayat (3).
- g) Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil Pasal 18A ayat (2).

Pemerintah Daerah menurut Marsono dapat diartikan sebagai penyelenggara urusan pada pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi dan dekosentrasi, istilah tersebut berarti proses atau kegiatan. Sedangkan menurut Sarundajang, kepala daerah merupakan orang paling utama dalam mengkoordinasikan aspek perwakilan pada proses pemerintahan. Konsep pemerintahan daerah berasal dari terjemahan konsep lokal *government* yang pada intinya mengandung tiga pengertian, yaitu: Pertama berarti pemerintah lokal, kedua berarti pemerintahan lokal, wilayah lokal.¹ Pertama, istilah "lokal" mengacu pada organisasi, badan, atau lembaga yang bertanggung jawab untuk mengelola pemerintahan daerah. Dalam hal ini, pemerintahan lokal atau pemerintah daerah merujuk pada organisasi yang mengelola kegiatan pemerintahan daerah, seperti Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Indonesia. Kedua lembaga ini bertanggung jawab atas operasi pemerintahan daerah sehari-hari. Oleh karena itu, kedua lembaga ini dikaitkan dengan pemerintahan daerah (pemerintahan daerah atau otoritas lokal). Kegiatan pengaturan dilakukan oleh pemerintah daerah dalam rangka menjalankan pemerintahan daerah. Kegiatan ini merupakan fungsi penting yang pada hakikatnya merupakan fungsi pembuatan kebijakan pemerintahan daerah. Kebijakan ini berfungsi sebagai dasar atau garis besar untuk menjalankan pemerintahan. Hal tersebut sama dengan fungsi pemerintah pusat yang meliputi fungsi legislatif, fungsi eksekutif dan fungsi yudikatif. Pemerintahan lokal pada pengertian ketiga, menunjuk pada wilayah pemerintahan atau daerah otonom. Dalam konteks Indonesia daerah otonom adalah daerah yang memiliki hak untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang telah diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah. Hak ini diwujudkan dengan membuat peraturan daerah, yang merupakan kebijakan umum tentang pemerintahan daerah. Pelaksanaan peraturan ini mencakup kegiatan yang berkaitan dengan pemerintahan, pembangunan, dan pembiayaan. Otonomi daerah adalah daerah yang memiliki kemandirian legal yang

¹ N, Hanif. *Pengertian Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah*. Jakarta: Grasindo, 2007, 24.

bersifat *self government* yang diatur dan diawasi oleh undang-undang sendiri. Oleh karena itu, otonomi lebih menitikberatkan tujuan daripada keadaan.²

Koesoemahatmadja, dikutip oleh I Nyoman S., mengatakan bahwa dalam sejarah Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundangan (*regeling*) juga mengandung arti pemerintahan (*bestuur*). Namun demikian, meskipun otonomi ini merupakan bentuk pemerintahan sendiri, kemandirian, dan otonomi nyata, otonomi tersebut tetap berada pada batas-batas yang tidak melampaui wewenang pemerintah pusat yang memberikan wewenang kepada daerah untuk menangani masalah. Menurut Bagir Manan, sebagaimana dikutip Sondang P.S., autonomi berarti kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri.³ Otonomi daerah, menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok Pemerintahan Di Daerah, adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengawasi masyarakatnya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun, otonomi daerah, menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan berdasarkan aspirasi masyarakat. Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, daerah otonom memiliki wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan undangan secara mandiri. Dengan demikian dapat dikemukakan bahwa otonomi daerah pada hakikatnya adalah: ⁴

- a) Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah. Istilah sendiri dalam mengatur rumah tangga merupakan keotonomian suatu daerah; penetapan kebijaksanaan sendiri, pelaksanaan sendiri, serta pembiayaan dan pertanggungjawaban daerah sendiri, maka hak itu dikembalikan pada pihak yang memberi, dan berubah kembali menjadi urusan pemerintah (pusat).
- b) Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya.
- c) Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya.

Hak untuk mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri tidak subordinasi kepada hak untuk mengurus dan mengatur rumah tangga daerah lain. Oleh karena itu, suatu wilayah otonom adalah wilayah yang memiliki desentralisasi nyata, memiliki pemerintahan sendiri, otoritas sendiri, dan pengaturan sendiri. Setelah mendapatkan otonomi, suatu daerah telah menjadi satuan masyarakat hukum, ekonomi publik, sosial budaya, lingkungan hidup, dan sistem politik nasional.⁵

Jika masyarakat lebih kompleks, semakin banyak keanekaragaman dan perbedaan yang dapat dijumpai pada kepentingan masyarakat. Perkembangan hubungan antara

² I Nyoman S. *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*. Jakarta: Citra Utama, 2015, 39.

³ P.S, Sondang. *Administrasi Pembangunan: Konsep Dimensi dan Strateginya*. Jakarta: Bumi Aksara, 2007, 10.

⁴ H.A.W Widjaja. *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2005, 35.

⁵ Ndraha, Taliziduhu. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Jakarta: Rineka Cipta, 2013, 23.

individu dan kelompok, serta hubungan antar individu dan kelompok masyarakat, dikenal sebagai masalah sosial. Hubungan unik yang dimaksud bergantung pada nilai-nilai, kebiasaan, adat istiadat, dan ideologi yang ada di setiap masyarakat manusia.⁶

Ada dua jenis perbuatan yang dianggap bertentangan dengan norma hukum: perbuatan yang melanggar etika masyarakat atau perbuatan yang dianggap tercela oleh masyarakat yang dapat menyebabkan gejala kejahatan. Kejahatan selalu ada di masyarakat (kejahatan di masyarakat), yang merupakan produk sejarah dan merupakan bagian dari proses sosial yang mempengaruhi hubungan antar manusia.⁷ Jadi kejahatan yang dipermasalahan oleh peneliti adalah tindak pidana perjudian sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian.

Pada dasarnya perjudian bertentangan dengan norma agama, kesusilaan dan moral Pancasila. Perjudian merupakan salah satu tindak pidana yang meresahkan masyarakat sehingga pada Pasal 1 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian dinyatakan bahwa semua tindak pidana perjudian merupakan kejahatan.⁸ Menurut Undang-undang Nomor 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian, semua tindak pidana perjudian dianggap sebagai kejahatan. Pada dasarnya, perjudian sangat bertentangan dengan ajaran spiritual atau agama, kesusilaan dan moral Pancasila, dan membahayakan masyarakat, bangsa, dan negara. Perjudian adalah suatu aktivitas yang memiliki efek negatif yang dapat merusak moral dan kesehatan mental seseorang, terutama anak-anak. Berbagai bentuk perjudian termasuk adu ayam, dadu, bola guling, poker, bola billiar, dan sebagainya. Beredarnya penyelenggaraan perjudian di Indonesia, khususnya daerah perkotaan maupun desa terdapat beberapa masyarakat yang menyelenggarakan perjudian dengan memanfaatkan adat, tradisi atau budaya yang dijadikan alasan untuk memperoleh sebuah keuntungan melalui pertaruhan. Kebudayaan ini sering disalahgunakan untuk perbuatan yang sifatnya melanggar hukum dan norma agama. Salah satunya adalah kebudayaan masyarakat kabupaten Sabu Raijua yaitu tradisi sabung ayam (*pe iu manu*). Sabung ayam sering dilakukan oleh masyarakat Sabu Raijua sebagai lambang perdamaian. Namun kini tradisi tersebut telah berubah menjadi ajang perjudian. Kemudian dari perjudian sabung ayam ini muncullah bentuk perjudian lain seperti, bola guling, dadu, poker, dan bola biliar, yang dilakukan bersamaan dengan sabung ayam.

Undang-undang Nomor 7 Tahun 1974 mengatur tentang: Penertiban perjudian. Di dalamnya dengan tegas menyatakan semua tindak pidana perjudian sebagai kejahatan. Sebab, perjudian adalah salah satu penyakit masyarakat yang terkait erat dengan kejahatan dan telah menjadi tantangan yang sulit dihilangkan selama berbagai generasi. Oleh karena itu, masyarakat harus diusahakan untuk menghindari perjudian, terbatas pada hal-hal kecil, dan menghindari tindakan negatif yang lebih parah, sehingga mereka akhirnya dapat berhenti. Untuk mencapai tujuan ini, segala jenis perjudian harus diklasifikasikan sebagai kejahatan dan diberlakukan hukuman yang berat, karena hukuman yang saat ini berlaku ternyata tidak sesuai lagi dan tidak membuat pelakunya jera.

⁶ P. Widjaja, Rizani. *Hukum Adat Dalam Tebaran Pemikiran*. Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2008, 5.

⁷ P. Mangkunegara, Anwar. *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*. Bandung: Renaja Rasdakarya, 2013, 188.

⁸ Chazawi, Adami. *Pelajaran Hukum Pidana 1*. Jakarta: Raja Grafindo Bersada, 2006, 79.

2. Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif mempelajari hal-hal bersifat teoritis yang berhubungan dengan konsepsi hukum, asas hukum, doktrin, dan peraturan-peraturan yang berkaitan dengan permasalahan sesuai penelitian.⁹ Pendekatan yang digunakan yaitu pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan. Pendekatan konseptual yang memaparkan situasi fakta dalam kaitannya dengan kebiasaan perjudian di Kabupaten Sabu Raijua. Dari konsep ini dihubungkan dengan ketentuan undang-undang yang dijelaskan dengan interpretasi dan dari aspek konsep-konsep hukum. Pendekatan peraturan perundang-undangan yakni menelaah undang-undang dan deregulasi yang berhubungan dengan isu hukum yang sedang dihadapi dan memahami lebih lanjut UUD NKRI Tahun 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Sabu Raijua. Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Sumber bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan kebiasaan perjudian di Kabupaten Sabu Raijua. Bahan hukum sekunder meliputi pendapat para ahli hukum maupun politik yang berkaitan dengan objek penelitian dan buku-buku tentang perundang-undangan, penyelenggaraan otonomi daerah, pemerintah pusat dan daerah, fungsi legislasi, dan berbagai berita tentang perjudian yang terjadi di Kabupaten Sabu Raijua, sementara bahan hukum tersier, yang merupakan bahan yang mendukung bahan hukum primer dan sekunder, termasuk kamus dan situs web hukum yang dapat diandalkan di internet, diperoleh melalui studi kepustakaan, yang merupakan metode pengumpulan data. Teknik analisis data yang digunakan yaitu semua informasi yang sudah diolah, dianalisis dengan menggunakan metode yuridis deskriptif kualitatif sesuai dengan data yang diperoleh dengan tetap memperhatikan teori, asas dan kaidah hukum yang berkaitan dengan UUD NKRI Tahun 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

3. Fungsi pemerintah Daerah Kabupaten Sabu Raijua Dalam Pembentukan Peraturan Tentang Penertiban Perjudian di Kabupaten Sabu Raijua

Perlu diketahui bersama bahwa peraturan yang dimaksud dalam penelitian ini mencakup segala peraturan di kabupaten Sabu Raijua yang memuat tentang penertiban perjudian. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka (25) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dimaksud dengan Peraturan Daerah selanjutnya disebut Perda atau yang disebut dengan nama lain Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/kota yang dipimpin oleh camat. Sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 236 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah dibentuk untuk penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Oleh karena itu guna terselenggaranya otonomi daerah di Kabupaten Sabu Raijua, maka perlu adanya Peraturan Daerah yang dibuat oleh pemerintah daerah Kabupaten Sabu Raijua. Selain Peraturan Daerah, masyarakat Sabu Raijua juga memiliki

⁹ Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1986, 8.

peraturan lainnya yang ada di daerah seperti peraturan kepala daerah, peraturan desa, adat istiadat dan lain sebagainya.

3.1 Bentuk-bentuk Perjudian Yang Ada Di Kabupaten Sabu Raijua

a. Pergeseran Budaya Sabung Ayam Menjadi Sarana Perjudian

Masyarakat Sabu tentu memiliki adat istiadat atau kebiasaan yang dilakukan turun temurun, salah satunya adalah sabung ayam. Sabung ayam atau yang biasa disebut dengan *pe iu manu* oleh masyarakat setempat, merupakan ritual adat yang memiliki sejarah dan makna tersendiri. Penyelenggaraan *pe iu manu* yang dilakukan setiap satu kali setahun masih terus dilakukan hingga saat ini sebagai bentuk penjagaan kelestarian budaya yang dimiliki oleh masyarakat Sabu. Sabung ayam sendiri adalah aktivitas populer di Sabu. Sabung ayam memiliki daya tarik sendiri bagi masyarakat bahkan menarik banyak masyarakat luar untuk datang untuk menyaksikan ritual sabung ayam. Bagi masyarakat sabu ritual sabung ayam dipahami sebagai sarana untuk bertempur namun bukan dengan pertumpahan darah manusia melainkan dengan pertumpahan darah hewan yakni *pe iu manu*. Hal ini berpatokan pada konteks orang Sabu masa itu yang hidup dalam suasana perang berkelanjutan. Bahkan di hampir semua tempat, orang berperang satu sama lain untuk mendapatkan wilayah. Orang-orang di bagian utara berperang dengan orang-orang di bagian selatan, seperti Mehara-Liae, Seba, Sabu Timur, dan Raijua. Itulah mengapa di beberapa tempat di Sabu terdapat *dara nada* (tempat ritual) dan korban perdamaian dipersembahkan. Sabung Ayam dijadikan sebagai simbol perdamaian dengan tujuan agar darah manusia tidak lagi tercurur tetapi biarlah darah ayam yang menggantikannya lewat kegiatan taji ayam. Jadi masing-masing suku menyiapkan ayam dari tempat masing-masing dan kemudian menentukan arena untuk pertarungan atau pertandingan. Adapun ritual sabung ayam atau *pe iu manu* memiliki tiga rangkaian yang dilakukan dalam bulan-bulan khusus yaitu:

a. Tali Manu Dabba

Ritual *tali manu dabba* adalah kegiatan *pe iu manu* yang dilakukan selama dua hari di tempat berbeda saat bulan *dabba* yang jatuh pada bulan Maret sampai April.

b. Banga Liwu

Setelah *tali manu dabba* maka 30 hari kemudian pada bulan *banga liwu* (april-mei), masyarakat akan melakukan ritual *pe iu manu* yang dilaksanakan satu kali di tempat yang berbeda

c. Hole

Hole merupakan bagian terakhir yang dilakukan masyarakat dalam ritual sabung ayam (*pe iu manu*). 7 hari kemudian setelah ritual *banga liwu* akan dilanjutkan dengan *hole*. *Hole* berlangsung selama 3 hari, namun jika masyarakat ingin lebih dari 3 hari maka harus ada ijin dari pemerintah setempat.

Seperti penjelasan diatas, dengan adanya ijin dari pemerintah setempat memberikan banyak peluang bagi masyarakat untuk mengenal adat dengan baik. Lebih dari pada itu melalui kegiatan ini banyak pelaku UMKM yang melakukan usahanya di sekitar tempat ritual berlangsung, karena itu ritual sabung ayam sangat bermanfaat untuk membangun perekonomian masyarakat Sabu Raijua. Hal ini juga menjadi alasan bagi masyarakat meminta ijin perpanjangan kegiatan *hole*, sehingga seringkali pemerintah memberikan waktu tambahan sekitar satu sampai dua minggu. Sepanjang kegiatan *hole* berlangsung

masyarakat telah menyiapkan tenda mereka masing-masing guna menjalankan usaha mereka, baik itu berdagang hingga hiburan lainnya seperti pertunjukan bola dadu, permainan bola billiar dan lain sebagainya. Persoalannya seiring berjalannya waktu telah terjadi pergeseran budaya, yang dulunya ritual adat kini menjadi kebiasaan berjudi yang dapat membahayakan kehidupan masyarakat karena bertentangan dengan ajaran spiritual atau agama, kesusilaan dan moral Pancasila. Kegiatan perjudian sabung ayam membawa keresahan tersendiri bagi masyarakat, karena perjudian ini juga menimbulkan jenis perjudian lain seperti bola guling dan lain-lain yang dilakukan mulai dari siang sampai malam hari sehingga dapat mengganggu aktivitas masyarakat sekitar. Judi ayam dilakukan oleh sebagian masyarakat sebagai rutinitas setiap minggu bahkan setiap hari. Karena keresahan yang dialami oleh masyarakat, pada tahun 2019 para pemimpin gereja lintas denominasi di Kabupaten Sabu Raijua telah menyampaikan surat terbuka kepada Gubernur NTT dan kepada Kapolda NTT untuk menaruh perhatian terhadap kegiatan yang masuk sebagai penyakit masyarakat. Adapun yang menjadi isi dari surat tersebut antara lain:¹⁰

“Salam dalam kasih Kristus. Salam sejahtera dari Kabupaten Sabu Raijua. Berdasarkan semangat kebersamaan pelayanan dalam kepelbagaian ranah, kami sangat berharap bapak Gubernur dan bapak Kapolda Nusa Tenggara Timur dalam keadaan sehat dan kuat, serta tetap teguh dalam komitmen pemberantasan kemiskinan dan penyakit sosial yang multi wajah. Ini semua merupakan mata rantai yang harus diputus segera. Dan kami mendukung sepenuhnya dalam komitmen yang sama, lewat himbauan-himbauan moral. Meski kami tahu, bahwa rupanya himbauan moral tidak terlalu berdampak signifikan terhadap pola perilaku sebagian oknum. Apakah ini sebagai pertanda bahwa tingkat penalaran moral mereka masih pada tahapan pra-konvensional, yang membangun ketaatan hanya pada rasa takut akan hukuman, dan bukan kesadaran diri. Bisa saja demikian adanya. Karenanya, sinergitas multilateral tak terhindarkan. Kami punya kerinduan ini. Sebagai tindak lanjut dari hal di atas, lewat kesempatan ini kami sangat mengharapkan perhatian, dan tindakan langsung dari bapak Gubernur dan bapak Kapolda Nusa Tenggara Timur terkait berbagai perilaku yang akhir-akhir ini sangat meresahkan di Kabupaten Sabu Raijua, secara khusus praktik Judi Sabung Ayam diberbagai lokasi yang tidak kenal waktu dan batasan”.

Salah satu yang sampai saat ini berlangsung ialah di Ledepuju–Dusun Tulaika–Kelurahan Mebba – Kec. Sabu Barat – Kab. Sabu Raijua, yang terkesan didiamkan begitu saja oleh pihak-pihak terkait yang memiliki kewenangan untuk mengontrol, bahkan menghentikan praktik perjudian seperti ini. Fakta yang terlihat sampai saat ini, praktik judi ini terus berlangsung. Sudah lebih dari satu bulan. Dan nampaknya masih akan terus berlanjut. Bahkan semakin meningkat. Siang sampai sore hari diadakan judi sabung ayam, kemudian dilanjutkan sampai malam hari dengan jenis perjudian lain

¹⁰ Joey. “Judi Ayam Merajalela di Sabu Raijua, Tokoh Agama Surati Kapolda dan Gubernur”, *Seputar NTT*, 31 Agustus 2017, <https://www.seputar-ntt.com/judi-ayam-merajalela-di-sabu-raijua-tokoh-agama-surati-kapolda-dan-gubernur/>

seperti bola guling, dan lain-lain. Ini benar-benar sejarah dalam hal durasi praktik perjudian di Sabu Raijua. Dari berbagai wilayah di Sabu, orang-orang berbondong-bondong datang ke lokasi setiap hari. Oleh karena itu beberapa poin pernyataan kami sampaikan, sebagai berikut:

- a) Dalam semangat penghargaan terhadap nilai-nilai budaya sebagai warisan luhur para leluhur, kami merasa prihatin oleh karena praktik judi sabung ayam yang sementara berlangsung sampai saat ini sebenarnya merupakan sebuah penghinaan terhadap budaya luhur orang Sabu.

Tidak ada dalam budaya orang Sabu, praktik sabung ayam dilakukan tanpa peraturan: terkait jumlah pasangan ayam yang dimainkan, momentum disesuaikan kalender adat orang Sabu, dan juga terkait durasi waktu. Yang terjadi saat ini adalah sabung ayam gaya bebas. Tanpa batas waktu. Sebuah proses pemiskinan yang sangat berdampak buruk, dan menghambat upaya meminimalisir angka kemiskinan di daerah ini. Bagaimana bisa ini berlangsung terus tanpa tindakan hukum apapun.

- b) Persoalan-persoalan sosial ikutan terkait judi dalam konteks Sabu Raijua juga tidak terhindarkan. Ada indikasi kasus-kasus pencurian yang marak terjadi akhir-akhir ini juga sangat terkait erat dengan praktik judi sabung ayam yang tidak lagi terkontrol. Kalau indikasi ini benar, maka celakalah mereka yang sengaja membiarkan, dan atau mengambil keuntungan ekonomis lewat “pajak” terselubung dari praktik sabung ayam yang berkepanjangan ini, yang semestinya sadar diri bahwa mereka secara tidak langsung bertanggung jawab juga atas dampak-dampak persoalan sosial ikutan. Bukan hanya persoalan pencurian, pada bulan Oktober 2018, pernah terjadi kasus penikaman yang berakibat kematian ditempat judi sabung ayam.
- c) Yang menjadi keprihatinan mendalam kami adalah bagaimana bisa praktik judi sabung ayam ini terjadi dengan topeng budaya, dan mencederai nilai-nilai budaya luhur orang Sabu. Kemungkinan ada keuntungan ekonomis bagi oknum-oknum tertentu lewat pajak-pajak terselubung. Semoga anggapan ini keliru. Tapi kalau benar, maka celakalah mereka yang ingin kaya dan berfoya-foya diatas praktik judi sabung ayam yang memiskinkan orang Sabu. Oknum-oknum seperti ini tidak semestinya hidup di Sabu. Yang hanya menjadikan Sabu sebagai tempat mengumpulkan uang lewat praktik-praktik yang memuakkan dan memalukan. Dan ini sudah menjadi rahasia umum.
- d) Dengan lokasi yang ada, kami sangat berharap komitmen, kejujuran, dan ketulusan dari kepolisian sektor Sabu Barat untuk dapat berperan aktif, mengontrol, membubarkan, bahkan menindak dengan tegas oknum-oknum yang terlibat. Dua tahun yang lalu pernah harapan kami ini menjadi kenyataan. Ketika itu, dalam komunikasi yang baik dengan Kapolsek saat itu (sekarang sudah dimutasi), untuk mengontrol secara ketat praktik sabung ayam. Dan itu lakukan dengan penuh komitmen. Operasi-operasi tiada henti. Oknum yang tertangkap diharuskan bertemu dengan pendeta ditempat domisili dan membuat pernyataan tertulis dihadapan pendeta, bahwa tidak akan mengulangi praktik judi lagi. Dan ini berdampak baik. Sayangnya ini tidak berlanjut, dan hanya menjadi cerita masa lalu dalam pemberantasan praktik judi sabung ayam. Bahkan yang terjadi sekarang, ini judi sabung ayam tidak mengenal waktu, serta diikuti lagi judi lainnya sampai malam hari dan dibiarkan, terkesan terkesan dijaga.

- e) Sebagai informasi, bahwa beberapa waktu terakhir kami terus mendorong pihak kepolisian, secara khusus lewat Sdr. Aipda Yustinus Sudarso, untuk tolong meneruskan keprihatinan kami akan praktik judi sabung ayam ke atasan, bahkan ke bpk Kapolres Kupang, dan kami bersyukur, hal itu terus dilakukan. Hanya saja, secara tiba-tiba yang bersangkutan dimutasi ke daerah lain. Tentu proses mutasi secara organisatoris hal yang wajar, bahkan bisa saja demi kepentingan pengembangan karir. Dan tidak ada yang bisa mengintervensi. Untuk alasan itu kami sangat mendukung. Karena saudara Aipda Yustinus Sudarso kami nilai sebagai salah satu sosok polisi yang berdedikasi. Yang memberi hati dan perhatian tulus untuk Sabu Raijua. Namun akan menjadi sebuah keprihatinan dan penyesalan, seandainya ternyata mutasi dilakukan karena ketidaknyamanan oknum-oknum tertentu terkait laporan-laporan kondisi terkini praktik judi sabung ayam. Harapan kami ini bukan hal yang mendasari alasan mutasi. Karena itu bisa mencoreng profesionalitas institusi kepolisian.

Demikian surat terbuka Pimpinan-pimpinan Gereja Lintas Denominasi Di Sabu Raijua. Harapan kami mendapat perhatian dan tindak lanjut segera. Terimakasih. Tuhan berkati. Atas dasar beberapa poin pernyataan keprihatinan di atas, kami sangat mengharapkan bantuan bapak Gubernur dan bapak Kapolda dalam koordinasi dengan pihak-pihak terkait lainnya agar semakin memperketat kontrol dan penindakan terhadap praktik-praktik judi yang meresahkan. Termasuk didalamnya penindakan tegas terhadap oknum-oknum yang melakukan pengabaian dan pembiaran. Bahkan mengambil keuntungan pribadi dari praktik-praktik seperti ini. Tidak boleh ada proses penggemukkan oleh oknum-oknum yang rakus, dengan cara menguruskan dan memiskinkan masyarakat Sabu Raijua.

Isi surat di atas merupakan salah satu contoh atau bukti keresahan masyarakat yang diutarakan kepada Kapolda dan Gubernur NTT. Rupanya masyarakat Sabu Raijua juga resah terhadap pemerintah kabupaten Sabu Raijua yang seakan mebiarkan judi ayam merajalela, hal ini dibuktikan dengan surat terbuka yang langsung ditujukan kepada pemerintah provinsi, seakan-akan mereka tidak lagi percaya kepada pemerintah yang mereka miliki di kabupaten.

Berdasarkan penelitian terdahulu oleh Aplonia Duru Kana, terdapat 2 kecamatan yang mengakui sabung ayam sering disalahgunakan oleh oknum-oknum tertentu saat ritual adat *hole* sebagai perjudian yaitu Kecamatan Sabu Timur dan Kecamatan Sabu Seba “menurut pernyataan bapak Djari Mate selaku Tua Adat di Kecamatan Sabu Timur pada tanggal 9 Januari 2024” awalnya sabung ayam ini adalah sebuah tradisi tetapi saat ini sabung ayam bukan lagi hanya sekedar sebuah tradisi akan tetapi pada 2 tahun terakhir sabung ayam tidak diijinkan lagi dilakukan tanpa pengawasan dari ketua adat dan aparat kepolisian karena saat ini masyarakat memanfaatkan tradisi *pe iu manu* (sabung ayam) ini menjadi sarana tempat perjudian. Tetapi dengan tidak diijinkan masih banyak masyarakat yang terus melakukan perjudian baik itu secara terang-terangan maupun dengan sembunyi-sembunyi” dan masyarakat Sabu Timur mengakui hal tersebut.¹¹

¹¹ D. Kana, Aplonia. *Perjudian Sabung Ayam Saat Ritual Hole Di Kabupaten Sabu-Raijua Menurut Hukum Pidana*. Kupang: UPTD Perpustakaan Undana, 2024, 53.

Pernyataan tersebut juga dijelaskan Ibu Banni Ke selaku Tokoh Adat di Sabu seba pada tanggal 11 Januari 2024 “yang diakui pada tahun terakhir”.¹²

Mengenai hal itu, peneliti melihat bahwa semakin hari pemerintah semakin menaruh perhatian khusus terhadap penyelenggaraan Sabung Ayam agar tidak terjadi aktivitas perjudian di dalamnya, baik itu perjudian sabung ayam maupun perjudian lain seperti bola biliar dan dadu putar. Namun masyarakat seakan tidak peduli dengan segala perhatian pemerintah yang diwujudkan lewat larangan perijinan kegiatan sabung ayam, masyarakat masih mengamil kesempatan untuk melakukan aktivitas perjudian sabung ayam baik secara terang-terangan maupun dengan sembunyi-sembunyi.

b. Dadu Putar

Selain itu ada juga judi dadu putar yang dilakukan oleh masyarakat di desa Raemadia. Berdasarkan konfirmasi dari AKBP Jacob Seubelan, Senin 27 Juni 2022 Aparatur Sipil Negara (ASN) di Kabupaten Sabu Raijua bersama dengan 8 orang warga lainnya diamankan Polisi karena melakukan judi dadu putar. ASN tersebut bernama Domi, warga desa Raemadia, Kecamatan Sabu Barat, Kabupaten Sabu Raijua. Dalam proses pengamanan tersebut aparat kepolisian mengamankan barang bukti seperti: uang tunai sebesar Rp. 7.807.000 dengan pecahan uang kertas masing-masing tujuh puluh dua lembar pecahan uang Rp. 100.000, sebelas lembar pecahan uang Rp. 50.000, lima lembar pecahan uang Rp. 10.000, satu lembar pecahan uang Rp. 5.000, dan satu lembar pecahan uang Rp. 2.000. Selain itu, disita satu buah dadu putar, satu tutup dadu berwarna kuning, satu buah piring atau wadah alas dadu putar berwarna putih, dan satu buah tas pinggang kulit berwarna hitam. Selain itu, ada delapan handphone android dan satu handphone senter Nokia yang diamankan.¹³

Memperhatikan kegiatan dadu putar ini peneliti mengemukakan bahwa, pemerintah dalam hal ini aparat kepolisian telah melakukan penertiban terhadap tindak pidana perjudian. Rupanya pemerintah tidak meninggalkan masyarakat begitu saja, seiring berjalannya waktu mereka terus melakukan pengawasan dan penertiban terhadap aktivitas perjudian yang terjadi didalam masyarakat. Sehingga dari tahun ke tahun tingkat perjudian di kabupaten Sabu Raijua terus mengalami penurunan, hingga dua tahun terakhir tersisa dua kecamatan yang masih melakukan aktivitas perjudian khususnya sabung ayam.

3.2 Fungsi Pemerintah Daerah Kabupaten Sabu Raijua Dalam Membentuk Peraturan Tentang Penertiban Perjudian

Peraturan Daerah merupakan karya atau produk kepala daerah yang ada di suatu daerah bersifat otonom. Otonomi daerah sendiri merupakan hakekat daerah yang mengandung arti kebebasan dan keleluasaan prakarsa. Oleh karena itu daerah dalam hal ini pemerintah daerah memiliki hak untuk membentuk keputusan/ketetapan pemerintah dan peraturan lainnya dengan tetap berada dalam pengawasan pemerintah

¹² Ibid.

¹³ Bere, S.M. “ASN di Sabu Raijua Ditangkap gara-gara main judi dadu putar” *Kompas.com*, 27 Juni 2022, <https://regional.kompas.com/read/2022/06/27/170941978/asn-di-sabu-raijua-ditangkap-gara-gara-main-judi-dadu-putar>.

pusat. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Bagir Manan “Tidak ada otonomi tanpa pengawasan (*geen otonomi zonder toezicht*)”.¹⁴

Terkait asas-asas pembentukan Perundang-undangan diatur dalam Pasal 5 dan pasal 6 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Juncto pasal 273 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, asas-asas pembentukan meliputi: a) Kejelasan tujuan; b) kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; c) Kesesuaian antara jenis dan materi muatan; d) Dapat dilaksanakan; e) Kedayagunaan dan kehasilgunaan; f) kejelasan rumusan; dan g) Keterbukaan. Sedangkan asas-asas materi muatan Perundang-undangan meliputi: a) Pengayoman; b) Kemanusiaan; c) kebangsaan; d) Kekeluargaan; e) Kenusantara; f) Bhineka Tunggal Ika; g) Keadilan; h) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintah; i) Ketertiban dan kepastian hukum; dan i) Keseimbangan, keserasian dan keselarasan. Secara umum ada 5 tahapan atau proses pembentukan peraturan di daerah sesuai dengan susunan pembentukan peraturan daerah.

a. Perencanaan

Perencanaan yang dimaksud adalah perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dilakukan dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda) Kabupaten/Kota. Program Legislasi Daerah mencanangkan program pembentukan Perda Kabupaten/Kota dengan judul rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, materi yang diatur dan keterkaitannya dengan peraturan Perundang-undangan lain.

Materi yang diatur adalah keterangan mengenai konsep rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang terdiri dari:

- 1) Latar belakang dan tujuan penyusunan
- 2) Sasaran yang ingin diwujudkan
- 3) Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur
- 4) Jangkauan dan arah pengaturan

Setelah dikaji dan diselaraskan materi dapat dituangkan dalam naskah akademik. Selanjutnya dalam penyusunan Program Legislasi Daerah Kabupaten/Kota daftar rancangan Peraturan daerah Kabupaten/Kota didasarkan pada:

- 1) Perintah Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi
- 2) Rencana pembangunan daerah
- 3) Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan
- 4) Aspirasi masyarakat daerah.

Hasil penyusunan Program Legislasi Daerah Kabupaten/Kota disepakati menjadi Program Legislasi Daerah Kabupaten/Kota oleh DPRD dengan Pemerintah Daerah yang ditetapkan dengan keputusan DPRD dalam rapat paripurna DPRD.

Selain melalui Program Legislasi Daerah rancangan Peraturan Daerah juga dapat direncanakan penyusunannya melalui:

- 1) Muat dalam daftar komulatif terbuka, dapat dilakukan atas akibat putusan Mahkamah Agung, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dibatalkan, dikalifikasi, dan atas Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.
- 2) Perencanaan penyusunan diluar Program Legislasi Daerah, pemrakarsa dapat mengajukan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota diluar Program Legislasi

¹⁴ Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Jakart: Ind-Hill.co, 1992, 26.

Daerah berdasarkan izin dari bupati, dengan syarat dalam situasi tertentu, seperti untuk mengatasi konflik dan bencana alam yang luar biasa, bekerja sama dengan pihak lain, dan memenuhi kebutuhan mendesak lainnya.

b. Penyusunan

Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari DPRD maupun Bupati. Selain itu, Rancangan Peraturan Daerah dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD Kabupaten/Kota yang khusus menangani bidang legislasi. Rancangan Peraturan Daerah harus dimuat dalam naskah akademik yang disertai penjelasan atau keterangan. Adapun tahap penyusunan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yaitu:

- 1) Menyusun penjelasan, keterangan, dan/atau naskah akademik yang memuat paling sedikit pokok pikiran dan materi muatan yang akan diatur dalam Peraturan Daerah yang disiapkan oleh pemrakarsa. Biro hukum pemerintah daerah Kabupaten/kota melakukan penyelarasan naskah akademik yang diterima satuan kerja perangkat, yang dilaksanakan dalam rapat penyelarasan dengan melibatkan pemangku kepentingan.
- 2) Biro hukum pemerintah daerah Kabupaten/Kota melakukan penyelarasan naskah akademik yang diterima satuan kerja perangkat, yang dilakukan dalam rapat penyelarasan dengan melibatkan pemangku kepentingan.
- 3) Selanjutnya Bupati memerintahkan pemrakarsa untuk menyusun rancangan Peraturan Daerah.
- 4) Tim penyusun dapat meminta tenaga ahli dan peneliti dari perguruan tinggi atau organisasi kemasyarakatan untuk membantu mereka menyusun rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi yang dikoordinasi oleh kepala biro hukum.
- 5) Rancangan Peraturan Daerah disertakan paraf persetujuan dari pemrakarsa dan satuan kerja perangkat daerah Kabupaten/Kota dan disampaikan Sekretaris Daerah kepada Bupati.

c. Pembahasan

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan oleh Dewan Perwakilan dan Bupati pada berbagai tingkat pembicaraan di rapat komisi, komite, badan, dan alat kelengkapan Dewan yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna. Berikut merupakan beberapa tahapan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota:

- 1) Rancangan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang berasal dari Bupati disampaikan dengan surat pengantar kepada pimpinan DPRD untuk dibahas, yang memuat latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran, dan materi pokok yang diatur, yang menggambarkan substansi rancangan Peraturan Daerah.
- 2) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang berasal dari Bupati disampaikan dengan surat pengantar kepada pimpinan DPRD untuk dibahas.
- 3) Pembicaraan tingkat 1

Tabel 1. Pembicaraan Tingkat 2, Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah

No.	Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dari Bupati	Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dari DPRD
1	Penjelasan Bupati dalam rapat paripurna mengenai rancangan Peraturan Daerah.	Penjelasan pimpinan komisi, pimpinan gabungan, pimpinan Badan Legislasi Daerah atau pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai rancangan Peraturan Daerah.
2	Pemandangan umum fraksi terhadap rancangan peraturan daerah.	Pendapat bupati terhadap rancangan Peraturan Daerah.
3	Tanggapan dan/atau jawaban bupati terhadap pandangan umum.	Tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat bupati.

Sumber: Olahan data primer, 2024.

4) Pembicaraan tingkat 2

Keputusan rapat paripurna adalah bagian dari pembicaraan tingkat dua. Ini dimulai dengan laporan dari pimpinan komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus, yang berisi pendapat fraksi, hasil diskusi dan permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna, dan diakhiri dengan pendapat akhir Bupati. Jika tidak ada kesepakatan dalam pembicaraan tingkat 2 tentang Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, suara terbanyak yang akan mengambil keputusan. Selain itu, jika rancangan Peraturan Daerah tidak mendapat persetujuan bersama antara Dewan Perwakilan dan Bupati, maka rancangan tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan pada saat sidang tersebut.

d. Penetapan/Pengesahan

Rancangan Peraturan daerah Kabupaten/Kota yang telah disetujui bersama disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Bupati untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Penyampaian rancangan Peraturan Daerah dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 hari terhitung dari tanggal persetujuan bersama. Sedangkan Bupati menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dalam waktu 30 hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama Rancangan Peraturan Daerah oleh Bupati dan DPRD. Jika tidak ditandatangani dalam kurun waktu 30 hari sejak Rancangan Peraturan Daerah disetujui bersama, maka Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tersebut sah dan wajib diundangkan. Naskah yang telah ditandatangani Bupati dibubuhi nomor dan tahun oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota. Jika Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sah 30 hari tanpa tanda tangan Bupati, maka harus dibubuhi kalimat pengesahan oleh Sekretaris Daerah yang berbunyi “Peraturan Daerah ini dinyatakan sah” pada bagian halaman akhir Peraturan Daerah, yang kemudian dibubuhi nomor dan tahun oleh Sekretaris Daerah.

e. Pengundangan

Peraturan Kabupaten/Kota diundangkan dalam Lembaran Daerah oleh Sekretaris Daerah, dan Penjelasan Peraturan diundangkan dalam Tambahan Lembaran Daerah. Peraturan ini mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Selanjutnya demi tercapainya pelaksanaan Peraturan Daerah tersebut di atas, setelah pengundangan Peraturan Daerah, pemerintah dapat melakukan sosialisasi kepada masyarakat terkait Peraturan Daerah yang baru dibuat. Adapun dasar hukum terkait 5 tahapan atau proses pembentukan peraturan di daerah sesuai dengan susunan pembentukan Peraturan Daerah adalah sebagai berikut:

- 1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan diubah sekali lagi dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- 2) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diubah untuk kedua kalinya dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Setelah proses penelitian mengenai Peraturan yang ada di Kabupaten Sabu Raijua tentang Penertiban Perjudian, peneliti menemukan bahwa belum ada regulasi yang mengatur tentang Penertiban Perjudian di Kabupaten Sabu Raijua, baik itu Peraturan Daerah maupun Peraturan Kepala Daerah bahkan perencanaan penyusunan rancangan Peraturan pun belum dilakukan oleh pemerintahan daerah Kabupaten Sabu Raijua. Oleh karena itu fungsi pemerintah dalam membentuk peraturan tentang Penertiban Perjudian di Kabupaten Sabu Raijua belum dilaksanakan.

4. Faktor Penghambat Yang Dialami Oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sabu Raijua Dalam Menjalankan Fungsi Sebagai Pembentuk Peraturan Tentang Penertiban Perjudian

Sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, pemerintah daerah dapat menetapkan kebijakan daerah. Kebijakan ini dapat diatur dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan ketentuan lainnya. Kebijakan ini tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, atau peraturan daerah lainnya.¹⁵

Dalam hal ini, pemerintah daerah Kabupaten Sabu Raijua juga dapat melakukan hal yang sama. Namun untuk menjalankan tugas, wewenang, kewajiban dan tanggung

¹⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

jawab yang disederhanakan oleh peneliti menjadi fungsi pemerintah, pemerintah menemui faktor yang dapat menghambat pelaksanaan fungsinya masing-masing.

Mengenai fungsi pemerintah dalam membentuk peraturan tentang Penertiban Perjudian di Kabupaten Sabu Raijua yang belum dilaksanakan, maka berikut ini merupakan faktor penghambat yang dialami oleh pemerintah, yaitu:

1) Sumber Daya Manusia

Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan salah satu faktor penting yang dapat menghambat terlaksananya fungsi pemerintah dalam membentuk suatu peraturan termasuk peraturan tentang penertiban perjudian. Pelaksanaan fungsi pemerintah tersebut tidak akan berhasil tanpa adanya kualitas badan kuantitas sumber daya manusia yang memadai. Dalam hal meningkatkan sumber daya manusia, pendidikan memiliki peran yang sangat penting. Rendahnya kualitas pendidikan seseorang menjadi penyebab krisis sumber daya manusia.

Berikut merupakan paparan tingkat pendidikan terakhir pemerintahan Kabupaten Sabu Raijua:

- a. Pendidikan Terakhir Kepala Daerah Kabupaten Sabu Raijua
Kepala daerah Kabupatæen Sabu Raijua yang dalam jabatannya disebut Bupati periode 2021-2024 memiliki catatan pendidikan terakhir Strata 2 atau Magister. Berdasarkan catatan pendidikan tersebut harusnya cukup memadai untuk menjalankan fungsi membentuk peraturan tentang penertiban perjudian di Kabupaten Sabu Raijua.
- b. Pendidikan Terakhir DPRD Kabupaten Sabu Raijua
Tingkat pendidikan DPRD Kabupaten Sabu Raijua periode 2019-2024.¹⁶

Tabel 2. Data Pendidikan Terakhir DPRD Kabupaten Sabu Raijua

Pendidikan Terakhir	Jumlah	Persentase
Strata 1	7	35
Diploma	1	5
SMA	12	60

Sumber: Olahan Data Primer, 2024.

Berdasarkan uraian tabel di atas maka dapat kita ketahui bahwa tingkat pendidikan Kepala Daerah dan DPRD Kabupaten Sabu Raijua 2019-2024 kurang memadai karena sebagian lebih anggota DPRD berpendidikan SMA. Karena tingkat pendidikan yang kurang memadai maka tentu hal ini berpengaruh terhadap kualitas dan kuantitas SDM, karena SDM merupakan aspek penting dalam menyusun atau merancang peraturan di dalam suatu daerah. SDM yang relatif kurang memadai telah dialami oleh pemerintah kabupaten Sabu Raijua dari tahun ke tahun, khususnya dilingkup DPRD. Berdasarkan penelitian terdahulu oleh Juan Christopher Rame Hau, tingkat pendidikan anggota DPRD Sabu Raijua periode 2014-2019 juga relatif kurang memadai karena komposisi anggota DPRD yang berpendidikan SMA cukup tinggi yakni 9 (sembilan) orang anggota atau 45

¹⁶ N.N. “DPRD Kabupaten Sabu Raijua” Wikipedia, 5 Januari 2025, https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Rakyat_Daerah_Kabupaten_Sabu_Raijua

%.¹⁷ Oleh karena itu SDM menjadi salah satu faktor penghambat bagi terlaksananya fungsi pemerintah dalam membentuk peraturan tentang penertiban perjudian di Kabupaten Sabu Raijua.

2) Partisipasi Rakyat

Berdasarkan tahapan penyusunan peraturan daerah dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka penyusunan suatu peraturan dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/DPRD, sebagai bagian dari pemerintahan yang bertugas untuk mengatur dan memberikan pelayanan kepada masyarakat guna mewujudkan pembangunan di daerah sesuai dengan ketentuan Undang-undang. Sebagaimana yang telah tercatat dalam Undang-undang bahwa daerah memiliki hak secara mandiri untuk mengatur dan mengelola urusan nasional. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, menetapkan otonomis daerah sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengawasi masyarakatnya sendiri sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian pemerintahan yang ada di daerah dapat membentuk keputusan yang berkaitan dengan kepentingan lokal tanpa harus bertentangan dengan ketentuan Undang-undang atau hierarki peraturan yang lebih tinggi.

Dalam hal penyusunan suatu peraturan tidaklah mudah, karena nantinya peraturan tersebut akan menjadi suatu penuntun guna tercapainya kehidupan masyarakat di daerah yang lebih baik. Oleh karena itu peran serta masyarakat sangatlah dibutuhkan demi penyempurnaan tugas dan fungsi pemerintah dalam membentuk suatu peraturan di daerah. Sesuai dengan Pasal 354 ayat Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Perda dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani masyarakat”. Dalam hal ini, Pemerintah dapat menampung dan menghimpun aspirasi masyarakat agar peraturan yang dihasilkan tidak hanya berasal dari bagian legislatif dan eksekutif tapi juga melibatkan pemikiran atau usulan dari masyarakat sehingga peraturan tersebut lebih berkualitas dan bermanfaat bagi masyarakat itu sendiri. Berkenaan dengan partisipasi masyarakat di kabupaten Sabu Raijua sendiri dalam memberikan aspirasi kepada pemerintah demi membantu penyusunan dan pembentukan peraturan tentang penertiban perjudian di Kabupaten Sabu Raijua belum dilakukan. Sejauh penelitian yang dilakukan oleh peneliti, tidak ada aspirasi yang disalurkan baik yang tertulis maupun secara lisan. Hal ini bisa saja terjadi karena kurangnya pemahaman masyarakat terhadap penertiban perjudian, pemerintah tidak membangun kepercayaan yang baik terhadap masyarakat sehingga masyarakat yang paham pun tidak menyalurkan aspirasi mereka.

3) Ketersediaan Dana

Dana merupakan salah satu bagian penting dalam menjalankan suatu kegiatan. Tanpa adanya dana, kegiatan yang akan dilaksanakan oleh suatu organisasi atau

¹⁷ Rame Hau, C. Juan. *Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sabu Raijua periode 2014-2019 Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*. Kupang: UPTD Perpustakaan Undana, 2021, 87.

suatu lembaga tidak dapat berjalan dengan baik karena segala aktivitas atau kegiatan dalam suatu organisasi atau lembaga membutuhkan dana sesuai dengan besarnya kegiatan. Menurut Bambang Riyanto dana dalam arti sempit adalah kas dan dalam artian yang lebih luas adalah modal kerja.¹⁸ Terkait ketersediaan dana untuk pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Sabu Raijua sumbernya adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pada tahun 2024 berdasarkan Surat Keputusan Gubernur NTT Nomor: 900/165/BKUD5/2024 tentang Evaluasi Rancangan Perubahan APBD Kabupaten Sabu Raijua Tahun Anggaran 2024, dapat diketahui bahwa anggaran Pendapatan sebesar Rp631.700.640.738,00, belanja sebesar Rp723.350.588.739,00, surplus/defisit sebesar Rp91.649.948.001,10, dan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SILPA) sebesar Rp0,00. Sehingga total APBD TA 2024 Kabupaten Sabu Raijua sebesar Rp730.350.588.001,10.

Dengan adanya uraian di atas peneliti menyimpulkan bahwa besarnya anggaran pendapatan tidak sesuai dengan besarnya belanja daerah Kabupaten Sabu Raijua. Anggaran dana pendapatan daerah sebesar Rp631.700.640.738,00 terealisasi dengan baik namun terkait alokasi dana pembentukan peraturan daerah belum terealisasi dengan baik, hal ini dapat dilihat dari surplus/defisit berjumlah Rp91.649.948.001,10. Bertolak dari hal ini, maka dana merupakan salah satu faktor yang menghambat belum terlaksananya fungsi pemerintah Kabupaten Sabu Raijua dalam membentuk Peraturan Daerah tentang Penertiban Perjudian. Minimnya dana menyebabkan pemerintah kesulitan untuk merealisasikan dana pembuatan peraturan daerah dengan baik.

5. Kesimpulan

Sejak adanya ritual sabung ayam dapat menjadi acuan bagi pemerintah untuk memikirkan, mengusulkan hingga menetapkan peraturan tentang penertiban perjudian, karena ritual ini sangat rentan dengan perjudian, sehingga tidak terjadi pergeseran budaya menjadi aktivitas perjudian. Selanjutnya peneliti menyimpulkan bahwa benar adanya, di kabupaten Sabu Raijua terdapat aktivitas perjudian yang dilakukan dengan memanfaatkan adat (sabung ayam) maupun yang tidak memanfaatkan adat (dadu putar). Pemerintah (aparatus kepolisian) telah melakukan penertiban dengan cara mengamankan pelaku dan mengawasi masyarakat yang hendak melakukan aktivitas perjudian. Meski demikian, masyarakat tetap melakukan perjudian baik secara terang-terangan maupun sembunyi-sembunyi, akibat belum adanya regulasi yang mengatur di daerah dan tidak adanya sanksi yang tegas terhadap para pelaku perjudian. Dengan demikian, Pemerintah Daerah Kabupaten Sabu Raijua belum sepenuhnya menjalankan fungsi mereka untuk membentuk Peraturan tentang Penertiban Perjudian di Kabupaten Sabu Raijua. Dalam menjalankan fungsi sebagai pembentuk Peraturan tentang Penertiban Perjudian di Kabupaten Sabu Raijua, pemerintah belum melaksanakan tugasnya dengan baik. Pemerintah belum membentuk Peraturan Daerah tentang Penertiban Perjudian karena rendahnya kualitas sumber daya manusia, tidak adanya partisipasi dari masyarakat dan minimnya ketersediaan dana di Kabupaten Sabu Raijua.

¹⁸ Riyanto, Bambang. *Dasar-dasar Pembelanjaan*. Yogyakarta: BPFE, 1995, 346.

Referensi

- Bere, S.M. "ASN di Sabu Raijua Ditangkap gara-gara main judi dadu putar" *Kompas.com*, 27 Juni 2022, <https://regional.kompas.com/read/2022/06/27/170941978/asn-di-sabu-raijua-ditangkap-gara-gara-main-judi-dadu-putar>.
- Chazawi, Adami. *Pelajaran Hukum Pidana 1*. Jakarta: Raja Grafindo Bersada, 2006.
- D. Kana, Aplonia. *Perjudian Sabung Ayam Saat Ritual Hole Di Kabupaten Sabu-Raijua Menurut Hukum Pidana*. Kupang: UPTD Perpustakaan Undana, 2024.
- H.A.W Widjaja. *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2005.
- Joey. "Judi Ayam Merajalela di Sabu Raijua, Tokoh Agama Surati Kapolda dan Gubernur", *Seputar NTT*, 31 Agustus 2017, <https://www.seputar-ntt.com/judi-ayam-merajalela-di-sabu-raijua-tokoh-agama-surati-kapolda-dan-gubernur/>
- Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Jakart: Ind-Hill.co, 1992.
- N, Hanif. *Pengertian Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah*. Jakarta: Grasindo, 2007.
- N.N. "DPRD Kabupaten Sabu Raijua" *Wikipedia*, 5 Januari 2025, https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Rakyat_Daerah_Kabupaten_Sabu_Raijua
- Ndraha, Taliziduhu. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Jakarta: Rineka Cipta, 2013.
- P. Mangkunegara, Anwar. *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*. Bandung: Renaja Rasdakarya, 2013.
- P. Widjaja, Rizani. *Hukum Adat Dalam Tebaran Pemikiran*. Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2008.
- P.S, Sondang. *Administrasi Pembangunan: Konsep Dimensi dan Strateginya*. Jakarta: Bumi Aksara, 2007.
- Rame Hau, C. Juan. *Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sabu Raijua periode 2014-2019 Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*. Kupang: UPTD Perpustakaan Undana, 2021.
- Riyanto, Bambang. *Dasar-dasar Pembelanjaan*. Yogyakarta: BPFE, 1995.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1986.
- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.