

**PENGATURAN HAK INISIATIF
DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN
DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG
NOMOR 22 TAHUN 1999**

KK
TH 11/03
015
P

Oleh :
HERLIN WIJAYATI



MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2001**

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena dengan rohman dan rohim-Nya jualah kiranya penulis masih diberi rahmat serta nikmat berupa kesihatan, baik jasmani maupun rohani sehingga penulisan tesis ini dapat terselesaikan.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa tesis ini jauh dari sempurna karena banyak kekurangan-kekurangan yang terdapat di dalamnya. Karena itu penulis sangat mengharapkan masukan berupa kritik dan koreksi yang bersifat membangun dan berupa masukan dari semua pihak.

Di dalam penyusunan tesis ini hingga selesai, tidak lepas dari peran serta dan bantuan berbagai pihak, baik materiil maupun spirituil. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis dengan tulus dan penuh rasa hormat mengucapkan terima kasih yang setinggi-tingginya kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Soewoto Mulyosudarmo, SH.MS., selaku pembimbing yang dengan penuh keikhlasan memberikan bimbingan dan pengarahan sehingga tesis ini dapat diselesaikan.
2. Bapak Dr. Abdul Rasjid, SH.LL.M., sebagai Ketua Program Studi Ilmu Hukum yang telah banyak membantu penulis selama mengikuti pendidikan.
3. Rektor Universitas Airlangga, karena dengan perkenannya penulis dapat mengikuti pendidikan pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga.
4. Rektor Universitas Brawijaya dan Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan Program Pascasarjana.

5. Seluruh staf dosen Program Studi Ilmu Hukum Universitas Airlangga yang telah memberikan bekal ilmu pengetahuan selama penulis mengikuti pendidikan di program Pascasarjana Universitas Brawijaya.
6. Anggota Tim Penguji yang telah banyak memberikan masukan selama pelaksanaan ujian.
7. Seluruh Staf karyawan Program Pascasarjana Universitas Airlangga yang telah membantu demi kelancaran pendidikan penulis.
8. Ayahanda dan Ibunda Soenoto yang tidak henti-hentinya memberikan dorongan dan do'a restu demi keberhasilan penulis.
9. Suamiku Ir. Fariat Anwar dan putra-putraku Redy Fardian, dan Rafi Anugrah Ramadhan yang dengan penuh pengorbanan, kesabaran dan kesetiaan telah memberikan dorongan semangat demi keberhasilan mengikuti pendidikan.
10. Saudara-saudara penulis yang telah banyak memberikan semangat dan dorongan selama mengikuti pendidikan.
11. Para sahabat penulis dan semua pihak yang tidak mungkin disebutkan satu-persatu.

Akhirnya segala budi baik semua pihak yang telah membantu dalam penyelesaian tesis ini, mudah-mudahan dibalas oleh Tuhan Yang Maha Esa dengan suatu kemuliaan dan kebaikan. Semoga tesis ini dapat bermanfaat dalam pengembangan ilmu hukum khususnya dan masyarakat pada umumnya.

Surabaya,

Penulis

RINGKASAN

Salah satu perubahan yang penting dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah setelah berlakunya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 adalah dipisahkannya secara tegas antara institusi kepala daerah dengan DPRD. Pemisahan secara tegas kedua institusi ini menandai dimulainya sistem pemerintahan daerah baru yang dipandang lebih demokratis di mana dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 telah memberikan kedudukan DPRD yang sejajar dan menjadi mitra Pemerintah Daerah. Tugas dan wewenang DPRD yang begitu luas tersebut telah menempatkan DPRD sebagai badan legislatif yang terpisah dengan Pemerintah Daerah yang diharapkan dapat membawa aspirasi masyarakat serta memperjuangkan tuntutan dan kepentingan masyarakat. Sebagai badan legislatif, DPRD mempunyai berbagai macam hak salah satunya adalah hak inisiatif untuk mengajukan Rancangan Peraturan Daerah. Hak Inisiatif ini juga dimiliki oleh Pemerintah Daerah sebagai badan eksekutif daerah. Oleh karena itu menarik untuk dikaji dalam penulisan ini adalah mengapa Hak Inisiatif ini dibutuhkan oleh DPRD dalam pembuatan Peraturan Daerah dan bagaimana pengaturan Hak Inisiatif ini dalam pembuatan Peraturan Daerah.

Sebagai dampak dari reformasi politik terhadap pemerintah daerah adalah peranan DPRD yang sebelumnya dianggap hanya merupakan bagian dari Pemerintah Daerah, sekarang menjadi pihak yang mengawasi pemerintah. Berbagai hak DPRD yang dahulunya tidak difungsikan akan mengalami refungsionalisasi, dalam hal ini tentunya akan memudahkan masyarakat menyalurkan berbagai aspirasi dan tuntutan terhadap pemerintah. Kuatnya DPRD diharapkan pihak eksekutif lebih berhati-hati dalam menjalankan roda pemerintahan. Salah satu hak DPRD yang diharapkan dapat lebih efektif adalah Hak Inisiatif untuk mengajukan rancangan pembuatan peraturan daerah. Hak ini adalah sangat penting dan sistem pemerintahan demokratis. Di mana salah satu ciri dari negara demokrasi adalah kedudukan rakyat sebagai pemilik pemerintahan. Sebagai pemilik pemerintahan, maka kedaulatan ada di tangan rakyat. Dalam hal ini rakyat ikut aktif dalam pemerintahan. Konsekuensinya pemerintahan yang terbentuk harus berusaha menyenangkan rakyat. Hal ini akan menyebabkan dukungan rakyat melalui DPRD terhadap pemerintahan semakin besar. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa hubungan antara Hak Inisiatif DPRD dengan pelaksanaan demokrasi adalah erat, apalagi menyangkut kepentingan rakyat. Pasal 19 UU No. 22 Tahun 1999 yang mengatur Hak Inisiatif DPRD merumuskan bahwa DPRD mempunyai hak untuk mengajukan usul rancangan peraturan daerah, jadi bukan merupakan *keharusan/kewajiban*. Sehingga hak/berhak mempunyai makna dipergunakan atau tidak dipergunakan hak tersebut tergantung dari DPRD itu sendiri. Dalam praktek, Hak Inisiatif ini jarang digunakan, hal ini disebabkan karena antara lain (1) DPRD adalah lembaga politik, mereka yang duduk di dalamnya wakil dari orsospol dan pemuka masyarakat yang tidak mengutamakan mutu dan kemampuan dari orang tersebut. Padahal sebagai anggota dewan, disamping mempunyai kemampuan politis diharapkan juga mempunyai kemampuan dalam bidang perundang-undangan, (2) Persyaratan pendidikan bagi anggota dewan dianggap masih terlalu rendah.

Simpulan dari penulisan ini adalah bahwa terdapat hubungan yang erat antara pelaksanaan Hak Inisiatif DPRD dengan pelaksanaan demokratisasi dalam pemerintahan daerah. Tetapi di dalam pengaturan Hak Inisiatif itu sendiri DPRD hanya sekedar mempunyai hak, tidak ada keharusan atau kewajiban untuk melaksanakan hak tersebut.

Oleh karena itu disarankan, sebaiknya DPRD juga mempunyai kewajiban sebagaimana yang dimiliki oleh Kepala Daerah yang dirumuskan dalam UU No. 22 Tahun 1999.

ABSTRACT

The clear separation between Head of region and Local House of Representative is one of the most important change in Act 22 the year of 1999. The distinctive separation of the two institutions is a new beginning of more democratic local government system. The system is palced the Local House of Representative as same as the Local Government. The role and duty of the Local House of Representative become wider than before. People wish the Local House of Representative will play important role on behalf of public's needs. public's interest as well as accommodate their aspiration. As s legislative body, the Local House of Representative has several rights, one of their rights is initiative right to propose bill of local regulation, meanwhile the local government also has such right. This study focused on the problem of initiative right which is needed by the Local House of Representative and how is been regulated in order to create local regulation.

The impact of political reformation in Indonesia is the role of the Local House of Representative now becoming a control body to the local government, whereas it only recognized as a part of local government before. The Local House of Representative is playing important role than before, it means that people can addres their aspiration and their demand to the local government easily. This condition brings the Local House Representative become more powerful, on the ofsther hand, the Executive body should be careful to carrying out the Government. The initiative right to propose bill of regulation is the most important thing on democratic system. One of democratic system is the balance position between people as who have mandatory right which is given to the local government. and the Local house of Representative who represent public's interest. Thus. people have right actively in managing government. As consequences the government must please people, since, the bigger support from the people to the Local House of Representative the bigger concern of public's interest. Article 19 Act number 22 the year of 1999 regulates initiative right said that the Local House of Representative has right to propose bill of local regulation, eventhough it is not an obligatory right. Therefore, the Local House of Representative can use their right or ignore it. In reality, the Local Hose of Representative is rare to use their right to propose bill of local regulation. There are two factors caused this problem, first, the Local House Representative is a political institution which members consists of member of political and social organization and informal leader. Most of the member of the Local House of Representative is lack of knowledge in drafting legislation. Furthermore, most of them are also lack of education.

The conclusion is there is a close relation between the implementation of initiate right and the implementation of democracy on local government. On contrary, the initiative right is only right. There is no obligation to implement such right. Thus, is can be recmmended that it would have been better if the Local House of Representative has duty alike the Head of region which is regulate in Act Number 22 the year of 1999.

DAFTAR ISI

	Halaman
Sampul Depan.....	i
Sampul Dalam	ii
Prasyarat Gelar.....	iii
Persetujuan.....	iv
Penetapan Panitia Penguji.....	v
Ucapan Terima Kasih	vi
Ringkasan	viii
Abstract.....	ix
DAFTAR ISI	x
BAB I : PENDAHULUAN	1
1. Latar Belakang Masalah	1
2. Rumusan Masalah	9
3. Tujuan dan Manfaat Penelitian	9
a. Tujuan Penelitian	9
b. Manfaat Penelitian.....	10
4. Kerangka Teoritis	10
5. Metode Penelitian	24
a. Tipe Penelitian	24
b. Bahan Hukum.....	25
c. Teknik Pengolahan Bahan Hukum.....	26
d. Teknik Analisis Bahan Hukum	26
6. Sistematika Penulisan.....	26
BAB II : PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH.....	28
1. Alasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	29
a. Alasan Historis	29
b. Alasan Situasi dan Kondisi Wilayah.....	30
c. Alasan Keterbatasan Pemerintah	31
d. Alasan Politis dan Psikologis.....	32

2. Dampak Reformasi Politik Dalam Pemerintahan Daerah	33
3. Kedudukan DPRD Dalam Memperkuat Demokrasi Lokal	37
BAB III : HAK INISIATIF DALAM PEMBUATAN UNDANG-UNDANG	42
1. Wewenang Pembuatan Undang-undang	42
2. Proses Pembuatan Undang-undang	63
2.1. Keputusan Presiden No. 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Undang-undang	64
2.2. Proses Pembuatan Rancangan Undang-undang Atas Usul Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat No. 9/DPR-RI/1997-1998	72
2.3. Proses Pembahasan Rancangan Undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat	76
BAB IV : HAK INISIATIF DALAM PEMBUATAN PERATURAN DAERAH	78
1. Pengertian Peraturan Daerah	80
2. Wewenang Pembuatan Peraturan Daerah	86
3. Pembuatan Peraturan Daerah	93
3.1. Proses Terbentuknya Peraturan Daerah	95
BAB V : PENUTUP	110
1. Simpulan	110
2. Saran	113
DAFTAR PUSTAKA	115

BAB I
PENDAHULUAN



1. Latar Belakang Masalah

Sesuai dengan penjelasan UUD 1945 dikatakan bahwa Indonesia ialah suatu negara yang berdasarkan atas hukum dan tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka. Kosekuensi dari ketentuan tersebut ialah bahwa semua tindakan yang dilakukan baik oleh penyelenggara negara (pemerintah) dan warga masyarakat harus berdasarkan pada aturan-aturan atau hukum-hukum yang berlaku.

Karena peran yang dimiliki oleh Pemerintah cukup besar, maka berpeluang adanya kekuasaan berlebihan yang membuka peluang munculnya penyalahgunaan kekuasaan terhadap warga negara dan jalannya penyelenggaraan pemerintahan, seperti dalil dari Lord Acton yang menyatakan "*Power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*" (Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya).¹

Berbicara soal pembatasan kekuasaan, maka tidak bisa lepas kita harus pula berbicara mengenai konsep pembagian kekuasaan. Konsep pembagian kekuasaan dalam negara tidak lepas dari kaitannya dengan teori Montesquieu dalam bukunya *L'Esprit des Lois* yang populer dengan sebutan ajaran "*Trias Politica*". Sebagaimana telah

¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1988, hal. 52.

diketahui, inti ajaran Trias Politica adalah adanya pemisahan kekuasaan dalam negara, sehingga dengan demikian penyelenggaraan pemerintahan negara tidak berada dalam kekuasaan satu tangan.

Menurut konsep Trias Politica tersebut, kekuasaan negara harus dibagi-bagi dan dipisahkan satu sama lain dalam tiga macam kekuasaan, yaitu :

1. Kekuasaan Legislatif.
2. Kekuasaan Eksekutif.
3. Kekuasaan Yudisial.

Dengan adanya pemisahan kekuasaan ini, maka tidak ada campur tangan antara organ-organ negara itu dalam operasional kekuasaan masing-masing. Dengan sistem yang demikian, maka di dalam ajaran Trias Politica terdapat suasana "*Checks and Balances*", di mana di dalam hubungan antara lembaga-lembaga negara itu terdapat sikap saling mengawasi, saling menguji, sehingga tidak mungkin masing-masing lembaga negara itu melampaui batas kekuasaan yang telah ditentukan.² Dengan demikian akan terdapat hubungan kekuasaan antar lembaga-lembaga negara tersebut.

Dari segi organ negara, UUD 1945 tidak hanya mengenal tiga macam kekuasaan, akan tetapi terdapat lima macam kekuasaan, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden, Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA), yang berkedudukan sejajar di bawah Lembaga Tertinggi

² Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hal. 7.

Negara MPR. Sehingga timbul kemungkinan, bahwa satu organ mempunyai lebih dari satu fungsi.³

Untuk mencegah timbulnya penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan Pemerintah, UUD 1945 menjamin adanya pembatasan kekuasaan. Salah satu bentuk pembatasan kekuasaan adalah berupa pengawasan. Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah dilakukan oleh lembaga legislatif (MPR/DPR di tingkat Pusat, DPRD di tingkat Daerah).

Pemerintah Daerah baik di Tingkat Propinsi ataupun Pemerintah Daerah Kota/ Kabupaten adalah merupakan bagian dari pemerintahan nasional. Penyelenggaraan pemerintahan di daerah berasaskan desentralisasi yaitu penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Penerapan asas ini berakibat adanya daerah-daerah otonom yaitu daerah yang diberi wewenang atau kekuasaan oleh pemerintah pusat untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan rumah tangganya. Dan selanjutnya urusan yang diserahkan dinamakan urusan rumah tangga daerah atau isi otonomi daerah.⁴

Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem sentralisasi, kewenangan pemerintah baik di pusat maupun di daerah, dipusatkan dalam tangan pemerintah pusat. Dalam sistem desentralisasi, sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan

³ *Ibid.*, hal. 8.

⁴ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hal. 45.

kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan disebut desentralisasi.

Keuntungan dianutnya asas desentralisasi antara lain :⁵

1. Dalam menghadapi masalah-masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan lebih cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi dari pemerintah pusat.
2. Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari pemerintah pusat.
3. Lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya lebih langsung (faktor psikologis).
4. Usaha-usaha pembangunan di daerah akan lebih banyak mengikutsertakan masyarakat di lingkungannya, hingga akan lebih disesuaikan dengan cita-cita mereka.
5. Dalam rangka demokrasi, desentralisasi lebih mendidik rakyat untuk turut serta dalam masalah-masalah politik (pemerintahan).
6. Oleh karena banyak urusan pemerintahan dilaksanakan oleh daerah-daerah, maka penyelenggaraannya menjadi lebih efektif dan efisien.

Dalam hal menunjang aspirasi masyarakat dan pembangunan di tingkat daerah, maka keberadaan DPRD di daerah sangat diperlukan. Adanya DPRD dan Pemerintah Daerah adalah sebagai bagian dari pemerintahan nasional.

Karena itu, UUD 1945 (pasal 18) dan undang-undang pelaksanaannya mengharuskan adanya kedua institusi ini pada setiap daerah otonom. Hal ini sekaligus

⁵ Riwo Kabo, *Analisa Hubungan Pemerintahan Pusat dan Daerah di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1982, hal. 12.

untuk membedakan status atau kedudukan suatu daerah. Di samping itu keberadaan dua institusi ini sangat diperlukan untuk mengemban pelaksanaan prinsip pembagian kekuasaan di daerah. Di mana Pemerintah Daerah adalah institusi eksekutif dan DPRD adalah institusi legislatif yang merupakan representasi rakyat di suatu daerah otonom. Masing-masing tugas dan kewenangan sendiri-sendiri, namun terikat dalam tata hubungannya di antara keduanya. Untuk urusan-urusan di bidang politik diserahkan kepada DPRD, dan untuk urusan-urusan administrasi menjadi kewenangan Pemerintah Daerah. Dengan kata lain, perumusan kebijakan publik dan pengawasan terhadap pelaksanaannya menjadi tugas dan kewenangan DPRD, sedangkan implementasinya menjadi tugas dan kewajiban Pemerintah Daerah.

Untuk menjamin pelaksanaan tugas dan kewenangan agar dapat berlangsung seimbang, kepada kedua institusi ini diberi kedudukan sejajar dalam pola kemitraan. Artinya, di antara kedua institusi tidak dikenal hubungan secara hirarki atau tidak berlaku hubungan atasan - bawahan. Dengan demikian yang dikenal adalah hubungan koordinatif atau kerjasama, dan bukan hubungan subordinatif. Dalam hubungan horisontal ini, masing-masing institusi berada pada jalur tugas dan kewenangannya yang tidak dapat saling diintervensi. Pemerintah tidak bisa memasuki ranah politik, dan DPRD tidak bisa memasuki ranah administrasi Pemerintah Daerah. Dari pengertian ini, maka pelaksanaan seluruh tugas dan kewenangan serta penggunaan hak DPRD harus diletakkan dalam proporsi yang sebenarnya.

Pemerintah Daerah pada pasca pemilu tahun 1999 berhadapan dengan kekuatan rakyat yang cerdas. Oleh karena itu, diperlukan upaya-upaya untuk

membenahi mekanisme kerja organisasi dan perilaku aparaturnya Pemerintah Daerah yang berorientasi pada kepuasan masyarakat.

Sisi lain dari reformasi politik yang akan berdampak pada pemerintahan daerah adalah perubahan peran DPRD yang sebelumnya dianggap hanya merupakan bagian dari pemerintah menjadi pihak yang mengawasi pemerintah. Hal ini sebagai konsekuensi dari terlepasnya pengaruh pemerintah dalam rekrutmen anggota legislatif, sehingga para anggota yang terpilih akan lebih setia kepada masyarakat pemilihnya daripada pihak eksekutif di daerah.

Berbagai hak DPRD yang dahulunya tidak difungsikan akan mengalami refungsionalisasi dan hal ini tentunya akan memudahkan masyarakat untuk menyalurkan berbagai aspirasi dan tuntutan terhadap pemerintah. Kuatnya DPRD akan menyebabkan pihak eksekutif lebih berhati-hati lagi dalam menjalankan roda pemerintahan.⁶

Salah satu perubahan yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah setelah diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 adalah dipisahkannya secara tegas antara institusi Kepala Daerah dengan DPRD. Jika dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1974 diatur bahwa yang disebut pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD sehingga kedudukan DPRD sebagai lembaga eksekutif, maka dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak demikian halnya. Undang-undang ini secara tegas menetapkan bahwa di daerah

⁶ Loc. cit., hal. 144.

dibentuk DPRD sebagai badan legislatif daerah dan Pemerintah Daerah sebagai badan eksekutif daerah yang terdiri dari Kepala Daerah beserta perangkat daerah.

Pemisahan secara tegas kedua institusi ini menandai dimulainya sistem pemerintahan daerah baru yang dipandang lebih demokratis. UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah memberi kedudukan DPRD yang sejajar dan menjadi mitra Pemerintah Daerah sehingga posisi DPRD sangat kuat karena mengawasi Pemerintah Daerah. Tugas dan wewenang DPRD yang begitu luas sebagaimana diatur dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah telah menempatkan DPRD sebagai badan legislatif yang terpisah dengan Pemerintah Daerah, sehingga diharapkan dapat membawa aspirasi masyarakat dan memajukan tuntutan dan kepentingan masyarakat sehingga rakyat akan menempati posisi penentu. Tidak seperti selama ini di mana rakyat seringkali hanya menjadi objek penguasa saja. Untuk lebih jelasnya penulis mengutip pasal 16 UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 16

- (1) DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila.
- (2) DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah.

Hubungan kemitraan akan nampak jelas jika dilihat dalam konteks tugas dan wewenang DPRD antara lain sebagai berikut :

Pasal 18

- (1) DPRD mempunyai tugas dan wewenang :

- a. memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota;
- b. memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari Utusan Daerah;
- c. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, atau Walikota/Wakil Walikota;
- d. bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membentuk Peraturan Daerah;
- e. bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- f. melaksanakan pengawasan terhadap :
 - 1) pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain;
 - 2) pelaksanaan keputusan Gubernur, Bupati, dan Walikota;
 - 3) pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
 - 4) kebijakan Pemerintah Daerah; dan
 - 5) pelaksanaan kerja sama internasional di Daerah;
- g. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah; dan
- h. menampung dan menindaklanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat.

Untuk menunjang fungsi pengawasan tersebut, DPRD mempunyai hak yang tertuang dalam pasal 19 (1) UU No. 22 Tahun 1999, yaitu :

Pasal 19

- (1) DPRD mempunyai hak :
- a. meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan Walikota;
 - b. meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah;
 - c. mengadakan penyelidikan;
 - d. mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah;
 - e. mengajukan pernyataan pendapat;
 - f. mengajukan Rancangan Peraturan Daerah;
 - g. menentukan Anggaran Belanja DPRD; dan
 - h. menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Hak-hak pokok sebagaimana dirumuskan dalam pasal 19 UU No. 22 Tahun 1999 tersebut adalah digunakan dalam rangka pelaksanaan fungsi DPRD dalam rangka melaksanakan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Penggunaan hak-hak yang dimiliki oleh DPRD diharapkan dapat meningkatkan peran pengawasan sekaligus membantu jalannya keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yaitu kelancaran pembangunan selaras dengan kebijaksanaan pemerintah pusat dan GBHN. Sehingga salah satu tuntutan reformasi terhadap penyelenggaraan Pemerintah Daerah dapat terwujud terutama yang berkaitan dengan optimalisasi peran DPRD sebagai penyalur aspirasi rakyat di daerah.

Oleh karena itu menarik untuk dianalisis dalam tulisan ini tentang pengaturan Hak Inisiatif dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

2. Rumusan Masalah

Dengan melihat uraian sebagaimana disebutkan di atas, maka permasalahan yang timbul adalah :

- a. Mengapa DPRD diberikan Hak Inisiatif dalam pembuatan Peraturan Daerah ?
- b. Bagaimana pengaturan Hak Inisiatif dalam pembuatan Peraturan Daerah ?

3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

a. Tujuan Penelitian

1. Menganalisis penerapan peraturan perundangan tentang Hak Inisiatif yang dibutuhkan dalam pembuatan Peraturan Daerah yang dikaitkan dengan penerapan demokratisasi dalam Pemerintahan Daerah.

2. Menganalisis hubungan kerja antara lembaga DPRD dan Pemerintah Daerah dalam pembuatan Peraturan Daerah dan pelaksanaan Hak Inisiatif di antara kedua lembaga tersebut.

b. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian mempunyai kegunaan teoritis dan praktis.

1. Teoritis

Untuk memperluas cakrawala pemahaman dan pendalaman pengetahuan tentang hukum tata negara khususnya menyangkut pengembangan fungsi kelembagaan DPRD. Oleh karena itu hasil penulisan ini secara langsung atau tidak langsung diharapkan dapat memperkaya segi teoritis untuk mengembangkan khasanah pengkajian hukum di masa yang akan datang.

2. Praktis

Manfaat penelitian secara praktis adalah untuk meningkatkan peran DPRD sebagai lembaga yang mempunyai fungsi pengawasan legislatif terutama terhadap penggunaan haknya dalam rangka mengatur, mengurus penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

4. Kerangka Teoritis

Apabila melihat pada penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, di dalamnya ditegaskan bahwa pokok-pokok sistem pemerintah negara kita adalah :

- I. Negara Indonesia adalah Negara yang beradab atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*).
- II. Pemerintahan berdasar atas sistem Konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan tidak terbatas).
- III. Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- IV. Presiden ialah penyelenggara Pemerintah Negara yang tertinggi di bawah Majelis. Di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara tertinggi. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan Presiden.
- V. Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Di samping Presiden adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk Undang-undang dan untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Oleh karena itu, Presiden harus bekerja bersama-sama dengan Dewan, tetapi Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan, artinya kedudukan Presiden tidak tergantung kepada Dewan.
- VI. Menteri Negara ialah pembantu Presiden. Menteri negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
- VII. Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas.

Meskipun Kepala Negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, ia bukan diktator, artinya kekuasaannya tidak tak terbatas.

Apabila kita simak ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 beserta penjelasannya mengenai sistem pemerintahan negara seperti yang disebutkan, menetapkan bahwa Presiden sebagai Mandataris MPR wajib menjalankan garis-garis besar haluan negara yang telah ditetapkan oleh MPR, dan Presiden mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, maka kita dapat mengambil kesimpulan bahwa di negara kita Presiden memegang kekuasaan pemerintahan dalam arti eksekutif dan di samping itu juga memegang kekuasaan membentuk undang-undang (dalam arti kekuasaan legislatif) dengan persetujuan DPR.⁷

Lebih lanjut dirumuskan bahwa kedudukan DPR adalah kuat, karena tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. Oleh karena itu, DPR dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden. Dengan perkataan lain, rakyat dapat ikut serta mengawasi tindakan-tindakan Presiden melalui DPR sebagai manifestasi dari pelaksanaan Asas Demokrasi.

Salah satu ciri dari Negara Demokrasi adalah kedudukan rakyat sebagai pemilik pemerintahan (*people own government*). Sebagai pemilik pemerintahan, maka kedaulatan berada di tangan rakyat. Dalam hal ini rakyat ikut aktif dalam pemerintahan dan memiliki kewenangan untuk melakukan *social control* terhadap jalannya pemerintahan. Konsekuensinya pemerintahan yang terbentuk harus berusaha menyenangkan rakyatnya, sehingga rakyat merasakan bahwa pengelolaan

⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan : Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hal. 58-59.



pemerintahan dilakukan secara baik. Hal ini akan menyebabkan dukungan rakyat terhadap pemerintah akan semakin besar.⁸

Dalam kenyataannya di Indonesia sepanjang perjalanan Orde Baru, rakyat berada pada posisi yang lemah (*strong state and weak society*), di mana nilai-nilai kedaulatan rakyat mengalami pengikisan akibat kuatnya kekuasaan pemerintah. Oleh karena itu kedaulatan rakyat masih dianggap sebagai suatu konsep nilai saja.

Kedudukan rakyat yang lemah tersebut menyebabkan *bargaining power*-nya terhadap pemerintah sangat terbatas, sehingga rakyat tidak dapat mengekspresikan kedaulatannya dalam proses pemerintahan. Rakyat seakan-akan tidak mempunyai pilihan selain harus taat terhadap berbagai kebijakan pemerintah, karena dalam kenyataan kelompok-kelompok yang sering berseberangan dengan pemerintah akan menghadapi persoalan.⁹

Asas "Kedaulatan Rakyat" terlihat dalam pasal 1 ayat 2 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Sedangkan menurut Bagir Manan, Pemerintahan berdasar paham kerakyatan mengandung arti bahwa rakyat memerintah dirinya sendiri. Rakyat mengatur dan mengurus sendiri segala kepentingan mereka melalui dan dengan cara menjalankan sendiri pemerintahan. Pemerintahan sendiri mengandung unsur-unsur :¹⁰

⁸ *Loc. cit.*, hal. 143.

⁹ Sarundajang, *op. cit.*, hal. 145.

¹⁰ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah*, Disertasi, Universitas Padjajaran, 1990, hal. 298.

1. Alat kelengkapan pemerintahan secara langsung dan atau tidak langsung dipilih oleh rakyat.
2. Alat kelengkapan pemerintahan secara langsung dan atau tidak langsung berada di bawah pengawasan dan bertanggung jawab kepada rakyat.

Di samping itu menurut M. Solly Lubis¹¹, pada mulanya berdirinya republik ini titik berat perhatian terletak pada ide kedaulatan rakyat yang kemudian melalui ide ini perhatian dan usaha berkembang lebih luas dengan mencetuskan lembaga yang mencerminkan ide kedaulatan rakyat. Perwujudan kedaulatan rakyat di tingkat pusat dipegang oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, sedangkan di daerah yakni daerah-daerah yang bersifat otonom terdapat badan perwakilan rakyat daerah oleh karena di daerahpun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Asas kedaulatan rakyat ini merupakan manifestasi pelaksanaan demokrasi dalam suatu negara.

Secara etimologis "Demokrasi" berasal dari kata Demos yang berarti rakyat dan Cratein yang berarti memerintah. Arti keseluruhan dari demokrasi adalah rakyat yang memerintah (pemerintahan oleh rakyat). Namun dalam perkembangannya tidaklah seluruh rakyat terlibat memerintah, kemauan atau kepentingan seluruh rakyat diwakilkan kepada sebagian orang. Selanjutnya timbul adanya pembagian demokrasi, yaitu demokrasi langsung (*direct democracy*) dan demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*). Demokrasi langsung adalah suatu demokrasi di mana pelaksanaan kedaulatannya (kedaulatan rakyat) dilaksanakan secara langsung oleh rakyat,

¹¹ M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1983, hal. 9.

sedangkan demokrasi tidak langsung adalah suatu demokrasi di mana pelaksanaan kedaulatan rakyat itu tidak dilaksanakan oleh rakyat secara langsung, melainkan melalui lembaga-lembaga perwakilan rakyat seperti MPR/DPR.

Di Indonesia menganut sistem perwakilan tidak langsung tercermin dalam pasal 2, 1 ayat (2), 19 dan 22 Undang-Undang Dasar 1945. Unsur-unsur demokrasi menurut Harold Crouch sebagaimana dikutip oleh A. Mukti Fadjar antara lain :¹²

1. Sistem untuk menentukan pemerintah yang didasarkan kepada pemilihan umum yang sering diadakan, misalnya 4 tahun sekali.
2. Sedikitnya ada 2 partai politik yang bersaing.

Sedangkan Henry B. Mayo merumuskan sistem politik yang demokratis adalah kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakilnya yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.¹³

Dari pendapat di atas dapat dikatakan ciri pemerintahan demokrasi adalah :

1. Adanya lembaga perwakilan rakyat.
2. Pemerintahan atas dasar mayoritas.
3. Adanya pemilihan umum secara politik.
4. Adanya pembatasan kekuasaan.

¹² A. Mukti Fadjar, *Demokrasi Dimensi dan Masalahnya, Seri HTN dan Politik*, Universitas Brawijaya, 1987, hal. 7.

¹³ Miriam Budiardjo, *loc. cit.*, hal. 7.

5. Adanya partai politik.

Adanya lembaga perwakilan rakyat (parlemen) merupakan salah satu ciri negara demokrasi dengan bentuk demokrasi tidak langsung. Demokrasi tidak langsung berarti kedaulatan dilaksanakan tidak secara langsung oleh rakyat, tetapi melalui lembaga perwakilan. Dengan demikian demokrasi perwakilan ini menandai demokrasi modern sesuai dengan pernyataan Loemann yang menyatakan demokrasi dengan perwakilan (demokrasi tidak langsung) adalah mitos abad ke-19 dan seterusnya.¹⁴

Keterkaitan antara asas kedaulatan rakyat (demokrasi) dengan pemberian otonomi kepada daerah ini merupakan realisasi dari pengakuan bahwa kepentingan dan kehendak rakyatlah satu-satunya sumber untuk melaksanakan sistem dan jalannya pemerintahan negara.

Prinsip-prinsip pemberian Otonomi Daerah yang dijadikan pedoman dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 sebagai berikut :¹⁴

1. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman Daerah.
2. Pelaksanaan Otonomi Daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab.
3. Pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedang Otonomi Daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas.

¹⁴ Sarundajang, *loc. cit.*, hal. 68.

4. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah.
5. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan kemandirian Daerah Otonom, dan karenanya dalam Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak ada lagi wilayah Administrasi.
6. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh Pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan Daerah Otonom.
7. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif Daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
8. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah Propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah.
9. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari Pemerintah kepada Daerah, tetapi juga dari Pemerintah dan Daerah kepada Desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Adapun susunan Pemerintahan Daerah Otonom meliputi DPRD dan Pemerintah Daerah. DPRD dipisahkan dari Pemerintah Daerah dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada rakyat. Oleh karena itu hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan Daerah dan melakukan fungsi pengawasan.

Di daerah dibentuk DPRD sebagai badan legislatif daerah dan Pemerintah Daerah sebagai badan eksekutif daerah. Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya. Keanggotaan DPRD dan jumlah anggota DPRD ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Alat kelengkapan DPRD terdiri atas pimpinan, komisi-komisi, panitia-panitia. DPRD membentuk fraksi-fraksi yang bukan merupakan alat kelengkapan DPRD. Pelaksanaan ketentuan, sebagaimana dimaksud di atas diatur dengan Peraturan Tertib DPRD.

DPRD mempunyai tugas dan wewenang :

- a. memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota;
- b. memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari Utusan Daerah;
- c. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, atau Walikota/Wakil Walikota;
- d. bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membentuk Peraturan Daerah;
- e. bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;

f. melaksanakan pengawasan terhadap :

- pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain;
- pelaksanaan keputusan Gubernur, Bupati, dan Walikota;
- pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- kebijakan Pemerintah Daerah;
- pelaksanaan kerja sama internasional di Daerah.

g. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah;

h. menampung dan menindaklanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat.

DPRD mempunyai hak :

- meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, dan Walikota;
- meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah;
- mengadakan penyelidikan;
- mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah;
- mengajukan pernyataan pendapat;
- mengajukan Rancangan Peraturan Daerah;
- menentukan Anggaran Belanja DPRD; dan
- menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Anggota DPRD mempunyai hak : pengajuan pertanyaan, protokoler, keuangan/ administrasi.

DPRD mempunyai kewajiban :

- Mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- Mengamalkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta menaati segala peraturan perundang-undangan.
- Membina demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- Meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi, dan
- Memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya merupakan perwakilan dari rakyat, maka dari itu terdapat hubungan antara wakil dengan yang diwakili, menurut Gilbert Abcarian hubungan ini mempunyai 4 tipe, yaitu :¹⁵

1. Si wakil bertindak sebagai wali (*trustee*)

Di sini si wakil bebas bertindak atau mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan yang diwakilinya.

2. Si wakil bertindak sebagai utusan (*delegate*)

Di sini si wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya, si wakil selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dari yang mewakilinya dalam melaksanakan tugasnya.

3. Si wakil bertindak sebagai *politico*

Di sini si wakil kadang-kadang bertindak sebagai wali (*trustee*) dan ada kalanya bertindak sebagai (*delegate*). Tindakannya tergantung dari materi yang dibahas.

¹⁵ Bintang R. Saragih, *Lembaga Perwakilan Dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hal. 85.

4. Si wakil bertindak sebagai partisan

Di sini si wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari partai (organisasi) si wakil. Si wakil dipilih oleh pemilihnya (yang diwakilinya) sehingga lepaslah hubungannya dengan pemilihan tersebut, dan mulailah hubungannya dengan partai (organisasi) yang mencalonkannya dalam pemilihan tersebut.

Mengenai pengisian anggota-anggota yang akan duduk dalam lembaga perwakilan (DPR, DPRD Propinsi dan DPRD Kota/Kabupaten) sebagian anggota dipilih melalui mekanisme pemilihan umum yang bersifat bebas dan rahasia. Pemilihan umum yang bebas dan rahasia ini merupakan ciri pemerintahan demokrasi. Di dalam ilmu politik dikenal 2 sistem pemilihan umum, yaitu :¹⁶

1. Sistem Distrik (*Single member constituency*)

Sistem ini didasarkan pada kesatuan geografis. Setiap kesatuan geografis mempunyai 1 wakil dalam Dewan Perwakilan Rakyat. Untuk keperluan itu negara dibagi dalam sejumlah distrik dan jumlah wakil rakyat dalam Dewan Perwakilan Rakyat ditentukan oleh jumlah distrik.

2. Sistem Perwakilan Berimbang (*Proportional Representation Multi member constituency*)

Gagasan pokok dari sistem ini adalah bahwa jumlah kursi yang diperoleh oleh sesuatu golongan atau partai adalah sesuai dengan jumlah suara yang diperolehnya.

¹⁶ Miriam Budiardjo, *loc. cit.*, hal. 177.

Lembaga perwakilan rakyat (badan legislatif atau parlemen) pada hakekatnya mempunyai fungsi sebagaimana disebutkan oleh beberapa sarjana di antaranya Miriam Budiardjo menyatakan bahwa lembaga perwakilan rakyat mempunyai fungsi :¹⁷

1. Menentukan *policy* (kebijaksanaan dan membuat undang-undang)
2. Mengontrol badan eksekutif dalam arti supaya semua tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan.

Sedangkan menurut Ateng Syafrudin fungsi DPRD ialah :¹⁸

1. Fungsi memilih dan menyeleksi.
2. Fungsi pengendalian dan pengawasan.
3. Fungsi pembuat peraturan daerah.
4. Fungsi representatif.

Pendapat lainnya menyatakan fungsi DPRD yang terpokok adalah :¹⁹

1. Sebagai partner Kepala Daerah dalam merumuskan kebijaksanaan daerah, dan
2. Sebagai pengawas atas pelaksanaan kebijaksanaan daerah yang dijalankan oleh Kepala Daerah.

Fungsi legislatif tersebut di atas secara eksplisit di Indonesia ada pada DPR, DPRD Propinsi dan DPRD Kota/Kabupaten.

¹⁷ *Ibid.*, hal. 182-183.

¹⁸ Ateng Syafrudin, *DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah Dari Masa ke Masa*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1991.

¹⁹ Riwu Kabo, *Prospek Otonomi Daerah di Negara R.J*, Rajawali Pers, Jakarta, 1991, hal. 70.

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah dipimpin oleh Kepala Daerah dalam hal mengatur dan mengelola urusan rumah tangganya sendiri. Pemerintah Daerah bertindak sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Keanggotaan DPRD tunduk pada Undang-undang R.I. No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR/DPR dan mekanismenya tunduk pada Undang-undang R.I. No. 22 Tahun 1999.

Sebagai lembaga perwakilan di tingkat daerah, DPRD memiliki :

1. Hak Anggaran.
2. Hak mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota.
3. Hak meminta keterangan.
4. Hak mengadakan perubahan.
5. Hak mengajukan pernyataan pendapat.
6. Hak prakarsa.
7. Hak penyelidikan.



Selain hak yang dimiliki tersebut, DPRD mempunyai kewajiban antara lain :

- a. Mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Mengamalkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, serta mentaati segala peraturan perundang-undangan.
- c. Membina demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
- d. Meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi, dan
- e. Memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya.

Manakala kedudukan DPRD dihubungkan dengan pertanggungjawaban Kepala Daerah atau Kepala Wilayah, maka Kepala Daerah menurut hierarki bertanggung jawab kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Hal ini sesuai dengan kedudukan Presiden sebagai penanggung jawab tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan di seluruh wilayah negara. Dan ditinjau dari segi prinsip-prinsip organisasi dan ketatalaksanaan adalah tepat sekali jika Kepala Daerah hanya mengenal 1 garis pertanggungjawaban, karena itu Kepala Daerah berkewajiban memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD tentang pelaksanaan pemerintahan di daerah yang dipimpinnya agar supaya DPRD dapat selalu mengikuti dan mengawasi jalannya pemerintahan di daerah.

5. Metode Penelitian

a. Tipe Penelitian

Penelitian tentang Pengaturan Hak Inisiatif Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah merupakan penelitian hukum yang normatif (dogmatik). Dalam penelitian ini yang diteliti adalah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah khususnya pasal 19 dan 43. Di samping itu, diteliti pula keberadaan pasal 5 (1); pasal 20 (3); pasal 18 amandemen UUD 1945. Kemudian dalam penelitian ini akan diteliti pula keberadaan Rancangan Undang-undang tentang Pembuatan Undang-undang dan Peraturan Daerah sebagai pelaksanaan dari Tap. No. III/MPR/2000 pasal 6. Dalam penelitian ini juga akan selalu dikaitkan dengan teori-teori dan asas-asas lain serta hukum positif yang berlaku.

b. Bahan Hukum

Penelitian ini bersumber dari bahan hukum, dan bahan hukum ini terdiri dari bahan hukum primer (*Primary Sources*) dan bahan hukum sekunder (*Secondary Sources*).

Bahan hukum primer terdiri dari :

1. Undang-undang Dasar 1945 setelah amandemen kedua tahun 2000 (pasal 18).
2. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, Lembaran Negara R.I. Tahun 1999 Nomor 60 (pasal 19, 43).
3. Dan peraturan lainnya tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang pernah berlaku di Indonesia sebelum Undang-undang No. 22 Tahun 1999.

Bahan hukum sekunder terdiri dari :

1. Perundang-undangan lainnya dan ketentuan-ketentuan pelaksana lainnya sepanjang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti.
2. Buku-buku karya tulis dari kalangan ahli hukum yang membahas masalah Pemerintahan Daerah sepanjang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti.
3. Rancangan Undang-undang tentang Pembuatan Undang-undang dan Peraturan Daerah.
4. Hasil penelitian yang pernah ada sepanjang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti.
5. Publikasi-publikasi mutakhir yang pembahasannya ada kaitannya dengan masalah yang diteliti.

Sedang bahan hukum tersier terdiri dari bahan-bahan yang dapat memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

c. Teknik Pengolahan Bahan Hukum

Data yang telah diperoleh berdasarkan sistem kartu disusun berdasarkan tematis. Kartu-kartu yang terdiri dari kartu kutipan dan kartu ikhtisar selanjutnya dianalisis dengan membuat kartu analisis.

d. Teknik Analisis Bahan Hukum

Untuk menganalisis data digunakan analisis interpretatif yaitu dengan menafsirkan ketentuan yang menjadi fokus penelitian ini melalui berbagai peraturan lain yang berkaitan maupun teori asas-asas hukum untuk menjawab permasalahan yang ada.

6. Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini direncanakan terdiri dari 5 (lima) bab yang susunannya terdiri dari :

BAB I. Pendahuluan : Adalah merupakan uraian mengenai latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teoritis, metode penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Pada uraian awal bab ini akan dibahas tentang alasan-alasan adanya penyelenggaraan pemerintahan daerah,

bagaimana penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai dampak dari reformasi politik serta bagaimana peran DPRD dalam upaya menumbuhkan demokrasi lokal.

BAB III. Hak Inisiatif Dalam Pembuatan Undang-undang. Dalam bab ini akan diuraikan tentang pengaturan tata cara prosedur secara yuridis tentang bagaimana pembuatan Undang-undang khususnya tentang bagaimana hubungan kerja dan pelaksanaan Hak Inisiatif dalam pembuatan peraturan tersebut.

BAB IV. Hak Inisiatif Dalam Pembuatan Peraturan Daerah. Dalam bab ini akan dibahas tentang pengaturan tata cara/prosedur tentang bagaimana pembuatan Peraturan Daerah dan bagaimana pelaksanaan Hak Inisiatif dalam pembuatan Peraturan Daerah tersebut serta bagaimana mengoptimalkan peran lembaga legislatif daerah sebagai lembaga penyalur aspirasi masyarakat.

BAB V. Penutup : Merupakan bagian akhir penulisan tesis yang menyimpulkan dari hasil pembahasan secara keseluruhannya serta memberikan saran-saran konstruktif guna peningkatan pengaturan hak inisiatif dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah.

BAB II

PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

Potensi daerah yang merupakan kekayaan alam serta potensi pariwisata, melahirkan pertimbangan khusus bagi pemerintah pusat untuk membentuk pemerintahan daerah sekaligus pemberian otonomi tertentu untuk menyelenggarakan rumah tangga daerahnya.

Perbedaan kondisi daerah, kebutuhan daerah, sumber daya daerah, aspirasi daerah dan bahkan prioritas daerah menuntut perlunya diciptakan kebijaksanaan nasional yang efektif ke dalam program daerah secara responsif dan bertanggung jawab. Kesulitan untuk menjalankan serangkaian pelayanan kepada masyarakat daerah oleh departemen yang ada di pusat seringkali dijumpai di negara mana pun di dunia ini. Bahkan banyak pejabat birokrasi nasional memiliki pemahaman yang minim dalam hal keberagaman kondisi daerah. Hal ini banyak berdampak pada kesulitan pemerintah merealisasikan program-program yang ada di daerah. Masyarakat yang merasa bahwa program pemerintah tidak sesuai dengan aspirasinya, dengan spontan akan pesimis menolak bahkan antipati terhadap program tersebut. Dengan demikian, sulit diharapkan tercapainya partisipasi masyarakat secara maksimal.

Peluang untuk berhubungan secara langsung dengan warga masyarakatnya, memungkinkan pimpinan daerah memperoleh lebih banyak pemahaman yang spesifik mengenai kebutuhan daerah, di samping fleksibilitas yang lebih tinggi dalam pengendalian sumber daya, pengalokasian prioritas dan partisipasi masyarakat. Hal-hal di atas merupakan determinan bagi perkembangan dan kesinambungan sistem pemerintahan yang

efektif dan ekonomis. Jika *political will* di atas terwujud dengan baik, maka akan tercapai sistem administrasi pemerintahan yang efisien. Motivasi administratif bagi keberadaan pemerintah daerah ialah bahwa desentralisasi pembuatan keputusan senantiasa lebih efisien dalam memberikan respon terhadap permasalahan yang dihadapi di daerah. Administrasi daerah dapat memanfaatkan kondisi spesifik lokal dengan baik, sekaligus menghindarkan risiko kekeliruan birokrasi nasional. Unit yang lebih kecil memberi peluang yang lebih besar untuk koordinasi berbagai pelayanan pemerintah. Di samping itu, pemerintah daerah memberi lebih banyak peluang bagi warga daerah untuk berhubungan, mempengaruhi atau berpartisipasi dalam urusan umum dibanding dengan pemerintahan pusat.²⁰

1. Alasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

a. Alasan Historis

Berdasarkan latar belakang sejarah, maka pemerintah Indonesia sejak Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, merancang UUD yang di dalamnya mengatur secara eksplisit tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini terlihat dalam pola pikir dan usulan-usulan yang terungkap sewaktu para pendiri Republik (*the founding fathers*) ini mengadakan sidang-sidangnya dalam mempersiapkan Undang-undang Dasarnya, yang kemudian dikenal dengan Undang-Undang Dasar 1945.

Dikeluarkannya UU No. 1 Tahun 1945 merupakan awal mula peraturan tentang pemerintahan daerah di Indonesia sejak kemerdekaan. Ditetapkannya UU

²⁰ Sarundajang, *op. cit.*, 2000, hal. 21.

tentang peraturan daerah tersebut merupakan resultante dari berbagai pertimbangan tentang sejarah pemerintahan kita di masa kerajaan-kerajaan serta pada masa pemerintahan kolonialisme. Dengan demikian, produk UU tentang Pemerintahan Daerah seterusnya yakni, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1959, UU No. 18 Tahun 1965 maupun UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999 merupakan hasil pertimbangan sejarah pemerintahan negara kita sejak masa lampau.

Jadi, dalam pandangan sejarah, urgensi pemerintahan daerah lebih didorong oleh eksistensi pemerintahan daerah yang telah berlangsung dan dilaksanakan selang beberapa masa, baik sebelum maupun sesudah kemerdekaan Indonesia.

b. Alasan Situasi dan Kondisi Wilayah

Secara geografis, wilayah Negara Indonesia merupakan gugusan kepulauan yang terdiri dari ribuan pulau besar dan kecil yang satu sama lain dipisahkan oleh selat, laut dan dikelilingi lautan yang amat luas. Kondisi wilayah yang demikian ini, mempunyai konsekuensi logis terhadap lahirnya berbagai suku dengan adat istiadat, kebiasaan, kebudayaan dan ragam bahasa daerahnya masing-masing. Demikian pula keadaan dan kekayaan alam serta potensi permasalahan yang satu sama lain memiliki kekhususan tersendiri. Keanekaragaman yang menjadi ciri khas bangsa Indonesia serta potensi-potensi yang melekat di berbagai wilayah Indonesia, tentunya harus di-*manage* dengan baik sedemikian rupa sehingga mampu menjadi asset bangsa yang berharga untuk mendatangkan devisa guna pembentukan

pendapatan nasional. Untuk itu, dipandang akan lebih efisien dan efektif apabila pengelolaan berbagai urusan pemerintahan ditangani oleh unit atau perangkat pemerintah yang berada di wilayah masing-masing daerah tersebut.

Alasan situasi dan kondisi wilayah di atas, akhirnya mendorong pemerintah pusat untuk membentuk dan membina pemerintahan di daerah dengan disertai pemberian hak otonom dalam mengurus rumah tangganya.

c. Alasan Keterbatasan Pemerintah

Setelah disepakati asas atau prinsip dan tujuan serta arah perjuangan Indonesia merdeka sebagaimana tertuang dalam naskah pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, dalam pelaksanaannya diperlakukan perangkat pemerintahan di daerah, karena didasari bahwa tidak semua urusan pemerintah dapat dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat. Sebagaimana telah ditekankan pada proses pengambilan keputusan rapat pengesahan UUD 1945, bahwa perangkat pemerintah di daerah adalah sebagai bagian dalam mekanisme pemerintahan pusat dan bukan merupakan negara sendiri. Untuk menjaga kemungkinan agar pemerintahan di daerah itu tidak memisahkan diri dari pemerintah pusat, maka dinyatakan selanjutnya bahwa di samping ada daerah otonom, ada juga yang bersifat administrasi belaka, di mana semua daerah itu merupakan wilayah administrasi pemerintahan negara yang pembentukannya ditetapkan dengan Undang-undang.

Pemerintahan negara, berfungsi menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan yang sifatnya umum. Jika diperhadapkan pada kenyataan bahwa

kemampuan pemerintah memiliki keterbatasan, maka pertimbangan pendelegasian kewenangan kepada unit pemerintahan di daerah-daerah tidak terhindarkan lagi. Sebab tidaklah mungkin pemerintah dapat menangani semua urusan pemerintahan yang menyangkut kepentingan masyarakat yang mendiami ribuan pulau yang tersebar dari Sabang sampai Merauke. Hal ini membawa konsekuensi logis terhadap kesiapan dan kemauan politik pemerintah untuk turut menyertakan personil, perangkat dan pembiayaan dalam urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan tersebut.

d. Alasan Politis dan Psikologis

Ketika UUD 1945 dalam masa penyusunan, maka pandangan yang menonjol pada saat itu adalah wawasan integralistis dan demokratis serta semangat persatuan dan kesatuan nasional. Semangat persatuan dan kesatuan tersebut telah menjiwai berbagai rencana pemerintah pada masa itu, termasuk dalam merancang sistem pemerintahan daerah. Dengan demikian, untuk tetap menjaga kekompakan semua tokoh dan keutuhan masyarakat dan wilayah, daerah-daerah perlu memilih pemerintahan sendiri dalam kerangka negara kesatuan, di samping untuk memberikan rasa tanggung jawab dalam mengisi kemerdekaan dan sekaligus memberi kesempatan kepada daerah untuk berperan serta dalam pemerintahan, sebagai perwujudan semangat dan jiwa demokrasi asli bangsa Indonesia.

Alasan politis dan psikologis ini memang tepat, karena sejarah telah membuktikan bahwa sekian lamanya kita hidup di bawah pemerintahan penjajah,

semata-mata hanya disebabkan satu faktor utama, yakni lemahnya persatuan dan kesatuan bangsa pada waktu itu. Kondisi wilayah yang begitu luas dan terpisah-pisah oleh lautan, semakin memberi dorongan bagi krusialnya persoalan persatuan dan kesatuan bangsa. Dengan semangat persatuan dan kesatuan bangsa, maka daerah yang satu akan merasa sebagai bagian dari daerah yang lain, dan merupakan suatu kesatuan, sekalipun berbeda-beda adat istiadat, suku bangsa, ras dan agama serta bahasanya. Pembentukan dan pembinaan pemerintahan daerah adalah sarana efektif yang memungkinkan semangat persatuan dan kesatuan tetap terpelihara dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia, karena pemberian kepercayaan kepada pemerintah daerah akan mengurangi beban pemerintah untuk menjaga keutuhan negara yang berbhineka tunggal ika.

2. Dampak Reformasi Politik Dalam Pemerintahan Daerah

Arus reformasi yang terjadi di Indonesia telah membawa cakrawala baru dalam sistem politik dan pemerintahan yang selama 32 tahun tidak berubah dan cenderung bersifat stagnan. Karena itu perubahan yang terjadi saat ini dipandang sebagai suatu langkah baru menuju terciptanya Indonesia baru di mana depan dengan dasar-dasar efisiensi dan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Tuntutan reformasi itu sendiri datangnya dari dua arah, yaitu secara internal dari masyarakat Indonesia dan secara eksternal sebagai bagian dari masyarakat global (*global society*). Secara internal, tuntutan reformasi muncul akibat terjadinya peningkatan berbagai aspek kehidupan masyarakat yang ditandai oleh meningkatnya

tingkat pendidikan masyarakat, terbukanya berbagai isolasi serta akses informasi yang mudah diperoleh. Kondisi ini telah menyebabkan masyarakat makin kritis dalam mencermati pengelolaan kekuasaan negara yang dianggap telah menyimpang dari komitmen bersama antara pemerintah dan masyarakat. Masyarakat mulai berani menyatakan sikap dan mengungkapkan berbagai penyelewengan yang ada. Semua ini terjadi akibat munculnya *intelligence public opinion* sebagai akibat perkembangan masyarakat.

Di sisi lain secara eksternal, erga globalisasi telah membuka berbagai keterkaitan antar negara, sehingga hampir tidak ada satu negara pun yang bebas dari pengaruh negara-negara lainnya. Globalisasi telah memberi peluang bagi terciptanya kesepakatan bersama untuk mengelola pemerintahan dengan komitmen global. Salah satu komitmen global tersebut adalah munculnya Tata Dunia Baru (*The New World Order*) yang disepakati oleh negara-negara Eropa dan Amerika sebagai pijakan dalam mengelola pemerintahan, di mana aspek-aspek yang mendapat perhatian antara lain adalah demokratisasi, dengan meletakkan *good governance* dalam pemerintahan.

Pilihan demokratisasi menjadi pilihan wajib kegiatan berdasarkan pertimbangan bahwa hanya pemerintahan yang demokratislah yang dapat menempatkan manusia pada jati dirinya. Proses demokratisasi itu sendiri sedang berlangsung di Indonesia, di mana saluran-saluran yang dulunya dianggap menghambat demokratisasi telah dibuka secara lebar.

Beberapa aspek substansial yang telah mengalami perubahan antara lain adalah pergeseran sistem kepartaian. Pada Orde Baru, kita menganut sistem multi partai yang

oleh beberapa kalangan dianggap merupakan sistem kepartaian semu, karena dalam kenyataannya hanya satu partai saja yang selalu mendominasi perolehan suara dalam setiap pemilu. Pada masa reformasi ini kita menerapkan sistem multi partai yang murni, di mana partai yang ikut pemilu berjumlah 48 buah partai. Demikian halnya sistem pemilu yang telah mengalami penyempurnaan, walaupun masih tetap menggunakan sistem proporsional, tetapi sistem yang berlaku ini lebih memberikan kebebasan pada rakyat sebagai pemegang kedaulatan dan pemilik pemerintahan itu sendiri (*people own government*). Begitu juga kedudukan anggota MPR, DPR/DPRD yang telah mengalami berbagai perubahan.

Seperti kita ketahui, setelah tumbangya Orde Baru, berbagai kondisi ketidakpuasan di daerah muncul ke permukaan dengan terbuka. Ada tiga hal menyangkut pemerintah daerah atau aspirasi daerah yang kita lihat. Pertama, selama 25 tahun masa Orde Baru sejak diterapkannya UU No. 5 Tahun 1974, penyelenggaraan pemerintahan di daerah terlalu menekankan prinsip sentralistik dalam pelaksanaannya. Lebih buruk lagi, banyak hal yang bisa diputuskan di daerah, harus menunggu persetujuan pusat yang tentu saja harus melalui birokrasi yang panjang serta membuka kemungkinan KKN pada semua tingkatan. Kedua, karena semua diatur secara amat ketat dan kuat dari pusat, maka inisiatif daerah kurang berkembang sehingga pemerintah di daerah hanya melaksanakan apa yang diperintahkan dari atas, dan banyak di antaranya yang tidak sesuai dengan kondisi daerah bersangkutan sehingga program itu gagal. Otonomi daerah hanya menjadi slogan belaka. Sebagai contoh, para kepala kantor wilayah bertanggung jawab kepada menteri teknis masing-masing dan

bukan kepada gubernur. Ketiga, karena aspirasi-aspirasi dari daerah tidak pernah sampai ke tingkat pusat, maka timbul ketidakpuasan di daerah yang menjadi semacam duri dalam daging dan meledak antara lain kegiatan perlawanan. Munculnya kelompok-kelompok masyarakat setempat yang menginginkan wilayahnya lepas dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kita tentunya mengharapkan peraturan perundangan tentang Pemerintahan Daerah yang disahkan DPR dapat meredam dua isu utama saat ini, yaitu masalah disintegrasi bangsa karena adanya daerah-daerah yang ingin memisahkan diri dari Republik Indonesia dan gagasan mengenai negara federal yang sebetulnya juga berpangkal pada rasa tidak puas terhadap perlakuan pemerintah. Kecenderungan yang sedemikian ini dapat menjurus ke arah sentralisasi karena pemerintah pusat dapat melakukan rekayasa dalam rangka menjabarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut ke dalam peraturan pemerintah yang mementingkan kepentingan pemerintah pusat.

Dengan demikian reformasi pemerintahan daerah akan mengarah pada tiga dimensi reformasi tersebut. Dalam hubungan ini reformasi pemerintahan daerah dilakukan untuk membentuk organisasi pemerintahan daerah yang benar-benar dapat memenuhi tuntutan kebutuhan masyarakat dengan pelayanan yang lebih cepat (*faster*), lebih murah (*cheaper*) dan lebih baik (*better*).

Reformasi pemerintahan daerah itu sendiri diperlukan karena beberapa alasan penting, antara lain adalah :

Pertama, karena struktur organisasi dan administrasi pemerintahan daerah yang ada saat ini dipandang tidak lagi efektif dalam mengemban misinya, terutama jika

dikaitkan dengan perkembangan kehidupan masyarakat dan tuntutan globalisasi. Kedua, karena dalam kenyataan sensitifitas pemerintah daerah dalam mencermati perkembangan keadaan sudah mulai lemah dan hal ini diperparah dengan rendahnya kinerja aparatur pemerintah daerah. Ketiga, image masyarakat tentang organisasi pemerintah, termasuk pemerintah daerah sudah semakin jelek yang menyebabkan terjadinya berbagai tuntutan terhadap perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

3. Kedudukan DPRD Dalam Memperkuat Demokrasi Lokal

Salah satu ciri dari negara demokrasi adalah kedudukan rakyat sebagai pemilik pemerintahan (*people own government*). Sebagai pemilik pemerintahan, maka kedaulatan berada di tangan rakyat. Dalam hal ini rakyat ikut aktif dalam pemerintahan dan memiliki kewenangan untuk melakukan *social control* terhadap jalannya pemerintahan. Konsekuensinya pemerintah yang terbentuk harus berusaha menyenangkan rakyatnya, sehingga rakyat merasakan bahwa pengelolaan pemerintahan dilakukan secara baik. Hal ini akan menyebabkan dukungan rakyat terhadap pemerintah akan semakin besar.

Sebagaimana diketahui, demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Oleh sebab itu hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat kendati secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama.

Sekedar untuk menunjukkan betapa rakyat diletakkan pada posisi penting dalam masa demokrasi ini berikut akan dikutip beberapa pengertian demokrasi.

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan masyarakat. Jadi negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat. Dalam kaitan ini patut pula dikemukakan bahwa Henry B. Mayo memberikan pengertian sebagai :

*A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom.*²¹

(Sistem politik demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik).

Dalam kenyataannya di Indonesia sepanjang perjalanan Orde Baru, rakyat berada pada posisi yang lemah (*strong stated and weak society*), dimana nilai-nilai kedaulatan rakyat mengalami pengikisan akibat kuatnya kekuasaan pemerintahan. Oleh karena itu, kedaulatan rakyat masih dianggap sebagai suatu konsep nilai saja.

²¹ Deliar Noer, *Pengantar Ke Pemikiran Politik*, CV. Rajawali, Jakarta, 1983, hal. 207.

Kedudukan rakyat yang lemah tersebut menyebabkan *bargaining powernya* terhadap pemerintah sangat terbatas, sehingga rakyat tidak dapat mengekspresikan kedaulatannya dalam proses pemerintahan. Rakyat seakan-akan tidak mempunyai pilihan selain harus taat terhadap berbagai kebijakan pemerintah, karena dalam kenyataan kelompok-kelompok yang sering berseberangan dengan pemerintah akan menghadapi persoalan.

Kita sadari bersama bahwa format politik pemerintahan daerah di masa Orde Baru sepertinya telah memasung hak-hak politik rakyat. Hal ini tampak dari terbatasnya saluran-saluran politik di mana hanya diperkenankan tiga kekuatan sosial politik yang dalam kenyataannya tidak duduk sama tinggi. Selain itu peran TNI cukup dominan dalam mewarnai gerak penyelenggaraan politik dan pemerintahan.

Dalam era reformasi saat ini rakyat mulai menemukan kembali kedaulatannya. Masyarakat semakin kritis dalam menilai pengelolaan kekuasaan negara dan bahkan tidak mengherankan jika kita mendengar adanya tuntutan-tuntutan masyarakat terhadap pengelolaan pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN.

Tumbuhnya kedaulatan rakyat tersebut diikuti dengan pergeseran saluran politik rakyat menjadi 48 partai politik. Hal ini telah membentuk kekuatan-kekuatan masyarakat dalam berbagai kepentingan politiknya, yang harus direspon oleh pemerintah dengan pengelolaan pemerintahan secara baik. Jika tidak demikian, maka pemerintah akan mengalami persoalan legitimasi. Kondisi ini telah menggeser paradigma pemerintahan di Indonesia dari *strong state* menjadi *strong society*.

Pemerintah Daerah sebagai bagian dari pemerintahan nasional pada pasca pemilu 1999 akan berhadapan dengan kekuatan rakyat yang cerdas. Oleh karena itu, diperlukan upaya-upaya untuk membenahi mekanisme kerja organisasi dan perilaku aparatur pemerintah daerah yang berorientasi pada kepuasan masyarakat sebagai pemilik pemerintahan.

Sisi lain dari reformasi politik yang akan berdampak pada pemerintahan daerah adalah perubahan peran DPRD yang sebelumnya dianggap hanya merupakan stempelnya pemerintah menjadi pihak yang mengawasi pemerintah. Hal ini sebagai konsekuensi dari terlepasnya pengaruh pemerintah dalam rekrutmen anggota legislatif, sehingga para anggota yang terpilih akan lebih setia kepada masyarakat pemilihnya daripada pihak eksekutif di daerah.

Berbagai hak DPRD yang dahulunya tidak difungsikan akan mengalami refungsionalisasi dan hal ini tentunya akan memudahkan masyarakat untuk menyalurkan berbagai aspirasi dan tuntutan mereka terhadap pemerintah. Kuatnya DPRD akan menyebabkan pihak eksekutif lebih berhati-hati lagi dalam menjalankan roda pemerintahan, karena *social control* dari dewan yang selama Orde Baru kurang efektif akan mengalami pergeseran ke arah yang lebih baik.

Konsekuensi dari kuatnya lembaga legislatif adalah munculnya keberanian masyarakat untuk menyampaikan berbagai aspirasinya melalui para wakil yang telah duduk dalam lembaga legislatif. Para wakil rakyat tersebut tidak dapat lagi "*hanya sebatas janji*" sebagaimana pada masa sebelumnya karena sikap seperti itu akan merugikan karier politiknya, terutama untuk pemilihan selanjutnya. Demikian halnya

aparatur birokrat yang dahulunya lebih bersifat arogan dalam berhubungan dengan masyarakat akan mengalami pengawasan yang intensif dari para wakil rakyat tersebut.

Jika melihat hak DPRD yang tertulis dalam pasal 9 UU No. 22 tentang Pemda, maka DPRD adalah "DPR mini" plus kewenangan memilih dan menetapkan kepala daerah/wakil kepala daerah. DPRD tidak perlu berkonsultasi dengan gubernur atau Mendagri untuk menetapkan bupati/wali kota. Bahkan dalam pemilihan bupati/wali kota, kemandirian itu menjadi milik tiap individu anggota DPRD, karena pemungutan suara tidak berdasarkan fraksi. Penyusunan daftar calon anggota legislatif (caleg) DPRD oleh parpol-parpol menjadi amat penting, dan harus sangat selektif. Masyarakat harus mencermati dengan seksama siapa caleg yang ditampilkan oleh parpol untuk menjadi anggota DPRD. Hal itu akan sangat menentukan masa depan daerah tersebut, apakah otonomi daerah menjadi rahmat atau bencana.

Di sisi lain jumlah partai politik peserta pemilu yang sangat banyak (48 partai), yang tentunya memiliki kader-kader partai yang kualifikasinya untuk tingkat lokal sangat beragam, akan membawa dampak pada kinerja DPRD itu sendiri. Apabila kinerja DPRD lemah, maka dominasi eksekutif tidak dapat dihindari. Gejala sulitnya parpol untuk menjaring dan menetapkan calon anggota legislatif sehingga daftar calon sementara anggota DPR dan DPRD tertunda penetapannya, dan juga gejala bingungnya masyarakat untuk menetapkan pilihannya menunjukkan bahwa membangun sistem politik bukan sesuatu yang mudah dan perlu waktu.

BAB III

HAK INISIATIF DALAM PEMBUATAN UNDANG-UNDANG

1. Wewenang Pembuatan Undang-undang

Membicarakan tentang wewenang pembuatan undang-undang di Indonesia, kita tidak bisa langsung melihat pada satu UUD saja, melainkan harus dimulai dengan sejarah ketatanegaraan Indonesia. Hal ini disebabkan bahwa pengaturan pembuatan undang-undang yang ada pada saat ini merupakan akumulasi dari sejarah ketatanegaraan Indonesia yang telah menggunakan tiga konstitusi/UUD sebagai landasan bernegara.

UUD yang pertama kali dibentuk dimaksudkan sebagai UUD sementara. Di dalam Pasal IV Aturan Peralihan disebutkan: "Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional". Dengan mendasarkan diri kepada Pasal IV Aturan Peralihan itu, maka untuk pertama kali kekuasaan pembuatan undang-undang di Indonesia dipegang oleh Presiden dan dibantu oleh Komite Nasional Pusat. Kekuasaan Presiden sebagai pembentuk undang-undang ini berakhir dengan adanya Maklumat Wakil Presiden No. X Tahun 1945 pada tanggal 16 Oktober 1945. Dengan adanya Maklumat ini, maka pembentuk undang-undang adalah Komite Nasional Pusat (KNIP). Hal ini sesuai dengan diktum Maklumat Wakil Presiden No. X yang menyatakan sebagai berikut :

"Bahwa Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara, serta menyetujui bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubungan dengan gantinya keadaan dijalankan oleh sebuah badan pekerja yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat".²²

Pada tanggal 14 Nopember 1945 Presiden menyetujui usulan KNIP agar Pemerintah bertanggung jawab kepada KNIP. Dengan adanya persetujuan ini, maka kabinet Presidensiil yang dianut oleh UUD telah berubah menjadi kabinet Parlementer. Dengan dianutnya kabinet Parlementer, maka wewenang pembuatan undang-undang berada di tangan KNIP, sedangkan Presiden sebagai Kepala Negara mempunyai wewenang mengesahkan undang-undang yang telah dibentuk oleh KNIP tersebut.

Pada tanggal 27 Desember 1949, Indonesia menggunakan Konstitusi RIS sebagai landasan bernegara. Pada periode ini, bentuk negara Indonesia federasi. Dilihat dari cara pembuatan undang-undang dan pertanggungjawaban menteri, Sistem pemerintahan yang dianut oleh KRIS 1949 adalah sistem parlementer. KRIS 1949 mengenal dua macam undang-undang, yaitu Undang-undang Federal dan Undang-undang negara bagian. Menurut Pasal 127 KRIS 1949, Undang-undang Federal dibentuk oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat (yang menurut Pasal 1 ayat (2) Konstitusi RIS 1949 secara bersama-sama memegang kekuasaan kedaulatan rakyat). Undang-undang negara bagian dibentuk oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR.

²² Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bumi Aksara, Yogyakarta, 1966, hal. 50.

Pada tanggal 17 Agustus 1950, UUD yang digunakan di Indonesia adalah Undang-Undang Dasar Sementara yang dikenal dengan nama UUDS 1950. Bentuk negara Indonesia adalah negara kesatuan. Sistem pemerintahan yang dianut oleh UUDS 1950 adalah sistem parlementer. Menurut Pasal 89 UUDS 1950, undang-undang dibentuk oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Sejak 5 Juli 1959, Indonesia kembali menggunakan UUD 1945 sebagai landasan bernegara. Seperti diketahui bahwa pemikiran kembali kepada UUD 1945 ini didasarkan oleh keinginan Presiden untuk menerapkan "Demokrasi Terpimpin" akibat kegagalan penerapan "Demokrasi Parlementer" berdasarkan UUDS 1950.

Adanya Dekrit yang dinyatakan oleh Presiden dalam Keppres No. 150 Tahun 1959 ini, maka Presiden telah memandang keadaannya adalah darurat. Dengan demikian kekuasaan Presiden tetap kuat seperti setelah Indonesia baru merdeka. Pada masa ini undang-undang kurang begitu penting artinya bagi Presiden. Menurut Presiden, setelah keluarnya Dekrit Presiden berwenang pula mengatur hal-hal yang berkait dengan akibat dikeluarkannya dekrit tersebut, yaitu dengan dibuatnya Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden. Oleh karena itu Presiden mengirimkan surat kepada DPR No. 2262/HK/1959 tanggal 20 Agustus 1959 dan No. 2775/HK/1959 tanggal 22 September 1959. Di dalam Surat tersebut disebutkan bahwa Penetapan Presiden (Penpres) digunakan untuk melaksanakan Dekrit 5 Juli 1959, sedangkan Peraturan Presiden (Perpres) digunakan untuk melaksanakan Pasal 4 ayat (1) UUD dan melaksanakan Penetapan Presiden. Dalam praktek, materi muatan Penetapan Presiden ini sama dengan materi muatan undang-undang. Menurut K. Wantjik Saleh: "pada saat

itu terasa sekali bahwa suatu Penetapan Presiden itu membuat orang lebih "ngeri" dari pada suatu undang-undang".²³ Dengan demikian pada masa setelah Dekrit ini secara normatif pembentuk undang-undangnya adalah Presiden bersama-sama DPR (sebagai warisan kekuasaan dari UUDS 1950 dan sesuai dengan Penjelasan UUD 1945). Namun karena Presiden juga membentuk Penetapan Presiden yang materi muatannya sama dengan undang-undang, maka dapat juga dikatakan bahwa secara de facto (praktek) Presidenlah yang memiliki kekuasaan membuat undang-undang.

Kekuasaan Presiden yang sangat besar pada masa Orde Lama ini berakhir sejak lahirnya Orde Baru pada tanggal 11 Maret 1966. Orde Baru lahir dengan tekad untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Pada masa ini, kekuasaan Presiden untuk membuat Penpres dan Perpres dikoreksi total oleh TAP MPRS No. XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-produk Legislatif Negara di Luar Produk MPRS yang Tidak Sesuai dengan UUD 1945. Di dalam Pasal 1 dinyatakan : "Semua Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden yang dikeluarkan sejak Dekrit 5 Juli 1959, ditinjau kembali".

Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menyatakan "Presiden memegang kekuasaan membuat undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". Pasal 21 ayat (1) UUD 1945 menyatakan "anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang". Penjelasan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945

²³ K. Wantjik Saleh, *Perkembangan Perundang-undangan 1966-1973*, Ichtiar, Jakarta, 1974, hal. 16.

menyatakan "kecuali *executive power*, Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan *legislative power* dalam negeri".

Pelaksanaan pembuatan undang-undang tersebut di dalam praktek dijalankan bersama-sama antara Presiden dan DPR. Rancangan undang-undang dapat berasal dari Presiden (Pemerintah) atau dapat juga berasal dari inisiatif DPR. Rancangan undang-undang tersebut kemudian dibahas bersama-sama antara wakil Pemerintah dan DPR. Dalam membahas RUU tersebut, wewenang Pemerintah dan DPR adalah sama. Sebuah RUU dapat menjadi undang-undang apabila telah disetujui oleh DPR dan disahkan oleh Presiden. Dengan alur yang demikian ini nampak bahwa kekuasaan pembuatan undang-undang di Indonesia berada di tangan Presiden (sebagai Kepala Pemerintah) dan DPR secara bersama-sama.

Dalam kondisi normal dan ideal pelaksanaan wewenang demikian ini tidak akan menimbulkan masalah. Secara ideal pelaksanaan wewenang tadi didasari suatu niat baik berupa tekad bersama antara Pemerintah dan DPR untuk melaksanakan pembangunan di Indonesia. Pembentuk UUD tidak menghendaki adanya konflik antara Presiden dan DPR dalam membuat UU, dan oleh karenanya tidak disediakan sarana penyelesai konflik tersebut. Namun demikian, kadang kala di dalam praktek dimungkinkan adanya konflik antara Pemerintah dan DPR untuk mempertahankan kepentingan masing-masing.

Dalam sejarah penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia ternyata Presiden sangat berpengaruh dan terlalu dominan baik dalam keadaan darurat maupun keadaan normal. Presiden dapat menggunakan wewenangnya sebagai Kepala Negara, Kepala

Pemerintah, dan sekaligus Mandataris MPR secara bersama-sama, tanpa ada pembatasan oleh UUD. Atas dasar kenyataan tersebut, maka perdebatan tentang siapa yang berwenang membuat UU tidak akan pernah habis. Asumsi dasar atas perdebatan ini adalah walaupun di dalam Penjelasan UUD 1945 dikatakan bahwa Presiden bersama-sama dengan DPR membuat UU, dalam praktek posisi Presiden tetap lebih dominan. Sebaliknya di dalam UUD 1945 dinyatakan bahwa keanggotaan DPR dan MPR diatur dengan undang-undang. Dengan kenyataan ini, maka secara politis dapat dikatakan bahwa Presiden dapat "menguasai" MPR dan DPR yang pada akhirnya Presiden akan dapat dengan mudah mempertahankan status quo dan bertindak secara absolut.

Fungsi DPR adalah mengupayakan hak rakyat dari Pemerintah serta mengupayakan agar Pemerintah tidak menindas rakyat, oleh karenanya secara politis rakyat mendesak dan menuntut agar DPR mampu mengontrol dan mengimbangi kinerja Presiden dalam membuat undang-undang. Tapi sayangnya, UUD 1945 sebagai landasan bernegara tidak memungkinkan untuk itu. Untuk menjawab tuntutan tersebut dapat ditempuh dengan cara mengenal terlebih dahulu karakter (sifat) dan kandungan (materi muatan) UUD 1945 melalui berbagai pendekatan (metode), antara lain melalui metode logis dogmatis, yuridis sistematis, historis yuridis, dan metode perbandingan.

Dilihat dari metode logis dogmatis, UUD 1945 hanya membagi kekuasaan menjadi dua, yaitu kekuasaan pemerintahan negara (Bab III) dan kekuasaan kehakiman (Bab IX). Di dalam UUD 1945, kekuasaan pembuatan undang-undang tidak diatur secara khusus, padahal undang-undang memegang peranan yang sangat penting.

Pengaturan yang tidak jelas (tidak paripurna) ini telah menyebabkan UUD setiap saat dapat diterjemahkan oleh setiap kekuasaan sesuai dengan kepentingannya. Dengan kriteria konstitusi yang demikian itu, selanjutnya dikatakan oleh (Henc) Van Maarseveen bahwa sebuah konstitusi/UUD secara umum mempunyai empat fungsi, yaitu : (1) fungsi transformasi, (2) fungsi informasi, (3) fungsi regulasi, dan (4) fungsi kanalisasi.²⁴

Sebuah konstitusi/UUD berfungsi transformasi karena :

- a. UUD digunakan sebagai sarana mentransformasikan kekuasaan ke dalam hukum yang berwujud pembuatan wewenang kepada lembaga-lembaga negara yang dibentuk;
- b. UUD digunakan sebagai sarana transformasi kehendak (harapan) politik negara ke dalam nilai-nilai yuridis yang pelaksanaannya dapat dipaksakan;
- c. UUD digunakan untuk memuat syarat-syarat tertentu terhadap pembuatan dan perubahan lembaga-lembaga negara sesuai dengan kondisi-kondisi tertentu.

UUD dikatakan sebagai sarana informasi, karena UUD dapat digunakan untuk mencari keterangan-keterangan yang berkaitan dengan masalah-masalah politik hukum dan budaya hukum suatu masyarakat di wilayah negara tersebut. Isi UUD juga dapat digunakan oleh sub-sistem politik untuk menjelaskan tentang hak warga negara kepada masyarakat, juga digunakan sebagai rujukan bagi sub-sub sistem politik tentang wewenang yang dimilikinya. UUD juga digunakan oleh masyarakat dunia internasional untuk mengenal sistem ketatanegaraan suatu negara.

²⁴ *Ibid*, hal. 29.

UUD berfungsi sebagai sarana regulasi karena di dalam UUD juga dimuat tentang aturan-aturan yang memberikan pedoman bagi aparat negara (penyelenggara negara) dan arah tentang masyarakat yang akan dituju.

UUD berfungsi sebagai sarana penyaluran (kanalisasi) karena di dalam UUD juga diatur tentang jalan keluar untuk menyelesaikan konflik-konflik, baik konflik politik maupun hukum.

Menurut Sri Soemantri, UUD 1945 sebagai dokumen formal berisi :

1. Hasil perjuangan politik bangsa Indonesia di masa lampau.
2. Tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa Indonesia.
3. Pandangan tokoh-tokoh bangsa.
4. Keinginan untuk mengarahkan perkembangan ketatanegaraan.²⁵

Dengan membandingkan pendapat (Henc) Van Maarseveen dan Sri Soemantri dapat disimpulkan bahwa UUD 1945 sebagai suatu kesepakatan politik bangsa Indonesia pada saat itu belumlah selesai. Pertama, UUD 1945 tidak secara tegas dan paripurna menetapkan kekuasaan pembuatan undang-undang, sehingga hal ini akan terus menjadi masalah. Kedua, UUD 1945 tidak mengatur tentang hak asasi warga negara secara komplit. Ketiga, UUD tidak menyediakan sarana penyelesaian konflik bagi penyelenggara negara.

Untuk menutup kekuarangan UUD 1945 ini, di dalam praktek dikembangkan suatu kebiasaan ketatanegaraan yaitu dengan dibentuknya Ketetapan MPR (TAP MPR) yang berfungsi menjabarkan dan melengkapi UUD 1945. Dalam kaitan dengan pembuatan undang-undang, praktek ketatanegaraan dikembangkan dengan jalan

²⁵ Lihat Parlin M. Mangunsong, *Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Salah Satu Sarana Perubahan Undang-Undang Dasar*, Alumni, Bandung, 1992, hal. 2.

penafsiran terhadap UUD melalui TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 dalam lampirannya yang berupa Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundangan RI. Namun demikian, penafsiran ini tidak pernah paripurna. Hal ini terbukti dengan adanya kehendak TAP No. V/MPR/1973 jo TAP No. IX/MPR/1978 yang menyatakan untuk merevisi TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tersebut, tetapi sampai kini belum terlaksana.

Kesulitan terhadap penafsiran UUD 1945 disebabkan oleh sistematika UUD itu sendiri yang tidak baik. Sistematika tersebut dipengaruhi oleh kompromi politik antara faham modern yang menghendaki sistem/bentuk negara hukum dan demokrasi di satu pihak, sementara pihak lain (ini lebih berpengaruh) menghendaki sistem gotong royong (sistem integralistik) yang meletakkan pusat kekuasaan kepada Presiden. Pengaruh pihak kedua ini lebih kuat, oleh karenanya dapat muncul Penjelasan UUD yang tidak pernah dibicarakan di dalam rapat BPUPKI yang kemudian kedudukan Penjelasan ini justru selalu menimbulkan pro dan kontra dalam penyelenggaraan negara.²⁶

Upaya membatasi kekuasaan Presiden melalui MPR ini telah dilakukan sedemikian rupa di Indonesia baik melalui kajian akademis maupun tindakan politis. Padmo Wahjono menyebut sistem pemerintahan negara menurut UUD adalah sistem

²⁶ Studi tentang penggunaan faham integralistik (gotong royong) dalam penyelenggaraan negara Indonesia, selanjutnya lihat Marsilam Simanjuntak, *Pandangan Negara Integralistik*, PT. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1994.

MPR.²⁷ Mengacu pada pendapat Padmo Wahjono, (Bintah R. Saragih) menyatakan bahwa hakekatnya Presiden adalah mandataris MPR.

Sistem pemerintahan negara tersebut juga menjelaskan kepada kita bahwa "mandataris" yang dianut oleh UUD 1945 adalah *mandataris imperatif*, yaitu mandataris yang harus menjalankan putusan-putusan Majelis, sehingga tidak mungkin bagi si Mandataris bertindak semaunya atau menyimpang dari keputusan-keputusan si pemberi mandat (Majelis) dan kedudukan atau masa jabatan si Mandataris tergantung dari si pemberi mandat tersebut.²⁸

Teori mandat (yang disarikan dari notulen rapat BPUPKI) ini telah gagal mencapai sasarannya. Hal ini disebabkan Bab III UUD 1945 ini dapat difahami dari aspek logis dogmatis, bahwa kekuasaan presiden untuk melaksanakan fungsi pemerintahan itu adalah bersifat atribusi dan tidak semata-mata tergantung kepada MPR. Dari penjelasan UUD 1945 dikatakan bahwa tanggung jawab dan kekuasaan negara berada di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the president*) bukan di tangan MPR. Bahkan di dalam Penjelasan UUD 1945 dikatakan bahwa kedudukan Presiden tidak tergantung kepada DPR sama sekali.

Atas pemahaman ini pula, maka Pemerintahan Orde Baru yang semula menyatakan PENPRES itu bertentangan dengan UUD 1945 juga ikut-ikutan membuat KEPPRES mandiri yang langsung menjabarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 tanpa harus memerlukan pendelegasian dari undang-undang ataupun persetujuan DPR.²⁹

²⁷ Lihat Bintah R. Saragih, *Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia (MPR RI) Suatu Pemikiran Tentang Peran MPR di Masa Mendatang*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1992, hal. 26.

²⁸ *Ibid.*, hal. 27.

²⁹ Lihat Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hal. 64.

Pembahasan tentang wewenang pembuatan undang-undang di Indonesia secara mendalam dilakukan oleh A. Hamid S. Attamimi sebagai berikut :

Apabila rumusan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 diuraikan, maka dapat ditarik kesimpulan berikut. Adalah suatu kekuasaan membuat undang-undang dalam ketatanegaraan Negara Republik Indonesia. Siapakah yang memegang dan melaksanakan kekuasaan tersebut ? Jawabnya ialah Presiden. Keterangan tambahannya menunjukkan, bahwa kekuasaan yang ada pada Presiden untuk membuat undang-undang itu tidak dilakukan sendiri melainkan dengan persetujuan DPR. Dengan demikian, maka kekuasaan membuat undang-undang merupakan sebagian tugas Presiden yang melekat terus menerus sebagai Penyelenggara Tertinggi Pemerintahan Negara. Selanjutnya pula maka kekuasaan membuat undang-undang adalah bagian dari kekuasaan menjalankan Pemerintahan Negara dan karena itu merupakan fungsi Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar".

Secara sistematis juga dapat terlihat, bahwa Bab III UUD 1945 tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara didahului oleh Pasal 4 ayat (1) yang berbicara tentang kekuasaan pemerintahan, dan baru Pasal 5 ayat (1) yang berbicara tentang fungsi membuat undang-undang, sebagai perwujudan sebagian tugas penyelenggaraan pemerintahan.³⁰

Penafsiran secara sistematis yang dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi ini tidaklah lengkap. Saya memahami penafsiran tersebut sebagai penafsiran logis dogmatis, karena masih terdapat hal-hal yang berkenaan dengan pembuatan undang-undang tidak turut menjadi pertimbangan.

Bab III UUD 1945 mengatur tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara. Pasal 4 ayat (1) menyatakan, "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan perkataan menurut Undang-Undang Dasar ini dimaksudkan wewenang yang diatur dalam Bab III ini tak

³⁰ A. Hamid S. Attamimi, *Ibid.*, hal. 201.

terpisahkan dengan wewenang-wewenang lembaga lain yang turut melaksanakan kekuasaan pemerintahan negara, baik yang diatur melalui Bab III maupun melalui Bab-bab yang lain. Kalau diamati dari UUD 1945 akan tergambar bahwa kekuasaan Presiden dijabarkan ke dalam berbagai Bab, yang paling berhubungan adalah dengan Bab VII. Di dalam Pasal 5 ayat (1) dinyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan membuat undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". Penulis memahami Pasal 5 ayat (1) ini dari aspek historis, bahwa memang Presiden diberikan posisi sentral oleh Pembentuk UUD 1945. UUD 1945 juga menganut asas kedaulatan di tangan rakyat (demokrasi), oleh karena itu, kekuasaan atribusi Presiden untuk membuat undang-undang ini harus dikerjakan bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat. UUD 1945 mengatur wewenang DPR di dalam Bab VIII. Di dalam Pasal 20 ayat (1) wewenang tersebut dinyatakan, "Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". Dalam penjelasan dinyatakan selain DPR berwenang menyetujui (harus ?) rancangan undang-undang dari Presiden, DPR juga berwenang (mempunyai hak inisiatif) untuk menetapkan undang-undang. Di dalam Pasal 22 dan Pasal 23 yang terletak di dalam Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat juga masih mengatur wewenang Presiden. Pasal 22 mengatur wewenang (hak) Presiden (dalam hal ini ikhwal kegentingan yang memaksa) untuk menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Pasal 23 UUD menetapkan bahwa APBN ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Hal ini menunjukkan bahwa mengartikan pasal yang satu dalam UUD 1945 tidak boleh mengabaikan pasal-pasal yang lain. Pasal yang satu tidak boleh diartikan lebih penting dari pasal yang lain.

Dalam pernyataan A. Hamid S. Attamimi disebutkan bahwa kekuasaan membuat undang-undang secara prinsip adalah wewenang Presiden semata, sedangkan penjelasan Pasal 5 ayat (1) hanyalah memberikan gambaran bahwa undang-undang itu tidak boleh dibentuk oleh Presiden saja, melainkan harus mendapat persetujuan DPR. Dalam hal ini A. Hamid S. Attamimi mengecilkan arti persetujuan DPR (seperti yang diatur di dalam Pasal 20 ayat (1)), di mana DPR dipandang hanya sebagai wakil rakyat yang diperintah (suyet) sedangkan Presiden sebagai mandataris MPR sebagai wakil rakyat yang memerintah.

Di pihak lain, A. Hamid S. Attamimi menyebutkan pula bahwa hakekat isi Pasal 21 ayat (1) UUD yang menyatakan "anggota-anggota Dewan berhak memajukan rancangan undang-undang" bukanlah sesuatu keharusan. Kata "berhak" artinya bisa dilakukan bisa tidak. Pendapat ini masih bisa difahami kalau dikaitkan dengan Pasal 22 ayat (1) yang mengatur tentang hak Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Pasal 22 ini dapat dilaksanakan apabila terdapat syarat-syarat yang mendukung adanya "hal ikhwal kegentingan yang memaksa". Di sini hak Presiden dapat dilaksanakan dapat juga tidak dilaksanakan (digantungkan pada situasi dan kondisi). Konsep Hukum Tata Negara tidak mengenal hak. Hak adalah konsep Hukum Perdata. Hukum Tata Negara merunuskan hak dan kewajiban sebagai "wewenang". Pelaksanaan wewenang tergantung kepada kepentingan negara. Atas dasar alasan inilah pembahasan Pasal 5 ayat (1) tidak dapat dilepaskan dengan Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (1) UUD 1945.

Pasal 23 ayat (1) UUD menyatakan, "Anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu". Penjelasan UUD menyatakan : "dengan ini (*hak begrooting-pen*) Dewan Perwakilan Rakyat mengontrol pemerintah. Harus diperingati (diingat ? -pen) pula bahwa semua anggota Dewan ini merangkap menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat".

Dari aspek historis yuridis, keberadaan pasal ini adalah untuk mengekang tindakan pemerintah. Melalui pengawasan anggaran yang ketat diharapkan oleh pembentuk UUD, tindakan Pemerintah (termasuk dalam membuat peraturan) tidak akan menyimpang dari Garis-garis Besar daripada Haluan Negara. Penjelasan ini juga berkaitan dengan pesan pembentuk UUD bahwa walaupun Presiden tidak bisa dijatuhkan oleh DPR, tetapi Presiden tidak boleh mempunyai kemauan politik tersendiri yang menyimpang dari Garis-garis Besar daripada Haluan Negara. Dengan demikian disimpulkan bahwa wewenang pembuatan undang-undang bukan monopoli semata dari Presiden, namun wewenang tersebut juga dimiliki oleh DPR.

Dari kajian historis yuridis, A. Hamid S. Attamimi menyatakan :

Para pendiri Negara Republik Indonesia dan para penyusun Konstitusinya telah menegaskan pemahaman tentang undang-undang dan kekuasaan perundang-undangan berdasarkan cita negara dan Teori Bernegara Bangsa Indonesia sendiri. Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menggariskan, Presiden-- yang sekaligus Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Penyelenggara Pemerintah Negara yang tertinggi--memegang kekuasaan membuat undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dan Pasal 20 ayat (1) menyebutkan, tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR. Bagaimanakah

kedudukan Undang-undang Indonesia dalam konstelasi ketatanegaraan republik Indonesia, terutama dalam fungsi pengaturan yang bersifat umum ?

Presiden adalah mandataris MPR, dan MPR adalah lembaga tertinggi negara penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, sedangkan kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi dalam negara adalah di tangan rakyat Indonesia. Rumusan ketentuan-ketentuan ini menunjukkan bahwa Presiden adalah Mandataris dari rakyat yang berdaulat, yang memegang kedaulatan (*Mandataris of the sovereign People, of the Citizens*). Dan DPR adalah lembaga negara yang anggota-anggotanya merupakan wakil-wakil dari rakyat yang diperintah (*Representatives of the ruled People, of the Subjects*) untuk mewakili kepentingan-kepentingannya. Maka dengan demikian, Undang-undang Indonesia pada hakekatnya ialah produk hukum yang merupakan "titik temu" antara kehendak rakyat yang berdaulat melalui Mandatarisnya dan kehendak rakyat yang diperintah melalui wakil-wakilnya. Oleh karena itu, Undang-undang Indonesia semestinya merupakan perwujudan kehendak rakyat Indonesia dalam kedudukan keduanya yang bulat, yaitu dengan meminjam istilah Rousseau -- rakyat sebagai *Citoyens* dan rakyat sebagai *Sujets*.

Berdasarkan uraian di atas, maka kekuasaan Perundang-undangan Indonesia ialah kekuasaan "lanjutan" dari MPR dalam pembuatan hukum, melalui Hukum Dasar/Undang-Undang Dasar yang telah disusunnya. Tujuannya ialah untuk mengatur lebih rinci kehidupan kenegaraan dan kehidupan kemasyarakatan bangsa Indonesia. Kekuasaan itu berasal dari kehendak rakyat secara keseluruhan, yaitu dengan meminjam istilah Rousseau lagi -- *Volonte Generale*, yakni kehendak rakyat yang memegang kedaulatan dan yang memerintah dirinya sendiri secara demokratis, melalui Mandatarisnya. Dan dari uraian di atas juga dapat disimpulkan bahwa pemahaman tentang ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang mengatakan "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar", menunjukkan bahwa kekuasaan pengaturan secara umum (*algemene regeling*) merupakan bagian dari kekuasaan pemerintahan negara (*staatsregering*) yang berada di tangan Presiden. Ketentuan yang secara sistematis diletakkan terlebih dulu dari Pasal 5 ayat (1) dan lebih dekat dengan judul bab yang membicarakan Kekuasaan Pemerintahan negara, disertai dengan pemahaman tentang kedudukan Presiden yang selain Kepala Negara juga Mandataris MPR dan Kepala Pemerintah Negara sekaligus itu, membawa kita kepada pengertian, mengapa kekuasaan perundang-undangan (*legislative power*) berada di tangan Presiden meskipun pelaksanaannya harus dilakukan dengan persetujuan DPR.³¹

³¹ A. Hamid S. Attamimi, *Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, Pidato Purna Bakti Guru Besar Tetap, 20 September 1993, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hal. 6-8.

Agak berbeda dengan apa yang disampaikan oleh A. Hamid S. Attamimi, proses pembuatan undang-undang menurut UUD 1945 dapat dipahami dengan berpedoman kepada :

1. UUD mempunyai nilai nominal sehingga perlu penjabaran lebih lanjut dalam praktek ketatanegaraan;
2. Kedaulatan berada di tangan rakyat;
3. Indonesia berdasar atas hukum, dalam arti bahwa harus ada pembatasan kekuasaan;
4. UUD yang sekarang telah definitif (masuk dalam Lembaran Negara No. 75 Tahun 1959) bukanlah bentuk MPR.

Dengan demikian wewenang Presiden dalam membuat UU dengan persetujuan DPR adalah bersifat atribusi (bukan pendelegasian MPR).

Wewenang MPR antara lain adalah mengubah UUD 1945 dan menetapkan UUD baru. Kalau ternyata hal tersebut belum dapat dilaksanakan sampai sekarang, maka wewenang yang lain yang masih dapat dilaksanakan adalah memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Agar Presiden dan Wakil Presiden ini dapat melaksanakan kekuasaan pemerintahan, maka MPR menetapkan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara sebagai garis acuannya.

Pembentuk UUD mengamanatkan bahwa Presiden tidak boleh memiliki kehendak politik sendiri, maka setiap akan melaksanakan haluan negara harus "dikonsultasikan" lebih dahulu kepada MPR. Oleh karena MPR hanya bersidang sekali dalam lima tahun, maka "konsultasi" Presiden tersebut dialihkan kepada DPR yang bersidang paling sedikit sekali dalam setahun, dan anggota-anggotanya adalah juga

anggota MPR yang tahun tentang maksud dari haluan negara tersebut. Perpaduan antara konsultasi Presiden dan persetujuan DPR itulah yang dinamakan undang-undang. Jadi undang-undang adalah persetujuan tertulis yang dilakukan oleh DPR terhadap kehendak Pemerintah yang telah mengajukan kehendak tertentu untuk melaksanakan haluan negara.

Mengapa menurut Pasal 21 ayat (1) dirumuskan : "Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang" ?. Hal itu adalah sesuai dengan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga pengawas Presiden. Wewenang pengawasan terhadap Presiden haruslah peka dan tanggap atas setiap aspirasi yang muncul di masyarakat serta hal-hal yang dikerjakan oleh Pemerintah. Rancangan undang-undang yang datang dari anggota DPR ini pada prinsipnya harus berisi :

1. tuntutan baru dari masyarakat yang mendesak untuk dilaksanakan (yang belum diantisipasi atau belum dipikirkan dalam membuat Garis-garis Besar daripada Haluan Negara);
2. pembatasan kekuasaan Pemerintah, atas dasar pengamatannya terhadap tindakan Pemerintah selama masa tugas yang telah dilaksanakan dan dikhawatirkan Pemerintah akan menyimpang dari haluan negara yang telah ditetapkan.

Fungsi dari pengesahan oleh Presiden adalah demi kepastian hukum. Dengan pengesahan tersebut, maka Presiden terikat untuk menjalankan undang-undang yang datangnya dari inisiatif DPR.

Selama ini telah terjadi ketidakadilan dalam membuat undang-undang di Indonesia. Dalam praktek, setiap undang-undang harus mendapatkan persetujuan DPR sekaligus harus disahkan Presiden.

Praktek pembuatan undang-undang di Indonesia telah melemahkan fungsi DPR sebagai wakil rakyat yang berdaulat. Untuk melemahkan fungsi DPR tersebut, beberapa trik politik dibuat oleh Pemerintah dengan mencari teori pembenar dari berbagai bentuk. Bentuk yang pertama adalah diupayakan suatu teori pembenar bahwa yang berwenang membuat undang-undang adalah Presiden. Di sini Presiden seolah-olah pemegang seluruh mandat MPR sebagai pelaksana kedaulatan. Dengan demikian ditafsirkan lebih lanjut bahwa Presiden yang tahu tentang apa yang menjadi kehendak rakyat, dan Presiden didukung oleh aparat administrasi yang sangat mumpuni untuk itu. Masih dalam rangka memperkuat wewenang Presiden, kemudian dicarikan pendapat dari sarjana Belanda (Van Vollenhoven) yang menyatakan fungsi pemerintah meliputi juga fungsi perundang-undangan. Di sini penulis hanya akan mengingatkan pesan pembentuk UUD, yaitu :

1. sistem pemerintahan Indonesia tidak didasarkan kepada pengalaman negara lain;
2. bahwa usulan undang-undang yang datangnya dari Presiden semata-mata hanya karena kelaziman yang berlaku dalam praktek ketatanegaraan pada waktu itu.

Bentuk usaha untuk melemahkan fungsi DPR yang kedua adalah (masih terkait dengan usaha yang pertama) dengan menafsirkan bahwa fungsi DPR adalah wakil dari rakyat yang diperintah (bukan rakyat yang memerintah), karena wakil rakyat yang memerintah adalah MPR. Selanjutnya penjelasan UUD yang menjebak "Dewan harus

memberikan persetujuannya kepada tiap-tiap rancangan undang-undang dari Pemerintah" digunakan oleh Pemerintah untuk "menekan" DPR agar mau menyetujui rancangan undang-undang yang diajukan kepadanya.

Dari pemahaman secara juridis sistematis Pasal 5 ayat (1) Jis. Pasal 20 dan Pasal 21 dapat dijelaskan bahwa setiap undang-undang (baik dari Presiden maupun dari inisiatif DPR) harus mendapatkan persetujuan DPR. Terhadap rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden, persetujuan DPR disyaratkan guna melindungi hak-hak rakyat serta pembatasan kekuasaan Presiden supaya tidak menyimpang dari haluan negara. Persetujuan DPR diperlukan dalam hal rancangan undang-undang berasal dari inisiatif anggota DPR, karena untuk menjaga jangan sampai kehendak DPR itu tidak utuh. Dari pasal-pasal tersebut juga tergambar bahwa yang perlu mendapatkan pengesahan Presiden hanya rancangan undang-undang dari inisiatif DPR. Hal ini semata-mata untuk mengikat Pemerintah agar mematuhi hal yang telah disahkan tersebut. Dengan demikian Penulis tidak setuju dengan praktek yang berlaku sampai sekarang bahwa hasil akhir yang menentukan diberlakukannya sebuah undang-undang berada di tangan Presiden melalui pengesahannya. Perlu diingat bahwa Presiden Indonesia pada waktu mengesahkan undang-undang bukan bertindak sebagai Kepala Negara (seperti di Inggris dan Belanda), namun ia adalah Kepala Pemerintah. Dengan praktek selama ini, kedudukan DPR menjadi lemah karena tidak bisa memaksa Presiden untuk mengesahkan undang-undang. Di balik itu, kekuasaan Presiden menjadi lebih kuat. Presiden dapat mendeponir rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR sekiranya undang-undang tersebut akan memberatkan Pemerintah. Di sisi

lain Presiden dengan dukungan aparatnya dapat mempengaruhi anggota-anggota DPR untuk segera menyetujui rancangan undang-undang yang diajukan oleh Pemerintah.

Dengan penafsiran UUD seperti ini, sebenarnya pembagian kekuasaan seperti yang dikehendaki oleh konsep negara hukum akan dapat dilaksanakan tanpa harus mengubah UUD 1945 untuk saat ini. Permasalahan yang ada di dalam UUD 1945 tidak hanya menyangkut pembagian kekuasaan belaka, oleh karena itu mengubah UUD 1945 di masa mendatang adalah suatu keharusan. Undang-undang yang pembuatannya didasarkan kepada konsep negara hukum ini akan lebih bersifat demokratis. Kekuasaan MPR yang tadinya ditafsirkan tidak terbatas (seperti teori tentang sistem MPR yang dikemukakan Padmo Wahjono atau pun teori supremasi MPR oleh Ismail Suny), sekarang tidak dapat dipertahankan lagi dan kekuasaan MPR akan menjadi terbatas. Pembatasannya adalah UUD itu sendiri, TAP MPR, serta kekuasaan lembaga lainnya. Artinya MPR bukanlah lembaga yang dapat berbuat apa saja, karena adanya keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki oleh lembaga MPR itu sendiri.

Wewenang Presiden adalah terbatas sebagai pelaksana pemerintahan. Sebagai pelaksana pemerintahan, Presiden tidak boleh mempunyai kehendak politik sendiri yang menyimpang dari haluan negara. Dalam menjalankan undang-undang, Presiden diberi wewenang mengeluarkan Peraturan Pemerintah (Pasal 5 ayat (2) UUD 1945). Sesuai dengan sifatnya yang melaksanakan undang-undang, maka Peraturan Pemerintah tidak boleh menyimpang dari isi undang-undang yang akan dijabarkannya. Karena materi yang diatur di dalam Peraturan Pemerintah ini adalah bidang pemerintahan (administratif), maka pengawasannya dilakukan bukan oleh DPR

melainkan oleh Mahkamah Agung melalui hak uji materiil. Dengan adanya Peraturan Pemerintah ini tidak diperlukan lagi Keputusan Presiden (pada Orde Lama Penetapan Presiden) yang bersifat pengaturan. Keputusan Presiden yang diperbolehkan adalah yang bersifat penetapan untuk melaksanakan fungsi Pasal 10 sampai Pasal 15 UUD dan lainnya yang bersifat Keputusan Tata Usaha Negara.

Keputusan Presiden yang bersifat pengaturan selama ini ternyata sulit diawasi materinya oleh DPR. Di samping itu untuk mencarikan dasar pengujian keabsahannya juga sulit. Kalau Keppres mandiri (yang bersifat pengaturan) diuji melalui "hak uji materiil" dapatkah didasarkan langsung kepada UUD 1945 ?. Norma mana yang akan dijadikan acuan, mengingat norma yang ada di dalam UUD itu sangat kabur (sifatnya bukan norma larangan--tidak diatur belum tentu boleh). Kalau diuji dengan UU No. 5 Tahun 1986 juga tidak bisa, mengingat Keputusan Presiden termasuk bidang ketatanegaraan yang bukan merupakan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara.

Dengan penafsiran ini, maka wewenang DPR juga menjadi jelas. Wewenang DPR terbatas untuk mengawasi Presiden (agar tidak melanggar haluan negara) dengan mendasarkan kepada undang-undang yang telah disetujuinya. DPR juga tidak bisa memaksakan kehendak kepada Presiden untuk menjalankan sesuatu yang tidak pasti. Setiap rancangan undang-undang yang didasarkan atas inisiatif DPR harus disahkan Presiden. Dengan demikian, undang-undang yang akan dibuat bukan semata-mata yang membebani rakyat, melainkan juga memuat pembatasan terhadap kekuasaan Presiden dan lembaga-lembaga lainnya.

2. Proses Pembuatan Undang-undang

Seperti yang telah dijelaskan pada pembahasan sebelumnya, bahwa UUD 1945 tidak mengatur tentang wewenang khusus pembuatan undang-undang. Walaupun terdapat perbedaan pandangan oleh para sarjana tentang siapa yang berwenang membuat undang-undang, ternyata melalui kebiasaan ketatanegaraan (praktek ketatanegaraan) selama ini bahwa Presiden dan DPR bersama-sama membuat undang-undang. Setiap undang-undang harus mendapatkan persetujuan DPR dan harus mendapatkan pengesahan Presiden.

Kebiasaan ketatanegaraan tersebut sejak tahun 1970 telah dipositifkan. Wewenang Presiden dalam membuat undang-undang dituangkan di dalam Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia. Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1970 ini pada tanggal 29 Oktober 1998 telah diubah dengan Keputusan Presiden No. 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang. Perubahan ini ada sangkut pautnya dengan kegagalan Presiden dalam mengendalikan para pembantunya dalam membahas RUU dengan DPR. Kalau berdasarkan Inpres No. 15 Tahun 1970 pengendalian Presiden terhadap para pembantunya terbatas sampai pada persetujuan prakarsa, maka dengan Keppres No. 188 Tahun 1998 ini Presiden akan mengendalikan para pembantunya dalam membuat RUU sampai disetujuinya RUU tersebut oleh DPR. Di samping itu, di dalam Keppres No. 188 Tahun 1998 ini juga ditetapkan tentang jangka waktu pembahasan RUU di dalam tahap-tahap tertentu.

Dengan demikian, selain akan tercipta kepastian hukum juga akan tercipta efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Proses pembuatan undang-undang di Indonesia dijalankan melalui tiga tahapan, yaitu :

1. Tahap proses pembuatan rancangan undang-undangan, baik rancangan undang-undang yang datang dari Presiden maupun rancangan undang-undang yang datang dari hak inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat.
2. Tahap proses pembahasan rancangan undang-undang guna mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
3. Tahap pengesahan undang-undang oleh Presiden dan pengundangan oleh Menteri Sekretaris Negara.

2.1. Keputusan Presiden No. 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang

Presiden Republik Indonesia menurut Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 memegang kekuasaan pemerintahan. Di dalam menjalankan roda pemerintahan, Presiden dibantu oleh para menteri yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden (Pasal 17 UUD 1945). Dalam rangka menjalankan sistem kabinet presidensiil inilah Presiden mengharuskan setiap menteri maupun lembaga pemerintah non departemen yang berada di bawahnya untuk membuat "persetujuan prakarsa" kepada Presiden apabila lembaga-lembaga tersebut akan mengajukan rancangan undang-undang.

Pasal 1 Inpres 15/1970

- (1) Masing-masing departemen dan lembaga dapat mengambil prakarsa untuk mempersiapkan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan pemerintah, sepanjang yang menyangkut bidang tugasnya.
- (2) Prakarsa tersebut dengan penjelasan pokok-pokok materi serta urgensinya supaya terlebih dahulu dilaporkan kepada Presiden sebelum dilaksanakan persiapan penyusunannya.

Di dalam Pasal 1 ayat (2) Keppres 188/1998 disebutkan bahwa persetujuan prakarsa yang akan diajukan kepada Presiden harus disertai dengan penjelasan selengkapny mengenai konsepsi pengaturan yang meliputi :

- a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. pokok-pokok pikiran, lingkup atau obyek yang akan diatur, dan
- d. jangkauan dan arah pengaturan.

Di dalam Pasal 2 Keputusan Presiden No. 188 Tahun 1998 dinyatakan bahwa menteri atau lembaga pemrakarsa wajib mengkonsultasikan konsep rancangan undang-undang tersebut kepada Menteri Kehakiman dalam rangka pengharmonisan, pembulatan dan pematapan konsepsi tersebut. Selanjutnya Menteri Kehakiman mengkoordinasikan konsultasi di antara pejabat yang secara teknis menguasai permasalahan yang akan diatur dan ahli hukum dari departemen atau lembaga pemrakarsa rancangan undang-undang, Sekretariat Negara dan departemen serta lembaga lainnya yang terkait. Dalam kegiatan konsultasi ini juga dapat diundang para ahli dari lingkungan perguruan tinggi dan organisasi di bidang sosial, politik, profesi atau kemasyarakatan lainnya, sesuai dengan kebutuhan. Forum konsultasi yang bersifat permanen antar departemen dan

lembaga diselenggarakan oleh satuan kerja di lingkungan Departemen Kehakiman atas penugasan dari Departemen Kehakiman (Pasal 4 Keppres No. 188 Tahun 1998). Apabila keharmonisan, kebulatan dan kemantapan konsepsi tidak dapat dihasilkan dalam forum konsultasi, Menteri Kehakiman dengan Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemrakarsa bersama-sama dengan Menteri Sekretaris Negara melaporkan hal tersebut kepada Presiden untuk mendapatkan keputusan. Laporan tersebut disertai dengan penjelasan mengenai perbedaan pendapat atau pun pandangan yang ada (Pasal 6 Keppres No. 188 Tahun 1998).

Usulan persetujuan prakarsa tersebut oleh menteri atau lembaga non departemen diajukan kepada Presiden melalui Sekretariat Negara. Oleh Sekretariat Negara Usulan Persetujuan Prakarsa tersebut akan diperiksa seperlunya menyangkut urgensi, argumentasi, dan pokok-pokok materi serta pertimbangan yuridis dari masalah yang akan dituangkan ke dalam rancangan undang-undang tersebut. Hasil pemeriksaan itu akan dijadikan pertimbangan Presiden di dalam mengambil keputusan.

Keputusan Presiden bisa bersifat mengabulkan bisa juga menolak. Keputusan Presiden yang mengabulkan berisi juga pertimbangan serta saran-saran yang berkaitan dengan proses selanjutnya tentang penyusunan rancangan undang-undang tersebut. Keputusan Presiden yang menolak usulan prakarsa juga disertai dengan alasan-alasan penolakannya. Keputusan Presiden, baik yang menolak maupun yang menerima usulan persetujuan prakarsa, disampaikan oleh Menteri Sekretaris Negara secara tertulis kepada menteri atau lembaga non departemen

yang mengajukan usulan persetujuan prakarsa tersebut. Tembusan disampaikan kepada Menteri Kehakiman (Pasal 8 Keppres No. 188 Tahun 1998).

Pasal 2 Inpres No. 15 Tahun 1970

- (1) Dengan persetujuan Presiden, Menteri yang bersangkutan melakukan langkah-langkah seperlunya untuk menyusun Rancangan Undang-undang/Rancangan Peraturan Pemerintah yang penyusunannya dapat diselenggarakan dengan mengadakan suatu panitia.
- (2) Panitia tersebut ayat (1) Pasal ini dapat berbentuk suatu panitia Interdepartemen atau suatu panitia intern di lingkungan Departemen/Lembaga yang bersangkutan, sesuai dengan petunjuk Presiden.

Dari Pasal 2 Inpres No. 15 Tahun 1970 ini, nampak bahwa untuk menyusun suatu rancangan undang-undang diperlukan sebuah panitia. Panitia yang dibentuk, sesuai dengan petunjuk Presiden, bisa bersifat intern di lingkungan departemen atau lembaga yang mengajukan prakarsa tersebut, bisa juga bersifat interdepartemen. Panitia perancang undang-undang bersifat interdepartemen apabila masalah yang akan diatur meliputi berbagai bidang yang saling terkait (*cross sectoral*), atau masalah-masalah yang menjadi wewenang beberapa departemen atau lembaga pemerintah non departemen. Panitia intern dibentuk apabila masalah yang akan dituangkan di dalam rancangan undang-undang hanya menyangkut salah satu departemen atau satu lembaga pemerintah non departemen saja.

Di dalam pasal 9 Keppres No. 188 Tahun 1998 disebutkan bahwa rancangan undang-undang harus disusun oleh Panitia Antar Departemen. Dalam waktu tujuh hari kerja setelah diterimanya persetujuan prakarsa, Menteri atau Ketua Lembaga Pemrakarsa harus sudah meminta keanggotaan panitia untuk

menyusun rancangan undang-undang kepada Menteri Kehakiman, Menteri Sekretaris Negara, dan Menteri atau Lembaga yang terkait dengan materi yang akan diatur. Panitia penyusun rancangan undang-undang ini terdiri dari ahli hukum dan pejabat senior yang secara teknis menguasai permasalahan yang akan diatur dalam rancangan undang-undang. Pengiriman ahli hukum dan pejabat senior ini oleh masing-masing lembaganya adalah maksimum tujuh hari sejak adanya permohonan dari lembaga pemrakarsa. Dalam jangka waktu maksimal 30 hari kerja sejak adanya surat persetujuan prakarsa Panitia Antar Departemen harus telah ditetapkan.

Panitia perancang undang-undang ini akan bekerja dalam masa tertentu. Pembahasan-pembahasan secara intensif yang menyangkut materi yang akan diatur dilakukan guna mencari bentuk kompromi yang terbaik. Semakin banyak masalah yang bersifat "*cross sectoral*", maka waktu pembahasannya akan semakin lama. Setelah rancangan undang-undang jadi, maka Ketua Panitia akan menyerahkan rancangan undang-undang tersebut kepada Menteri atau Kepala Lembaga yang mengajukan prakarsa tersebut.

Menteri atau Kepala Lembaga pemrakarsa selanjutnya menyerahkan rancangan undang-undang tersebut kepada :

1. Para Menteri atau Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen yang erat kaitannya dengan materi yang diatur di dalam rancangan undang-undang, untuk mendapat tanggapan dan pertimbangan seperlunya.

2. Menteri Kehakiman guna mendapatkan pertimbangan seperlunya dari segi hukum maupun teknik perancangannya.
3. Sekretaris Kabinet (sekarang: Menteri Sekretaris Negara) untuk persiapan penyelesaian rancangan undang-undang tersebut selanjutnya (Pasal 3 ayat (1) Inpres No. 15 Tahun 1970).

Pasal 15 Inpres No. 15 Tahun 1970

- (2) Tanggapan dan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pasal ini dalam waktu yang sesingkat-singkatnya harus disampaikan oleh para Menteri dan Pimpinan Lembaga Pemerintah kepada Departemen/Lembaga yang menyiapkan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan pemerintah yang bersangkutan.

Di dalam pasal 4 ayat (2) Keppres No. 188 Tahun 1998 disebutkan bahwa waktu untuk menyampaikan pendapat dan pertimbangan adalah selambat-lambatnya 30 hari kerja sejak adanya surat permohonan pendapat.

Tanggapan dan pertimbangan yang masuk dari Departemen dan Lembaga Non Departemen tersebut selanjutnya diolah oleh Departemen atau Lembaga pengusul rancangan undang-undang. Di dalam pasal 15 Keppres No. 188 Tahun 1998 disebutkan bahwa pengolahan pendapat dan pertimbangan yang masuk dibantu oleh Menteri Kehakiman. Dalam rangka mengolah tanggapan dan pertimbangan yang masuk tadi, maka Departemen atau Lembaga pengusul rancangan undang-undang dapat mengadakan pertemuan-pertemuan konsultasi dan koordinasi dengan Departemen atau Lembaga Pemerintah Non Departemen yang bersangkutan seperti yang diatur di dalam Pasal 4 Inpres No. 15 Tahun 1970.

Pasal 5 Inpres No. 15 Tahun 1970 dan pasal 16 Keppres No. 188 Tahun 1998 menyatakan bahwa rancangan undang-undang sebagai hasil terakhir dari kebulatan pendapat atas suatu materi diserahkan kepada Presiden dengan disertai penjelasan-penjelasan tentang pokok-pokok materi dari rancangan serta proses penggarapannya.

Di Sekretariat Negara, hasil kebulatan pendapat atas suatu materi yang berbentuk rancangan undang-undang ini, sebelum diserahkan kepada Presiden, akan diteliti terlebih dahulu. Penelitian ini menyangkut hal-hal teknis perundang-undangannya.

Setelah Sekretariat Negara meneliti draf rancangan undang-undang tersebut ternyata menemukan hal-hal yang tidak sesuai lagi dan perlu diadakan perbaikan kembali, maka Sekretariat Negara akan mengadakan konsultasi dan koordinasi kembali dengan Departemen dan Lembaga Pemerintah Non Departemen yang terkait dengan masalah yang diatur tersebut.

Ada beberapa hal yang biasanya memerlukan diadakannya konsultasi kembali atas materi yang diaturnya, yaitu :³²

- karena rancangan undang-undang yang diajukan ke Sekretariat Negara tersebut masih terlihat bersifat departemental;
- karena materi muatan yang tertuang ke dalam rancangan undang-undang tersebut bukanlah merupakan materi suatu undang-undang;
- karena adanya kebijakan pemerintah yang baru sehingga peraturan yang dituangkan ke dalam rancangan undang-undang tersebut dirasakan tidak sesuai lagi;
- karena adanya lebih dari satu rancangan undang-undang yang mengatur hal yang sama.

³² Lihat Maria Farida Indrati Socprpto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hal. 138 - 139.

Rancangan undang-undang yang telah disempurnakan oleh Sekretariat Negara tersebut selanjutnya disampaikan kepada Presiden. Di dalam Pasal 17 Keppres No. 188 Tahun 1998 diatur bahwa apabila rancangan undang-undang tersebut dinilai oleh Presiden masih mengandung beberapa permasalahan yang berkait dengan aspek tertentu di bidang ideologi politik, ekonomi, sosial budaya, hukum atau pertahanan-keamanan, maka Menteri Sekretaris Negara mengundang Menteri Kehakiman, Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemrakarsa rancangan undang-undang serta Menteri dan Pimpinan Lembaga yang terkait untuk menyelesaikannya. Apabila dipandang perlu, Menteri Sekretaris Negara dapat mengundang Perguruan Tinggi organisasi di bidang sosial, politik, profesi, atau kemasyarakatan lainnya untuk diikutsertakan dalam upaya penyelesaian tersebut. Dalam hal diperlukan perumusan ulang, menteri Sekretaris Negara menyampaikan kembali rancangan undang-undang tersebut kepada Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemrakarsa untuk merumuskan kembali bersama-sama Menteri Kehakiman.

Setelah rancangan undang-undang sesuai dengan kehendak Presiden, maka Menteri Sekretaris Negara melaporkan rancangan undang-undang tersebut kepada Presiden dan sekaligus mempersiapkan Amanat Presiden bagi penyampaiannya kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 18 Keppres No. 188 Tahun 1998). Selanjutnya Presiden akan menyampaikan rancangan undang-undang tersebut kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat dengan disertai suatu Amanat Presiden.

Isi Amanat Presiden adalah suatu permohonan agar Dewan Perwakilan Rakyat mengagendakan suatu sidang untuk membahas dan menyetujui rancangan undang-undang yang disampaikan oleh Presiden. Di dalam Amanat Presiden juga disertakan nama Menteri atau Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen atau nama-nama dari sejumlah Pembantu Presiden yang akan mewakili Pemerintah di dalam membahas rancangan undang-undang tersebut.

Di dalam pasal 19 Keppres No. 188 Tahun 1998 disebutkan bahwa di dalam Amanat Presiden ditegaskan hal-hal yang dianggap perlu, antara lain :

- a. sifat penyelesaian rancangan undang-undang yang dikehendaki;
- b. cara penanganan atau pembahasannya, dalam hal rancangan undang-undang yang disampaikan lebih dari satu;
- c. menteri yang ditugasi untuk mewakili Presiden dalam pembahasan rancangan undang-undang di DPR.

2.2. Proses Pembuatan Rancangan Undang-undang Atas Usul Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat No. 9/DPR-RI/I/1997-1998

Pasal 134 Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat No. 9/DPR-RI/I/1997-1998 menyatakan bahwa rancangan undang-undang usul inisiatif DPR dapat diajukan oleh :

- sepuluh anggota DPR yang tidak hanya terdiri dari satu Fraksi;
- komisi atau gabungan komisi di DPR.

Usulan atas suatu rancangan undang-undang tersebut beserta penjelasannya disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPR disertai dengan daftar nama dan tanda tangan para pengusul dan asal Fraksinya. Setelah usul rancangan undang-undang tersebut masuk dan diterima oleh pimpinan DPR, maka pada sidang Paripurna berikutnya Ketua Sidang akan memberitahukan kepada seluruh anggota DPR perihal adanya usulan rancangan undang-undang. Seluruh anggota DPR akan mendapatkan usul rancangan undang-undang tersebut.

Usulan sebagaimana tersebut di atas masih boleh diubah oleh pengusulnya selama usulan tersebut belum dibahas di Badan Musyawarah (Pasal 135 ayat (1)). Pemberitahuan terhadap perubahan tersebut disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPR. Pemberitahuan juga harus ditandatangani oleh seluruh pengusul (Pasal 135 ayat (3)).

Usul rancangan undang-undang ini selanjutnya akan ditangani oleh Badan Musyawarah. Di dalam rapat Badan Musyawarah ini para pengusul diberikan kesempatan untuk menjelaskan tentang maksud dan tujuan adanya usulan rancangan undang-undang tersebut. Di dalam rapat ini anggota Badan Musyawarah akan mengadakan tanya jawab dengan para pengusul. Apabila waktu dan materi tanya jawab tadi dirasakan telah cukup, maka Badan Musyawarah akan menentukan waktu Rapat Paripurna guna membahas usulan rancangan undang-undang tersebut.

Sebelum diadakan keputusan oleh Badan Musyawarah tentang kapan akan diselenggarakan Rapat paripurna ternyata penandatanganan menjadi berkurang dari

10 atau tidak lebih dari satu Fraksi, maka harus diadakan penambahan hingga 10 orang. Apabila sampai diadakan sidang Badan Musyawarah dua kali ternyata penandatanganan tidak mencapai syarat yang ditentukan, maka usul tersebut menjadi gugur (Pasal 136).

Di dalam Rapat Paripurna DPR, kepada pengusul diberikan kesempatan untuk memberikan penjelasan. Selanjutnya fraksi-fraksi diberikan kesempatan untuk mengadakan tanya jawab dengan para pengusul dan menyatakan pendapatnya. Pada tahap selanjutnya Rapat Paripurna akan memutuskan apakah usulan rancangan undang-undang tersebut secara prinsip dapat diterima menjadi Rancangan Undang-undang Usul Inisiatif DPR atau tidak.

Sebelum usulan rancangan undang-undang diputuskan oleh Rapat Paripurna menjadi Rancangan Undang-undang Usul Inisiatif DPR, para pengusul dapat menarik kembali usulan rancangan undang-undang tersebut (Pasal 135 ayat (2)). Permohonan untuk menarik kembali usulan rancangan undang-undang tersebut diajukan secara tertulis dan ditandatangani oleh seluruh pengusul serta disampaikan kepada pimpinan DPR. Selanjutnya Pimpinan DPR akan memberitahukan adanya penarikan usulan tersebut kepada seluruh anggota DPR (Pasal 135 ayat (3)).

Setelah usul rancangan undang-undang tersebut diputuskan menjadi Rancangan Undang-undang Usul Inisiatif DPR, maka selanjutnya DPR menugaskan kepada Komisi, Rapat Gabungan Komisi, atau Panitia Khusus yang

dibentuk untuk membahas dan menyempurnakan rancangan undang-undang tersebut.

Rancangan Undang-undang Usul Inisiatif DPR yang telah disempurnakan tersebut selanjutnya dibagikan kepada seluruh anggota DPR. Pimpinan DPR menyampaikan Rancangan Undang-undang Usul Inisiatif DPR tersebut kepada Presiden. Di dalam Suratnya, Pimpinan DPR mohon agar presiden mengirimkan wakilnya yang akan ditugasi untuk membahas rancangan undang-undang tersebut bersama-sama dengan anggota DPR.

Di dalam Pasal 21 Keppres No. 188 Tahun 1998 disebutkan bahwa rancangan undang-undang yang datang dari Pimpinan DPR dilaporkan oleh Menteri Sekretaris Negara kepada Presiden disertai saran mengenai Menteri yang akan ditugasi untuk mengkoordinasikan pembahasannya dengan Menteri dan Pimpinan Lembaga lainnya yang terkait.

Menteri yang ditugasi mengkoordinasikan pembahasan rancangan undang-undang secepatnya membentuk Panitia Antar Departemen untuk membahas dan menyiapkan pendapat, pertimbangan, serta saran penyempurnaan yang diperlukan. Panitia Antar Departemen harus telah menyelesaikan tugas selambat-lambatnya 30 hari kerja terhitung sejak pembuatannya. Selanjutnya Panitia Antar Departemen ini bertugas membantu Menteri yang ditugasi Presiden untuk mewakilinya dalam pembahasan rancangan undang-undang di DPR (Pasal 23).

Tenggang waktu yang dimiliki oleh Menteri yang diberi tugas mengkoordinasikan pembahasan rancangan undang-undang adalah 60 hari kerja

terhitung sejak menerima rancangan undang-undang dari Menteri tersebut menyampaikan hasil kerjanya kepada Presiden (Pasal 24 Keppres No. 188 Tahun 1998).

Selanjutnya Presiden menyampaikan kembali rancangan undang-undang kepada Pimpinan DPR disertai dengan Amanat Presiden yang berisikan penerimaan untuk membahas lebih lanjut rancangan undang-undang atau tidak menerimanya. Dalam hal Presiden menerima rancangan undang-undang untuk dibahas lebih lanjut, di dalam Amanat Presiden akan disebutkan Menteri yang ditugasi untuk mewakili Presiden dalam pembahasannya rancangan undang-undang di DPR (Pasal 25 Keppres No. 188 Tahun 1998).

2.3. Proses Pembahasan Rancangan Undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat

Di dalam Rapat Paripurna DPR, pembahasan rancangan undang-undang didasarkan kepada Pasal 122 sampai Pasal 129 Keputusan DPR No. 9/DPR-RI/I/1997-1998 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Pasal 122 ayat (1) menyatakan bahwa DPR bersama-sama dengan Presiden membuat undang-undang.

Rancangan undang-undang dapat berasal dari Pemerintah atau dari DPR (Pasal 122 ayat (2)). Rancangan undang-undang baik yang datang dari Pemerintah maupun dari usul inisiatif DPR diperlakukan sama. Apabila terdapat dua

rancangan undang-undang yang mengatur hal sama, sedangkan yang datang kemudian dijadikan pelengkap (Pasal 123).

Pembahasan rancangan undang-undang di DPR dilakukan melalui empat tingkat, kecuali apabila Badan Musyawarah menentukan pembahasan dengan prosedur singkat. Adapun empat tingkatan yang dimaksud adalah sebagai berikut :

- a. tingkat I dalam Rapat Paripurna;
- b. tingkat II dalam Rapat Paripurna;
- c. tingkat III dalam Rapat Komisi, dan
- d. tingkat IV dalam Rapat Paripurna.

Sebelum diadakan pembicaraan di dalam Rapat Paripurna, fraksi-fraksi di DPR telah mendapat rancangan undang-undang dan Amanat Presiden yang disampaikan oleh Pimpinan DPR. Sejak saat itu, maka fraksi-fraksi di DPR bisa mengadakan hearing-hearing dengan para pakar atau dengan kelompok-kelompok masyarakat yang berkepentingan untuk mencari masukan-masukan yang diperlukan dalam rangka membawakan aspirasi rakyat dan fraksinya.

BAB IV

HAK INISIATIF DALAM PEMBUATAN PERATURAN DAERAH

Kemandirian dalam berotonomi tidak berarti daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan yang terlepas dari sistem perundang-undangan secara nasional. Peraturan perundang-undangan daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada peraturan perundang-undangan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan lainnya. (Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Pasal 114 (1)).

Kepentingan umum yang harus diperhatikan bukan saja kepentingan rakyat banyak daerah yang bersangkutan, tetapi juga kepentingan daerah lain dan kepentingan seluruh rakyat Indonesia. Pembuatan peraturan perundangan daerah bukan sekedar melihat batas kompetensi formal atau kepentingan daerah yang bersangkutan, tetapi harus dilihat pula kemungkinan dampaknya terhadap daerah lain atau kepentingan nasional secara keseluruhan.

Keterkaitan dengan peraturan perundang yang lebih tinggi tingkatannya dan kepentingan umum secara menyeluruh mau tidak mau menempatkan peraturan perundangan daerah sebagai sub sistem perundang-undangan nasional, bahkan sistem hukum nasional pada umumnya. Dengan demikian haruslah disadari betapa pentingnya peraturan perundang-undangan daerah dalam tatanan perundang-undangan atau sistem hukum Nasional, bahkan perikehidupan negara dan bangsa secara keseluruhan. Oleh

karena itu, peraturan perundang-undangan daerah merupakan pengejawantahan beberapa sendi ketatanegaraan yang berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 seperti :³³

- (1) Sendi negara berdasarkan atas hukum dan negara berkonstitusi. Salah satu prinsip negara berdasar atas hukum dan negara berkonstitusi adalah adanya pembagian dan pembatasan atas kekuasaan negara atau pemerintah. Kewenangan yang diberikan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya, merupakan cara membagi kekuasaan dan membatasi kekuasaan pemerintahan tingkat lebih tinggi. Urusan-urusan yang diatur oleh peraturan perundang-undangan tingkat daerah tidak dapat lagi diatur oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih atas, kecuali terdapat perubahan mendasar atas sifat dan kepentingan yang terkandung dalam urusan tersebut (menjadi urusan yang menyangkut kepentingan nasional atau lebih luas dari Daerah bersangkutan).
- (2) Sendi kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Sendi ini lazim pula disebut sendi kerakyatan, kedaulatan rakyat atau demokrasi. Dalam rangka memperluas pelaksanaan sendi kerakyatan, maka pemerintahan daerah dijalankan atas dasar permusyawaratan dengan membentuk badan-badan perwakilan rakyat tingkat daerah. Di manapun, tugas badan perwakilan antara lain adalah membuat peraturan perundang-undangan tertentu. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah membuat Peraturan Daerah. Dengan demikian, pembuatan peraturan perundang-undangan tingkat daerah seperti Peraturan Daerah, yang

³³ Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan*, Pusat Penerbitan Universitas Islam Bandung, 1995, hal. 5.

mengikutsertakan rakyat (badan perwakilan rakyat daerah) merupakan perluasan pelaksanaan sendi kerakyatan.

- (3) Sendi kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Sifat khas atau karakter penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah fungsi pelayanan umum (public services). Satuan pemerintahan daerah di manapun dipandang sebagai ujung tombak untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Satuan pemerintahan daerah yang lebih dekat dengan kehidupan masyarakat dapat melihat secara lebih nyata kebutuhan dan masalah-masalah yang dihadapi oleh rakyat daerahnya. Peraturan-peraturan yang dibuat oleh Pemerintahan Daerah pada umumnya adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan penyelenggaraan kesejahteraan umum untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Selain ketiga sendi di atas, peraturan perundang-undangan daerah atau penyelenggaraan pemerintahan daerah pada umumnya merupakan sambungan yang menentukan keberhasilan berbagai kebijaksanaan secara nasional. Tidak jarang suatu kebijaksanaan nasional macet karena daerah tidak melaksanakan atau menterjemahkannya secara tepat. Pelaksanaan konkrit suatu peraturan perundang-undangan nasional (seperti undang-undang) bergantung pada pengaturan lebih lanjut pada tingkat daerah.

1. Pengertian Peraturan Daerah

Di dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 kita dapat istilah "Keputusan" dan "Peraturan Daerah", walaupun di dalam undang-undang tersebut tidak diberikan penjelasan tentang perbedaan antara pengertian Keputusan, Peraturan Daerah.

Namun demikian pada hakikatnya baik keputusan, peraturan daerah adalah merupakan keputusan dalam arti luas, yang ditetapkan oleh penguasa yang berwenang untuk menetapkannya, sebab keduanya merupakan perwujudan kehendak dari penguasa.

Sehubungan dengan hal itu, Irawan Soejito memberikan perbedaan pengertian tentang keputusan dalam arti sempit dan pengertian keputusan dalam arti luas, sedang peraturan dalam arti luas dapat dibagi dalam peraturan dalam arti sempit dan peraturan daerah. Keputusan dalam arti sempit diartikan sebagai suatu perwujudan kehendak dari seorang penguasa atau pejabat umum yang ditugaskan untuk melaksanakan suatu norma hukum tata usaha tertentu atau dengan kata lain keputusan dalam arti sempit merupakan suatu norma untuk hal khusus atau tertentu saja, sehingga dengan diambilnya keputusan itu, maka berakhir pula fungsi keputusan tersebut, peraturan dalam arti luas adalah keputusan yang merupakan suatu norma buat setiap hak yang dapat dimasukkan ke dalamnya, dengan perkataan lain, peraturan dalam arti luas itu sifatnya umum dan dimaksudkan untuk berlaku lama.³⁴

Lain halnya dengan apa yang dikemukakan oleh Bagir Manan, bahwa peraturan perundang-undangan daerah diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah atau salah satu unsur Pemerintah Daerah yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan tingkat daerah. Penegasan ini diperlukan untuk menghindari salah pengertian atau penafsiran yang diperluas

³⁴ Irawan Soedjito, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Yayasan Karya Dharma, Jakarta, 1978, hal. 8.

mengenai peraturan perundang-undangan tingkat daerah. Dalam arti yang luas, peraturan perundang-undangan tingkat daerah dapat juga termasuk peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh satuan Pemerintah Pusat di daerah (oleh Kepala Wilayah) atau peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat yang berlaku untuk daerah atau wilayah tertentu.³⁵

Peraturan Daerah ditetapkan Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ketentuan ini mengikuti semangat rumusan UUD 1945 Pasal 5 ayat (1) yang menyebutkan "Presiden memegang kekuasaan membuat undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". Dengan demikian dapat diartikan bahwa Peraturan Daerah itu semacam undang-undang (pada tingkat daerah). Dalam uraian selanjutnya akan nampak bahwa tata cara pembuatan Peraturan daerah akan menunjukkan berbagai kemiripan dengan pembuatan undang-undang. Meskipun undang-undang menyebutkan bahwa Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tidak berarti semua kewenangan membuat Peraturan Daerah ada pada Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat hanya memberikan persetujuan. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki kekuasaan yang juga menentukan dalam pembuatan Peraturan Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilengkapi dengan hak-hak inisiatif dan hak mengadakan perubahan. Bahkan persetujuan itu sendiri mengandung kewenangan menentukan (*decicive*). Tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak

³⁵ Bagir Manan, *Sistem Pembuatan Peraturan Perundangan*, LPPM Universitas Islam, Bandung, 1995, hal. 11.

akan ada Peraturan Daerah. Keadaan yang sama berlaku juga pada pembuatan undang-undang. Tanpa persetujuan DPR tidak akan pernah dibentuk undang-undang.

Sebagaimana yang telah diuraikan terdahulu, Peraturan Daerah adalah merupakan produk perundang-undangan Pemerintah Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan perundang-undangan lainnya.

Dengan demikian, M. Solly Lubis mengemukakan ada tiga dasar atau landasan dalam rangka segala pembuatan peraturan pada tiap jenis dan tingkat, yaitu :

1. Landasan filosofis.
2. Landasan yuridis.
3. Landasan politis.³⁶

Sehingga dengan demikian, dapat diambil kesimpulan bahwa setiap pembuatan Peraturan Daerah harus mempunyai landasan filosofis, landasan yuridis, landasan politis.

a. Landasan filosofis

Menurut M. Solly Lubis, yang dimaksud dengan landasan filosofis adalah :

....dasar filsafat atau pandangan, atau ide yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan (pemerintah) ke dalam suatu rencana atau draft peraturan negara. Misalnya di negara Republik Indonesia, Pancasila menjadi dasar filsafat perundang-undangan. Pada prinsipnya tidak dibuat suatu peraturan yang bertentangan dasar filsafat ini.

Sedangkan pengertian filsafat itu sendiri menurut Miriam Budiardjo ialah :

Usaha untuk secara rasional dan sistematis memberi pemecahan atau jawaban atas persoalan-persoalan yang menyangkut universe (alam semesta) dan kehidupan manusia. Filsafat menjawab pertanyaan seperti : Apakah

³⁶ M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Alumni, Bandung, 1977, hal. 19.

asas-asas dari kehidupan ? Filsafat sering merupakan pedoman dari manusia dalam menetapkan sikap hidup dan tingkah lakunya.³⁷

Sebagaimana diketahui di dalam Ketetapan MPRS No. XXX/MPRS/ 1966 tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan Republik Indonesia, yang mengatur bahwa "Pancasila" adalah sumber dari segala sumber hukum. Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan bahwa Pancasila adalah menjadi dasar filsafat perundang-undangan, yang pada dasarnya tidak boleh ada satu peraturan pun yang dibuat bertentangan dengan dasar filsafat itu.

b. Landasan yuridis

M. Solly Lubis memberikan pengertian yang dimaksud dengan landasan yuridis ialah :

.....ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum bagi pembuat suatu peraturan. Misalnya UUD 1945 menjadi landasan yuridis bagi pembuatan undang-undang organik. Selanjutnya undang-undang itu menjadi landasan yuridis bagi pembuatan peraturan lainnya, termasuk Peraturan Daerah.

Jadi suatu kebijaksanaan Pemerintah Daerah yang akan dituangkan ke dalam suatu peraturan Daerah harus mempunyai dasar hukum dan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih atas.

Sebagai dasar hukum pembuatan suatu Peraturan Daerah adalah Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Landasan yuridis tersebut dicantumkan di dalam bagian "Mengingat"

³⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Penerbit PT. Gramedia, Jakarta, 1977, hal. 18.

Di dalam menempatkan landasan yuridis di dalam Peraturan Daerah harus memperhatikan tata urutan perundang-undangan, jika terdapat dua atau lebih landasan yuridis suatu Peraturan Daerah yang tingkatannya sama, maka peraturan perundang-undangan yang lebih tua ditempatkan di bagian atas, yang harus disesuaikan dengan tata urutan perundang-undangan yang tercantum di dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar 1945.
2. Ketetapan MPR.
3. Undang-undang.
4. Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang.
5. Peraturan Pemerintah.
6. Keputusan Presiden.
7. Peraturan Pelaksanaan lainnya.

c. Landasan politis

Yang dimaksud dengan landasan politis menurut M. Solly Lubis ialah :
".....grais kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pengarahannya ketatalaksanaan Pemerintah Negara".³⁸

Tertib peraturan perundang-undangan di daerah bergantung kepada tertib ketatanegaraan yang berpuncak kepada Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945

³⁸ M. Solly Lubis, *op. cit.*, hal. 20.

yaitu untuk menuju masyarakat adil dan makmur yang berdasarkan Pancasila. Sedangkan Garis-garis Besar Haluan Negara adalah merupakan kebijaksanaan politik untuk memberikan arah bagi perjuangan Negara dan rakyat Indonesia yang sekarang ini sedang melakukan pembangunan nasional.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka segala kebijaksanaan Pemerintah Daerah, termasuk di dalamnya segala kebijaksanaan yang akan dituangkan ke dalam Peraturan Daerah harus sesuai dan harus didasari oleh Garis-garis Besar Haluan Negara yang merupakan garis kebijaksanaan politik bagi segenap kebijaksanaan Pemerintah Daerah.

2. Wewenang Pembuatan Peraturan Daerah

a. Di dalam masa pemerintahan Hindia Belanda

Di dalam masa pemerintahan Hindia Belanda, dahulu yang harus mempersiapkan dengan sebaik-baiknya segala sesuatu yang akan diajukan kepada rapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk dipertimbangan dan diputuskan ialah Dewan Pemerintah Daerah, dahulu disebut *College van Gedeputeerden* bagi *Provincie*, *College van Gecommitteerden* bagi *Regentschap* dan *College van Burgemeester en Wethouders* bagi *Stadsgemeente*, sepanjang persiapan itu tidak ditugaskan kepada lain (Pasal 77 P.O, Pasal 72 Rg O, Pasal 89 S.G.O).

Bagian kalimat "sepanjang persiapan itu tidak ditugaskan kepada pihak lain", itu membuka kemungkinan untuk menyerahkan tugas persiapan tersebut kepada badan atau pejabat lain daripada Dewan Pemerintah Daerah itu. Demikian pula

kepada salah seorang anggota Dewan Pemerintah Daerah tersebut atau kepada suatu Panitia (*Commissie*) yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dahulu biasa disebut "*wetgevende commissie*" atau "*commissie voor de wetgeving*".

Pekerjaan persiapan itu, lebih-lebih perencanaan suatu Peraturan Daerah, pada umumnya memang tidak dapat dilakukan oleh orang banyak bersama-sama, misalnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kurang gesit dan tidak menguasai semua keterangan yang diperlukan untuk membuat suatu penilaian atas dasar keahlian. Di dalam praktek, pekerjaan persiapan itu kebanyakan mengenai perencanaan dan/atau memberi penjelasan berbagai usul yang akan dimusyawarahkan, dipertimbangkan dan diputus, sekalian disertai pula rencana surat keputusan/Peraturan Daerah yang bersangkutan, hal mana pada akhirnya menghendaki pekerjaan yang penuh intensitas dari Sekretaris Daerah selain diwajibkan membantu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dewan Pemerintah Daerah, Kepala Daerah dan Komisi-komisi dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, ia biasanya merupakan "*de spil waar alles om draait*". Dalam *Nederlandse Gemeentewet (N.G.W)* pada Pasal 60 dan selanjutnya didapatkan ketentuan-ketentuan tentang Panitia tersebut. N.G.W. mengenal adanya dua jenis Panitia, yaitu Panitia Tetap dan Panitia ad hoc. Panitia Tetap dapat berupa Panitia Persiapan (*Commissie van voorbereiding*) dan Panitia Pembantu (*Commissie van Bystand*). Yang berwenang mengadakan Panitia Tetap ialah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang mengangkat pula anggota-anggota Panitia itu dari anggota-anggota Dewan tersebut. *Burgemeester*, sekalipun bukan anggota Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah, dapat diangkat sebagai Ketua Panitia itu. Tetapi Panitia Pembantu, yakni Panitia yang ditugaskan untuk membantu Dewan Pemerintah Daerah *Gemeente* (*College van Burgemeester en Wethouders*) dalam mengurus bagian-bagian tertentu dari rumah tangga daerah, hanya dibentuk oleh DPRD atas usul DPD tersebut. Yang menyetujui Panitia itu ialah *Burgemeester* (Walikota) sendiri atau salah seorang anggota DPD. Tugas daripada Panitia Pembantu adalah hanya untuk membantu, sehingga kepadanya tidak dapat diserahkan tugas untuk mengurus sendiri sepenuhnya bagian urusan rumah tangga daerah yang bersangkutan.

Tugas kewajiban Panitia itu diatur di dalam Peraturan Daerah. Panitia itu diwajibkan untuk memberi keterangan dan pertimbangan kepada DPD mengenai bidang pekerjaannya.

Sebagaimana telah diuraikan terdahulu, di dalam P.O., Rg. O., dan S.G.O. tidak dimuat ketentuan-ketentuan tentang Panitia-panitia sebagai termaksud di atas. Menilik keterangan yang dimuat dalam memori penjelasannya, yang demikian itu disebabkan karena Pemerintah berpendapat, bahwa tugas Panitia yang demikian itu sebanyak mungkin harus dikerjakan oleh DPD sendiri, akan tetapi Pemerintah tidak menolak adanya kemungkinan untuk membentuk Panitia ad hoc atau Panitia Pembantu di dalam Peraturan di dalam Peraturan Tata Terbit atau di dalam Peraturan Daerah. Adapun Panitia Pengelolaan atau Panitia Pemerintahan (*Commissie van Beheer* atau *Commissie van Bestuur*) menurut pendapat Pemerintah hanyalah dapat diadakan berdasarkan undang-undang, akan tetapi Pemerintah memandang pendirian Panitia semacam itu tidak perlu.

b. Di dalam masa berlakunya Undang-undang No. 1 Tahun 1957

Tugas untuk menyiapkan segala sesuatu yang harus dipertimbangkan dan diputus oleh DPRD, menurut ketentuan dalam undang-undang tersebut diberikan kepada DPD. (Pasal 47 UU No. 1 Tahun 1957).

c. Di dalam masa berlakunya Undang-undang No. 18 Tahun 1965

Tugas tersebut di atas menurut ketentuan dalam Undang-undang No. 18 Tahun 1965 diberikan kepada Sekretaris Daerah yang bersangkutan. Sekretaris Daerah berada di bawah pimpinan Kepala Daerah.

Bagian kalimat yang berbunyi "melaksanakan persiapan dengan sebaik-baiknya" adalah senada dengan bagian kalimat yang terdapat dalam pasal 77 P.O., 72 Rg.O. dan pasal 89 S.G.O. yang berbunyi "*zorgt voor de behoorlijke voorbereiding....*". Yang demikian itu dapat mudah dimengerti, karena suatu persiapan yang dibuat dengan sebaik-baiknya pasti akan melancarkan jalannya pembicaraan di dalam rapat DPRD.

Bagian kalimat "sepanjang persiapan itu oleh DPRD tidak ditugaskan kepada badan lain" (pasal 47 UU No. 1/1957) tidak kita dapatkan dalam UU No. 18/1965 (pasal 62), sehingga dapat diambil kesimpulan, bahwa UU No. 18/1965 tidak mengenal Panitia Persiapan. Dengan demikian, maka segala persiapan harus dilakukan oleh Sekretaris Daerah sendiri. Dalam hal-hal tertentu kadang-kadang diadakannya suatu Panitia Persiapan banyak pula manfaatnya, misalnya dalam hal merencanakan suatu Peraturan Daerah mengenai suatu materi yang memerlukan

pengetahuan teknis khusus. Bila untuk kepentingan perencanaan suatu Peraturan Daerah mengenai materi tertentu dianggap sangat perlu, DPRD secara insidental dapat membentuk Panitia tersebut, asal tugas Panitia itu tidak dimaksudkan untuk memindahkan tugas yang seharusnya dilakukan oleh Sekretaris Daerah kepada Panitia tersebut.

Tugas Panitia dapat dibatasi, misalnya sampai pada memberi keterangan dan saran-saran serta pendapat-pendapat atau nasehat-nasehat kepada Kepala Daerah, yang selanjutnya akan memberikannya kepada Sekretaris Daerah itu sendiri, sehingga dengan demikian yang menyiapkan rencana Peraturan Daerah yang akan diajukan kepada DPRD masih tetap Sekretaris Daerah. Apabila pembentukan Panitia yang demikian itu dianggap perlu, maka pembuatan, tugas dan kewenangannya hendaknya diatur dalam suatu keputusan DPRD.

d. Di dalam masa berlakunya Undang-undang No. 5 Tahun 1974

Di dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tidak kita dapatkan ketentuan yang tegas mengenai instansi yang ditugaskan untuk mempersiapkan segala sesuatu yang akan dibicarakan dan diputuskan dalam rapat DPRD. Namun, di dalam pasal 38 undang-undang tersebut dinyatakan bahwa DPRD diberikan hak prakarsa. Dengan diberikannya hak prakarsa kepada DPRD ini, maka Rancangan Peraturan Daerah tidak hanya dibuat oleh Kepala Daerah, tetapi dapat pula dibuat oleh DPRD.

Di dalam Bagian Kesepuluh dari undang-undang tersebut juga diatur mengenai Sekretariat Daerah pada pasal-pasal 47 dan 48 disebut antara lain, bahwa

Sekretariat, yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah, adalah unsur staf yang membantu Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.

Pembentukan, susunan organisasi-organisasi dan formasi Sekretariat Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri. Pedoman itu dibuat untuk susunan organisasi dan tata kerja Sekretariat Wilayah/Daerah Tingkat I ditetapkan dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 30 Tahun 1976. Sudah barang tentu di dalam praktek tugas persiapan itu akan menjadi tugas Sekretariat Daerah sebagai pimpinan Sekretariat Daerah yang merupakan unsur staf yang membantu Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, di bawah pimpinan Kepala Daerah.

Dalam pedoman yang diadakan oleh Menteri Dalam Negeri tersebut di atas, tugas Sekretariat Daerah dalam perencanaan tersebut, menjadi tugas dari Biro Hukum dan Organisasi dan Tatalaksana (merumuskan dan meneliti Peraturan Daerah dan mempersiapkan keputusan mengenai pengesahan, penangguhan atau pembatalan Peraturan Daerah Tingkat II). (Lihat pasal 18 huruf a).

e. Di dalam masa berlakunya Undang-undang No. 22 Tahun 1999

Dalam pasal 19 secara tegas disebutkan bahwa DPRD mempunyai hak mengajukan Rancangan Peraturan Daerah. Demikian juga dalam pasal 69 dalam undang-undang tersebut disebutkan bahwa Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bersifat mengatur diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah agar mempunyai kekuatan hukum dan mengikat (pasal 73). Kepala Daerah menetapkan Keputusan Kepala Daerah untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku (pasal 72 ayat (1)). Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (pasal 70 dan pasal 72 ayat (2)).

Jika diperhatikan, ada beberapa kesamaan prosedur penyusunan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah antara Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dengan Undang-undang No. 5 Tahun 1974. Kesamaan dimaksud menyangkut badan yang berwenang membuatnya, yaitu Kepala Daerah dan DPRD, syarat materilnya yaitu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatnya/lainnya, serta syarat pengundagannya dengan menempatkan-nya dalam Lembaran Daerah yang bersangkutan agar mempunyai kekuatan hukum dan mengikat.

Di samping persamaan tersebut di atas, prosedur penyusunan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tersebut relatif sederhana jika dibandingkan dengan pengaturan hal serupa dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1974. Kesederhana-an itu tampak dengan tidak adanya penggolongan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang memerlukan dan tidak memerlukan pengesahan pejabat yang berwenang

sebagaimana diatur dalam pasal 40 Undang-undang No. 5 Tahun 1974. Prinsip yang ada dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 adalah bahwa seluruh Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah efektif berlaku setelah ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dan diundangkan dalam Lembaran Daerah. Sehingga tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu dari Pemerintah (Pusat) sebelum pemberlakuannya.

3. Pembuatan Peraturan Daerah

Pembuatan perundang-undangan bertujuan membuat atau menghasilkan peraturan perundang-undangan yang baik. Suatu peraturan perundang-undangan yang baik dapat dilihat dari berbagai segi.³⁹

- (1) Ketepatan struktur, ketepatan pertimbangan, ketepatan dasar hukum, ketepatan bahasa (peristilahan), ketepatan pemakaian huruf dan tanda baca;
- (2) Kesesuaian isi dengan dasar yuridis, sosiologis dan filosofis. Kesesuaian yuridis menunjukkan adanya kewenangan, kesesuaian bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan, diikutinya cara-cara tertentu, tidak ada pertentangan antara peraturan perundangan-undangan yang satu dengan yang lain, dan tidak bertentangan dengan asas-asas hukum umum yang berlaku. Kesesuaian sosiologis menggambarkan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat sesuai dengan kebutuhan, tuntutan, dan perkembangan masyarakat. Kesesuaian filosofis

³⁹ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill, Jakarta, 1992, hal. 14.

menggambarkan bahwa peraturan perundang-undangan dibuat dalam rangka mewujudkan, melaksanakan, atau memelihara cita hukum (*rechtsidee*) yang menjadi patokan hidup bermasyarakat.

- (3) Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dilaksanakan (*applicable*) dan menjamin kepastian. Suatu peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan daya dukung baik lingkungan pemerintahan yang akan melaksanakan maupun masyarakat tempat peraturan perundang-undangan itu akan berlaku..

Daya dukung tersebut antara lain ketenagaan, keuangan, keorganisasian, kondisi masyarakat dan lain sebagainya. Peraturan perundang-undangan harus memberikan kepastian baik bagi pemerintah maupun masyarakat.

Van der Vlies menyebutkan, untuk membuat peraturan perundang-undangan yang baik harus ada dua asas, yaitu asas formal dan asas material. Asas formal mencakup "asas tujuan yang jelas, asas organ/lembaga yang tepat, asas perlunya peraturan, asas dapat dilaksanakan, dan asas konsensus". Sedangkan asas material mencakup "asas terminologi dan sistematika yang benar, asas dapat dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum dan asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual".⁴⁰ Demikian pula halnya apabila kita akan membuat suatu peraturan daerah, lebih dahulu harus dibuat kerangka dasarnya. Dan untuk dapat membuat kerangka dasar itu harus dikuasai sepenuhnya terhadap materi yang akan diatur dalam peraturan daerah tersebut.

⁴⁰ Dikutip dari A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, *Disertasi*, UI, Jakarta, 1990, hal. 330-331.

3.1. Proses Terbentuknya Peraturan Daerah

Di dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, pada pasal 19 telah dinyatakan bahwa DPRD mempunyai hak untuk mengajukan Rancangan Peraturan Daerah. Demikian juga dalam pasal 43 dinyatakan bahwa Kepala Daerah mempunyai kewajiban untuk mengajukan Rancangan Peraturan Daerah dan menetapkannya sebagai Peraturan Daerah dengan persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan Otonomi daerah.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa usul rancangan suatu Peraturan Daerah dapat dilakukan oleh Kepala Daerah dan di samping itu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) pun berhak membuat dan mengajukan usul Rancangan Peraturan Daerah sebagai hak inisiatif.

Dalam praktek proses terbentuknya Peraturan daerah dapat dibagi ke dalam 4 tahapan pembicaraan.

a. Hak Inisiatif yang berasal dari Kepala Daerah

Telah dikemukakan bahwa Kepala Daerah (seperti halnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) mempunyai hak inisiatif menyusun/mengajukan Rancangan Peraturan Daerah untuk disetujui DPRD. Persiapan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah atas usul inisiatif Kepala Daerah dilakukan oleh Sekretariat Daerah c.q. Biro Hukum atau Bagian Hukum dengan mekanisme sebagai berikut :

- (1) Konsep Rancangan Peraturan Daerah disusun oleh Dinas/Biro/Unit Kerja yang berkaitan dengan materi muatan yang akan diatur.

Sebelum penyusunan dilakukan, Dinas/Biro/Unit Kerja bersangkutan memberitahukan kepada Biro Hukum atau Bagian Hukum. Penyusunan konsep oleh Dinas/Biro/Unit Kerja tersebut tidak berarti selalu oleh satu Dinas/Biro/Unit. Penyusunan itu dapat juga dilakukan bersama-sama Dinas, Biro dan atau Dinas, Biro dan Unit Kerja lain. Penyusunan bersama ini dimungkinkan karena ada kemungkinan (bahkan hampir selalu) materi muatan suatu Peraturan Daerah berkaitan dengan tugas berbagai Dinas, Biro, dan sebagainya. Bahkan ada baiknya ditradisikan penyusunan oleh sebuah tim seperti Tim Antar Departemen dalam penyusunan Rancangan Undang-undang atau Rancangan Peraturan Pemerintah. Tim tersebut dapat mengikutsertakan pihak-pihak di luar Pemerintah Daerah yang bersangkutan seperti ahli-ahli dari Universitas, badan peradilan, kejaksaan, kepolisian, perbankan dan lain-lain instansi yang dipandang dapat memberikan sumbangan pemikiran untuk melahirkan suatu konsep Rancangan Peraturan Daerah.

- (2) Konsep yang telah disusun Dinas/Biro/Unit Kerja tersebut disampaikan kepada Biro Hukum atau Bagian Hukum untuk pemeriksaan teknis seperti kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan lain, kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan lain, kesesuaian dengan kebijaksanaan umum Pemerintah (Pusat atau Daerah bersangkutan), dan kebakuan format sesuai dengan pedoman yang berlaku.

- (3) Biro Hukum atau Bagian Hukum akan mengundang Dinas/Biro/Unit Kerja yang menyusun dan unit-unit kerja lain untuk menyempurnakan konsep tersebut.
- (4) Biro Hukum atau Bagian Hukum menyusun penyempurnaan (konsep final) untuk diteruskan kepada Kepala Daerah. Kepala Daerah mengadakan pemeriksaan (dibantu Sekwilda).
- (5) Konsep Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui Kepala Daerah berubah menjadi Rancangan Peraturan Daerah.
- (6) Rancangan Peraturan Daerah disampaikan Kepala Daerah kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disertai Nota Pengantar untuk memperoleh persetujuan Dewan.

Dari ketentuan tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa yang memegang peranan penting di dalam mempersiapkan dan merencanakan usul Rancangan Peraturan Daerah adalah Bagian Hukum/Dinas/Biro/Unit Kerja atau organisasi Tatalaksana lainnya. Maka dari itu, mutu rancangan Peraturan Daerah yang diusulkan oleh Kepala Daerah ditentukan dan tergantung dari Bagian Hukum/Dinas/Biro/Unit Kerja dan organisasi Tatalaksana tersebut.

b. Hak Inisiatif yang berasal dari DPRD

Tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Daerah oleh DPRD diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan. Karena itu, ada kemungkinan perbedaan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain. Meskipun demikian, kemungkinan perbedaan tersebut kecil sekali karena peraturan tata tertib semua

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disusun berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 59 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD yang menggantikan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 11 Tahun 1990. Di bawah ini akan diuraikan tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Daerah menurut peraturan tersebut.

- (1) Usul prakarsa dapat diajukan oleh sekurang-kurangnya lima orang anggota yang tidak hanya terdiri dari satu fraksi.
- (2) Usul prakarsa dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah tersebut disampaikan kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah membawa Rancangan Peraturan Daerah tersebut ke dalam sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setelah mendapat pertimbangan Panitia Musyawarah. Para pengusul diberi kesempatan untuk memberikan penjelasan.
- (3) Pembahasan usul prakarsa dalam sidang-sidang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilakukan oleh anggota dan Kepala Daerah.
- (4) Tingkat-tingkat pembicaraan dilakukan sesuai dengan tata cara pembahasan Rancangan Peraturan Daerah atas inisiatif Kepala Daerah.

c. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di DPRD.

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibagi-bagi dalam empat tahap pembicaraan. Tahap-tahap ini (sama dengan tingkat pembicaraan Rancangan undang-undang di DPR).

1) Pembicaraan Tahap I (Sidang Paripurna)

Bagian Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah, maka Kepala Daerah menyampaikan penjelasan mengenai Rancangan Peraturan Daerah. Ini semacam dengan Keterangan Pemerintah pada pembahasan Rancangan Undang-undang. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah berasal dari prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, penjelasan disampaikan oleh Pimpinan Komisi atau Pimpinan Rapat Gabungan Komisi, atau Pimpinan Panitia Khusus.

2) Pembicaraan Tahap II (Sidang Paripurna)

Pembicaraan Tahap II meliputi pandangan umum anggota (fraksi) dan jawaban Kepala Daerah atas pandangan umum anggota (fraksi). Seperti halnya pada Rancangan Undang-undang, pandangan umum diwakili oleh fraksi. Tidak pernah anggota menyampaikan pandangan umum secara individual. Praktek semacam ini ada kebaikan dan kekurangannya.

Dikatakan baik karena akan menunjukkan kesatuan pandangan dalam partai atau fraksi yang bersangkutan. Kekurangannya, anggota menjadi kurang berperan. Pemikiran-pemikiran individual tidak nampak. Sehingga sukar mengetahui tingkat kemampuan dan keterkaitan anggota sebagai juru bicara rakyat yang diwakili. Walaupun demikian, dalam praktek terutama pada pembicaraan tingkat atau tahap ketiga, biasanya anggota lebih bebas menyampaikan pendapatnya, meskipun dalam batas-batas disiplin partai. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah berasal dari prakarsa Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah, maka pembicaraan Tahap II akan mendengarkan pendapat Kepala Daerah dan jawaban Pimpinan Komisi atau Pimpinan Rapat Gabungan Komisi, atau Pimpinan Panitia Khusus atas pendapat Kepala Daerah.

3) Pembicaraan Tahap III

Merupakan rapat-rapat komisi, atau gabungan komisi, atau panitia khusus yang disertai pejabat (eksekutif) yang ditunjuk Kepala Daerah.

Pembicaraan Tahap III ini dimaksudkan untuk menemukan kesepakatan, baik materi muatan maupun rumusan-rumusannya. Dalam praktek, baik pembahasan Rancangan Undang-undang maupun Rancangan Peraturan Daerah, pembicaraan tahap (tingkat) ketiga inilah yang secara riil "membuat" undang-undang atau Peraturan Daerah. Pada pembicaraan tahap (tingkat) ketiga, wakil-wakil fraksi dan Pemerintah (atau yang mewakili Kepala Daerah), merumuskan kembali semua kesepakatan yang akan disetujui Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pada pembicaraan tahap (tingkat) ketiga, peranan individual anggota Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menonjol. Diskusi, perdebatan, dan permusyawaratan sangat intensif dan mendalam. Tetapi karena pada tahap tertentu pembicaraan tahap (tingkat) ketiga bersifat tertutup, masyarakat kurang mengetahui peranan para anggota Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Akibatnya secara keseluruhan timbul kesan, (anggota) Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah sekedar sebagai kelompok "koor" yang menyuarakan suara "setuju". Untuk melihat peranan tersebut sebenarnya sulit, yaitu dengan mempelajari daftar inventarisasi masalah (DIM) yang diajukan atas nama fraksi, risalah permusyawaratan, dan membandingkan antara bunyi Rancangan Undang-undang atau Rancangan Peraturan daerah dengan rumusan akhir yang menjadi undang-undang atau Peraturan Daerah. Memang harus diakui, Pemerintah sangat dominan sehingga dalam hal-hal tertentu Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus "mundur" atau "mengalah" untuk keluar dari kemacetan atau keadaan yang akan menyebabkan rancangan tersebut tidak disetujui. Karena itu, hingga saat ini belum pernah terdengar ada Rancangan Undang-undang atau Rancangan Peraturan Daerah yang tidak disetujui Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

4) Pembicaraan Tahap IV (Sidang Paripurna)

Pembicaraan Tahap IV merupakan sidang paripurna terakhir yang diadakan dalam rangka pengambilan keputusan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas Rancangan Peraturan Daerah. Dalam sidang ini akan didengar :

- (a) Laporan hasil kerja Komisi, atau Gabungan Komisi atau Panitia Khusus;
- (b) Pendapat akhir fraksi sebagai pengantar persetujuan Dewan. Pendapat akhir ini dapat disertai berbagai catatan yang lazim disebut "minderheidsnota", dan
- (c) Sambutan Kepala Daerah

Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui tersebut, disampaikan kembali oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan sebagai Peraturan Daerah. Tindak lanjut lainnya seperti permintaan pengesahan (bagi yang perlu disahkan pejabat berwenang) dan penempatan dalam Lembaran Daerah, sepenuhnya diserahkan kepada Kepala Daerah. Terdapat hal yang baru yang menarik dalam penetapan Peraturan Daerah berdasarkan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 yaitu bahwa Peraturan Daerah efektif berlaku setelah ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dan diundangkan dalam Lembaran Daerah, sehingga tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu dari Pemerintah Pusat sebelum pemberlakuannya.

Dalam perjalanan sejarah DPRD prakteknya. Jarang DPRD mengajukan usul rancangan Peraturan Daerah. Tidak seringnya DPRD menggunakan Hak Inisiatifnya dalam tugas perundang-undangan di daerah, hal ini disebabkan antara lain :

(1) Di dalam pasal 19 Undang-undang No. 22 Tahun 1999 antara lain disebutkan bahwa DPRD mempunyai hak untuk inisiatif untuk mengajukan Rancangan Peraturan daerah di mana hak tersebut diatur oleh suatu Surat Keputusan DPRD tentang Peraturan Tata Tertib DPRD. Melihat dari kata Hak atau berhak tersebut berarti DPRD mempunyai hak. Mempunyai hak mengandung makna ada dua pilihan, yaitu dapat dipergunakan atau mungkin tidak mau mempergunakan, tergantung kepada si empunya Hak, di

sini tidak ada keharusan. Jika dihubungkan dengan pengajuan Rancangan Peraturan Daerah atas usul DPRD tersebut, berarti bahwa DPRD dapat mengajukan suatu Rancangan Peraturan daerah atau mungkin pula merasa tidak perlu mengajukan Rancangan Peraturan Daerah. Jadi sama sekali tidak ada keharusan bagi DPRD untuk mengajukan usul Rancangan Peraturan daerah.

- (2) Persyaratan pendidikan untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dianggap masih terlalu rendah. Hal ini bisa dilihat dalam persyaratan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, hanya dituntut berpendidikan serendah-rendahnya Sekolah Lanjutan Atas, cakap membaca dan membaca huruf latin serta yang berpengalaman di bidang kemasyarakatan atau kenegaraan (pasal 43 ayat (1) Undang-undang No. 4 Tahun 1999). Namun dalam kenyataannya, walaupun sudah adanya peningkatan persyaratan pendidikan bagi anggota DPRD, tetapi belum menunjukkan kemampuan/peningkatan dalam usul inisiatif terhadap Rancangan Peraturan Daerah dari DPRD.

Sehingga dengan demikian dapat diambil kesimpulan bahwa tingkat pendidikan bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bukanlah merupakan satu-satunya alasan bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak dapat menggunakan hak inisiatifnya terutama di dalam bidang perundang-undangan di Daerah.

Kekurangmampuan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk merencanakan Rancangan Peraturan Daerah dapat dimaklumi, karena sebagaimana diketahui bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga politik di mana orang yang duduk menjabat sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah wakil-wakil dari organisasi partai politik yang dipilih dari pemuka-pemuka masyarakat yang mempunyai pengaruh besar di dalam masyarakat dengan tidak mengutamakan segi mutu dan kemampuan dari orang-orang tersebut. Maka dari itu, diharapkan untuk masa-masa mendatang agar mutu seorang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ditingkatkan lebih baik lagi penuh daya kreatif, di samping mempunyai kemampuan politis juga harus mempunyai dasar pendidikan yang dimilikinya dan tidak kalah pentingnya pula yaitu diperlukan adanya pendidikan dan latihan yang khusus tentang teknik membuat Peraturan Daerah. Sehingga dengan dimilikinya persyaratan di atas dapat diharapkan agar Rancangan Peraturan Daerah yang diusulkan dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di dalam pembahasannya akan menjadi lebih baik dan sempurna. Dengan melihat tingkat pendidikan dimungkinkan adanya peningkatan dalam merencanakan Rancangan Peraturan Daerah yang diusulkan oleh Kepala Daerah, namun kenyataannya bahwa di dalam pelaksanaan merencanakan baik keputusan Kepala Daerah maupun Rancangan Peraturan Daerah masih diketemukan adanya kesalahan ataupun kekeliruan.

Sehubungan dengan hal-hal tersebut di atas, untuk menciptakan suatu Peraturan Daerah yang baik dan memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, di samping diperlukan pengetahuan yaitu untuk mengetahui masalah/materi yang diatur sekaligus diperlukan juga seni yaitu keahlian mengikhtisar gambaran yang diperoleh, sehingga perumusan dari suatu Peraturan Daerah cukup luwes, tidak mengandung kelemahan-kelemahan dan tidak mengandung kekurangan-kekurangan serta tidak lekas lapuk, yang dapat dipergunakan oleh orang yang tidak bertanggung jawab untuk mengacau tujuan Peraturan Daerah yang dibuat.

Untuk menciptakan suatu Peraturan Daerah yang baik dan memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, maka diperlukan pengetahuan dan keterampilan khusus bagi aparat Pemerintah Daerah dalam pembuatan Peraturan Daerah, dengan memberikan latihan dan keterampilan.

Adapun aparat Pemerintah daerah yang penulis maksudkan di sini adalah mereka yang secara langsung terlibat dalam proses pembuatan Peraturan Daerah, yakni baik para petugas dalam bidang hukum/perundang-undangan sebagai pembantu/Staf Kepala Daerah, maupun anggota Legislatif di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan. Sehubungan dengan hal di atas, M. Solly Lubis menulis sebagai berikut :

Urgensi latihan, keterampilan, termasuk latihan legislative drafting ini, bukan hanya bagi mereka yang bakal menghadapi tugas dalam perundang-undangan, dalam arti pembuatan peraturan saja, tetapi juga bagi mereka yang akan memanfaatkan peraturan itu.

Mereka yang praktis turut dalam proses pembuatan peraturan, ialah para anggota legislatif di badan-badan perwakilan rakyat, mereka yang duduk di bidang legislatif misalnya anggota DPR dalam taraf

pembahasan secara politis atas suatu Rancangan Undang-undang (RUU) menghendaki juga pengertian mengenai legislative drafting.

Mereka yang berfungsi eksekutif, juga mengajukan suatu draft ke badan legislatif juga memerlukan pengertian teknis tentang legislative drafting. Mereka yang bukan berfungsi politis tetapi teknis, misalnya pejabat-pejabat di Biro-biro Hukum di Kantor Kepala Daerah yang memerlukan keterampilan legislative drafting untuk mengexeminate rancangan peraturan (Perda atau SK) sehingga mereka mampu melayani keperluan atasannya. Mereka ini bertugas meneliti apakah suatu draft telah memenuhi syarat, dari segi teknis, baik dari segi formil maupun materiil. Contoh sederhana, misalnya membuat atau meneliti apakah suatu SK telah memenuhi syarat sesuai dengan maksud si pemberi keputusan.

Tidak jauh kiranya dari kebenaran, kalau kami katakan bahwa tidak semua sarjana hukum yang berfungsi dalam kepomongprajaan mempunyai keterampilan legislative drafting, walaupun banyak sekali harapan dan kepercayaan diarahkan kepada mereka untuk membuat draft yang tepat bersendi hukum. Mereka yang dalam jabatan sehari-hari mempergunakan aturan hukum sebagai landasan tindakan dan kebijaksanaannya, juga memerlukan pengertian legislative drafting, karena mereka tidak hanya perlu mempelajari segi materiil dari peraturan, tetapi juga harus mempunyai pengertian dari segi formilnya dan teknisnya.⁴¹

Dengan melalui latihan, di mana diberikan pengetahuan dan keterampilan dalam teknis pembuatan Peraturan Daerah, maka aparat Pemerintah Daerah akan dapat lebih menghayati tugas mereka dan lebih mengetahui apa yang seharusnya mereka kerjakan dan bagaimana cara melaksanakannya sesuai dengan tujuan organisasi di mana mereka mengabdikan diri.

d. Optimalisasi Peran DPRD

Dimensi penting dari perubahan setelah diundangkannya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 adalah menyangkut hubungan antara lembaga

⁴¹ M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Penerbit Alumni, Bandung, 1997, hal. 16-17.

legislatif dan eksekutif di daerah yang berpeluang sangat dinamis. Hubungan ini bernuansa baru yang berbeda sama sekali dengan apa yang telah berlangsung selama sekitar 25 tahun berdasarkan Undang-undang No. 5 Tahun 1974. Jika dulu DPRD merupakan satu kesatuan dengan Kepala Daerah beserta perangkatnya, maka dalam sistem baru ini hal itu tidak dijumpai.

Dalam pasal 14 ayat (1) secara tegas dinyatakan bahwa : "Di daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah". Sementara itu yang dimaksudkan dengan Pemerintah Daerah adalah hanya "Kepala Daerah beserta Perangkat Daerah lainnya". Dari ketentuan ini, kedudukan di antara kedua lembaga tersebut bersifat "sejajar dan sekaligus menjadi mitra" (Pasal 16). Ketentuan ini merupakan ide baru yang konkrit sebagai indikasi adanya misi demokrasi dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. DPRD secara "de yure" menempati posisi yang sangat kuat dan setara dengan kekuasaan eksekutif. Sedangkan secara "de facto" masih harus kita buktikan dalam praktika dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah, apakah lembaga ini benar-benar mampu menciptakan checks and balances dengan pihak eksekutif. Sehingga segala sesuatunya terpulang kembali kepada DPRD itu sendiri untuk mampu tidaknya memainkan peranan yang diharapkan oleh warga masyarakat.

Dari hasil pengamatan sementara pada para anggota DPRD di beberapa daerah selama beberapa bulan setelah pelantikan, tampaknya terjadi

kesenjangan antara yang dimiliki dengan yang dipersyaratkan harus dikuasai sebagai anggota legislatif, yaitu berkaitan dengan aspek visi, misi, wawasan dan pengetahuan konsepsi dan teknis bidang tugas kelegislatifan. Dalam performennya, tidak jarang argumen-argumen yang dikemukakan terkesan kurang logis dan tidak didukung landasan teori serta orientasi ke masa depan, Sangat langka menemukan anggota DPRD yang visioner.

Kalau demikian kondisinya, maka optimalisasi peran DPRD sangat tergantung pada tingkat kualitas anggota DPRD yang upaya peningkatannya dapat dilakukan melalui berbagai cara, yaitu :

1. Sekretariat DPRD melakukan penyediaan tenaga ahli dalam rangka mendukung kelancaran pelaksanaan tugas anggota DPRD (Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Pasal 29 ayat (4)). Tenaga ahli dapat diambil terutama dari para Pakar Perguruan Tinggi terdekat (lokal dan regional) yang memang ahli di bidangnya. Tenaga ahli ini sedapat mungkin terdiri dari orang-orang non partisan yang mempunyai kepedulian tinggi terhadap pemberdayaan DPRD.
2. Mengadakan "semiloka" secara rutin dengan topik-topik aktual, dan mendatangkan pembicaraan dari Perguruan Tinggi, LSM, atau Pejabat Pemerintah yang memang ahli.
3. Mengadakan pelatihan-pelatihan atas inisiatif anggota DPRD sendiri, yang pelaksanaannya dapat bekerjasama dengan Perguruan Tinggi atau Pemerintah Daerah. Hal ini terutama untuk materi-materi keterampilan

dalam penyusunan Peraturan atau kebijakan publik, penyusunan anggaran, dan sebagainya.

4. Penerbitan jurnal "Legislatif Daerah", sebagai sarana peningkatan wawasan dan ajang tukar menukar pengalaman dan informasi. Jurnal ini dapat bersifat bulanan, dwi bulan, tri wulan, dan sebagainya.
5. Melakukan studi banding, baik di dalam maupun di luar negeri untuk menambah pengetahuan tentang penyelenggaraan lembaga legislatif yang baik.
6. Mengadakan kerja sama antar lembaga legislatif daerah, sehingga saling dapat mengisi berbagai kekurangan yang dimiliki.

Namun yang juga tidak kalah pentingnya, optimalisasi peran DPRD ini alangkah baiknya jika dibarengi dengan peningkatan pemahaman mengenai "Etika Politik" bagi anggota DPRD, agar pelaksanaan fungsi-fungsi anggaran, legislasi, dan pengawasan dapat berlangsung secara etis dan proporsional. Dengan pemahaman yang mendalam mengenai etika politik, setiap anggota DPRD tentu akan mampu menempatkan dirinya secara proporsional, baik dalam berbicara maupun bersikap atau bertindak, serta tidak melupakan posisinya sebagai wakil rakyat yang telah memilihnya.

BAB IV

PENUTUP

1. Simpulan

- a. Dalam sejarah perkembangan penyelenggaraan Pemerintahan daerah berdasarkan peraturan yang berlaku di Indonesia, pelaksanaan Otonomi Daerah menunjukkan peningkatan pelaksanaan Otonomi daerah terutama setelah berlakunya Undang-undang No. 22 Tahun 1999.
Kehadiran undang-undang tersebut seyogyanya dimaknai sebagai manifestasi pesan Konstitusi yang termaktub dalam pasal 18 UUD 1945 yang selama era pemerintahan sebelumnya belum diwujudkan secara konsisten. Dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dianggap lebih menampakkan nuansa demokratisasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah. Namun demikian diperlukan sikap kehati-hatian karena materi yang ada dalam undang-undang tersebut masih merupakan ketentuan normatif yang abstrak yang membutuhkan implementasi lebih lanjut. Materi tersebut baru sebatas *das sollen* (apa yang semestinya), sedangkan sebagaimana *das sein*-nya (kenyataannya) masih membutuhkan waktu yang panjang. Di samping itu implementasi dari Undang-undang No. 22 Tahun 1999 ini tidak hanya tergantung kepada keinginan baik dari pusat, tetapi yang tidak kalah pentingnya adalah kemauan keras dari Daerah itu sendiri untuk berotonomi. Kemampuan daerah dan berbagai daya juang yang kuatlah yang akan menentukan masa depan Otonomi Daerah.

- daerah atau mungkin pula merasa tidak perlu mengajukan Rancangan Peraturan Daerah. Jadi sama sekali tidak ada keharusan bagi DPRD untuk mengajukan usul Rancangan Peraturan Daerah.
- (2) Persyaratan pendidikan untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dianggap masih terlalu rendah. Hal ini bisa dilihat dalam persyaratan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, hanya dituntut berpendidikan serendah-rendahnya Sekolah Lanjutan Atas, cakap membaca dan membaca huruf latin serta yang berpengalaman di bidang kemasyarakatan atau kenegaraan (pasal 43 ayat (1) Undang-undang No. 4 Tahun 1999). Namun dalam kenyataannya, walaupun sudah adanya peningkatan persyaratan pendidikan bagi anggota DPRD, tetapi belum menunjukkan kemampuan/peningkatan dalam usul inisiatif terhadap Rancangan Peraturan Daerah dari DPRD.
- (3) Kekurangmampuan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk merencanakan Rancangan Peraturan Daerah disebabkan, karena sebagaimana diketahui bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga politik di mana orang yang duduk menjabat sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah wakil-wakil dari organisasi partai politik yang dipilih dari pemuka-pemuka masyarakat yang mempunyai pengaruh besar di dalam masyarakat dengan tidak mengutamakan segi mutu dan kemampuan dari orang-orang tersebut. Padahal sebagai anggota Dewan di samping mempunyai kemampuan politis diharapkan mempunyai kemampuan dalam bidang perundang-undangan.

(4) Optimalisasi peran DPRD merupakan kebutuhan yang harus segera diupayakan jalan keluarnya, agar dapat melaksanakan tugas, wewenang, hak-haknya secara efektif sebagai lembaga legislatif Daerah. Optimalisasi peran ini sangat tergantung dari kemampuan anggota DPRD. Hasil dari peningkatan kualitas ini dapat diukur dari seberapa besar peran DPRD dari sisi kemitrasejajaran dengan lembaga eksekutif dalam menyiapkan berbagai Rancangan Peraturan Daerah, serta dari kontrol sejauh mana DPRD telah melahirkan pengawasan secara efektif terhadap Kepala Daerah dalam melaksanakan kebijakan publik yang telah ditetapkan.

2. Saran

- a. Dengan melihat semakin pentingnya peran DPRD sebagai badan legislatif Daerah, maka diharapkan agar mutu seorang DPRD ditingkatkan lebih baik lagi penuh daya kreatif, di samping mempunyai kemampuan politis juga harus mempunyai dasar pendidikan yang memadai. Sehingga dengan dimilikinya persyaratan di atas dapat diharapkan agar Rancangan Peraturan Daerah yang diusulkan dari anggota DPRD akan menjadi lebih baik dan sempurna. Di samping itu tidak kalah pentingnya adalah peningkatan pengetahuan, kemampuan dan ketrampilan terhadap petugas Bagian Hukum dan Organisasi dan Tatalaksa Pemerintah Daerah sebagai unsur penting dalam pembuatan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari dari Pemerintah Daerah.

- b. Untuk terwujudnya suatu pembuatan Peraturan Daerah yang lebih baik dan sempurna perlu adanya suatu pedoman tentang pembuatan Peraturan Daerah.
- c. Agar produk legislatif dapat menghasilkan keputusan yang mantap dan bermutu, maka pendekatan secara tidak resmi yang selama ini sering dilakukan terhadap fraksi atau komisi hendaknya dihindari, karena keputusan yang diambil dengan terlebih dahulu melakukan pendekatan secara tidak resmi akan menghasilkan kelemahan-kelemahan karena pembahasan-pembahasan yang dilakukan sifatnya tidak teliti dan hanya formalitas saja, sehingga hasilnya pun tidak obyektif.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Hamid S. Attamimi, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, Pidato Purna Bakti Guru Besar Tetap, 20 September 1993, Fakultas Hukum UI, Jakarta.
- , *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, UI, Jakarta, 1990.
- A. Mukti Fadjar, *Demokrasi Dimensi dan Masalah-masalahnya, Seri HTN dan Politik*, Universitas Brawijaya, 1987.
- Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986.
- Ateng Syafrudin, *DPRD Sebagai Badan Legislatif Daerah Dari Masa Ke Masa*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1991.
- , *Dasar-dasar Perundang-undangan di Indonesia*, Ind. Hill, Jakarta, 1992.
- , *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Azas Desentralisasi Menurut Undang-Undang Dasar 1945, Disertasi*, Unpad, Bandung, 1990.
- , *Hubungan Antara Pusat dan Daerah*, Disertasi, Universitas Padjajaran, 1990.
- , *Sistem dan Teknik Pembuatan Perundang-undangan*, Pusat Penerbitan Universitas Islam Bandung, 1995.
- Bagir Manan, *Sistem Pembuatan Peraturan Perundangan*, LPPM Universitas Islam, Bandung, 1995.
- Bambang, Yudoyono, *Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000.
- Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan Dan Pemeliharaan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988.
- , *Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI) Suatu Pemikiran tentang Peran MPR di Masa Mendatang*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1992.
- Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketata Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000.
- Deliar Noer, *Pengantar Ke Pemikiran Politik*, CV. Rajawali, Jakarta, 1983.

- Irawan Soedjito, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Yayasan Karya Dharma, Jakarta, 1978.
- Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bumi Aksara, Yogyakarta, 1966.
- K. Wantjik Saleh, *Perkembangan Perundang-undangan 1966-1973*, Ichtiar, Jakarta, 1974.
- Krishna D. Darumurti. *Otonomi Daerah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Alumni, Bandung, 1997.
- , *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1983.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan : Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998.
- Marsilam Simanjuntak, *Pandangan Negara Integralistik*, PT. Pustaka Utama, Jakarta, 1994.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1988.
- Parlin M. Mangusong, *Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Salah Satu Sarana Perubahan UUP*, Alumni, Bandung, 1992.
- Philipus M. Hadjon. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- Riwu Kabo, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1982.
- , *Prospek Otonomi Daerah di Negara R.I.*, Rajawali Pcrs, Jakarta, 1991.
- Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000.
- Sri Soemantri, *Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1986.
- Sujanto, *Cakrawala Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, 1988.
- , *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggung Jawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.