

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia disebutkan, bahwa Negara Republik Indonesia menganut sistem konstitusional, yang berarti pemerintahan berdasarkan atas konstitusi (hukum dasar). Mengingat Indonesia sebagai negara hukum (*rechtstaat*) dan bukan sebagai negara yang berdasarkan kekuasaan belaka (*maachstaat*), Reformasi hukum merupakan salah satu amanat penting dalam rangka pelaksanaan agenda reformasi nasional. Di dalamnya tercakup agenda penataan kembali berbagai institusi hukum dan politik, hal ini ditandai dengan dibentuknya berbagai produk peraturan perundang-undangan yang lebih demokratis dan aspiratif yang mencerminkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Salah satu produk peraturan perundang-undangan yang dibentuk tersebut adalah Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam Undang-undang No 4 Tahun 1999 ini diatur tentang susunan dan kedudukan DPRD. Pasal 34 ayat (1) Undang-undang No 4 Tahun 1999 menegaskan bahwa DPRD, sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila.

Setelah dibentuknya Undang-undang No 4 Tahun 1999 maka diikuti dengan dibentuknya Undang-undang Otonomi daerah yaitu Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 ini diatur tentang Bentuk dan Susunan Pemerintah Daerah. Pasal 14 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 Menegaskan bahwa : Di daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah. Sedangkan dalam Pasal 14 ayat (2) ditegaskan bahwa : Pemerintah daerah terdiri atas Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya.

Dari ketentuan di atas terlihat bahwa ada pemisahan tegas antara kekuasaan legislatif yang dipegang oleh DPRD dan kekuasaan eksekutif yang dipegang oleh Kepala Daerah dan perangkat daerah lainnya. Disini juga ditegaskan bahwa DPRD bukanlah bagian dari Pemerintahan Daerah.

Pendapat Sarundajang mengenai DPRD mengatakan bahwa "DPRD sebagai Badan legislatif yang terpisah dari pemerintahan daerah sehingga diharapkan dapat membawa aspirasi masyarakat , memperjuangkan tuntutan dan kepentingan masyarakat. Sehingga rakyat sebagai pemilik (*The Owner*) akan Menempati posisi tertentu."¹

Pandangan widarta mengenai posisi DPRD menyatakan:

Otonomi daerah adalah Jawaban atas kebutuhan pengakuan pluralitas masyarakat. Dengan memaksudkan diri untuk meningkatkan pelayanan masyarakat, terutama agar lebih sesuai dengan apa yang di kehendaki oleh rakyat. Ciri penting dari kebijaksanaan otonomi daerah

¹ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka, Sinar Harapan, Jakarta, 2000 hlm 129

saat ini adalah ditetapkannya Badan legislatif Daerah dalam posisi strategis. Bila pada kebijakan lama DPRD (sebagai badan legislatif) merupakan bagian (integral) dari pemerintahan daerah, maka kebijakan baru DPRD memiliki posisi penting, sesuai pasal 16 ayat (1) dan (2) yaitu :DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. DPRD sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah.²

Dari uraian diatas jelaslah terlihat bahwa dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, maka makin memperkokoh dan menguatkan posisi DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah. Sebagai badan legislatif daerah maka DPRD juga mempunyai fungsi legislatif yang lebih jelas yaitu berfungsi sebagai badan pembuat peraturan perundang-undang. Karena DPRD mempunyai fungsi legislatif, maka untuk itu DPRD juga diberi hak-hak untuk melaksanakan fungsi legislatif tersebut. Diantara hak tersebut adalah hak prakarsa atau hak yang sering disebut sebagai hak inisiatif yaitu hak untuk mengajukan rancangan peraturan daerah yang selama ini masih jarang digunakan oleh DPRD.

Hak inisiatif DPRD dalam pembentukan peraturan daerah hampir diseluruh DPRD di Indonesia jarang digunakan, baik DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten atau kota. Seperti halnya di DPRD lain di Indonesia, di DPRD Kabupaten Musi-Rawas penggunaan hak inisiatif DPRD dalam pembentukan peraturan daerah masih minim. Dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Musi-Rawas, konsep dasar atau rancangan peraturan daerah masih di dominasi oleh eksekutif. Berdasarkan hal tersebut di atas

² Widarta, *Cara Mudah Memahami Otonomi Daerah*, Laper Pustaka Utama,

sehingga disini mendorong penulis untuk mengadakan penelitian bagaimana penggunaan hak inisiatif DPRD kabupaten/kota dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Musi-Rawas.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah, penulis merumuskan permasalahan yaitu : Bagaimana pelaksanaan hak inisiatif DPRD dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Musi-Rawas ?

C. Tinjauan Pustaka

a. Hak Inisiatif

Miriam Budiharjo dalam bukunya yang berjudul Dasar-Dasar Ilmu

Politik menyebutkan fungsi pokok badan legislatif yaitu :

1. Menetapkan *Policy* (kebijaksanaan) dengan membuat undang-undang untuk itu DPRD di beri hak legislatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah dan hak budget.
2. Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga supaya tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan. Kebijakan yang telah ditetapkan. Untuk menyelenggarakan tugas ini badan perwakilan diberi hak kontrol khusus.³

Berdasarkan pendapat tersebut di atas dapat diketahui bahwa salah satu fungsi pokok DPRD adalah *policy* (kebijaksanaan), yang untuk melaksanakan fungsi tersebut, Maka DPRD diberi hak-hak khusus. Pasal 34 ayat (3) Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 menyebutkan hak-hak dari DPRD yaitu :

Yogyakarta, 2001, hlm32.

³ Miriam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1986 hlm 182

- 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 DPRD
- b. Peraturan Daerah

Menurut Josef Riwu Kaho membedakan tugas pokok antara Kepala Daerah dengan DPRD yaitu :

Tugas pokok Kepala Daerah sebagai pelaksana kebijakan daerah atau administrator, sedangkan tugas pokok DPRD adalah menetapkan kebijaksanaan daerah. Kebijaksanaan itu di wujudkan dalam bentuk peraturan daerah maupun anggaran pendapatan dan belanja daerah.⁴

Karena tugas pokok DPRD adalah menetapkan kebijaksanaan daerah merupakan tugas yang tidak ringan, maka Josef Riwu Kaho mengomentari lebih lanjut tentang tugas pokok DPRD yang menyatakan sebagai berikut :

DPRD memiliki beban tugas yang tidak ringan, karena tugas pokoknya adalah bersama-sama dengan kepala daerah menetapkan kebijaksanaan daerah baik berupa peraturan daerah, anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Disamping itu DPRD juga menjalankan fungsi pengawasan atas pelaksanaan kebijaksanaan

⁴ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001 hlm 70.

daerah oleh kepala daerah. Dengan tugas dan fungsi semacam ini DPRD dituntut untuk memiliki kualitas yang memadai.⁵

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan oleh Josef Riwu Kaho diatas dapat dikatakan bahwa kedudukan DPRD, adalah benar-benar sebagai badan legislatif daerah, karena fungsi dari DPRD salah satunya adalah membentuk kebijaksanaan daerah yang diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah. Pasal 34 ayat (2) butir d Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 menyebutkan tugas dan wewenang DPRD Kabupaten adalah : Bersama dengan Gubernur, Bupati atau Walikota membentuk Peraturan Daerah.

Fungsi pembuatan peraturan daerah merupakan fungsi utama dan asli DPRD sebagai badan legislatif daerah, melalui fungsi pembuatan peraturan daerah, DPRD menunjukkan warna dan karakter serta kualitasnya, baik secara material maupun secara fungsional. Kadar atau mutu peraturan daerah yang di hasilkan DPRD menjadi ukuran kemampuan DPRD tersebut dalam menjalankan fungsinya serta menjamin eksistensinya. Dalam hal pembuatan peraturan daerah, DPRD dituntut untuk berperan aktif dalam menggunakan hak inisiatif untuk mengajukan suatu rancangan peraturan daerah.

Salah satu doktrin hukum menyatakan bahwa hukum tumbuh dan berkembang dari masyarakat dari dan dalam masyarakat. Dengan demikian setiap hukum yang telah tercipta akan selalu dituntut untuk menyesuaikan diri dengan pertumbuhan dan perkembangan di dalam masyarakat. Sementara itu, teori pembentukan hukum mencatat bahwa hukum yang terbentuk itu pada dasarnya merupakan perpaduan yang kompromisme sebagai suatu kesepakatan antara politik hukum dan kesadaran hukum masyarakat. Politik hukum muncul dari pihak pemerintah yang bersumber dari hasil penelitian dan data yang lengkap. Sedangkan kesadaran hukum masyarakat dalam struktur

⁵ *Ibid*, hlm 71.

negara demokrasi ini di salurkan melalui lembaga perwakilan rakyat dalam hal ini DPRD.⁶

Dari uraian tersebut di atas dapat diketahui bahwa DPRD sebenarnya merupakan wadah penyalur aspirasi rakyat. Sebagai wadah penyalur aspirasi rakyat seharusnya DPRD lebih aktif dalam menyampaikan aspirasi rakyat, misalnya mengajukan rancangan peraturan daerah harus lebih aktif. Pada prakteknya DPRD sekarang ini tidak lagi mempunyai monopoli dalam pembuatan suatu peraturan daerah. Hampir sebagian besar peraturan daerah, konsep dasarnya atau rancangan peraturan daerah berasal dari eksekutif sedangkan peraturan daerah berasal dari DPRD dapat dihitung dengan jari.

Menurut B.N Marbun keadaan tersebut disebabkan karena kualitas DPRD baik secara individual maupun melembaga masih kurang, dengan kata lain dalam penyusunan peraturan daerah ini menuntut kualitas dan dedikasi yang prima dari setiap anggota DPRD.⁷

Untuk melaksanakan fungsinya DPRD dituntut mempunyai kualitas dan dedikasi yang tinggi dari anggota DPRD, sehingga DPRD dapat memunculkan ide-ide yang cemerlang yang diwujudkan dalam pengusulan suatu rancangan peraturan daerah.

J“Lebih lanjut B.N Marbun mengomentari bahwa, kalau dikaji secara mendasar, maka kunci kegagalan DPRD baik sebagai lembaga maupun anggota dalam merealisasi hak prakarsa sedikit banyak karena panjangnya proses birokrasi serta batasan yang cukup berat sesuai dwengan ketentuan

⁶ B.N. Marbun. *DPRD, Pertumbuhan Masalah dan Masa Depan*, Erlangga, Jakarta, 1994, hlm 105

⁷ *Ibid*, hlm 107

perundangan yang berlaku.”⁸

Menurut peraturan tata tertib DPRD secara umum untuk merealisasikan hak prakarsa ini harus memenuhi syarat sebagai berikut :

1. Sekurang-kurangnya 5 (lima) orang anggota yang tidak hanya terdiri dari 1 (satu) fraksi dapat mengajukan suatu usul prakarsa pengaturan suatu urusan daerah.
2. Usul prakarsa dimaksudkan seperti disampaikan kepada pimpinan DPRD disertai dengan penjelasan tertulis serta rancangan peraturan daerah.
3. Usul prakarsa tersebut oleh pimpinan DPRD diampaikan kepada sidang pleno DPRD, setelah dapat pertimbangan dari panitia musyawarah.
4. Dalam sidang pleno para pengusul diberi kesempatan memberi penjelasan lisan atas usul prakarsanya
5. Pembicaraan mengenai suatu usul prakarsa dilakukan dengan memberi kesempatan kepada :
 - a. Anggota DPRD lainnya untuk memberikan pandangannya.
 - b. Kepala Daerah untuk menyampaikan pendapatnya
 - c. Para pengusul memberikan jawaban atas pandangan para anggota dan pendapat Kepala Daerah.
6. Pembicaraan diakhiri dengan keputusan DPRD yang menerima atau menolak prakarsa-prakarsa tersebut.

⁸ *Ibid*, hlm 109

7. Tata cara pembahasan rancangan peraturan daerah usul prakarsa DPRD dilakukan menurut prosedur dan tingkat-tingkat pembahasan seperti yang berlaku pada pembahasan rancangan Peraturan Daerah yang lain.

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mengkaji pelaksanaan hak inisiatif DPRD dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Musi-Rawas.

E. Manfaat penelitian

1. Bagi ilmu Pengetahuan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai sarana bahan referensi dalam ilmu hukum khususnya hukum tata negara.

2. Bagi Instansi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai sumbang saran kepada DPRD dalam rangka meningkatkan pemberdayaan DPRD dalam pelaksanaan hak inisiatifnya dalam pembentukan suatu peraturan daerah.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

- a. Penelitian Kepustakaan

Suatu Penelitian yang dilakukan dengan cara membaca dan mempelajari bahan-bahan atau data tertulis, baik berupa Peraturan

perundang-undangan, Peraturan Daerah, Litertur, Makalah yang berkaitan dengan permasalahan yang di teliti.

b. Penelitian lapangan

Penelitian ini dimaksudkan sebagai suatu proses pengumpulan data di lapangan yang ada kaitannya dengan masalah yang di teliti.

2. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi Pustaka

Data Sekunder adalah data yang di peroleh melalui studi pustaka yang berupa bahan hukum Primer, Sekunder, Tersier.

b. Studi lapangan

Data Sekunder adalah data yang diperoleh dari lapangan.

Dengan wawancara atau tanya jawab dengan responden yang di perlukan untuk mencari keterangan atau pendapatnya mengenai objek penelitian, yang nantinya teknis pelaksanaan wawancara ini dilakukan.

3. Lokasi Penelitian dan Responden

Guna mendapatkan bahan untuk penelitian skripsi, tempat pelaksanaan penelitian dalam rangka memperoleh data penyusunan skripsi ini adalah bertempat di DPRD Kabupaten Musi-Rawas dan sebagai responden adalah Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Musi-Rawas atau Sekretaris Dewan Perwakilan rakyat Daerah

4. Teknik Pengolahan Data

Data yang diperoleh dari penelitian tersebut disusun secara sistematis dan logis untuk mendapatkan gambaran umum tentang

pelaksanaan hak inisiatif DPRD Kabupaten Musi-Rawas dalam pembentukan Peraturan Daerah.

5. Analisis Data

Data dianalisis secara yuridis kualitatif untuk menemukan unsur-unsur pokok yang digunakan untuk menjawab permasalahan penelitian.