

**KEMANDEGAN HAK INISIATIF  
DPRD KOTA PALANGKA RAYA**  
(Analisis Dari Tahun 2004 – 2006)

**T E S E S**

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh  
Gelar Magister (S2) Pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum  
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta



Oleh

Nama : ABDUL KHAIR  
NIM : 05 912 082  
Program Studi : Ilmu Hukum

**PROGRAM PASCASARJANA ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
TAHUN 2007**

---

**HALAMAN PERSETUJUAN**

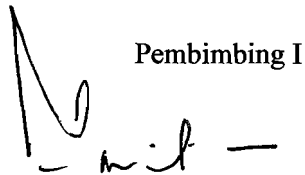
**KEMANDEGAN HAK INISIATIF  
DPRD KOTA PALANGKA RAYA  
(Analisis Dari Tahun 2004 – 2006)**

Disusun Oleh :

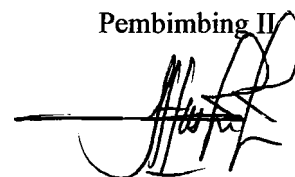
Nama : ABDUL KHAIR  
NIM : 05 912 082

Telah dilakukan pembimbingan dan dinyatakan layak untuk diajukan  
Dihadapan Tim Penguji Teses Program Magister (S-2) Ilmu Hukum  
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta  
Tahun 2007

Menyetujui :

Pembimbing I  


Prof. Dr. H. DAHLAN THAIB, S.H, M.Si

Pembimbing II  


SRI HASTUTI PUSPITASARI, SH, M.Hum

Mengetahui :  
Ketua Program Studi  
Magister (S2) Ilmu Hukum



Dr. RIDWAN KHAIRANDI, SH, MH.

**HALAMAN PENGESAHAN**

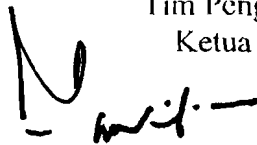
**KEMANDEGAN HAK INISIATIF  
DPRD KOTA PALANGKA RAYA  
(Analisis Dari Tahun 2004 – 2006)**

Disusun Oleh :

Nama : ABDUL KHAIR  
NIM : 05 912 082

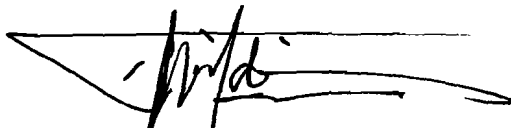
Telah dipertahankan Didepan Dewan Penguji  
Pada Tanggal 27 April 2007  
Dan Dinyatakan Lulus

Tim Penguji  
Ketua :



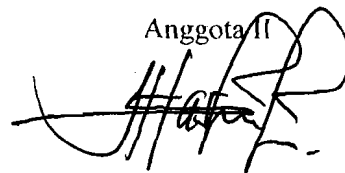
**Prof. Dr. H. DAHLAN THAIB, SH, M.Si**

Anggota I



**Dr. SYAIFUDIN, SH, M.Hum**

Anggota II



**SRI HASTUTI PUSPITASARI, SH, M.Hum**

Mengetahui :  
Ketua Program Studi  
Pascasarjana Ilmu Hukum



**Dr. RIDWAN KHAIRANDI, SH, MH.**

## **PERSEMBAHAN**

*Teses yang sederhana ini kupersembahkan untuk :*

- 1. Kedua orang tuaku, yang mendidik dan membesarkanku*
- 2. Saudara-saudaraku, yang telah banyak berkorban*
- 3. Kedua Pembimbing yang selalu membimbing*
- 4. Seluruh Dewan Penguji*
- 5. Semua Guru, Dosen-dosen S1 dan S2*
- 6. Seluruh Staf Tata Usaha Pascasarjana*
- 7. Semua kawan-kawan seangkatan*
- 8. Semua orang yang telah berjasa dalam kehidupan-ku*
- 9. Tetangga-disekitar Kos yang telah banyak membantu*

*Ya Allah Muliaikanlah Mereka  
Sebagaimana Engkau memuliakan Rasul-Rasul-Mu*

## **MOTTO**

*Berjalan Sampai kebatas*

*Berlayar sampai kepulau*

*Belajar Sampai Tamat*

*“ ... Allah pasti akan mengangkat orang yang beriman dan  
berpengatahuan (berilmu) diantaramu beberapa tingkat lebih tinggi .... ”*

**(Q.S. Al-Mujadillah : 11)**

## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, yang maha pemurah lagi maha penyayang. Atas berkat rahmat-Nya penulis dapat menyelesaikan teses ini. Hanya Dia-lah sumber dari segala sumber ilmu pengetahuan, Dia memiliki jangkauan ilmu yang sangat luas. Dibandingkan dengan ilmu-Nya, maka ilmu yang Dia berikan kepada penulis ibarat setitik air di Semudera yang luas. Kemudian shalawat dan salam semoga dilimpahkan kepada Nabi Muhammad SAW. pembawa risalah Islam yang telah tersebar keseluruh penjuru dunia.

Kiranya sepantasnyalah penulis menghaturkan keharibaan terima kasih yang tiada terhingga kepada kedua orang tua, yang telah mengasuh dan mendidik penulis. Kedua orang tua penulis seringkali mengorbankan kepentingan pribadi, demi kepentingan ananda semasa menjalani pendidikan dari tingkat dasar sampai kejenjang yang lebih tinggi.

Juga kepada saudara-saudara penulis, Drs. H. M. Irkani, SH, MH., Bulkiah, S.Ag dan Khairil Anwar, yang juga banyak membantu penulis dalam segala hal, sehingga penulis bisa berhasil seperti sekarang ini. Atas budi yang baik itu, penulis tidak mampu mambalasnya, semua penulis serahkan kepada Allah SWT, dan semoga semua dicatat sebagai amal Shaleh disisi Allah.

Kepada yang terhormat Bapak Prof. Dr. H. Dahlan Thaib, SH, M.Si sebagai Pembimbing I dan Ibu Sri Hastuti Puspitasari, SH, M.Hum, sebagai

Pembimbing II, yang sangat terpelajar, pada kesempatan ini penulis menghaturkan terima kasih yang tak terhingga atas bimbingan beliau dalam menyelesaikan tugas ini. Ditengah kesibukan beliau tiada henti-hentinya memberikan bimbingan dan saran-saran kepada penulis. Jasa dan kebaikan beliau tidak dapat penulis balas, karena itu kepada Allah SWT penulis mohon kiranya Dia berkenan melimpahkan pahala-Nya yang tiada terhingga kepada beliau, Amin.

Penulis tidak melupakan jasa guru-guru mulai di Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, Dosen-dosen S1 dan semua dosen Pascasarjana Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, yang telah banyak memberikan ilmu pengetahuan sehingga penulis dapat merampungkan Program Magister Ilmu Hukum tepat pada waktunya. Semoga Allah membalas kebaikan beliau semua, Amin.

Ucapan terima juga kasih penulis sampaikan kepada Pengelola Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Ketua Program, Dr. Ridwan Khairandy, SH, MH dan Sekretaris Program, Sri Hastuti Puspitasari, SH, M.Hum beserta staf. Untuk mas Sutik, mba Atik, Eka, Elmy, Azhari, Ismanto, dan Zuri Ikhwanta, yang banyak membantu penulis dalam menyelesaikan study ini. Semoga Allah s.w.t berkenan membalas kebaikan mereka. Amin.

Ucapan terima kasih juga diucapkan kepada Ketua STAIN Palangka Raya, Drs. H. Ahmad Syar'i, M.Pd, juga kepada Drs. H. Normuslim, M.Ag,

Drs. Sardimi, M.Ag, Drs. Jirhanuddin, M.Ag, dan Drs. Mazrur, M.Pd, serta seluruh kawan-kawan dosen maupun staf Tata Usaha STAIN Palangka Raya, tanpa bantuan dan dukungan baik moral maupun material dari beliau semua penulis sulit untuk berhasil. Semoga Allah membalas atas kebaikan mereka semua. Amin.

Selanjutnya penulis mengucapkan terima kasih kepada kawan-kawan yang juga berangkat kuliah ke tanah Jawa, Gito Supriadi, Abdul Azis, Asmawati di UNY, dan Ali Sadikin di UII, Azhari (UMS), andil mereka sangat besar kepada penulis, mereka banyak membantu penulis terutama dalam memberi motivasi ketika penulis menghadapi kesulitan. Semoga Allah berkenan membalas kebaikan mereka. Amin.

Penulis tidak dapat melupakan kawan-kawan angkatan September 2007 Agus Wijayanto, Camellia Malik, Sigit Sumarlan, David Yudha Chandra, Supandrio, Afifah Riansari, Desmarani Helfisar, Joko Indarto, Fadly Isman Ramby, Lysa Lusiana Dwi, Hermawan Setiaji, Umi Muslimah, Feri Firmansyah, Anton Moelyatno, Noor Jalal, Grace Sri Astuti, Sri Retnaningsih, Rinna Mariati, Amar Ma'ruf, Sri Sangadatun, Hasan Joffres, Sahirno Soebagio, Lingga Setiawan, Siswanto Sastrowijoto dan Dwi Indah Wilujeng, yang semua lucu-lucu, centil-centil dan kritis dalam berpikir, semoga semua sukses dalam menyelesaikan S2 dan suatu saat bertemu lagi di Program Doktor. Amin.

Untuk keluarga Bapak Sentot, Ibu Maniar dan keluarga ibu Esti, mba Chandra, atas jasa-jasa beliau sewaktu penulis sedang sakit dirantau orang,



beliau juga sering memberikan petunjuk-petunjuk dan nasehat, juga pa Sabdo yang selalu mengajak penulis ke Mesjid dan pengajian. Atas semua kebaikannya, mudahan mendapat pahala yang berlipat ganda dari Allah s.w.t. Amin.

Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada seluruh kawan-kawan yang telah membantu keberhasilan penulis dalam merampungkan Program Pascasarjana Ilmu Hukum pada Universitas Islam Yogyakarta, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu. Atas kebaikan mereka semua, penulis hanya dapat menyerahkan kepada Allah s.w.t.,Amin.

Kepada Allah s.w.t. penulis memanjatkan do'a, semoga Dia berkenan menerima hasil karya ini sebagai amal ibadah penulis kepada-Nya dn semoga pula teses ini bermanfaat bagi mereka yang membacanya. Amin.

Yogyakarta, 2007

Penulis,

**ABDUL KHAIR**

## ABSTRAK

Salah satu fungsi DPRD adalah fungsi legislasi, yaitu fungsi DPRD dalam membentuk Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah, baik walikota ataupun bupati. Usul Rancangan Peraturan Daerah bisa datang dari walikota, bisa juga datang dari DPRD Kabupaten/Kota, jika datang dari DPRD disebut dengan hak inisiatif.

Hak Inisiatif DPRD diatur dalam 1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, pada pasal 80; 2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada pasal 44 ayat (1); 3) Peraturan Pemerintah RI Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD; 4) Khusus untuk DPRD Kota Palangka Raya diatur dalam Keputusan DPRD Kota Palangka Raya Nomor 188.4.43/16/DPRD/2005 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Palangka Raya Periode 2004 – 2009.

Hak inisiatif ini sangat penting, karena melalui hak ini DPRD dapat memperjuangkan aspirasi masyarakat yang diwakilinya, akan tetapi dalam kenyataannya DPRD Kota Palangka Raya sampai saat ini belum dapat merealisasikan hak inisiatifnya.

Permasalahan dalam penelitian ini :1) Mengapa DPRD Kota Palangka Raya belum dapat mengimplementasikan hak inisiatifnya ; dan 2) Apa solusi yang harus ditempuh oleh DPRD Kota Palangka Raya agar dapat mengimplementasikan hak inisiatif.

Penelitian ini cukup menarik untuk diteliti karena pemilu legislatif tahun 2004 dilaksanakan secara langsung sehingga anggota DPRD yang terpilih sudah sesuai dengan keinginan masyarakat, disamping itu juga anggota DPRD Kota Palangka Raya hasil pemilu 2004 tingkat pendidikannya mayoritas sarjana, dengan adanya fenomena ini diharapkan mereka punya kualitas yang tinggi.

Jenis penelitian yang digunakan dalam menyusun teses ini adalah normatif dan emperis, dalam hal ini penulis mengambil sumber data dari kepustakaan dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier kemudian penulis membandingkannya dengan yang ada dilapangan. Teknik pengumpulan data adalah dengan wawancara, angket dan dokumentasi. Metode pendekatan yang dipakai adalah penelitian hukum normatif dengan metode pendekatan teorites, yuridis dan politis.

Penelitian ini berhasil menjawab masalah-masalah penelitian, dan menyimpulkan sebagai berikut:

Hak Inisiatif DPRD Kota Palangka Raya sampai saat ini belum dapat diimplementasikan, kendala-kendalanya adalah :

1. Kendala-kandala interin, Yaitu :
  - a. Pemahaman anggota DPRD Kota Palangka Raya tentang Legal Drafting masih rendah. Dari 25 anggota DPRD Kota Palangka Raya hanya 4 (empat) orang atau 16 % yang menyatakan paham.
  - b. Faktor tingkat dan latar belakang pendidikan.  
Untuk tingkat pendidikan masih ada yang berpendidikan SLTA yaitu 7 orang atau 28 %, Strata 1 ada 17 orang atau 68 % dan Strata 2 ada 1 orang atau 4 %. Selanjutnya latar belakang pendidikan ternyata banyak yang berpendidikan sarjana non hukum yaitu 22 orang atau 88 %, sedangkan yang berpendidikan sarjana hukum hanya 3 orang atau 12 %.
  - c. Banyaknya anggota DPRD Kota Palangka Raya yang rangkap jabatan, jumlahnya ada 17 orang atau 68 %. Pada umumnya mereka yang rangkap jabatan ini punya usaha bisnis, seperti CV, PT dan usaha lainnya. Akibat jabatan rangkap ini mereka tidak terlalu fokus terhadap tugas-tugas sebagai anggota DPRD.
2. Kendala-kandala ekstren, yaitu :
  - a. Banyaknya Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh eksekutif sehingga anggota DPRD Kota Palangka Raya tidak termotivasi lagi untuk membuat Reperda.
  - b. Eksekutif mempunyai aparat yang lengkap sedangkan DPRD tidak mempunyai aparat yang lengkap.

Adapun langkah-langkah yang harus dilakukan oleh DPRD Kota Palangka Raya agar dapat mengimplementasikan hak inisiatifnya adalah :

1. Perlu diadakan Pendidikan dan Pelatihan tentang Teori Perundang-undangan dan Teknik Pembuatan Perundang-undangan, sesuai dengan saran yang disampaikan oleh DPRD Kota Palangka Raya. Alasannya adalah walaupun anggota DPRD Kota Palangka Raya mayoritas sarjana, akan tetapi mereka terdiri dari berbagai bidang disiplin ilmu.
2. Anggota DPRD Kota Palangka Raya yang mempunyai rangkap jabatan agar supaya lebih fokus kepada pekerjaan sebagai anggota DPRD sesuai dengan sumpah atau janji yang diucapkan sebelum memangku jabatan. Oleh sebab itu sebagai anggota DPRD harus mengutamakan kepentingan umum dari pada kepentingan pribadi.
3. DPRD Kota Palangka Raya perlu meningkatkan kinerjanya sehingga dapat merealisasikan hak inisiatif untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat yang diembannya. Oleh sebab itu anggota DPRD Kota Palangka Raya jangan cuma menunggu Rancangan Peraturan Daerah yang datang dari Eksekutif, karena Rancangan Perda yang datang dari eksekutif lebih memperhatikan kepentingan pemerintah.

## DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN PERSETUJUAN .....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	iv
HALAMAN MOTTO .....	v
KATA PENGANTAR .....	vi
ABSTRAK .....	ix
DAFTAR ISI .....	xii
DAFTAR TABEL .....	xv
<b>BAB. I. PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	10
C. Tujuan Penelitian .....	11
D. Karangka Teori .....	11
1. Teori Demokrasi .....	12
2. Teori Lembaga Perwakilan .....	21
3. Teori Pembentukan Perda .....	29
4. DPRD di Indonesia .....	36
E. Metode Penelitian .....	42
F. Sistematika Penulisan .....	45
<b>BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, LEMBAGA PERWAKILAN DAN PERATURAN DAERAH</b>	
A. Tinjauan Tentang Demokrasi .....	47
1. Pengertian dan Syarat Demokrasi .....	47

2. Perkembangan Demokrasi di Indonesia .....	53
a. Periode Demokrasi Masa Revolusi Kemerdekaan ....	54
b. Periode Demokrasi Liberal .....	55
c. Periode Demokrasi Terpimpin .....	58
d. Periode Demokrasi Orde Baru .....	59
3. Demokrasi Pancasila .....	61
<b>B. Lembaga Perwakilan di Indonesia</b>	
1. Lembaga Perwakilan secara Umum .....	64
2. Lembaga Perwakilan di Daerah .....	71
3. Kedudukan dan Fungsi DPRD .....	77
4. Tugas dan Wewenang DPRD .....	80
5. Hak dan Kewajiban DPRD .....	81
<b>C. Peraturan Daerah</b>	
1. Pengertian Peraturan Daerah .....	84
2. Asa-Asas Peraturan Daerah .....	86
3. Materi Muatan Peraturan Daerah .....	90
4. Kedudukan Peraturan Daerah dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan .....	93
5. Fungsi Peraturan Daerah .....	96

### BAB III. KEMANDEGAN HAK INISIATIF DPRD KOTA PALANGKA RAYA

A. Gambaran Umum DPRD Kota Palangka Raya .....	99
1. Anggota DPRD Kota Palangka Raya .....	99
2. Fraksi-Fraksi .....	102
3. Alat Kelengkapan .....	105
4. Sekretariat .....	122
B. Kinerja DPRD Kota Palangka Raya dibidang Legislasi .....	124

C. Hak Inisiatif di DPRD Kota Palangka Raya .....	133
1. Pengaturan Hak Inisiatif pada UUD, UU dan Tata Tertib	133
2. Macetnya Hak Inisiatif DPRD Kota Palangka Raya .....	136
D. Kendala-Kendala dalam Pelaksanaan Hak Inisiatif	
DPRD Kota Palangka Raya .....	138
1. Kendala Internal .....	140
2. Kendala Eksternal .....	148
E. Pemecahan Masalah .....	150
BAB IV PENUTUP	
A. Kesimpulan .....	154
B. Saran-Saran .....	156
DAFTAR PUSTAKA .....	159
LAMPIRAN .....	

## DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1 : Daftar Nama-nama Anggota DPRD Kota Palangka Raya Masa jabatan Tahun 2004 – 2009 .....	101
Tabel 2 : Susunan Pimpinan dan Keanggotaan Fraksi-Fraksi DPRD Kota Palangka Raya Masa jabatan Tahun 2004 – 2009	104
Tabel 3 : Susunan Panitia Musyawarah .....	109
Tabel 4 : Komposisi Komisi DPRD Kota Palangka Raya .....	112
Tabel 5 : Komposisi Badan Kehormatan .....	117
Tabel 6 : Susunan Panitia Musyawarah .....	119
Tabel 7 : Susunan Keanggotaan Sekretariat .....	122
Tabel 8 : Perda Kota Palangka Raya Tahun 2004 .....	124
Tabel 9 : Perda Kota Palangka Raya Tahun 2005 .....	129
Tabel 10 : Perda Kota Palangka Raya Tahun 2006 .....	131
Tabel 11 : Pendidikan dan Pengalaman DPRD Kota P. Raya .....	139
Tabel 12 : Pemahaman Anggota DPRD Terhadap Legal Drafting ....	141
Tabel 13 : Tingkat Pendidikan DPRD Kota Palangka Raya .....	145
Tabel 14 : Latar Belakang Pendidikan DPRD Kota P. Raya .....	146
Tabel 15 : Rangkap jabatan DPRD Kota Palangka Raya .....	147

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Dalam sistem pemerintahan demokrasi, lembaga perwakilan rakyat merupakan unsur yang paling penting di samping unsur-unsur lainnya seperti, sistem pemilihan, persamaan di depan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan sebagainya. Setiap sistem demokrasi adalah ide bahwa warga negara seharusnya terlibat dalam hal tertentu dibidang pembuatan keputusan mereka di lembaga perwakilan.<sup>1</sup>

Dibandingkan dengan demokrasi di Yunani, demokrasi di Inggris sejak lahirnya *Magna Charta* (1215), dan lahirnya demokrasi di Amerika Serikat sejak pengumuman kemerdekaan 4 Juli 1776 dan diperkokoh dalam konstitusinya (1787), maka proklamasi Kemerdekaan Indonesia 1945 berikut penjelmaan demokrasi dalam Pancasila dan UUD 1945 relatif masih muda usianya. Namun sebenarnya benih-benih dan pengalaman kehidupan berdemokrasi di Indonesia telah ada dan hampir di semua suku, marga, dusun, dan kerajaan di nusantara.

Berdasarkan sejarah, maka periode 1950 – 1957 sebagai era paling demokratis dalam kehidupan politik karena eksekutif bergantung hidupnya

---

<sup>1</sup> Lyman Tower Sarjen, *Ideologi Politik Kontemporer*, Gramedia, Jakarta, 1981, hal.44, Lihat juga Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, Edisi II, 2000, hal.1.



pada dukungan DPR. Gambaran mengenai aktivitas DPR itulah yang dijadikan tolok ukur bagi adanya demokrasi. Tetapi kekuatan lain yang tidak menyukai sistem perlementer itu kemudian berhasil mengakhiri kekuatan perlemen pada tahun 1959, setelah Indonesia mengalami ketidakstabilan politik dari tahun 1957 hingga tahun 1959.<sup>2</sup>

Memang dalam kenyataannya negara yang baru merdeka dan masih berkembang, masih sering melakukan pelanggaran HAM. Praktek-praktek pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia itu menjadi perdebatan serta menarik perhatian PBB, dan ini mendorong dilaksanakannya *Konferensi International Commission of Jurist* tahun 1965 di Bangkok yang berhasil merumuskan enam syarat agar suatu negara dapat disebut sebagai negara demokrasi,<sup>3</sup> yaitu :

1. Perlindungan konstitusional terhadap hak-hak asasi manusia dalam arti bahwa konstitusi, selain menjamin hak-hak individu, harus menentukan pula cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak.
3. Pemilihan umum yang bebas.
4. Kebebasan untuk menyatakan pendapat.
5. Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi.
6. Pendidikan kewarganegaraan.

Jika mengikuti konsep yang dirumuskan *Konferensi International Commission of Jurist* di Bangkok itu, berarti salah satu ciri negara demokrasi

---

<sup>2</sup> Daniel S Lev dalam Amir Santoso, *Demokrasi dan DPR: Agenda Masa Depan*, Dalam Bunga Rampai *Fungsi Legaslatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Editor Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong, , Rajawali Press , Jakarta, 1993, hal. 41.

<sup>3</sup> Dell Gilette Hitchner and Carol Levine, dalam Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta, 1987, hal. 9.

adalah bahwa negara tersebut haruslah memiliki lembaga perwakilan rakyat yang pengisiannya berdasarkan pemilihan umum. Dalam perkembangan sejarah demokrasi, lembaga perwakilan sudah merupakan bagian dari perjalanan demokrasi itu sendiri, yang telah dimulai sejak pemerintahan Yunani.

Di Indonesia lembaga perwakilan rakyat tersebut diberi nama Dewan Perwakilan Rakyat atau (DPR). Pengadaan DPR dimaksudkan untuk memenuhi unsur negara demokrasi yang mulai abad ke 19. Dalam hal ini Logemann berpendapat “unsur negara Republik Indonesia yang memenuhi legitimasi suatu negara abad ke-19 dalam sistem pemerintahan negara berdasar UUD 1945, ialah adanya Dewan Perwakilan Rakyat”.<sup>4</sup>

Lembaga Perwakilan Rakyat boleh terdiri dari satu kamar atau dua kamar (*bicameral*). Ada yang disebut parlemen atau legislatif dan namanyapun mungkin *Congres, House of Commons, Diet, Knesset, Bundestag*, atau Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Apapun sebutan dan namanya namun yang pokok adalah keberadaan Lembaga Perwakilan Rakyat merupakan hal yang sangat esensial karena ia berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat. Lewat Lembaga Perwakilan

---

<sup>4</sup> Pendapat Logemann dikutip dari disertasi A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi dipertahankan pada tanggal 12 Desember 1990, pada Fak. Hukum UII, Jakarta, hal.109.

Rakyat inilah aspirasi rakyat ditampung kemudian tertuang dalam berbagai macam kebijakan umum yang sesuai dengan aspirasi rakyat.<sup>5</sup>

Para pakar ilmu politik yakin bahwa sistem perwakilan merupakan cara terbaik untuk membentuk "*Representative Government*". Cara ini menjamin rakyat tetap ikut serta dalam proses politik tanpa harus terlibat sepenuhnya dalam proses itu. Duduknya seseorang di lembaga perwakilan, baik itu karena pengangkatan maupun melalui pemilihan umum mengakibatkan timbulnya hubungan si wakil dengan yang diwakili.

Ada dua teori klasik tentang hakekat hubungan wakil dengan terwakili yang terkenal, yaitu teori mandat dan teori kebebasan.<sup>6</sup> Dalam teori mandat, wakil dilihat sebagai penerima mandat untuk merealisasikan kekuasaan terwakili dalam proses kehidupan politik. Bagi terwakili teori ini lebih menguntungkan karena wakil dikontrol terus menerus. Perbedaan pandangan antara wakil dengan terwakili dapat mengakibatkan menurunnya reputasi wakil.

Dalam teori kebebasan, wakil dapat bertindak tanpa tergantung atau terikat secara ketat dari terwakili. Menurut teori ini si wakil adalah orang-orang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat

---

<sup>5</sup> Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, Edisi II, 2000, hal.1.

<sup>6</sup> Austin Ranney, *The Governmant of Man*, dalam Dahlan Thaib, *Ibid.*, hal.2

yang diwakilinya, sehingga wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat. Berlawanan dengan teori mandat, maka logika teori kebebasan wakil lebih terfokus pada operasionalisasi tugas wakil itu sendiri.

Adanya kemungkinan bahwa terwakili merasa tidak terwakili beberapa atau sejumlah masalah karena ketidakfahamannya dengan wakil tidak dapat dielak dalam teori ini. Namun tidaklah berarti bahwa tidak ada hak terwakili untuk mengontrol tindakan wakilnya yang tidak berfungsi. Hanya saja kontrol itu tidak berlangsung secara terus menerus. Dalam hal ini terwakili masih dapat menghukum wakilnya dalam pemilu berikutnya dengan jalan tidak memilih lagi.

Iklm politik saat ini memang sudah lebih baik dari masa-masa lampau, tetapi secara keseluruhan masih belum kondusif terhadap perkembangan mekanisme demokrasi yang kita harapkan. Masih ada kecenderungan menampilkan sikap menang-menangan pada sementara pihak pemegang kekuasaan, masih adanya sikap hanya mengabdikan pada kekuasaan pejabat-pejabat pelaksanaan negara, budaya *ewuh pakewuh* yang mengaburkan kemampuan berpikir jernih, obyektif dan progresif. Semua itu berbau ke dalam sistem dan *outputnya* adalah iklim politik yang tidak

menguntungkan bagi berkembangnya mekanisme politik yang mendorong semua komponen berfungsi dengan baik termasuk DPR.<sup>7</sup>

Akibatnya akhir-akhir ini pers, mahasiswa, dan masyarakat sering menyoroti dan menilai kedudukan, fungsi dan tugas DPR hanya sebagai “Tukang Stempel” atau “Lembaga Stempel” atas keinginan dan kehendak politik pemerintah atau pihak eksekutif.<sup>8</sup>

Sepintas lalu, bagi mereka yang kurang mengerti dan memiliki data, pengalaman serta pengetahuan tentang cara kerja DPR secara lengkap, penilaian itu seakan-akan benar dan tentunya akan dapat menimbulkan salah tafsir. Mungkin beberapa anggota DPR sendiri akan bertanya, mengapa hal itu terjadi. Padahal dalam praktek kerja dan hasil kerjanya, sesuai ketentuan UUD 1945 dan Peraturan Tata Tertib DPR, lembaga tersebut telah mencoba bekerja keras dan fungsional. Memang tidak tertutup kemungkinan bahwa bukan saja orang awam, tetapi juga sejumlah anggota DPR sendiri belum pernah mengkaji secara detail dan mendasar bagaimana sebenarnya posisi DPR dalam rumusan-rumusan UUD 1945.

Kalau dikaji dalam UUD 1945, Salah satu pasal yang memberi hak inisiatif kepada anggota DPR adalah Pasal 21, yakni :<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Saiful Sulun, *DPR dan Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, dalam bunga rampai *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, Editor Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong, Rajawali Press, Jakarta, 1993, hal. 15

<sup>8</sup> Marbun, B.N., *DPR – RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hal. 1.

<sup>9</sup> UUD 1945 Amandemen Pasal 21.

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.
- (2) Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

Untuk mengimplementasikan tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota, maka, hal ini ada diatur UU. RI No. 22 Tahun 2003, Pasal 78 disebutkan :<sup>10</sup>

- (1) DPRD Kabupaten/Kota mempunyai tugas dan wewenang :
  - a. membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan bupati/walikota untuk mendapat persetujuan bersama;
  - b. menetapkan APBD Kabupaten/Kota bersama-sama dengan bupati/walikota;
  - c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan bupati/walikota, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah;
  - d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur;
  - e. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah Kabupaten/Kota terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah; dan
  - f. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam pelaksanaan tugas desentralisasi.
- (2) Selain tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) DPRD Kabupaten/Kota mempunyai tugas dan wewenang sebagaimana diatur dalam undang-undang lainnya.

Selanjutnya pada UU No.22 Tahun 2003 juga ada mengatur hak-hak DPRD, yaitu pada Pasal 79 yang berbunyi sebagai berikut :<sup>11</sup>

<sup>10</sup>UU No.22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD, DPRD, Pasal 78.

<sup>11</sup>*Ibid.*, Pasal 79.

DPRD Kabupaten/Kota mempunyai hak :

- a. Interpelasi ;
- b. angket; dan
- c. menyatakan pendapat.

Sedangkan Pasal 80 berbunyi sebagai berikut :

Anggota DPRD Kabupaten/Kota mempunyai hak:

- a. mengajukan rancangan peraturan daerah/inisiatif;
- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan pendapat;
- d. memilih dan dipilih;
- e. membela diri;
- f. imunitas;
- g. protokoler; dan
- h. keuangan dan administratif.

Berdasarkan bunyi Pasal 80 huruf a di atas bahwa salah satu hak anggota DPRD adalah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah (RPD) atau yang dikenal juga dengan hak inisiatif.

Pada Peraturan Pemerintah juga ada mengatur hak inisiatif DPRD, yaitu PP RI No.25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD, Pasal 28 yang berbunyi :<sup>12</sup>

Anggota DPRD mempunyai hak :

- a. mengajukan Rancangan Peraturan Daerah;
- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan pendapat;
- d. memilih dan dipilih;
- e. membela diri;
- f. imunitas;
- g. protokoler; dan
- h. keuangan dan administratif.

---

<sup>12</sup> PP RI No.25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD  
Pasal 28.

Pada UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga ada diatur hak anggota DPRD, yaitu pada Pasal 44 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut:<sup>13</sup>

- Anggota DPRD mempunyai hak :
- a. mengajukan Rancangan Peraturan Daerah;
  - b. mengajukan pertanyaan;
  - c. menyampaikan usul dan pendapat;
  - d. memilih dan dipilih;
  - e. membela diri;
  - f. imunitas;
  - g. protokoler; dan
  - h. keuangan dan administratif.

Hak inisiatif ini juga ada diatur dalam Tata Tertib DPRD Kota Palangka Raya yaitu dalam Keputusan DPRD Kota Palangka Raya Nomor: 188.4.43/16/DPRD/2005, Pasal 28 yang berbunyi sebagai berikut :<sup>14</sup>

- Anggota DPRD Kota Palangka Raya mempunyai hak:
- a. Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah;
  - b. Mengajukan pertanyaan;
  - c. menyampaikan usul dan pendapat;
  - d. memilih dan dipilih;
  - e. membela diri;
  - f. imunitas;
  - g. protokoler; dan
  - h. keuangan dan administratif.

Selama ini pelaksanaan hak-hak DPR/DPRD sebagaimana yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan, terasa belum sepenuhnya hak-hak tersebut dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU) dan Rancangan Peraturan

---

<sup>13</sup> UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 44 ayat (1)

<sup>14</sup>Tata Tertib DPRD Kota Palangka Raya No.188.4.43/16/DPRD/2005 Pasal 28.



Daerah (RPD), DPR dan DPRD dikatakan masih banyak tergantung kepada eksekutif, hal mana menunjukkan bahwa hak inisiatif belum dapat diimplementasikan.

Berdasarkan pengamatan penulis saat mengadakan observasi awal ada beberapa faktor yang menyebabkan DPRD kota Palangka Raya belum dapat mengimplementasikan hak inisiatifnya, bahkan hak ini belum dapat direalisasikan sejak awal berdirinya kota Palangka Raya, faktor tersebut ada yang berupa faktor internal dan ada juga berupa faktor eksternal.<sup>15</sup>

Berdasarkan permasalahan di atas penulis merasa tertarik untuk mengadakan penelitian yang dituangkan dalam sebuah karya ilmiah berupa thesis sebagai tugas akhir pada Program Magister Ilmu Hukum UII Yogyakarta, dan adanya penelitian ini diharapkan dapat memecahkan masalah sehingga DPRD Kota Palangka Raya tidak lagi dianggap sebagai “Tukang Setempel” atau yang lebih tragis oleh politikus Riswandha Imawan dikenal dengan istilah 5 D, yakni: *datang, daftar, duduk, diam, duit*.<sup>16</sup>

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan problema sebagaimana dikemukakan di atas, maka pokok persoalan yang senantiasa dicarikan solusinya dalam mencermati fenomena

---

<sup>15</sup> Hasil Prariset wawancara dengan Bapak Jamran Kurniawan, Wakil Ketua DPRD Kota Palangka Raya Periode 2004 – 2009 pada tanggal 15 Desember 2006, dengan Bapak Rawang R. Kamis, Kabag Umum Sekretariat DPRD Kota Palangka Raya tanggal 15 Desember 2006, juga dengan Bapak Lodewik, Kasubag Dokumentasi Hukum dan Perundang-Undangan Pemda Kota Palangka Raya, tanggal 16 Desember 2006.

<sup>16</sup> Riswanda Imawan, dalam Bunga Rampai : *Fungsi Legislatif ...*, *Op.Cit.*, hal.73.

tentang Kemandegan Hak Inisiatif DPRD Kota Palangka Raya ini adalah sebagai berikut :

1. Mengapa DPRD Kota Palangka Raya belum dapat mengimplementasikan hak inisiatifnya?
2. Bagaimana solusi yang harus ditempuh oleh DPRD Kota Palangka Raya agar dapat mengimplementasikan hak inisiatifnya?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan dalam penelitian Kemandegan Hak Inisiatif DPRD Kota Palangka Raya ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui mengapa DPRD Kota Palangka Raya belum dapat mengimplementasikan hak inisiatifnya.
2. Untuk mengetahui solusi yang harus ditempuh oleh DPRD Kota Palangka Raya agar dapat mengimplementasikan hak inisiatifnya.

### **D. Kerangka Teori**

Agar dapat dipahami dengan mudah maka kerangka teori akan penulis uraikan secara sistematis menjadi empat bagian, yaitu : (1). Teori demokrasi, (2). Teori lembaga perwakilan, (3). Teori pembentukan Perda dan (4). DPRD di Indonesia. Untuk lebih jelasnya berikut ini akan penulis paparkan satu persatu, yaitu sebagai berikut :

## 1. Teori Demokrasi

Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani yaitu *demos* dan *createin*. *Demos* berarti rakyat, *createin* berarti memerintah, dan *cratos* berarti pemerintahan. Secara etimologis demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat (*government or rule by the people*).<sup>17</sup> Kekuasaan itu pada hakikatnya berasal dari rakyat, dikelola oleh rakyat dan untuk kepentingan seluruh rakyat itu sendiri. Jargon yang kemudian dikembangkan adalah “Kekuasaan itu dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat”. Bahkan dalam sistem demokrasi partisipatoris dewasa ini dikembangkan pula istilah bersama rakyat.<sup>18</sup>

Konsep demokrasi menganut prinsip kedaulatan rakyat (*volks souvereiniteit*) yang mengandung arti bahwa kedaulatan tertinggi ada di tangan rakyat. Ditinjau dari sudut teori kedaulatan (*sovereignty*), teori kedaulatan rakyat merupakan perkembangan lanjut dari teori kedaulatan lainnya. Beberapa teori kedaulatan yang dikenal dalam literatur hukum tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Teori Kedaulatan Tuhan, teori ini menegaskan bahwa yang dianggap berdaulat dalam suatu negara adalah Tuhan (*gods souvereiniteit*);

<sup>17</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1991, hal.50.

<sup>18</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Fak. Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hal.114.

- b. Teori Kedaulatan Raja, teori ini menegaskan bahwa kedaulatan tertinggi dalam suatu negara adalah Raja (*kings souvereiniteit*);
- c. Teori Kedaulatan Negara, teori ini menegaskan bahwa kedaulatan tertinggi pada suatu negara itu adalah negara itu sendiri (*staats souvereiniteit*);
- d. Teori Kedaulatan Hukum, teori ini menegaskan bahwa kedaulatan tertinggi dalam sebuah negara itu adalah hukum (*rechts souvereiniteit*);
- e. Teori Kedaulatan Rakyat, teori ini menegaskan bahwa kedaulatan tertinggi dalam suatu negara itu adalah rakyat (*volks souvereiniteit*).

Selanjutnya gagasan kedaulatan rakyat ini diwujudkan dalam bentuk pernyataan kehendak. Menurut Jean Jacques Rousseau, kehendak rakyat tersebut disampaikan dalam dua cara, yaitu: kehendak rakyat seluruhnya disebut *Volunte De Tous* dan kehendak sebagian rakyat yang disebut *Volunte Genaral*. Kehendak pertama hanya digunakan rakyat pada saat negara dibentuk melalui suatu perjanjian social (*social contract*). Sedangkan kehendak kedua digunakan setelah negara berdiri dengan cara melalui sistem suara terbanyak. Kedaulatan rakyat diartikan sebagai pengambilan keputusan dengan suara terbanyak (*meerderheids dictatuur*).<sup>19</sup> Partisipasi sebanyak-banyaknya masyarakat dalam

---

<sup>19</sup> Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Unisba, Bandung, 1993, hal.47 – 48.

penyelenggaraan negara menjadi suatu keniscayaan dalam sistem demokrasi.

Pada masa munculnya konsep negara modern, demokrasi secara langsung ditinggalkan karena susah untuk diterapkan. Adanya kebutuhan yang bersifat praktis melahirkan suatu sistem demokrasi secara tidak langsung dengan model perwakilan (*representative democracy*). Penyelenggaraan kekuasaan diserahkan kepada organ tertentu, tetapi harus dapat dipertanggung jawabkan kepada rakyat yang memberikan mandat kekuasaannya.<sup>20</sup> Oleh karena itu, penerapan demokrasi pada suatu negara harus disesuaikan dengan pandangan hidup atau ediologi masyarakatnya.

Demokrasi di dunia Barat lebih mengedepankan semangat individualisme yang berangkat dari pemikiran Jean Jacques Rousseau. Menurutnya manusia dilahirkan suci dan memiliki kesempatan untuk mengembangkan kepribadian dengan dilengkapi hak atas kebebasan dan kemerdekaan. Oleh karena itu, setiap individu hendaknya dipandang sebagai subyek, bukan obyek kekuasaan. Paham ini mendorong lahirnya demokrasi liberal dengan titik tekan pada demokrasi di bidang politik. Konsep demokrasi ini lahir dari hasil penentangan terhadap sistem

---

<sup>20</sup> Bagir Manan, *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gaya Media Pratama, Jakarta, hal.237.

absolutesme yang mencapai puncaknya melalui Revolusi Perancis pada tahun 1789.

Demokrasi liberal pada tahap permulaannya lebih menekankan penegakan Hak Asasi Manusia. Kondisi ini didasarkan pada paham individualistik yang beranggapan bahwa individu dengan berbagai haknya memiliki jaminan dan kekuasaan dalam negara, juga dalam hubungannya dengan pemerintah. Keinginan untuk menyelenggarakan hak-hak politik secara efektif menimbulkan gagasan untuk membatasi kekuasaan pemerintah dengan konstitusi. Implikasinya adalah muncul sistem demokrasi yang disebut dengan demokrasi konstitusional.

Memasuki abad 20 terutama setelah Perang Dunia I terjadi pergeseran terhadap bentuk demokrasi di bidang politik tersebut dengan masuknya demokrasi sosial. Demokrasi abad 20 tidak lagi membatasi diri pada aspek politik saja dalam abad 19, akan tetapi meluas juga mencakup segi-segi ekonomi sehingga demokrasi menjadi dibidang ekonomi.<sup>21</sup>

Uraian-uraian di atas menunjukkan bahwa substansi demokrasi merupakan pokok yang universal. Sifat universalitasnya mengandung beberapa elemen, yaitu penyelenggaraan kekuasaan yang berasal dari

---

<sup>21</sup> Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hal. 40.

rakyat, penyelenggaraan kekuasaan secara bertanggung jawab, dilakukan secara tidak langsung, adanya rutasi kekuasaan dari seseorang ataupun kelompok orang atau kelompok lainnya, dilakukan melalui proses pemilu, serta dilandasi oleh nilai-nilai kebebasan yang menjadi hak-hak dasar manusia.<sup>22</sup>

Ditinjau dari sudut ilmu politik, pemahaman demokrasi dapat ditinjau secara normatif maupun empirik. Secara normatif, demokrasi merupakan sesuatu yang secara ideal hendak dilakukan atau diselenggarakan oleh sebuah negara yang dimuat dalam konstitusi. Sesuatu yang ideal itu berupa partisipasi masyarakat yang besar dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan kebebasan sebagai nilai utamanya (*great value*).<sup>23</sup> Sedangkan secara empirik, demokrasi dipahami sebagai realitas politik suatu negara dan disebut juga dengan demokrasi prosedural.<sup>24</sup>

Ilmu yang mengkaji demokrasi empirik ini oleh G.Brigham Powel, Jr, yang memberikan sejumlah kriteria untuk melihat apakah

---

<sup>22</sup> Bagir Manan, *Op.Cit.*, hal. 235.

<sup>23</sup> Syahda Guruh, LS, *Menimbang Otonomi: Federal; Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hal.132.

<sup>24</sup> Afan Gaffar, *Politik Indonesia : Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Cet.VI, 2006, hal.3.

demokrasi betul-betul terwujud dalam sebuah negara. Kriteria tersebut adalah sebagai berikut:<sup>25</sup>

- a. Legitimasi pemerintah berdasarkan pada klaim bahwa pemerintah mewakili rakyat;
- b. Pengaturan bagi yang mengorganisasikan perundingan untuk memperoleh legitimasi dilaksanakan melalui cara yang kompetitif;
- c. Sebagian besar orang dewasa dapat ikut serta dalam pemilihan, baik sebagai pemilih maupun sebagai yang dipilih untuk menduduki jabatan yang penting;
- d. Penduduk memilih secara rahasia tanpa paksaan;
- e. Masyarakat dan pemimpin menikmati hak-hak dasar, seperti kebebasan berkumpul, berorganisasi dan kebebasan pers.

Menurut Robert A. Dahl,<sup>26</sup> beberapa lembaga politik yang harus ada dalam pemerintahan demokrasi perwakilan modern adalah sebagai berikut:

- a. Para pejabat yang dipilih;
- b. Pemilu yang bebas, adil dan berkala;
- c. Kebebasan berpendapat;
- d. Akses terhadap sumber informasi alternatif;

---

<sup>25</sup> Allian dan Nazaruddin Syamsudin, *Profil Budaya Politik Indonesia*, Pustaka Utama, Grafiti, Jakarta, 1991, hal.159.

<sup>26</sup> Robert A.Dahl, *Perihal Demokrasi: Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*, diterjemahkan oleh A. Rahman Zainuddin, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001, hal.118.



- e. Otonomi asusiasional;
- f. Hak kewarganegaraan yang inklusif.

Sedangkan menurut Miriam Budiardjo, syarat dasar daripada terselenggaranya pemerintahan demokrasi meliputi:<sup>27</sup>

- a. Perlindungan Konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi selain menjamin hak-hak individu, harus mencantumkan pula prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
- b. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
- c. Pemilu yang bebas dan tidak memihak;
- d. Kebebasan umum untuk menyatakan pendapat;
- e. Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi;
- f. Pendidikan kewarganegaraan.

Secara luas, Sukana mengutarakan 20 prinsip demokrasi yang harus diterapkan oleh suatu negara. Prinsip-prinsip tersebut, antara yang satu dengan yang lainnya berkaitan erat dan harus dijalankan bersama-sama. Apabila salah satu dari prinsip itu tidak dijalankan, maka akan memberikan image demokrasi tidak berjalan sempurna. Beberapa prinsip-prinsip tersebut adalah:<sup>28</sup>

- a. Pembagian kekuasaan : Kekuasaan Legislatif, Kekuasaan Eksekutif dan kekuasaan Yudikatif, berada pada badan yang berbeda;

<sup>27</sup> Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hal.60.

<sup>28</sup> Sukana, *Sistem Politik*, Alumni, Bandung, 1979, hal.40-42.

- b. Pemerintahan Konstitusi
  - c. Pemerintahan yang berdasarkan hukum, hukum yang tertinggi, persamaan di muka hukum dan persamaan sosial;
  - d. Pemerintahan yang mayoritas;
  - e. Pemerintahan dengan diskusi;
  - f. Pemilu yang bebas;
  - g. Parpol lebih dari satu menjalankan tugasnya;
  - h. Manajemen terbuka dalam pemerintahan: ikut sertanya rakyat dalam pemerintahan, pertanggungjawaban pemerintahan terhadap rakyat, dukungan dari rakyat terhadap pemerintah, pengawasan rakyat terhadap pemerintah;
  - i. Pers yang bebas;
  - j. Pengakuan terhadap hak minoritas;
  - k. Perlindungan HAM;
  - l. Peradilan yang bebas dan tidak memihak;
  - m. Pengawasan terhadap administrasi negara;
  - n. Mekanisme politik yang berubah antara kehidupan politik masyarakat dan kehidupan politik pemerintah;
  - o. Kebijakan negara dibuat oleh badan perwakilan tanpa paksaan dari pada badan yang lain;
  - p. Penempatan badan pejabat-pejabat pemerintah dengan mere system bukan spoil system maupun patronage system;
-

- q. Penyelesaian perpecahan secara damai atau kompromi;
- r. Jaminan terhadap kebebasan individu dalam batasan-batasan tertentu, seperti: kebebasan berbicara atau mengemukakan pikiran, kebebasan beragama, kebebasan dari rasa takut dan kebebasan dari pada kebutuhan;
- s. Konstitusi/ UU / UUD yang demokratis;
- t. Persetujuan.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, dapatlah disimpulkan bahwa adanya hubungan antara demokrasi dan Hak Asasi Manusia yang menghendaki adanya pengakuan hak-hak sebagai berikut:

- a. Hak-hak asasi dan kebebasan dasar manusia yang diakui dengan kewajiban-kewajiban dasarnya;
  - b. Prinsip pluralitas dan realitas sesuai dengan kepentingan manusia;
  - c. Adanya berbagai macam kepentingan dan perbedaan pendapat yang dipandang sebagai rahmat Tuhan. Dengan arti lain, perbedaan itu merupakan hal yang wajar dan seharusnya dalam negara demokrasi;
  - d. Sikap dan cara hidup yang penuh toleransi, saling hormat-menghormati dan saling menghargai untuk mencapai kehidupan yang damai dan harmonis;
  - e. Adanya jaminan kepada setiap orang untuk menentukan sendiri cara hidup, pekerjaan maupun nasibnya tanpa dikekang oleh pihak lainnya;
-

- f. Pengawasan dan pelaksanaan atas kepentingan umum dilakukan secara kolektif dan atas tanggung jawab bersama;
- g. Mendahulukan kepentingan umum atas kepentingan pribadi atau golongan dengan tanpa harus mengorbankan kepentingan kelompok atau individu..

## 2. Teori Lembaga Perwakilan

Pada dasarnya gagasan pembentukan sistem perwakilan dalam suatu penyelenggaraan negara dilatarbelakangi oleh teori mengenai demokrasi. Teori ini menjelaskan bahwa anggota masyarakat mengambil bagian atau berpartisipasi di dalam proses dan penentuan kebijaksanaan.<sup>29</sup>

Dalam perkembangan kehidupan penyelenggaraan negara pada dewasa ini, perwujudan keterlibatan rakyat dalam proses pembuatan kebijaksanaan tersebut dilakukan melalui sistem perwakilan. Maksudnya adalah rakyat menunjuk wakil-wakilnya di dalam pemerintahan. Praktek kehidupan pemerintahan seperti ini sering diistilahkan demokrasi dengan sistem perwakilan.<sup>30</sup>

Dalam tradisi masyarakat Indonesia, konsep sistem perwakilan atau badan perwakilan sebenarnya sudah dipraktekkan, khususnya

---

<sup>29</sup> Arbi Sanit, *Perwakilan Politik Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1985, hal.203.

<sup>30</sup> Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1982, hal.22.

dalam tradisi masyarakat desa. Hal ini tercermin dengan adanya sistem rembug desa dalam proses penyelenggaraan pemerintahan desa.

Rembug desa dapat disamakan nilainya dengan sebuah badan perwakilan. Bedanya dalam rembug desa tidak terdapat pembagian komisi, fraksi dan keanggotaannya tidak melalui proses pemilihan. Rembug desa merupakan sebuah forum musyawarah bagi masyarakat desa yang keanggotaannya terdiri atas orang-orang yang dianggap sebagai tokoh masyarakat, tokoh adat dan tokoh pemuda.

Untuk dapat memahami bagaimana model atau sistem Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia maka haruslah mempergunakan pendekatan dari sudut pandang UUD 1945. Sehingga dengan pendekatan tersebut kita tidak bermimpi untuk berharap agar Lembaga Perwakilan di Indonesia yang bernama DPR sama seperti di Barat. Lalu bagaimana sebenarnya Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia? Untuk menjawab pertanyaan itu maka secara teoritik kita perlu melihat bagaimana UUD 1945 merumuskannya.<sup>31</sup>

UUD 1945 yang menganut ajaran teori kedaulatan rakyat dengan dasar dan bentuk negara kerakyatan, menginginkan adanya Dewan Perwakilan Rakyat, walaupun "Presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR" tetapi "Presiden harus mendapat persetujuan DPR untuk memben-

---

<sup>31</sup> Dahlan Thaib, *Op.Cit.*, hal.3.

tuk Undang-Undang” dan berikutnya dalam menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara,<sup>32</sup> DPR mempunyai pula kekuasaan untuk senantiasa mengontrol atau mengawasi tindakan-tindakan Presiden.

Perwakilan, secara hakiki adalah orang yang berdiri dan berbicara untuk orang lain. Dengan demikian, jikalau anggota legislatif tidak bebas berbicara, kapasitas mereka untuk mewakili kebutuhan dan pandangan konstituen akan begitu saja diremehkan.

Perwakilan adalah salah satu dari konsep-konsep terpenting dalam ilmu politik dan pemerintahan. Menurut Burns sebagai dikutip oleh Napitupulu,<sup>33</sup> memberikan empat batasan yang membantu pemahaman kita tentang perwakilan.

*Pertama*, perwakilan formal (*formal representation*) adalah kekuasaan untuk bertindak atas nama orang lain, yang diperoleh melalui proses kelembagaan atau pengaturan seperti pemilihan yang bebas dan terbuka.

*Kedua*, perwakilan deskriptif atau demografi (*descriptive or demographic representation*) adalah seberapa besar seorang wakil mencerminkan masyarakat. Menurut pemakaian istilah ini, sebuah

---

<sup>32</sup> UUD 1945, Pasal 23 ayat (1)

<sup>33</sup> Paimin Napitupulu, *Peranan Pertanggungjawaban DPR; Kajian di DPRD Propinsi DKI Jakarta*, Alumni, Bandung, 2005, hal.266.

badan legislatif perwakilan seharusnya menjadi gambaran yang tepat, dalam miniatur dari masyarakat.

*Ketiga*, perwakilan simbolis (*symbolic representation*) adalah seberapa besar badan legislatif diterima sebagai dapat dipercaya dan sebagai salah satu dari milik mereka sendiri oleh daerah pemilihan asalnya (*the folks back home*). Penggunaan istilah ini sangat berkaitan dengan gaya anggota dewan dan pratanda nonverbal.

*Keempat*, perwakilan substansif (*substantive representation*) adalah kepekaan anggota legislatif terhadap para konstituen. Apakah kebijakan dan pandangan anggota legislatif sesuai dengan kehendak dari konstituen, atau apakah anggota dewan pertama-tama percaya pada penilaian mereka sendiri? Pendekatan kedua ini adalah pendekatan sebagai wali, sebagaimana dipertentangkan dengan utusan langsung dari masyarakat.

Menurut Lowi dan Ginsberg, sebagaimana dikutip oleh Napitupulu, ada dua kondisi dimana seseorang secara masuk akal dipercaya untuk berbicara untuk orang lain, dalam hal ini dapat dibagi menjadi dua, yaitu:<sup>34</sup>

*Kondisi Pertama*, terjadi jikalau dua individu begitu serupa dalam karakter, kepentingan dan perspektif bahwa sesuatu yang dikatakan oleh

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, hal 266-267.

seseorang akan mungkin menggambarkan pandangan yang lain juga. Prinsip pertama adalah inti dari apa yang kadang-kadang disebut perwakilan sosiologis (*sociological representation*), yaitu jenis perwakilan yang terjadi bilamana wakil-wakil tersebut mempunyai latar belakang ras, etnis, agama, dan pendidikan yang sama dengan konstituen mereka.

Eisinger,<sup>35</sup> menyebut jenis perwakilan ini dengan sebutan *demographical representation* yang berarti menciptakan suatu badan legislatif yang mencerminkan distribusi karakteristik demografis: umur, ras, profesi, jenis kelamin, agama dan seterusnya dalam penduduk yang terwakili. Asumsi ini ialah bahwa anggota legislatif yang mempunyai beragam karakteristik kelompok adalah sangat mampu menggambarkan nilai dan preferensi kelompok.

*Kondisi kedua*, di mana seseorang mungkin dipercaya berbicara untuk orang lain jikalau keduanya secara formal diikat bersama-sama sehingga dalam beberapa hal bertanggung jawab kepada mereka yang dia akui mewakili. Jikalau wakil dapat dihukum atau dibuat bertanggung jawab atas kegagalan berbicara secara tepat kepada konstituennya, lalu kita mengetahui bahwa mereka terdorong untuk menjadi wakil yang baik. Bahwa anggota legislatif bertindak sebagai

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, hal..267.



agen manakala mereka secara tepat mencerminkan pandangan dan nilai dari beragam kelompok dalam konstituensi. Oleh karena itu, kebijakan publik harus dibuat oleh mereka yang paling pintar, diketahui dan mampu.

Perwakilan adalah dasar dari konsep teori demokrasi. Masyarakat demokratis menyerahkan kebebasan pribadi mereka kepada pemerintah. Dalam suatu pemerintahan yang demokratis, partisipasi terjadi melalui proses perwakilan. Kebanyakan orang diwakili oleh anggota DPR/DPRD yang pekerjaannya adalah untuk mengartikulasikan keprihatinan mereka dan melindungi kepentingan mereka ketika kebijakan publik dibuat.

Perwakilan adalah satu orang atau kelompok yang bertindak dalam suatu kapasitas resmi atas nama beberapa orang lain yaitu prinsip dasar dalam rancangan pemerintahan. Bilamana seseorang mempertimbangkan perwakilan politik, seseorang dikonfrontasikan dengan dua unsur: "kewenangan dan akuntabilitas". Pada awalnya, perhatian berkaitan dengan kesepakatan resmi yang mengelilingi kewenangan perwakilan.

Kewenangan meliputi transfer kekuasaan untuk membuat keputusan atas nama seseorang dari orang itu kepada seseorang yang ditugaskan sebagai wakil. Yang diwakili memberikan kepada wakil hak

---

dan kewenangan untuk membuat keputusan, terlibat dalam kesepakatan, dan umumnya bertindak atas nama yang diwakili.

Dalam isitilah politik, kewenangan meliputi pemberian kekuasaan dari yang diwakili kepada wakil dan berasal dari kesadaran bahwa keterlibatan langsung dalam pembuatan keputusan pemerintah tidak selalu mungkin dilakukan dalam sistem sosial berskala besar, luas dan impersonal. Bilamana seseorang atau organisasi diberdayakan untuk bertindak atas nama warga negara yang lain, perwakilan dalam hal kewenangan (*otorisasi*) adalah jelas.

Keputusan-keputusan yang dibuat dalam cara ini mengikat semua warga negara, apakah seorang individu setuju dengan keputusan tersebut atau tidak. Hal ini sejalan dengan pendapat Lowenstein, yaitu esensi dan sistem perwakilan yang legal diberi kewenangan untuk bertindak atas nama konstituensinya dan mengikat para konstituensinya melalui keputusan bersama.<sup>36</sup>

Berlawanan dengan kewenangan dalam beragam pembicaraan tentang perwakilan adalah akuntabilitas. Di sini, penekanan diarahkan pada wakil yang memberikan jawaban khusus (*special obligations*). Ia adalah *post hoc* alat untuk menjamin agar wakil-wakil mengetahui secara cepat atau lambat, dalam beberapa hal, yang diwakili akan

---

<sup>36</sup>*Ibid.*, hal.269.

memberikan penilaian terhadap tindakan-tindakan wakil dan akan mampu mencopot wakil dari kedudukannya.

Agar proses legislatif bekerja secara efektif, sikap, nilai dan keputusan seorang wakil harus selaras dengan nilai, preferensi, dan kepentingan konstituennya. Pemilihan memberikan suatu mekanisme yang membantu mencapai keselarasan ini dalam dua cara, yaitu :

*Pertama*, masyarakat dapat memilih para wakil yang seperti mereka sendiri dalam cara-cara penting, misalnya yang mempunyai pandangan dan pendapat yang sama tentang kebijakan publik. *Kedua*, pemilihan adalah sebagai dorongan kepada para wakil untuk melakukan tugas-tugas secara bertanggung jawab kepada konstituennya.

Setelah diidentifikasi posisi DPR, maka dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya dan pada prakteknya posisi DPR sangat sentral dan definitif. Kesimpulan di atas ini pada kenyataannya sejak masa awal berlakunya UUD 1945 hingga saat ini akan menjadi lebih kekar, karena banyak bidang dalam kegiatan pelaksanaan pemerintahan harus diatur dalam undang-undang, yang berarti harus melibatkan DPR. Belum lagi dalam mengganti, memperbaharui atau menyempurnakan ketentuan atau peraturan dan Undang-undang yang telah ketinggalan zaman seperti yang berasal dari masa penjajahan ataupun Peraturan Pemerintah dan

undang-undang yang pada prinsipnya tidak sejalan dengan prinsip-prinsip Pancasila atau berlawanan dengan isi dan jiwa UUD 1945.<sup>37</sup>

### 3. Teori Pembentukan Perda

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi, ketentuan ini dapat dilihat pada UUD 1945 yaitu Pasal 18 ayat (5) dan ayat (6), yang berbunyi sebagai berikut :<sup>38</sup>

- (5) Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat;
- (6) Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Ketentuan di atas juga ada diatur dalam UU No.32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa negara Indonesia menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

Untuk lebih meningkatkan nuansa otonomi daerah pemerintah telah menetapkan Undang-Undang No.10 Tahun 2004 tentang Tata Urutan Perundang-Undangan RI, dimana disebutkan bahwa tata urutan peraturan perundang-undang RI adalah sebagai berikut:<sup>39</sup>

1. UUD 1945;
2. Tap MPR/S
3. Undang-Undang ;

<sup>37</sup> B.N. Marbun, *DPR-RI, Op.Cit.*, hal.29-30.

<sup>38</sup> UUD 1945 Amandemen ke-2 pasal 18 ayat (5) dan ayat (6).

<sup>39</sup> UU No.10 Tahun 2004 tentang Tata Urutan Perundang-Undangan RI, dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hal.243, Lihat Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, 2005, hal. 66.

4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU);
5. Keputusan Pemerintah;
6. Peraturan Presiden;
7. Peraturan Daerah (Perda).

Melalui UU No.10 Tahun 2004 ini, maka Peraturan Daerah telah dimasukkan dalam Tata Urutan Perundang-Undangan Indonesia sebagai perundang-undangan nasional, dengan demikian tujuan untuk menertibkan peraturan perundangan sampai ke daerah telah ada pedoman hukumnya.

Untuk lebih memperkuat Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia terlebih lagi susunan Raperda yang dalam konsep otonomi daerah diberikan kewenangan kepada daerahnya sendiri termasuk dalam membuat Perda sebagai tindak lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pakar perundang-undangan Indonesia A. Hamid S. Attamimi mengatakan bahwa dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan haruslah memenuhi asas perundang-undangan. Asas pembentukan perundang-undangan ada dua, yaitu sebagai berikut:<sup>40</sup>

a. Asas Formil, ada lima yaitu :

1. Asas Tujuan yang jelas,.

Asas ini mencakup 3 (tiga) hal yaitu : *Pertama*, mengenai kete-

---

<sup>40</sup> A. Hamid S. Atamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, (Desertasi) Fak. Hukum UI, 1990, hal.336.

patan letak peraturan perundang-undangan dalam kerangka kebijakan umum; *Kedua*, tujuan khusus peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk; *Ketiga*, yaitu tujuan dari bagian-bagian peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk.

2. Asas Organ / Lembaga yang tepat.

Latar belakang asas ini adalah memberikan penegasan tentang perlunya kejelasan kewenangan organ-organ / lembaga yang menetapkan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

3. Asas perlunya pengaturan.

Asas ini tumbuh karena selalu terdapat alternatif atau alternatif-alternatif lain untuk menyelesaikan suatu masalah pemerintahan selain dengan membentuk peraturan perundang-undangan. Prinsip deregulasi yang tengah dikembangkan di Negeri Belanda dan prinsip penyederhanaan serta kehematan (*sobereheid*) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, menunjukkan kemungkinan adanya alternatif lain dalam bidang pengaturan.

4. Asas dapatnya dilaksanakan.

Yaitu sebagai usaha untuk dapat ditegakkan peraturan perundang-undangan bersangkutan. Sebab tidaklah ada gunanya suatu peraturan perundang-undangan yang tidak dapat ditegakkan. Selain pihak pemerintah, juga pihak rakyat yang mengharapkan jaminan (*garantie*) tercapainya hasil atau akibat yang ditimbulkan

oleh suatu peraturan perundang-undangan, ternyata akan kecewa karena peraturan tersebut tidak dapat ditegakkan.

5. Asas Konsensus.

Yaitu adanya kesepakatan rakyat untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Hal itu mengingat pembentukan peraturan perundang-undangan

b. Asas Material, ada 5 (lima) yaitu :

1. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar.

Maksudnya ialah agar peraturan perundang-undangan dapat dimengerti oleh masyarakat dan rakyat, baik mengenai kata-katanya maupun mengenai struktur atau susunannya.

2. Asas tentang dapat dikenali.

Mengenai pentingnya asas ini ialah apabila suatu peraturan perundang-undangan tidak dikenali dan diketahui oleh setiap orang, lebih-lebih oleh yang berkepentingan, maka ia akan kehilangan tujuannya sebagai peraturan. Ia tidak mengembangkan asas persamaan dan tidak pula asas kepastian hukum, dan selain itu tidak menghasilkan pengaturan yang direncanakan.

3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum,

Dalam mengemukakan asas ini para ahli menunjuk kepada tidak boleh adanya peraturan perundang-undangan yang ditujukan

---

hanya kepada sekelompok orang tertentu, karena hal ini akan mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenang-wenangan di depan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat.

#### 4. Asas kepastian hukum

Asas ini mula-mula diberi nama asas harapan yang ada dasarnya haruslah dipenuhi (*Het beginsel dat qarechtvaardugde verwachten qehonoreerd moeten worden*), yang merupakan pengkhususan dari asas umum tentang kepastian hukum.

#### 5. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual

Asas ini bermaksud memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu, sehingga dengan demikian peraturan perundang-undangan dapat juga memberikan jalan keluar selain bagi masalah-masalah umum, juga bagi masalah-masalah khusus.

Sedangkan dalam UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan

Daerah, Pasal 137 disebutkan :<sup>41</sup>

Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi :

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis dan muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

---

<sup>41</sup> UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemda Pasal. 137.



Menurut Irawan Soejito<sup>42</sup> membuat rancangan undang-undang merupakan suatu pekerjaan yang sulit karena dituntut kemampuan memahami materi yang akan diatur. Mereka yang akan bekerja dibidang ini akan merasakan kesulitan, sedangkan mereka yang menggunakan atau dikenakan undang-undang akan ikut menderita pula.

Oleh karena itu seorang yang akan merancang undang-undang harus mempunyai pengetahuan yang cukup dan menemukan sarinya dari kumpulan fakta-fakta yang sudah tumbuh sejak lama dan menuangkannya dalam bentuk peraturan.

Sedangkan menurut Djoko Prakoso<sup>43</sup> proses pembuatan peraturan daerah terdiri dari lima tahapan, yaitu : (1) Pembuatan rancangan peraturan daerah, (2) Pembahasan peraturan daerah, (3) Bentuk peraturan daerah, (4) Penetapan dan pengesahan peraturan daerah, (5) Pengundangan peraturan daerah.

Sedangkan menurut petunjuk dan perencanaan peraturan daerah yang dikeluarkan Biro Hukum Departemen Dalam Negeri Tahun 2000, seorang perancang penyusun peraturan daerah dituntut untuk memahami :

- a. Jenis-jenis produk hukum tingkat daerah;
- b. Kaidah-kaidah hukum;

---

<sup>42</sup> Irawan Soejito, *Membuat Undang-Undang*, Liberty, Yogyakarta, 1998, hal.35.

<sup>43</sup> *Ibid.*

- c. Menguasai materi yang akan diatur;
- d. Mempunyai jangkauan jauh kedepan;
- e. Mempunyai inventaris peraturan perundang-undangan;
- f. Mampu menuangkan materi yang akan diatur;
- g. Menguasai bahasa hukum;
- h. Menguasai teknik perundang-undangan.

Lebih lanjut mengenai Perda ini diatur dalam UU No.32 Tahun 2004, pada Pasal 144 disebutkan :<sup>44</sup>

- (1) Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai Perda;
- (2) Penyampaian rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama;
- (3) Rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama;
- (4) Dalam hal rancangan Perda tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah;
- (5) Dalam hal sahnya rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (4), rumusan kalimat pengesahannya berbunyi, “Perda ini dinyatakan sah” dengan mencantumkan tanggal sahnya;
- (6) Kalimat pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Perda sebelum pengundangan naskah Perda ke dalam lembaran daerah.

---

<sup>44</sup> UU No.32 tahun 2004 tentang Pemda Pasal 144.

Dengan diundangkannya Perda tersebut dalam Lembaran Daerah, maka Perda tersebut sudah sah dan dapat diberlakukan terhadap seluruh warga masyarakat di daerah tersebut.

#### 4. DPRD di Indonesia

Badan Politik yang kita kenal sebagai DPR, dalam bahasa Eropa dikenal dengan istilah *parliament*, sedangkan di Amerika DPR disebut sebagai *legislature*.<sup>45</sup> Perbedaan istilah ini mengandung makna yang cukup dalam dan strategis. Dalam kasus Eropa istilah parlemen mengandung makna “pembicaraan” masalah-masalah kenegaraan, sedangkan di Amerika *legislature* mengandung makna badan pembuat undang-undang (badan legislatif atau *law making body*).

Jadi parlemen dalam istilah teknis biasanya disebut dengan *legislature* yang kurang lebih artinya adalah badan pembuat undang-undang atau badan dalam mana para pembuat undang-undang bekerja. Akan tetapi dalam kenyataannya parlemen tidak selalu berarti sebagaimana disebutkan di atas. Sudah menjadi kelaziman bahwa badan-badan politik di luar parlemen bahkan lebih berperan dalam pembuatan undang-undang. Dalam era modern-industrial ini pemerintah justru lebih sering terlibat dalam proses pembuatan undang-undang.

---

<sup>45</sup> Bambang Cipto, *Dewan Perwakilan Rakyat; Dalam Era Pemerintahan Modern Industrial*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1995, hal.2.

K.C. Where berpendapat bahwa badan-badan politik seperti parlemen lebih sering menghabiskan waktunya untuk hal-hal lain selain pembuatan undang-undang. Mereka juga berperan aktif dalam mengkritik atau memperbaharui pemerintahan dan ikut serta dalam diskusi persoalan-persoalan nasional.<sup>46</sup>

Di negara Indonesia pertumbuhan DPR sejak kemerdekaan 1945 telah mengalami proses dan perkembangan yang menegangkan sesuai dengan situasi dan kondisi politik pada saat-saat itu. Hal ini sesuai dengan proses demokrasi yang sedang bertumbuh dan sedang dalam tahap penyesuaian. Demokrasi terus berkembang dan bertumbuh mengikuti gerak politik pada setiap negara yang mempraktekannya.<sup>47</sup>

Dalam lintasan sejarah demokrasi di Indonesia, khusus menyangkut peran DPR, baik sebelum kedatangan kaum penjajah dan selama lebih 300 tahun di bawah pemerintahan koloneal hingga proklamasi kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1945, adalah sangat kabur dan belum menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan masyarakat dan penguasa.

Secara fungsional perwakilan politik tidaklah terpisah dengan badan perwakilan rakyat sebagai suatu lembaga yang dibangun oleh

---

<sup>46</sup> Pendapat K.C. Where, dikutip dari Bambang Cipto, *Ibid.*, hal.5

<sup>47</sup> B.N. Marbun DPR-RI, *Op.Cit.*, hal.67.

para wakil rakyat dengan fungsi merealisasikan kekuasaan rakyat dalam bentuk suatu aspek lembaga dan proses pemerintahan. Dalam menunaikan fungsinya, badan perwakilan rakyat sebagai suatu lembaga tentulah menghadapi tekanan dan tuntutan dari semua pihak yang berkepentingan.

Salah satu pihak yang berkepentingan terhadap badan perwakilan ialah masyarakat atau rakyat sebagai pihak yang diwakili dan selaku pihak yang menyerahkan kekuasaan serta kepentingannya di dalam proses politik pemerintahan.

Pihak-pihak yang berkepentingan terhadap segala sesuatu yang berkenaan dengan badan perwakilan rakyat ialah eksekutif dan badan-badan peradilan. Lembaga-lembaga ini menuntut dukungan badan perwakilan melalui undang-undang yang dihasilkannya sehingga lembaga tersebut mempunyai kewenangan untuk mengoperasikan fungsi-fungsinya.

Kalau diikuti secara seksama pasal-pasal yang mengatur DPR/DPRD di dalam UUD 1945, dapat dikatakan DPR/DPRD mempunyai tugas yang sangat penting dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Tugas itu secara garis besar dapat dibagi tiga, yaitu fungsi legislatif (*legislative function*), fungsi pengawasan (*controlling function*) dan fungsi budged atau anggaran (*budgeting function*). Selanjutnya

---

Ismail Suny<sup>48</sup>, membagi pengawasan (*real parliamentary control*) dalam tiga bentuk, yaitu:

- a. *Control of executive*;
- b. *Control of expenditure*; dan
- c. *Control of taxation*.

Dalam rangka menjalankan tugas (fungsi) sebagaimana di atas, DPR/DPRD mempunyai beberapa hak Dalam rangka menjalankan tugas (fungsi) sebagaimana di atas, DPR/DPRD mempunyai beberapa hak.

Berdasarkan Tata Tertib DPR, DPR mempunyai hak-hak, yaitu:

I. Di bidang tugas legislatif:

- a. hak amandemen;
- b. hak usul inisiatif.

II. Di Bidang pengawasan:

- a. hak meminta keterangan;
- b. hak mengadakan penyelidikan;
- c. hak mengajukan pernyataan pendapat;
- d. hak mengajukan pertanyaan

III. Di Bidang Anggaran

- hak anggaran

---

<sup>48</sup>Pendapat Ismail Suny, dikutip dari Muhtar Pakpahan, *Op.Cit.*, hal.18.

Sedangkan dalam PP No.25 Tahun 2004 tentang Penyusunan Pedoman Tata Tertib DPRD juga ada mengatur hak-hak anggota DPRD yang mana diatur dalam Pasal 28, yaitu<sup>49</sup> :

Anggota DPRD mempunyai hak:

- a. mengajukan Rancangan Peraturan Daerah;
- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan pendapat;
- d. memilih dan dipilih;
- e. membela diri;
- f. imunitas;
- g. protokoler;
- h. keuangan dan administratif.

Sedangkan dalam Pasal 29 disebutkan<sup>50</sup>:

- (1) Sekurang-kurangnya lima orang anggota DPRD dapat mengajukan suatu usul prakarsa Rancangan Peraturan Daerah.
- (2) Usul prakarsa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disampaikan kepada pimpinan DPRD dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah disertai penjelasan secara tertulis dan diberikan Nomor Pokok oleh Sekretariat DPRD.
- (3) Usul prakarsa tersebut oleh Pimpinan DPRD disampaikan pada Rapat Paripurna DPRD, setelah mendapat pertimbangan dari Panitia Musyawarah.
- (4) Dalam Rapat Paripurna, para pengusul diberi kesempatan memberikan penjelasan atas usul sebagaimana dimaksud pada ayat (2),
- (5) Pembicaraan mengenai sesuatu usul prakarsa dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada :
  - a. anggota DPRD lainnya untuk memberikan pandangan;
  - b. Kepala Daerah untuk memberikan pendapat;
  - c. Para pengusul memberikan jawaban atas pandangan para anggota dan pendapat Kepala Daerah.
7. Usul prakarsa sebelum diputuskan menjadi prakarsa DPRD, para pengusul berhak mengajukan perubahan dan atau mencabutnya kembali.

<sup>49</sup> PP No.25 Tahun 2004 Pasal 28.

<sup>50</sup> *Ibid.*, Pasal 29

8. Tata cara pembahasan Rancangan Peraturan Daerah atas prakarsa DPRD mengikuti ketentuan yang berlaku dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah atas prakarsa Kepala Daerah.

Pemerintah Daerah menurut UU RI No.32 Tahun 2004 adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)<sup>51</sup>. Dengan demikian DPRD adalah unsur pemerintah daerah yang berkedudukan sama tinggi dengan Kepala Daerah. Kepala Daerah memimpin bidang eksekutif dan DPRD bergerak dalam bidang legislatif. Selain dari unsur pemerintah daerah, DPRD juga melaksanakan fungsi mengontrol pelaksanaan pemerintah oleh Kepala Daerah dan sebagai wakil rakyat. Ketentuan ini sesuai dengan Pasal 25 Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Kedudukan fungsi dan hak-hak yang melekat pada DPRD secara formal telah menempatkan DPRD sebagai instansi penting dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebagai unsur pemerintah daerah, DPRD menjalankan tugas-tugas di bidang legislatif. Sebagai badan perwakilan, DPRD berkewajiban menampung aspirasi rakyat dan memajukan kesejahteraan rakyat.

Kedudukan ini memberi beban kepada DPRD untuk memelihara keseimbangan dan keserasian hubungan antara kepentingan pemerintah dengan kepentingan rakyat yang diwakilinya. Idealnya DPRD harus mampu

---

<sup>51</sup> UU RI No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 40.



tampil sebagai penyalur aspirasi kepada eksekutif dan mampu memelihara keselarasan kepentingan kedua pihak.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum Normatif dan Emperis dengan cara mengadakan survei, dalam hal ini penulis meneliti Peraturan Perundang-undangan kemudian membandingkannya dengan yang ada dilapangan.

Sedangkan sifat penelitian ini adalah Deskriptif yakni memberikan gambaran secara lengkap tentang DPRD Kota Palangka Raya, terutama mengenai keadaan, kinerja dan dokumen-dokumen yang ada disana.

### **2. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian ini adalah DPRD Kota Palangka Raya yang terletak di Jalan Tjilik Riwut KM. 5,5 Palangka Raya, Kalimantan Tengah.

### **3. Sumber Data**

#### **a. Sumber data lapangan**

Peneliti melakukan penelitian lapangan di DPRD Kota Palangka Raya guna memperoleh data-data yang berkaitan dengan DPRD terutama pada saat-saat observasi awal.

---

b. Sumber data kepustakaan

1) Bahan Hukum Primer, yaitu :

a) UUD 1945,

b) UU No.22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

c) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

d) PP No.25 tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD;

e) Keputusan DPRD Kota Palangka Raya Nomor 188.4.43/16/DPRD/2005 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Palangka Raya Periode 2004 – 2009.

f) Serta Peraturan Perundang-undangan lainnya yang terkait dengan penelitian ini.

2) Bahan Hukum Skunder yaitu buku-buku hukum berbagai karya cendekiawan yang berkaitan dengan penelitian ini.

3) Bahan Hukum Tersier, seperti Kamus Hukum, Kamus Bahasa Indonesia dan Inseklopedi

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara, yakni akan mengadakan wawancara terutama dengan Ketua DPRD Kota Palangka Raya, anggota DPRD, dan Fraksi-Fraksi serta Komisi-Komisi yang ada di sana;

---

- b. Angket, merupakan daftar pertanyaan yang telah disiapkan jawaban dan daftar isiannya, berupa formulir yang diajukan secara tertulis yang diajukan kepada DPRD Kota Palangka Raya yang berjumlah 25 orang;
- c. Dokumentasi, yakni penulis mengumpulkan data-data yang ada di Sekretariat DPRD Kota Palangka Raya;

#### 5. Pendekatan

Metode pendekatan yang dipakai adalah penelitian hukum normatif dengan metode pendekatan secara teoritis, yuridis dan politis. Pendekatan teoritis dimaksudkan untuk memberikan dasar teoritis mengenai hak DPRD Kota Palangka Raya, terutama mengenai hak inisiatif.

#### 6. Analisis Data

Data yang berhasil dikumpulkan kemudian dikelompokkan menurut jenisnya, kemudian data tersebut dipelajari dengan cara membandingkan dengan teori dan pendekatan para ahli serta dikaitkan dengan masalah yang dibahas, selanjutnya ditarik kesimpulan dengan menggunakan metode induktif. Kegiatan analisis adalah sebagai berikut:

##### a. Reduksi Data

Reduksi data ini dilakukan untuk menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasikan sehingga memudahkan untuk dipelajari.

#### b. Penyajian Data

Penyajian data ini menyusun data untuk disajikan dalam sebuah laporan penelitian.

#### c. Penarikan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan adalah mencoba menyimpulkan sebuah penelitian agar peneliti dan para pembaca dapat mengetahui bagaimana hasil penelitian tersebut

### **F. Sistematika Penulisan**

Tesis ini terdiri dari 4 (empat) bab, berikut ini akan penulis uraikan satu persatu, yaitu sebagai berikut :

Bab I, Pendahuluan, terdiri dari : Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Karangka Teori yang terdiri dari 4 (empat) sub judul, yaitu :Teori Demokrasi, Teori Lembaga Perwakilan, Teori Pembentukan Perda. dan DPRD di Indonesia. Selanjutnya adalah Metode Penelitian serta Sistematika Penulisan.

Bab II adalah Tinjauan Umum Tentang Demokrasi, Lembaga Perwakilan dan Peraturan Daerah. Bab ini memuat tentang Tinjauan Tentang Demokrasi, Pengertian dan Syarat Demokrasi. Selanjutnya Perkembangan Demokrasi di Indonesia yang terdiri dari Periode Demokrasi Masa Revolusi Kemerdekaan, Periode Demokrasi Liberal, Periode

Demokrasi Terpimpin, Periode Demokrasi Orde Baru, dan Demokrasi Pancasila.

Lembaga Perwakilan di Indonesia, memuat tentang Lembaga Perwakilan secara Umum, Lembaga Perwakilan di Daerah, Kedudukan dan Fungsi DPRD, Tugas dan Wewenang DPRD dan Hak dan Kewajiban DPRD. Sedangkan sub judul Peraturan Daerah, memuat tentang Pengertian Peraturan Daerah, Asas-Asas Peraturan Daerah, Materi Muatan Peraturan Daerah, Kedudukan Peraturan Daerah dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan serta Fungsi Peraturan Daerah.

Bab III adalah Kemandegan Hak Inisiatif DPRD Kota Palangka Raya memuat tentang Gambaran Umum DPRD Kota Palangka Raya, Kinerja DPRD Kota Palangka Raya dibidang legislasi, Hak Inisiatif di DPRD Kota palangka Raya dan Kendala-kendala dalam Pelaksanaan Hak Inisiatif DPRD Kota Palangka Raya, serta Pemecahan Masalah.

Bab IV atau bab terakhir adalah Penutup yang memuat Kesimpulan dan saran-saran. Pada bagian saran-saran ini penulis menyajikan, apa upaya yang harus dilakukan oleh DPRD Kota Palangka Raya sehingga hak inisiatif dapat dilaksanakan, sehingga DPRD Kota Palangka Raya tidak dianggap hanya sebagai tukang stempel sebagaimana banyak dikeluhkan oleh masyarakat saat ini.

---

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, LEMBAGA PERWAKILAN DAN PERATURAN DAERAH

#### A. Tinjauan Tentang Demokrasi

##### 1. Pengertian dan syarat demokrasi

Pengertian demokrasi itu sendiri sebenarnya berasal dari bahasa Yunani dari perkataan “*demos*” yang artinya rakyat dan “*cretein*” yang artinya memerintah, sehingga jika dipadukan kedua kata tersebut demokrasi dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat, kekuasaan rakyat, kerakyatan.<sup>52</sup> Jadi pengertian dasar demokrasi adalah pemerintahan yang dijalankan oleh rakyat.

Di zaman modern sekarang ini, hampir semua negara mengklaim menjadi penganut paham demokrasi. Seperti dapat diketahui dari penelitian Amos J. Peaslee pada tahun 1950, dari 83 UUD negara-negara yang diperbandingkannya, terdapat 74 negara yang konstitusinya secara resmi menganut prinsip kedaulatan rakyat (90%).<sup>53</sup>

Memang harus diakui sampai sekarang istilah demokrasi itu sudah menjadi bahasa umum yang menunjuk kepada pengertian sistem politik yang diidealkan dimana-mana. Padahal dulunya, pada zaman Yunani kuno, dari mana istilah demokrasi itu pada awalnya berasal. Istilah

---

<sup>52</sup> Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, Bina Aksara, Jakarta, 1983, hal.20.

<sup>53</sup> Amos J. Peaslee, *Constitution of Nation*, dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hal.113.

demokrasi itu mempunyai konotasi yang sangat buruk. Demokrasi (*demos* + *cratos* atau *demos* + *kratien*) dibayangkan orang sebagai pemerintahan oleh semua orang yang merupakan kebalikan dari konsep pemerintahan oleh satu orang (*autocracy*).

Baik demokrasi maupun otokrasi, menurut pengertian umum di zaman Yunani kono sama-sama buruknya. Karena itu, yang diidealkan adalah “*plutokrasi*” (*pluto* + *cracy*), yaitu pemerintahan oleh banyak orang, bukan hanya dikendalikan oleh satu orang, tetapi banyaknya orang itu tidak berarti semua orang ikut memerintah, sehingga keadaan menjadi kacau balau dan tidak terkendali.

Sekarang konsep demokrasi itu dipraktekkan di seluruh dunia secara berbeda-beda dari satu negara ke negara lain. Setiap negara dan bahkan setiap orang menetapkan definisi dan kriterianya sendiri-sendiri mengenai demokrasi itu. Sampai sekarang negara komunis seperti Kuba dan RRC juga tetap mengaku sebagai negara demokrasi.<sup>54</sup> Ia sudah menjadi pradigma dalam bahasa komunikasi dunia mengenai sistem pemerintahan dan sistem politik yang dianggap dunia mengenai sistem pemerintahan dan sistem politik yang dianggap ideal, meskipun dalam prakteknya setiap orang menerapkan standar yang berbeda-beda, sesuai kepentingannya masing-masing. Oleh karena itu, bisa saja pada suatu hari

---

<sup>54</sup> Jimly Asshiddiqe, *Ibid.*

nanti, timbul kejenuhan atau bahkan ketidakpercayaan yang luas mengenai kegunaan praktis konsep demokrasi modern ini.

Menurut Miriam Budiardjo, istilah demokrasi merupakan istilah *ambigouos*,<sup>55</sup> pengertiannya tidak tunggal sehingga berbagai negara yang mengklaim diri sebagai negara demokrasi telah menempuh rute-rute yang berbeda.<sup>56</sup> Amerika Serikat yang liberal, (bekas) negara Uni Soviet yang totaliter sama-sama mengklaim diri sebagai negara demokrasi. Kerap kali terjadi manipulasi terhadap konsep demokrasi, sehingga pemaksaan, penyiksaan, dan pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan di negara-negara komunis dapat dianggap dosa kecil dan menurut mereka tetap harus dianggap demokrasi karena ditujukan untuk menyelamatkan rakyat dalam menyongsong masa depannya.<sup>57</sup>

Dikatakan bersifat relatif karena kenyataan ada perbedaan di setiap negara maupun setiap perkembangannya, sehingga demokrasi maupun totaliterisme atau otoliterisme tidaklah selalu sama antara yang ada di suatu negara dan di negara-negara lain. Ini menunjukkan tidak ada suatu negara yang betul-betul demokratis, dan tidak ada suatu negara yang betul-betul sepenuhnya otoriter.

---

<sup>55</sup> Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hal.50, Lihat pula Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indoneia*, LP3ES, Jakarta, Cet,3, 2006, hal.15-16.

<sup>56</sup> M. Amin Rais, *Pengantar dalam Demokrasi dan Proses Politik*, LP3ES, Jakarta, 1986. Hal.56.

<sup>57</sup> Afan Gaffar, *Politik, Demokrasi dan Faham Integralistik*, dalam Moh. Mahfud. MD, *Op.Cit.*, hal.16.



Dari gambaran teoretis yang abstrak tentang kedua ujung spektrum politik tersebut sebenarnya secara empiris tidak ada satu negara pun yang mengikuti bentuk teoritesnya secara penuh, artinya di dalamnya sering banyak variasi. Di dalam negara demokrasi misalnya sering timbul gejala-gejala otoriterisme berkenaan dengan seringnya pemerintah melakukan tindakan yang sepenuhnya ekonomis<sup>58</sup>

Menurut Aristotelis, sebagaimana dikutip oleh CF. Strong dalam buku yang berjudul “*Modern Political Constitution*” , dikatakan bahwa demokrasi itu termasuk bentuk pemerosotan.<sup>59</sup> Pendapat semacam ini terasa mengejutkan, mengingat di era sekarang paham demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan laksana “*primadona*” yang memancarkan pesona bagi setiap bangsa untuk meraihnya.

Maurice Duverger pada intinya mengatakan bahwa kalau arti kata yang dipahami secara awam, maka demokrasi yang sesungguhnya tidak pernah ada, sebab hal ini adalah bertentangan dengan kodrat alam dan sangat utupis mengingat tidak mungkin segolongan orang yang berjumlah besar pemerintah, sedangkan yang berjumlah sedikit diperintah.<sup>60</sup>

Schumpeter mengemukakan apa yang dinamakan “teori lain menge-

---

<sup>58</sup> Moh. Mahfud, MD, *Politik Hukum di Indonesia, Op.Cit*, hal.18.

<sup>59</sup> CF. Strong, *Modern Political Constitution*, dalam Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1986, hal.2, lihat juga B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan & Hak Asasi Manusia*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2003, hal. 98.

<sup>60</sup> *Log.Cit.*

nai demokrasi”. “Metode Demokratis”, katanya adalah prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik yang didalamnya individu memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan melalui perjuangan kompetitif dalam rangka memperoleh suara rakyat.<sup>61</sup>

Pemahaman demokrasi di atas, kecuali pendapat yang dikemukakan oleh Schumpeter, sebenarnya bertitik tolak dari pengertian kata demokrasi secara harfiah. Atau dapat juga dilandasi oleh pemahaman demokrasi dalam arti formil atau dalam arti bentuknya. Pada prinsipnya paham demokrasi menghendaki adanya keikutsertaan rakyat dalam aktivitas penyelenggaraan kehidupan kenegaraan.

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya sebab demokrasi hak masyarakat menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Oleh sebab itu hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan proses penting bagi rakyat secara operasional implikasinya diberbagai negara tidak selalu sama.

Meskipun demikian, dua ukuran klasifikasi mengenai apakah suatu pemerintahan demokrasi atau tidak yang digunakan oleh Aristotelis ± 13 abad yang lalu masih berlaku. Suatu pemerintahan dikatakan demokratis

---

<sup>61</sup> Pendapat Schumpeter dikutip dari Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokrasi Ketiga*, Grafiti, Jakarta, Cet.II, 1997, hal.5.

apabila ia diselenggarakan oleh banyak orang, dan disamping itu kekuasaan yang diperolehnya digunakan untuk kepentingan umum.<sup>62</sup>

Berbagai teori tentang demokrasi telah berkembang. Teori-teori itu dapat membantu memperoleh jawaban terhadap beberapa pertanyaan dalam rangka hubungan antara manusia yang satu dengan yang lain. Namun demikian, pada garis besarnya teori-teori itu dapat dikelompokkan ke dalam yang normatif dan empiris atau deskriptif.

Yang pertama menunjukkan bentuk dan susunan pengorganisasian politik yang dianggap baik bagi mencapai demokrasi tersebut. Dalam hal ini tersangkut nilai-nilai yang dipilihnya. Dan yang kedua berusaha melukiskan bagaimana bekerjanya sistem politik tersebut. Dalam hal ini kenyataan-kenyataan empiris menjadi titik tolaknya. Meskipun demikian, beberapa ahli berpendapat pembedaan kedua teori tersebut tidak tajam.<sup>63</sup>

Afan Gaffar membagi demokrasi menjadi dua, yaitu Demokrasi Normatif dan Demokrasi Empirik.<sup>64</sup> Demokrasi normatif adalah demokrasi merupakan sesuatu yang secara idiil hendak dilakukan atau diselenggarakan oleh sebuah negara, seperti misalnya ada ungkapan “pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat”. Ungkapan

---

<sup>62</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Kedudukan dan Peranan Presiden Dalam Fungsi Legislatif Menurut sistem Politik Demokrasi Pancasila*, dalam *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, Ed. Meriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong, Rajawali Press, Jakarta, 1993, hal.27.

<sup>63</sup> *Ibid.*, hal.28.

<sup>64</sup> Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Cet. VI, 2006, hal.3.

normatif tersebut, diterjemahkan dalam konstitusi pada masing-masing negara. Sedangkan demokrasi empirik adalah disebut juga sebagai *procedural democracy*.<sup>65</sup>

Konferensi *Internasional Commission of Juris* tahun 1965 di Bangkok merumuskan enam syarat agar suatu negara dapat disebut sebagai negara demokrasi<sup>66</sup>, yaitu:

- a. Perlindungan konstitusional terhadap hak-hak asasi manusia;
- b. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
- c. Pemilihan umum yang bebas;
- d. Kebebasan untuk menyatakan pendapat;
- e. Kebebasan untuk berserikat;
- f. Pendidikan Kewarganegaraan.

Bagi sebuah negara yang menyatakan sebagai negara demokrasi, maka ke enam syarat di atas mutlak harus dipenuhi.

## **2. Perkembangan Demokrasi di Indonesia**

Semanjak negara Indonesia merdeka sampai sekarang kita sudah mengalami beberapa kali pergantian demokrasi, yaitu dari demokrasi liberal, demokrasi terpimpin dan kembali kepada UUD 1945. Berikut ini akan penulis uraikan perjalanan demokrasi di Indonesia.

---

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> Muchtar Pakpahan, *Ibid.*, hal.15.

### a. Periode Demokrasi Pemerintahan Masa Revolusi Kemerdekaan

Setelah Indonesia merdeka berlakulah Demokrasi Pemerintahan Masa Revolusi Kemerdekaan dari tahun 1945 – 1949, sistem pemerintahan yang berlaku menganut sistem kabinet Presidential sebagaimana diatur menurut UUD 1945, dimana para menteri bertanggung jawab kepada presiden.<sup>67</sup>

Para penyelenggara negara pada awal periode kemerdekaan mempunyai komitmen yang sangat besar dalam mewujudkan demokrasi politik di Indonesia. Mereka percaya, bahwa demokrasi bukan merupakan sesuatu yang hanya terbatas pada komitmen, tetapi juga merupakan sesuatu yang perlu diwujudkan.<sup>68</sup>

Pada masa ini para penyelenggara negara berhasil meletakkan dasar bagi demokrasi di Indonesia,<sup>69</sup> yaitu:

- 1) *Political Franchis* yang menyeluruh yaitu para pembentuk negara sudah sejak semula mempunyai komitmen yang sangat besar terhadap demokrasi, sehingga begitu kita menyatakan kemerdekaan dari pemerintah kolonial Belanda, semua warga negara yang dianggap dewasa memiliki hak-hak politik yang sama, tanpa ada diskriminasi yang bersumber dari ras, suku dan kedaerahan.

---

<sup>67</sup> Harsudiono Hartas, *Fungsi Legaslatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Editor Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong, Rajawali Press, Jakarta, 1993, hal.198.

<sup>68</sup> Afan Gaffar, *Op.Cit.*, hal.10.

<sup>69</sup> *Ibid.*, hal.11.

- 2) Presiden yang secara konstitusional ada kemungkinan untuk menjadi seorang diktator, dibatasi kekuasaannya ketika Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) dibentuk untuk menggantikan parlemen.
- 3) Dengan Maklumat Wakil Presiden No.X Tahun 1945, maka dimungkinkan terbentuknya sejumlah partai politik, yang kemudian menjadi peletak dasar bagi sistem kepartaian di Indonesia untuk masa-masa selanjutnya dalam sejarah kehidupan politik kita.

Pada masa ini partai politik tumbuh dan berkembang dengan cepat. Tetapi, fungsinya yang paling utama adalah ikut serta memenangkan revolusi kemerdekaan, dengan menanamkan kesadaran untuk bernegara serta menanamkan semangat anti imperialisme dan kolonialisme. Karena keadaan yang tidak mengizinkan, Pemilihan Umum belum dapat dilaksanakan, sekalipun hal itu sudah merupakan salah satu agenda politik yang utama. Pemilihan umum yang sangat terbatas sifatnya baru dijalankan di beberapa wilayah negara, misalnya di Daerah Istimewa Yogyakarta dan Sulawesi Utara.

#### **b. Periode Demokrasi Liberal (Parleментар)**

Periode kedua pemerintahan negara Indonesia adalah tahun 1950 – 1959, dengan menggunakan Konstitusi RIS 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 sebagai landasan konstitusionalnya.

---

Maklumat Wakil Presiden No.X tahun 1945 diikuti dengan keluarnya Maklumat Pemerintah tanggal 14 Nopember 1945 tentang susunan kabinet berdasarkan sistem parlementer atas usul BP-KNIP. Maklumat Pemerintah ini menggeser konfigurasi politik Indonesia ke arah yang lebih liberal – demokratis, sebab dengan sistem parlemeter ini pemerintah harus bertanggung jawab kepada parlemen yang ketika itu dilakukan oleh KNIP. Watak pluralistik atau konfigurasi liberal-demokratis sebenarnya mengemuka secara lebih jelas ketika pemerintah mengeluarkan Maklumat sebelum Maklumat 14 Nopember itu, yakni Maklumat Pemerintah tanggal 3 Nopember 1945. Maklumat Pemerintah tanggal 3 Nopember 1945 pada pokoknya berisi harapan pemerintah agar aliran-aliran dalam masyarakat segera membentuk parpolnya sebelum dilangsungkan Pemilu yang akan diselenggarakan pada bulan Januari 1946. Maklumat 3 Nopember 1945 inilah yang menjadi dasar sistem banyak partai atau pluralisme.<sup>70</sup>

Konfigurasi politik demokratis berdasarkan Konstitusi RIS 1949, selain dapat dilihat pada sistem pemerintahannya yang menganut parlementerisme dapat juga dipahami dari pengertian federalisme itu sendiri yang dalam mekanisme hubungan antara pusat

---

<sup>70</sup> Moh. Mahfud, MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 2006, hal.303.

dan daerah (negara bagian) meletakkan pemerintah pusat dan pemerintah negara-negara bagian dalam susunan yang sederajat.<sup>71</sup>

Walaupun Konstitusi RIS menganut sistem Kabinet Parlementer, di mana para Menteri/Perdana Menteri bertanggung jawab kepada DPR, namun DPR tidak dapat memaksa menteri untuk meletakkan jabatan, sebaliknya tidak ada kewenangan Presiden untuk membubarkan DPR walaupun atas permohonan Kabinet. Disamping itu perangkapan jabatan menteri dengan keanggotaan DPR ataupun senat dilarang.<sup>72</sup>

Usia Konstitusi RIS tidak berlangsung lama, sehubungan dengan bubarnya Negara RIS dan disepakatinya untuk kembali menjadi negara Kesatuan RI pada tahun 1950. Namun demikian UUD yang diberlakukan bukan UUD 1945 yang menganut sistem Demokrasi Pancasila, melainkan memberlakukan UUDS 1950 yang bercirikan sistem kabinet parlementer dengan landasan Demokrasi Liberal.

Dalam periode ini tidak terdapat perbedaan prinsipil dengan sistem yang berlaku ketika berlakunya Konstitusi RIS, kecuali hal-hal yang khusus. Anggota DPR tidak dilarang merangkap sebagai Menteri, ABRI dalam dinas aktif yang menerima keanggotaan DPR dengan sendirinya menjadi non aktif selama keanggotaan tersebut. Setelah

---

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> Harsudiono Hartas, *Op.Cit.*, hal.199.



berhenti dari keanggotaan DPR kembali ke Dinas aktif. Selain itu terdapat pula pembatasan kepangkatan bagi angkatan perang dan kepolisian untuk dapat diizinkan menduduki jabatan sebagai anggota DPR.

### **c. Periode Demokrasi Terpimpin**

Melihat situasi dan kondisi yang sedemikian tidak menentu, Presiden RI berusaha mengatasi keadaan dengan mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang isinya menetapkan pembubaran Konstitunte, berlakunya kembali UUD 1945 dan tidak berlakunya lagi UUDS 1950 serta pembentukan MPRS dan DPAS dalam waktu yang sesingkat-singkatnya.<sup>73</sup>

Namun dalam kenyataannya UUD 1945 tetap tidak dapat dilaksanakan secara murni dan konsekuen di mana sistem pemerintahan yang dianut adalah sistem Demokrasi terpimpin, disamping terdapatnya penyimpangan-penyimpangan lain yang tidak sesuai dengan sistem Demokrasi Pancasila sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945. Bekas anggota Badan Konstituente hasil pemilu 1955 yang telah dibubarkan, kemudian diangkat menjadi anggota DPR-GR yang dibentuk dengan Penpres No.4/1960 yang mempunyai tugas, antara lain membantu pemerintah merealisasikan sosialisme Indonesia.

---

<sup>73</sup> *Ibid.*, hal.200.

Perkembangan selanjutnya DPR-GR tersebut menjadi pembantu Presiden. Hal ini memberi gambaran tentang kedudukan DPR tidak lagi sebagai alat demokrasi yang harus membawa dan menyalurkan aspirasi rakyat.

Sebagai puncak terjadinya penyelewengan terhadap pelaksanaan UUD 1945 adalah dibentuknya Front Nasional yang merupakan gabungan dari tiga kekuatan, yaitu golongan nasional, golongan agama dan golongan komunis, yang pernah kita kenal dengan NASAKOM, yang sangat bertentangan dengan sistem Demokrasi Pancasila dan UUD 1945 karena memberi peluang terhadap berkembangnya kekuatan komunis yang nyata-nyata merupakan ancaman bagi kelestarian ideologi Pancasila.

Sebagai akibat ketelodoran tersebut, pada tahun 1965 terjadilah peristiwa berdarah yang nyaris mengubah Negara Republik Indonesia yang berdasarkan Ideologi Pancasila dan UUD 1945 menjadi negara komunis, akan tetapi usaha dari komunis ini dapat digagalkan.

#### **d. Periode demokrasi Orde baru**

Sejak Orde Baru kenegaraan didasarkan pada pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Lembaga-lembaga negara sesuai yang diamanatkan oleh UUD 1945 dibentuk dan difungsikan sebagaimana mestinya. Sejak tahun 1971 rangkaian Pemilu demi

---

Pemilu dilaksanakan secara kontinu siklus kepemimpinan nasional lima tahunan sebagaimana diamanatkan UUD 1945.<sup>74</sup>

Kedudukan legislatif (DPR) dalam tatanan sistem Demokrasi Pancasila adalah kuat. Dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden. Kecuali itu anggota DPR semuanya merangkap sebagai anggota MPR. Oleh karena itu DPR dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika dewan menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh UUD atau oleh MPR, maka Majelis dapat diundang untuk sidang istimewa agar bisa minta pertanggungjawaban Presiden.

Undang-undang No.16/1969 yang disempurnakan dengan UU No.2/1985 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, pada Pasal 32 dinyatakan bahwa DPR Mempunyai:

1. Hak meminta keterangan kepada Presiden;
2. Hak mengadakan penyelidikan;
3. Hak mengadakan perubahan atas RUU;
4. Hak mengajukan pernyataan pendapat;
5. Hak mengajukan menganjurkan seseorang jika ditentukan oleh suatu peraturan perundang-undangan;
6. Hak mengajukan Rancangan Undang-Undang.

Sejak pemerintahan Orde Baru terlihat cukup banyak kegiatan DPR yang dilaksanakan dalam rangka mengemban tugas dan wewenangnya sebagaimana yang ditentukan oleh UUD 1945 maupun

---

<sup>74</sup> *Ibid.*, 201.

ketentuan perundangan lainnya. Banyak produk perundang-undangan yang telah dihasilkan bersama dengan pihak pemerintah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan peningkatan di bidang hukum maupun demokrasi itu sendiri.

### **3. Demokrasi Pancasila**

Bangsa Indonesia dalam membangun Negara Republik Indonesia telah menetapkan beberapa nilai dasar sebagai pilihannya. Nilai-nilai dasar itu ialah yang kita sebut Pancasila. Bahkan nilai-nilai dasar itu sebagaimana yang terdapat dalam Pancasila sudah ditetapkan selain sebagai Cita Hukum (*Rechtsidee*) yang mengandung fungsi regulatif dan konstitutif bagi seluruh aspek kehidupan rakyat Indonesia, juga sudah ditetapkan sebagai Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*) yang merupakan norma tertinggi dalam kehidupan kenegaraan bangsa Indonesia. Karena itu bagi bangsa Indonesia Pancasila menjadi sumber dari segala sumber kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Demokrasi yang dikembangkan di Indonesia adalah Demokrasi Pancasila yaitu paham demokrasi yang bersumber pada kepribadian dan filsafat hidup bangsa Indonesia yang perwujudannya sebagaimana ter-  
tuang dalam Pembukaan UUD 1945 dalam ketentuan Pasal 1 (2) yang

---

berbunyi : “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”<sup>75</sup>

Pada Demokrasi Pancasila, menempatkan rakyat sebagai keseluruhan harkatnya ikut secara aktif menentukan GBHN dan menentukan mendataris atas pimpinan nasional yang akan melaksanakan GBHN. Karena itu hakikat Demokrasi Pancasila ialah demokrasi dengan Pancasila sebagai landasannya. Dengan demikian, Demokrasi Pancasila dapat juga dijabarkan sebagai demokrasi yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa, Demokrasi yang ber-Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Demokrasi yang ber-Persatuan Indonesia, Demokrasi yang ber-Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan dan Demokrasi yang ber-Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.<sup>76</sup>

Dilihat dari kenyataan bahwa Demokrasi Pancasila adalah juga suatu sistem politik yang sebagaimana dikatakan oleh Van Damne, suatu lingkungan sosio-ekonomik mengenai penyelenggaraan kekuasaan dan organisasi-organisasi (sosial & politik) yang beroperasi di dalamnya, maka Demokrasi Pancasila tidak dapat terlepas dari sistem kenegaraan, kebangsaan, dan kemasyarakatan dari rakyat Indonesia. Demokrasi

<sup>75</sup> UUD 1945 Amandemen ke 3.

<sup>76</sup> A. Hamid. S. Attamimi, *Ibid.*, hal.28.

Pancasila ialah demokrasinya rakyat Indonesia untuk mencapai aspirasi-aspirasi rakyat Indonesia. Dan hal itu kembali menunjuk kepada Cita Negara Republik Indonesia dan Teori Bernegara bangsa Indonesia.<sup>77</sup>

Di dalam negara yang mendasarkan dirinya pada demokrasi konstitusional, UUD mempunyai fungsi yang khas yaitu membatasi kekuasaan tadi bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan hak-hak warga negara akan lebih terlindungi. Gagasan ini dinamakan konstitusionalisme.<sup>78</sup>

Menurut Carl J. Friedrich, dalam bukunya *Constitutional Government and Democracy*, konstitusionalisme merupakan gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi yang dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas pemerintah.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> *Ibid.*, hal.29.

<sup>78</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1982, hal.96.

<sup>79</sup> *Ibid.*, hal.97.

## **B. Lembaga Perwakilan di Indonesia.**

### **1. Lembaga Perwakilan secara Umum**

Menurut Miriam Budiardjo<sup>80</sup> Perwakilan (*representation*) adalah konsep bahwa negara atau suatu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Dewasa ini anggota Dewan Perwakilan Rakyat pada umumnya mewakili rakyat melalui partai politik. Hal ini dinamakan perwakilan yang bersifat politik (*political representation*).

Kalau diikuti secara seksama pasal-pasal yang mengatur DPR dalam UUD 1945, dapat dikatakan DPR mempunyai tugas yang sangat penting dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Tugas itu secara garis besar dapat dibagi menjadi 3, yaitu yaitu fungsi legislatif (*legislative function*), fungsi pengawasan (*controlling function*) dan fungsi budged atau anggaran (*budgeting function*).

Menurut teori yang berlaku, maka rakyatlah yang berdaulat, rakyat yang berdaulat ini mempunyai suatu kemauan, Rouseau menyebutnya *Volunte Generale*. Dewan Perwakilan Rakyat dianggap merumuskan kemauan rakyat atau kemauan umum ini dengan jalan menentukan kebijaksanaan umum (*public policy*) yang mengikat seluruh masyarakat.

---

<sup>80</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, cet. 27 Tahun 2005, hal. 175.

Perkembangan studi tentang negara dan pemerintah pada abad modern ini menunjukkan bahwa Teori Kontrak Sosial telah meletakkan landasan yang kuat bagi terbentuknya konsep Kekuasaan Negara dan Pemerintah serta konsep Kedaulatan Rakyat. Ide kekuasaan ada di tangan rakyat dan dijalankan oleh pemerintah mulanya dikemukakan oleh Eficurus dan dikembangkan oleh Marsilius yang menjelaskan proses terciptanya pemerintah sebagai pelaksana kedaulatan rakyat bermula ketika terjadinya *Pactum Subjectiones* yang bersifat *Concessio*.<sup>81</sup>

Selanjutnya Marsilius menjelaskan sebagaimana dikutip oleh Napitupulu, yaitu :<sup>82</sup>

“Kekuasaan negara tertinggi itu ada pada rakyat, sebab rakyatlah yang berhak membuat peraturan-peraturan hukum atau undang-undang. Hal ini disebabkan karena negara itu merupakan kesatuan dari orang-orang yang bebas, yang merdeka, jadi perimbangan antara kekuasaan rakyat dengan kekuasaan raja adalah rakyat yang berdaulat, raja melaksanakan kedaulatan rakyat”.

Ajaran kedaulatan rakyat yang berintikan pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat selanjutnya melahirkan teori Negara Demokrasi yakni suatu pemerintahan yang dijalankan oleh wakil-wakil rakyat, yang selanjutnya melahirkan konsep *Representative Government* dan *Democratic Representative*.

Inti konsep pemerintahan perwakilan itu adalah rakyat secara

<sup>81</sup> Paimin Napitupulu, *Op.Cit.*, hal.62.

<sup>82</sup> *Ibid.*



bersama-sama membentuk negara dan mengisi jabatan-jabatan negara serta menyusun suatu sistem pemerintahan melalui suatu mekanisme pemilihan tertentu. Dengan demikian, akan terjaringlah aparatur pemerintahan yang benar-benar mewakili seluruh kelompok kepentingan dalam masyarakat. Praktek pemerintahan yang demokratis itu akan melembagakan suatu sistem pemerintahan perwakilan yang memberikan kesempatan yang sama kepada semua rakyat untuk memimpin negara, mengisi jabatan-jabatan negara dan melaksanakan proses pemerintahan. Karena itu, jabatan pemerintah akan diisi oleh para wakil rakyat yang sekaligus mewakili kepentingan rakyat untuk diperjuangkan melalui kekuasaan yang dimiliki pemerintah itu sendiri.

Lembaga Perwakilan Rakyat boleh terdiri dari satu kamar atau dua kamar. Ada yang disebut parlemen atau legislatif dan namanyapun mungkin *Congres, House of Commons, Diet, Knesst, Bundestag* atau Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Apapun sebutan dan namanya, namun yang pokok adalah keberadaan Lembaga Perwakilan Rakyat merupakan hal yang sangat esensial karena ia berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat. Lewat Lembaga Perwakilan Rakyat inilah aspirasi rakyat ditampung yang kemudian tertuang dalam berbagai macam kebijaksanaan umum yang sesuai dengan aspirasi rakyat.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Dahlan Thaib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Op.Cit*, hal.1.

Para pakar ilmu politik yakin bahwa sistem perwakilan merupakan cara terbaik untuk membentuk "*Representative Government*". Cara ini menjamin rakyat tetap ikut serta dalam proses politik tanpa harus terlibat sepenuhnya dalam proses itu. Duduknya seseorang di lembaga perwakilan, baik itu karena pengangkatan maupun melalui pemilihan umum mengakibatkan timbulnya hubungan si wakil dengan yang diwakili.

Menurut Austin Ranney<sup>84</sup>, ada dua teori klasik yang terkenal tentang hakikat hubungan wakil dengan terwakili, yaitu Teori Mandat dan Teori Kekuasaan. Dalam Teori Mandat, wakil dilihat sebagai penerima mandat untuk merealisasikan kekuasaan terwakili dalam proses kehidupan politik.

Bagi terwakili teori ini lebih menguntungkan karena wakil dapat dikontrol terus-menerus. Perbedaan pandangan antara wakil dengan terwakili dapat mengakibatkan menurunnya reputasi wakil.

Dalam teori kebebasan, wakil dapat bertindak tanpa tergantung atau terikat secara ketat dari terwakili. Menurut teori ini si wakil adalah orang-orang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya, sehingga wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat. Berlawanan dengan teori mandat,

---

<sup>84</sup> Pendapat Austin Ranney, dikutip dari Dahlan Thaib, *Ibid*, hal.2.

maka logika teori kebebasan wakil lebih terfokus pada operasionalisasi tugas wakil itu sendiri. Adanya kemungkinan bahwa terwakili merasa tidak terwakili beberapa atau sejumlah masalah karena ketidakhumannya dengan wakil tidak dapat dielak dalam teori ini.

Akan tetapi tidaklah berarti bahwa tidak ada hak terwakili untuk mengontrol tindakan wakilnya yang tidak berfungsi. Hanya saja kontrol itu tidak berlangsung secara terus-menerus. Dalam hal ini terwakili masih dapat menghukum wakilnya dalam pemilu berikutnya dengan jalan tidak memilihnya lagi.

Untuk memahami bagaimana model atau sistem Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia, menurut Dahlan Thaib haruslah mempergunakan pendekatan dari sudut pandang UUD 1945.<sup>85</sup> Sehingga dengan pendekatan tersebut kita tidak berharap Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia yang bernama DPR sama seperti di barat.

UUD 1945 yang menganut ajaran teori kedaulatan rakyat dengan dasar dan bentuk negara kerakyatan, menginginkan adanya Dewan Perwakilan Rakyat, walaupun Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR, akan tetapi DPR mempunyai kekuasaan untuk senantiasa mengontrol atau mengawasi tindakan-tindakan presiden.

---

<sup>85</sup> *Ibid.*, hal.3.

Kekuasaan DPR untuk mengontrol dan mengawasi jalannya pemerintahan diatur dalam UUD 1945 dan UU No.22 Tahun 2003. Pada UUD 1945 diatur dalam Pasal 20A, yang berbunyi sebagai berikut :<sup>86</sup>

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan;
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interplasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat;
- (3) Selain hak-hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas;
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.

Sedangkan pada UU No.22 Tahun 2003 mengenai kekuasaan DPR untuk mengontrol dan mengawasi presiden diatur dalam Pasal 27 dan 28. Adapun bunyi Pasal 27 adalah sebagai berikut :<sup>87</sup>

DPR mempunyai hak :

1. Interplasi;
2. angket; dan
3. menyatakan pendapat.

Sedangkan Pasal 28 berbunyi sebagai berikut :<sup>88</sup>

Anggota DPR mempunyai hak:

1. mengajukan rancangan undang-undang;
2. mengajukan pertanyaan;
3. menyampaikan usul dan pendapat;
4. memilih dan dipilih;
5. membela diri;

<sup>86</sup> UUD 1945 Pasal 20A

<sup>87</sup> UU No.22 Tahun 2003 Pasal 27

<sup>88</sup> *Ibid.*, Pasal 28

6. imunitas;
7. protokoler; dan
8. keuangan dan administratif.

Dalam kaitannya dengan fungsi kontrol Dewan Perwakilan Rakyat terkait pula di dalamnya mengenai fungsi legislatif. Menurut teori ketatanegaraan Indonesia fungsi membuat undang-undang yang lazim disebut fungsi legislatif dilaksanakan bersama-sama oleh Presiden dan DPR. Untuk menghasilkan suatu perundang-undangan tersebut, maka fungsi legislatif (mengajukan usul RUU) dan fungsi amandemen (membahas dan merubah RUU) untuk ditetapkan menjadi Undang-Undang.

Ketentuan di atas dapat ditemukan pada Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi : “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”, sedangkan pada Pasal 21 ayat (1) berbunyi : “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang”.

Selain fungsi legislatif DPR juga berfungsi untuk mewakili rakyat, menjadi penghubung antara rakyat dengan pemerintah. Anggota DPR dipilih oleh rakyat untuk mewakili rakyat dalam memperjuangkan dan membela kepentingan rakyat, sehingga tidak berlebihan apabila mereka juga disebut Badan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat. Sesuai dengan namanya, Dewan Perwakilan Rakyat bukan wakil partai, pemerintah atau wakil dari suatu lembaga tertentu.

---

## 9. Lembaga Perwakilan di Daerah

Sesuai dengan konsideran UU No.32 tahun 2004 disebutkan “Bahwa UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti”.<sup>89</sup>

Pergantian UU No.22 tahun 1999 menjadi UU No.32 tahun 2004 telah didahului dengan pergantian undang-undang bidang politik lainnya, yaitu UU No.3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum diperbaharui dengan UU No.12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum. UU No.4 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD menjadi UU No.22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD. Disamping itu UUD 1945 juga mengalami amandemen sebanyak 4 kali (1999, 2000, 2001 dan 2002).

Dengan lahirnya UU No.22 tahun 2003 keanggotaan DPRD mengalami perubahan, kalau pada UU sebelumnya anggota DPRD itu terdiri (1) anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan pemilihan umum, dan (2) anggota DPRD hasil pengangkatan dari TNI/Polri. Anggota DPRD pada hasil pemilihan umum 2004 ini hanya anggota peserta pemilu yang dipilih berdasarkan Pemilihan Umum, sedangkan anggota DPRD yang diangkat dari TNI/Polri tidak ada lagi.

---

<sup>89</sup> Konsideran UU No.32 Tahun 2004 bagian menimbang huruf c.

Mengenai susunan dan keanggotaan DPRD Kota/Kabupaten pada UU No.22 tahun 2003 diatur secara rinci pada bab VI bagian pertama yaitu Pasal 68 sampai Pasal 72. Untuk lebih jelasnya berikut ini akan penulis sajikan mengenai pasal-pasal tersebut :

Pasal 68 : DPRD Kabupaten/Kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum.<sup>90</sup>

Pasal 68 sebagaimana disebutkan di atas mengatur tentang keanggotaan DPRD hanya berasal dari anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil pemilu, sedangkan pengangkatan anggota DPRD yang berasal dari TNI/Polri tidak ada lagi.

Sedangkan mengenai jumlah anggota DPRD Kota/Kabupaten adalah sekurang-kurangnya dua puluh orang dan sebanyak-banyaknya adalah empat puluh lima orang, hal ini dapat dilihat pada Pasal 69, yaitu sebagai berikut:<sup>91</sup>

- Pasal 69 (1) Anggota DPRD Kabupaten/Kota berjumlah sekurang-kurangnya dua puluh orang dan sebanyak-banyaknya empat puluh lima orang.
- (2) Keanggotaan DPRD Kabupaten/Kota diresmikan dengan keputusan Gubernur atas nama Presiden.
  - (3) Anggota DPRD Kabupaten/Kota berdomisili di Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Berdasarkan penjelasan UU No.22 Tahun 2003 penentuan jumlah anggota DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap propinsi didasarkan pada

---

<sup>90</sup> Lihat UU No.22 tahun 2003 Pasal 68.

<sup>91</sup> *Ibid.*, Pasal 69.

jumlah penduduk kabupaten/kota yang bersangkutan sebagaimana diatur dalam Pasal 50 ayat (2) UU No.12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum.

Untuk masa jabatan anggota DPRD Kabupaten/Kota sama dengan lama masa jabatan DPR yang lain yaitu selama lima tahun, ketentuan ini terdapat pada Pasal 70, yaitu:

Pasal 70 : Masa jabatan anggota DPRD Kabupaten/Kota adalah lima tahun dan berakhir bersamaan pada saat Anggota DPRD Kabupaten/Kota yang baru mengucapkan sumpah.

Sebelum memangku masa jabatannya anggota DPRD Kabupaten/Kota wajib mengucapkan sumpah/janji, sesuai dengan keyakinan yang mereka anut. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 71, yaitu :

- Pasal 71 (1) Anggota DPRD Kabupaten/Kota sebelum memangku masa jabatannya mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama yang dipandu oleh ketua pengadilan negeri dalam Sidang Paripurna DPRD Kabupaten/Kota.
- (2) Anggota DPRD Kabupaten/Kota yang berhalangan mengucapkan sumpah/janji bersama-sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota.
  - (3) Tata cara pengucapan sumpah/janji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten/Kota.

Sedangkan bunyi sumpah/janji DPRD Kabupaten/Kota diatur dalam UU No.22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 72.

Selanjutnya menurut UU No.22 Tahun 2003 ini juga dijelaskan bahwa Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan



Rakyat Daerah. Ketentuan ini dapat dilihat pada Pasal 76 yang berbunyi :

“DPRD Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah Kabupaten/ Kota”.<sup>92</sup>

Dengan demikian DPRD adalah unsur pemerintah daerah yang berkedudukan sama tinggi dengan Kepala Daerah. Kepala Daerah memimpin bidang eksekutif dan DPRD bergerak dalam bidang legislatif. Selain sebagai unsur pemerintah daerah, DPRD juga melaksanakan fungsi mengontrol pelaksanaan pemerintahan yang dijalankan oleh Kepala Daerah.

Dalam menjalankan fungsinya maka DPRD diberi hak-hak sebagaimana diatur dalam UU No.22 Tahun 2003 maupun juga yang diatur dalam UU No.32 tahun 2004. Pada UU No.22 Tahun 2003 hak DPRD Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 79 dan Pasal 80. Adapun bunyi Pasal 79 adalah sebagai berikut:<sup>93</sup>

DPRD mempunyai hak :

- a. interplasi;
- b. angket; dan
- c. menyatakan pendapat.

---

<sup>92</sup> UU No.22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD, DPRD, Pasal 76.

<sup>93</sup> Lihat UU No.22 Tahun 2003 Pasal 79.

Pasal 80 berbunyi :<sup>94</sup>

Anggota DPRD mempunyai hak :

- a. mengajukan rancangan peraturan daerah;
- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan pendapat;
- d. memilih dan dipilih;
- e. membela diri;
- f. imunitas;
- g. protokoler; dan
- h. keuangan dan administratif.

Sedangkan dalam UU No.32 tahun 2004 tentang Pemda hak-hak DPRD diatur dalam Pasal 43 ayat (1) dan 44 ayat (1). Pada Pasal 43 ayat (1) disebutkan, yakni :<sup>95</sup>

DPRD mempunyai hak :

- a. interplasi;
- b. angket; dan
- c. menyatakan pendapat.

Pasal 44 ayat (1), berbunyi :<sup>96</sup>

Anggota DPRD mempunyai hak :

- a. mengajukan rancangan peraturan daerah;
- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan pendapat;
- d. memilih dan dipilih;
- e. membela diri;
- f. imunitas;
- g. protokoler; dan
- h. keuangan dan administratif.

Kedudukan fungsi dan hak-hak yang melekat pada DPRD, secara formal telah menempatkan DPRD sebagai instansi penting dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebagai unsur

<sup>94</sup> *Ibid.*, Pasal 80.

<sup>95</sup> UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemda Pasal 43 ayat (1)

<sup>96</sup> *Ibid.*, Pasal 44 ayat (1)

pemerintah daerah, DPRD menjalankan tugas-tugas dibidang legislatif. Sebagai badan perwakilan, DPRD berkewajiban menampung aspirasi rakyat dan memajukan kesejahteraan rakyat.

Kedudukan ini beban kepada DPRD untuk memelihara keseimbangan dan keserasian hubungan antara kepentingan pemerintah dengan kepentingan rakyat yang diwakilinya. Idealnya DPRD harus mampu tampil sebagai penyalur aspirasi kepada eksekutif dan mampu memelihara keselarasan kepentingan kedua pihak.

Untuk dapat menjadi calon anggota DPRD Kabupaten/Kota, sesuai dengan aturan dalam UU No.12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum, pada Pasal 60 disebutkan bahwa seseorang harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:<sup>97</sup>

- a. Warga Negara RI yang berumur 21 tahun atau lebih;
- b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. Berdomisili di wilayah Negara Kesatuan RI;
- d. Cakap berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia;
- e. Berpendidikan serendah-rendahnya SLTA dan atau sederajat;
- f. Setia kepada Pancasila sebagai dasar Negara, dan UUD 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;
- g. Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung dalam G.30 S/PKI atau organisasi terlarang lainnya;
- h. Tidak sedang dicabut haknya berdasarkan keputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- i. Tidak sedang menjalani pidana penjara berdasarkan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;

---

<sup>97</sup> Lihat UU No.12 Tahun 2003 Pasal 60.

- j. Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan dari dokter yang berkompeten; dan k. Terdaftar sebagai pemilih.

Demikianlah persyaratan untuk menjadi calon anggota DPRD Kabupaten/Kota yang diatur dalam UU. 12 Tahun 2003. Dengan adanya ketentuan tersebut diharapkan anggota DPRD Kabupaten/Kota yang terpilih benar-benar memenuhi persyaratan dan berkualitas untuk memperjuangkan aspirasi rakyat yang diwakilinya.

### **3. Kedudukan dan Fungsi DPRD**

Pemerintah daerah menurut UU No.32 tahun 2004 adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 40 yang berbunyi sebagai berikut : “DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah”<sup>98</sup>. Dengan demikian DPRD adalah unsur pemerintah daerah yang berkedudukan sama tinggi dengan Kepala Daerah.

Sebagai unsur pemerintah daerah, DPRD adalah mitra kerja eksekutif. Oleh karena itu kerjasama yang serasi antara DPRD dengan Kepala Daerah seyogianya terjamin. Untuk itu, mekanisme hubungan kerja antara DPRD dengan Kepala Daerah yang diatur dalam tata tertib, hanyalah aturan-aturan formal yang penerapannya sangat tergantung pada

---

<sup>98</sup> UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemda Pasal 40.

sejauh mana persepsi dan pola pikir antara Kepala Daerah dan DPRD bisa sama dalam melihat pentingnya membina hubungan yang serasi.

Kasus ketidakserasian hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD ini merupakan hal yang tidak jarang terjadi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Keluhan-keluhan dari kedua pihak yang sering terjadi, berkisar pada persoalan seolah-olah pihak DPRD kurang dilibatkan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dan eksekutif kurang terbuka serta kurang memberi keleluasaan pada DPRD untuk menjalankan haknya.

Namun juga sebaliknya, dari pihak Kepala Daerah sering juga ada anggapan seolah-olah pihak DPRD ingin mencampuri bidang eksekutif dan mencampuri urusan-urusan yang bukan urusan otonomi daerah. Jadi terkesan, bahwa masih kurangnya pemahaman atas hak dan wewenang sebagai anggota DPRD di satu pihak dan kecenderungan Kepala Daerah untuk menganggap bahwa usaha-usaha DPRD untuk menjalankan haknya sebagai campur tangan dalam bidang eksekutif.

DPRD sebenarnya mempunyai kedudukan ganda yaitu sebagai unsur pemerintah daerah juga berfungsi sebagai wakil rakyat. Karena anggota-anggota lembaga ini dipilih, maka para anggota itu adalah wakil rakyat, dan DPRD sendiri adalah sebuah badan perwakilan. Dalam kedudukan sebagai wakil rakyat, anggota DPRD diberi hak-hak agar dapat melaksanakan fungsinya. Kemampuan DPRD melaksanakan

---

fungsinya dapat dilihat dari daya persepsi para anggotanya dalam mengangkat berbagai masalah dalam masyarakat untuk dibicarakan dalam forum DPRD.

Akhirnya dapat disimpulkan, dalam proses mengolah tuntutan-tuntutan dan dukungan-dukungan masyarakat, serta dalam proses merumuskan dan menyalurkan masalah-masalah yang secara berhubungan dengan kepentingan masyarakat di daerah ke dalam berbagai kebijaksanaan itulah kualitas DPRD sebagai wakil rakyat bisa diukur.

Untuk merialisasikan ketentuan-ketentuan di atas diperlukan komunikasi politik yang lancar antara DPRD dengan masyarakat (rakyat) yang diwakili baik secara individu, secara kelompok maupun secara kesatuan. Melalui komunikasi politik inilah aspirasi rakyat daerah disalurkan dan ditampung ke dalam kebijaksanaan daerah.

Selanjutnya adalah fungsi DPRD, pada UU No.22 tahun 2003 diatur dalam Pasal 77, yang berbunyi :

DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi :<sup>99</sup>

- a. legislasi;
- b. anggaran; dan
- c. pengawasan.

Menurut penjelasan Pasal 77 sebagaimana disebutkan di atas, yang dimaksud dengan fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan

---

<sup>99</sup> UU No.22 Tahun 2003 Pasal 77.

fungsi DPRD Kabupaten/Kota untuk membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota.

Fungsi anggaran adalah fungsi DPRD Kabupaten/Kota bersama-sama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang di dalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota.

Sedangkan yang dimaksud dengan fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD Kabupaten/Kota untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah, dan keputusan bupati/walikota serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah.

#### **4. Tugas dan Wewenang DPRD**

Tugas dan wewenang DPRD diatur dalam UU No.22 Tahun 2003, yaitu pada Pasal 78, yaitu sebagai berikut :<sup>100</sup>

Pasal 78 :

- (1) DPRD Kabupaten/Kota mempunyai tugas dan wewenang :
  - a. membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan bupati/walikota untuk mendapat persetujuan bersama;
  - b. menetapkan APBD Kabupaten/Kota bersama-sama dengan bupati/walikota;
  - c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan bupati/walikota, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah;
  - d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur;

---

<sup>100</sup> *Ibid.*, Pasal 78.

- e. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah Kabupaten/Kota terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah; dan
  - f. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam pelaksanaan tugas desentralisasi.
- (2) Selain tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) DPRD Kabupaten/Kota mempunyai tugas dan wewenang sebagaimana diatur dalam undang-undang lainnya.

Kalau dibandingkan dengan Undang-Undang sebelumnya yaitu UU No.4 Tahun 1999, maka tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota mengalami kemerosutan, hal ini dapat dilihat pada Pasal 78 ayat (1) huruf d. Kalau pada UU No.4 Tahun 1999 dimana disebutkan bahwa tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota adalah memilih bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota untuk tingkat kabupaten/kota. Sedangkan pada UU No. 22 Tahun 2003, maka tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota hanya mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur.

## **5. Hak dan Kewajiban DPRD**

Sebagai unsur Pemerintah Daerah yang mempunyai wewenang dan bergerak dalam bidang legislatif, DPRD Kabupaten/Kota mempunyai delapan butir hak sebagaimana diatur dalam Pasal 80<sup>101</sup>, yaitu (1) hak mengajukan rancangan peraturan daerah; (2) hak mengajukan pertanyaan; (3) hak menyampaikan usul dan pendapat; (4) hak memilih dan dipilih;

---

<sup>101</sup> UU No.22 Tahun 2003 Pasal 80.



(5) hak membela diri; (6) hak imunitas; (7) hak protokoler; dan (8) hak keuangan dan administratif.

Berdasarkan atas hak-hak yang melekat pada DPRD tersebut kiranya tergambar jelas bahwa hak-hak itu sebenarnya cukup luas untuk memungkinkan DPRD menjalankan fungsinya sebagai unsur Pemerintah Daerah yang bidang tugasnya berada dalam “kawasan legislatif”. Dengan pemberian hak-hak yang cukup luas itu, dan kemungkinan apabila mampu menjalankan fungsi-fungsi yang diembannya itu, maka kedudukan DPRD tidaklah sekedar “tukang stempel” bagi Kepala Daerah.

Apabila hak-hak tersebut belum digunakan secara optimal, maka hambatannya dapat dicari pada faktor situasi dan kondisi daerah dan mungkin pula kelemahan internal dari DPRD. Misalnya kemampuan APBD, sangat besar pengaruhnya terhadap pelaksanaan fungsi DPRD tersebut, disamping masalah-masalah kualitas para anggota, nilai budaya masyarakat setempat yang menyebabkan para anggota DPRD menghadapi hambatan psikologis untuk menggunakan hak-hak mereka secara optimal.

Selain dari daripada hak, DPRD Kabupaten/kota juga mempunyai kewajiban-kewajiban. Adapun kewajiban DPRD Kabupaten/Kota diatur dalam UU No.22 Tahun 2003 pada Pasal 81, yakni :<sup>102</sup>

Anggota DPRD Kabupaten/Kota mempunyai kewajiban :

- a. mengamalkan Pancasila;
- b. melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mentaati segala peraturan perundang-undangan;
- c. melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- d. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia dan daerah;
- e. memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
- f. menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- g. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan;
- h. memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya;
- i. mentaati kode etik dan Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten/Kota;
- j. menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga terkait.

Sebagai warga negara yang baik tentunya anggota DPR harus melaksanakan hak dan kewajiban secara seimbang sesuai dengan tugasnya untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat yang diwakilinya, sehingga kesejahteraan masyarakat dapat ditingkatkan menjadi kearah yang lebih baik.

---

<sup>102</sup>UU No.22 Tahun 2003 Pasal 81.

## C. Peraturan Daerah

### 1. Pengertian Peraturan Daerah

Pada Ketentuan Umum Pasal 1 angka 10 UU No.32 Tahun 2004 disebutkan bahwa Peraturan Daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah Kabupaten/Kota. Sedangkan Rosjidi Ranggawidjaja<sup>103</sup> berpendapat bahwa peraturan daerah adalah semua peraturan yang dibuat oleh pemerintah setempat untuk melaksanakan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi derajatnya. Oleh karena itu materi Perda secara umum memuat :

- a. Hal-hal yang berkaitan dengan rumah tangga daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan organisasi pemerintah daerah;
- b. Hal-hal yang berkaitan dengan tugas dan pembantuan.

Jadi Perda merupakan produk hukum dari Pemerintah Daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah, yaitu melaksanakan hak dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri sekaligus juga Perda merupakan legalitas untuk mendukung pemerintah provinsi/ kabupaten/kota dan tugas pembantuan sebagai daerah otonom. Ketentuan ini sesuai dengan UU No.32 Tahun 2004 Pasal 136 ayat (2)

---

<sup>103</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hal.15.

yang berbunyi : “Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan”.<sup>104</sup>

Menurut Bagir Manan, pada UU No.22 Tahun 1999 ada mengatur beberapa prinsip mengenai Peraturan Daerah, yaitu :<sup>105</sup>

- a. Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD;
- b. Perda dibentuk dalam penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- c. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda lain, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- d. Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya lima juta rupiah;
- e. Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda;
- f. Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang bersifat mengatur dimuat dalam Lembaran Daerah.
- g. Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda.

<sup>104</sup> UU No.32 Tahun 2004 Pasal 136 ayat (2)

<sup>105</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum. Fak Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hal.136.

## 2. Asas-asas Peraturan Daerah

Sebelum penulis menguraikan asas-asas Peraturan Daerah, terlebih dahulu disinggung sedikit tentang asas peraturan perundang-undangan, karena walau bagaimana pun Peraturan Daerah (Perda) itu adalah bagian dari peraturan perundang-undangan.

Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa, asas hukum dapat diartikan sebagai suatu hal yang dianggap oleh masyarakat hukum yang bersangkutan sebagai *basic truth* atau kebenaran asasi<sup>106</sup>, sehingga asas hukum merupakan tiang utama bagi setiap pembentukan undang-undang.

Selanjutnya dalam bukunya Ilmu Hukum, dia mengatakan asas hukum bukan peraturan hukum, namun tidak ada hukum yang bisa dipahami tanpa mengetahui asas-asas hukum yang ada di dalamnya. Oleh karena itu untuk memahami hukum suatu bangsa dengan sebaik-baiknya tidak bisa hanya melihat pada peraturan-peraturan hukumnya saja, melainkan harus menggali sampai kepada asas-asas hukumnya. Asas hukum inilah yang memberi makna etis kepada peraturan-peraturan hukum serta tata hukum.<sup>107</sup>

Paul scholten,<sup>108</sup> menyatakan asas hukum (*rechtsbeginsel*) adalah penting untuk melihat jalur “benang merah” dari sistem hukum positif

---

<sup>106</sup> Satjipto Rahardjo, *Peranan dan Kedudukan Asas-Asas Hukum dalam Karangka Hukum Nasional*, (makalah) Fak. Hukum UI, Jakarta, 2000.

<sup>107</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal.47.

<sup>108</sup> Pendapat Paul Scholten, dikutip dari A. Hamid S. Attamimi, *Op.C'it.*, hal.299.

yang ditelusuri dan diteliti. Ia mengatakan, melalui konstruksi dengan cara membatasi beberapa aturan tertentu menjadi aturan yang lebih mempunyai ruang lingkup atau tujuan umum, maka dapat dicari apa yang menjadi *ratio legis* atau tujuan umum aturan-aturan tersebut.

Asas hukum memang bukan merupakan aturan hukum, karena asas hukum tidak dapat dilaksanakan atau dioperasionalkan langsung terhadap suatu peristiwa dengan menganggapnya sebagai bagian dari aturan umum, dengan cara substansi, untuk itu diperlukan isi yang lebih konkret.

Van Kraveld membedakan asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginselen*) dan asas-asas bagi peraturan perundang-undangan yang patut (*beginselen behoorlijke wetgeving*) yang lebih luas, yang meliputi asas-asas hukum umum.<sup>109</sup> Ia menyebut yang pertama dengan asas hukum umum dan bukan asas hukum saja, karena asas hukum umum yang dapat dijadikan “batu ujian” bagi hakim dalam menguji peraturan perundang-undangan dan ada yang tidak.

Padmo Wahyono, pakar Hukum Tata Negara Indonesia, membagi asas hukum menjadi dua, yaitu : 1) Asas pembentukan perundang-undangan, 2) asas materi hukum.<sup>110</sup> Asas hukum yang menyangkut substansi peraturan perundang-undangan ialah asas hukum yang berkaitan

---

<sup>109</sup> Pendapat Van Kraveld, dikutip dari A. Hamid S. Attamimi, *Ibid.*, hal.301.

<sup>110</sup> Padmo Wahyono dikutip dari Ranny Sautama Hotma Bako, *Pengantar Pembentukan Undang-Undang RI*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hal.53.

erat dengan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dirancang.

Amiroeddin Syarif mengemukakan bahwa ada lima asas peraturan perundang-undangan, yaitu :<sup>111</sup>

- 1) Asas tingkat hirarki, yaitu suatu perundang-undangan isinya tidak boleh bertentangan dengan isi perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya;
- 2) Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat, yaitu berkaitan dengan hak menguji perundang-undangan, baik hak menguji secara material maupun secara formal;
- 3) Undang-Undang yang bersifat khusus menyampingkan Undang-Undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*);
- 4) Undang-Undang tidak boleh berlaku surut;
- 5) Undang-Undang yang baru mengesampingkan undang-undang yang lama. (*lex posteriore derogat lex priori*).

Selanjutnya pembahasan akan diteruskan dengan asas-asas pembentukan Peraturan Daerah. Mengenai asas-asas pembentukan Perda dapat ditemukan dalam UU No.32 Tahun 2004 Pasal 137, yang berbunyi :

---

<sup>111</sup> Amiroeddin Syarif, *Perundang-Undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, Bina Aksara, Bandung, 1987, hal.78.

Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi:<sup>112</sup>

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; dan
- f. kejelasan rumusan; dan keterbukaan.

Asas-asas Perda sebagaimana digambarkan diatas, cukup baik, misalnya yang pertama adalah kejelasan tujuan, maksudnya adalah Perda yang dibuat tersebut tujuannya harus jelas. Attamimi, menjelaskan maksud dari asas ini ada tiga, yaitu : (1) mengenai ketepatan letak peraturan perundang-undangan dalam kerangka kebijakan umum pemerintahan, (2) tujuan khusus peraturan perundang-undangan yang dibentuk, dan (3) tujuan dari bagian-bagian peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk tersebut.<sup>113</sup>

Asas Perda yang kedua adalah kelembagaan/organ pembentuk yang tepat, maksudnya adalah materi muatan peraturan perundang-undangan itulah yang menyatu dengan kewenangan masing-masing lembaga yang membentuk jenis peraturan perundang-undangan.

Asas Perda yang ketiga adalah kesesuaian antara jenis dan materi muatan, maksudnya adalah jenis Perda yang dibuat harus sesuai dengan

---

<sup>112</sup> UU No.32 Tahun 2004 Pasal 137.

<sup>113</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Op.Cit.*, hal.337.



isi perda tersebut, misalnya perda kebersihan tentu saja isinya mengatur tentang kebersihan.

Asas Perda yang keempat adalah dapat dilaksanakan, maksudnya adalah Perda yang akan dibuat tersebut harus dapat dilaksanakan oleh sebab itu pembuat perda harus memperhatikan situasi dan kondisi masyarakat. Attamimi menyetujui asas ini, alasannya adalah peraturan perundang-undangan yang tidak dapat ditegakkan, selain akan mengerogoti kewibawaan yang membentuknya, juga akan menimbulkan kekecewaan pada harapan-harapan rakyat.<sup>114</sup>

Asas selanjutnya adanya rumusan yang jelas, asas ini sangat penting karena Perda tersebut diperlakukan kepada seluruh warga masyarakat Kabupaten/Kota tertentu, maka rumusannya harus jelas dan dapat dimengerti oleh semua lapisan masyarakat.

### **3. Materi Muatan Peraturan Daerah**

Berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 Pasal 138, bahwa materi muatan Perda harus mengandung asas, yaitu :<sup>115</sup>

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kesusantaraan;
- f. bhinika tunggal eka;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;

---

<sup>114</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Ibid.*, hal.339.

<sup>115</sup> UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 138

- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan
- j. keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

Pada UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pada Pasal 12 ditegaskan, bahwa materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Di bidang otonomi, Perda dapat mengatur berbagai jenis pajak dan retribusi yang sudah dilimpahkan ke daerah. Hal ini dapat diketahui dari ketentuan yang ada dalam UU No.34 Tahun 2004, Pasal 2 ayat (1) dan (2) disebutkan bahwa jenis pajak provinsi terdiri dari : <sup>116</sup>

- a. pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air;
- b. bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air;
- c. pajak bahan bakar kendaraan;
- d. pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan.

Sedangkan jenis pajak Kabupaten/Kota terdiri dari :

- a. pajak hotel;
- b. pajak restoran;
- c. pajak hiburan;
- d. pajak reklame;
- e. pajak penerangan jalan;
- f. pajak pengambilan bahan galian golongan C; dan
- g. pajak parkir.

---

<sup>116</sup> UU No.34 Tahun 2004 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pasal 2 .

Kemudian dalam ayat (4) disebutkan, dengan Perda dapat ditetapkan jenis pajak kabupaten/kota selain yang ditetapkan dalam ayat (2) yang memenuhi kriteria sebagai berikut :

- a. Bersifat pajak dan bukan retribusi;
- b. Objek pajak terletak atau terdapat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan mempunyai masyarakat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan;
- c. Objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
- d. Objek pajak bukan merupakan pajak provinsi dan bukan objek pajak pusat;
- e. Potensinya memadai;
- f. Tidak memberikan dampak ekonomi negatif;
- g. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat; dan
- h. Menjaga kelestarian lingkungan.

Lebih lanjut dalam Pasal 4 ditegaskan, pajak ditetapkan dengan Perda. Perda tentang pajak tidak berlaku surut. Peraturan daerah tentang pajak dapat mengatur mengenai : a) pemberian, pengurangan, keringanan dan pembebasan hal-hal tertentu atas pokok pajak dan/atau sanksinya, b) tata cara penghapusan piutang pajak yang kadaluarsa, dan c) asas timbal balik.

Pada Pasal 18 ayat (1) diatur tentang objek pajak retribusi yang terdiri dari: a) jasa umum, b) jasa usaha, c) perizinan tertentu. Pada ayat (2) menegaskan, Retribusi dibagi tiga golongan, yaitu: a) retribusi jasa umum, b) retribusi jasa usaha, dan c) retribusi perizinan tertentu.

Dalam Pasal 18 ayat (4) ditegaskan, dengan Perda dapat ditetapkan jenis retribusi selain yang ditetapkan dalam ayat (3) sesuai dengan kewenangan otonominya dan memenuhi kriteria yang telah ditetapkan.

Ketentuan yang ada pada UU No.34 Tahun 2004 ini merupakan pedoman bagi daerah provinsi atau kabupaten/kota untuk mengatur lebih lanjut materi dan jenis pajak atau retribusi apa saja yang nantinya dapat diatur dalam Perda bagi masing-masing daerah.

#### **4. Kedudukan Peraturan Daerah dalam Tata urutan Peraturan Perundang-Undangan**

Pada UU No.10 Tahun 2004, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menegaskan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. UUD 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan.

Pada Pasal 7 UU No.10 Tahun 2004 ditegaskan bahwa hirarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- 1) UUD Negara RI Tahun 1945;
  - 2) Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - 3) Peraturan Pemerintah;
-

- 4) Peraturan Presiden;
- 5) Peraturan Daerah:
  - a. Perda Provinsi
  - b. Perda Kabupaten/Kota;
  - c. Perdes/Peraturan yang setingkat.

Dari segi pembuatannya, sudah semestinya Perda ini, baik Perda tingkat Provinsi maupun Perda tingkat Kabupaten/Kota, dapat dilihat setara dengan Undang-Undang dalam arti semata-mata merupakan produk hukum lembaga legislatif. Namun, dari segi isinya, sudah seharusnya kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup daerah berlaku yang lebih sempit dianggap mempunyai kedudukan yang lebih rendah jika dibandingkan dengan peraturan dengan ruang lingkup wilayah berlaku yang lebih luas.

Dengan demikian Undang-Undang lebih tinggi kedudukannya dari Perda Provinsi, dan Perda Kabupaten/Kota. Karena itu, sesuai prinsip hierarki peraturan perundang-undangan, peraturan yang lebih rendah itu tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya.

Menurut Jimly Asshiddiqie.<sup>117</sup> sebagai konsekuensi dari penegasan prinsip pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam naskah perubahan pertama UUD 1945, maka produk DPRD ini dapat

---

<sup>117</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*, hal.279.

saja bertentangan dengan produk Pemerintah Pusat. Misalnya, apabila suatu materi Perda tingkat Provinsi ataupun Perda tingkat Kabupaten/Kota yang telah ditetapkan secara sah ternyata bertentangan isinya dengan materi Peraturan menteri di tingkat pusat, maka pengadilan haruslah menentukan bahwa Perda itulah yang berlaku sepanjang untuk daerahnya.

Bagir Manan mengingatkan, bahwa Perda yang dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri (otonom), dengan lingkungan wewenang mandiri pula, maka dalam pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan “pertingkatan”, melainkan juga pada “lingkungan wewenangnya”. Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat tinggi melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD atau UU pemerintah daerah.<sup>118</sup>

Pada UU No.22 Tahun 1999 ayat (2) menegaskan : “Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten/Kota, masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain”. Maksudnya adalah, daerah provinsi tidak membawahkan daerah Kabupaten/kota. Tetapi dalam praktek penyelenggaraan pemerintah terdapat hubungan

---

<sup>118</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cet.II, UII Perss, Yogyakarta, 2004, hal.142.

koordinasi, kerja sama, dan/atau kemitraan dengan daerah Kabupaten/Kota dalam kedudukan masing-masing sebagai daerah otonom. Sementara itu, dalam kedudukan sebagai wilayah administratif, gubernur selaku wakil pemerintah melakukan hubungan pembinaan dan pengawasan terhadap daerah kabupaten dan daerah kota.

### 5. Fungsi Peraturan Daerah

Maria Farida<sup>119</sup> dalam bukunya *Ilmu Perundang-Undangan*, menyatakan: Fungsi Peraturan Daerah merupakan fungsi yang bersifat atribusi yang berdasarkan Undang-Undang No.5 Tahun 1974 terutama Pasal 39, dan juga merupakan fungsi delegasian dan Keputusan Presiden. Fungsi Peraturan Daerah ini dirumuskan secara negatif oleh Pasal 39 Undang-Undang No.5 Tahun 1974 sebagai berikut:

- a. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
- b. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Yang dimaksud disini adalah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di Tingkat Pusat.

---

<sup>119</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan (Dasar-Dasar dan Pembentukannya)*, Kanasius, Yogyakarta, Cet. 11, Tahun 2006, hal.121.

- c. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan Peraturan Perda yang lebih tinggi. Ketentuan ini merupakan syarat bagi pembentukan Peraturan Daerah Tingkat II.
- d. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang belum diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam hal ini suatu Peraturan Daerah Tingkat I itu boleh mengatur masalah-masalah yang belum diatur oleh peraturan-peraturan di Tingkat Pusat saja, tetapi bagi Peraturan Daerah Tingkat II hal-hal yang boleh diatur bukan saja masalah-masalah yang belum diatur oleh peraturan di Tingkat Pusat, tetapi juga hal-hal yang belum diatur oleh Peraturan Daerah Tingkat I dan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I.
- e. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang belum diatur oleh Peraturan Daerah yang lebih tinggi. Ketentuan ini diperuntukkan bagi Peraturan Daerah Tingkat II.
- f. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak mengatur rumah tangga daerah bawahannya. Ketentuan ini diperuntukkan bagi Peraturan Daerah Tingkat I. Dalam hal ini Peraturan Daerah Tingkat I tidak mengatur masalah-masalah yang sebenarnya merupakan kewenangan Daerah Tingkat II.

Sedangkan fungsi Keputusan Kepala Daerah adalah untuk menyelenggarakan pengaturan dalam rangka pelaksanaan Peraturan Daerah yang bersangkutan atau tugas pemerintahan. Dan fungsi

---



Keputusan Kepala Daerah ini merupakan fungsi delegasian dari Peraturan Daerahnya, atau dari suatu Keputusan Presiden dan berdasarkan pada pasal 45 Undang-Undang No.5 Tahun 1974.

### **BAB III**

## **KEMANDEGAN HAK INISIATIF DPRD KOTA PALANGKA RAYA**

### **A. Gambaran Umum DPRD Kota Palangka Raya**

#### **1. Anggota DPRD Kota Palangka Raya**

DPRD adalah sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mengemban fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Disamping itu juga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila.

Susunan dan keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat dilihat dari berbagai Undang-undang, yaitu :

- a. Undang-Undang No.22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- b. Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- c. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Palangka Raya No.188.4.43/16/DPRD/2005 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Palangka Raya Periode 2004 –2009.

Adapun susunan dan keanggotaan DPRD Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 68 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 yang berbunyi :

“DPRD Kabupaten/Kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum”.

Sedangkan jumlah anggota DPRD Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 yang berbunyi: “Anggota DPRD Kabupaten/Kota berjumlah sekurang-kurangnya dua puluh orang dan sebanyak-banyaknya empat puluh lima orang”.

Jumlah kursi anggota DPRD Kabupaten/Kota disesuaikan dengan jumlah penduduk Kabupaten/Kota tersebut, ketentuan ini dapat dilihat pada Undang-Undang No.12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum, yaitu Pasal 50 yang berbunyi sebagai berikut :

- (1) Jumlah anggota DPRD Kabupaten/Kota ditetapkan sekurang-kurangnya 20 (dua puluh) kursi dan sebanyak-banyaknya 45 (empat puluh lima) kursi.
- (2) Jumlah kursi anggota DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di dasarkan pada jumlah penduduk di kabupaten/kota dengan ketentuan:
  1. kabupaten dengan jumlah penduduk sampai dengan 100.000 (seratus ribu) jiwa mendapat 20 (dua puluh) kursi;
  2. kabupaten dengan jumlah penduduk lebih dari 100.000 (seratus ribu) sampai dengan 200.000 (dua ratus ribu) jiwa mendapat 25 (dua puluh lima) kursi;
  3. kabupaten dengan jumlah penduduk lebih dari 200.000 (dua ratus ribu) sampai dengan 300.000 (tiga ratus ribu) jiwa mendapat 30 (tiga puluh) kursi;
  4. kabupaten dengan jumlah penduduk lebih dari 300.000 (tiga ratus ribu) sampai dengan 400.000 (empat ratus ribu) jiwa mendapat 35 (tiga puluh lima) kursi;
  5. kabupaten dengan jumlah penduduk lebih dari 400.000 (empat ratus ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa mendapat 40 (empat puluh) kursi;
  6. kabupaten dengan jumlah penduduk dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) jiwa mendapat 45 (empat puluh lima) kursi.

- (3) Jumlah kursi anggota DPRD setiap Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan oleh KPU.

Berdasarkan data kependudukan kota Palangka Raya pada tahun 2004 berjumlah 182.264 (seratus delapan puluh dua ribu dua ratus enam puluh empat) jiwa<sup>120</sup>, sehingga kalau dikaitkan dengan Undang-Undang No.12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Pasal 50 ayat (2), maka DPRD kota Palangka Raya mendapatkan jatah 25 (dua puluh lima) kursi

Menindak lanjuti keanggotaan DPRD Kota Palangka Raya tersebut dan sesuai dengan hasil Pemilihan Umum 2004 Kota Palangka Raya, maka pada tanggal 12 Agustus 2004 keluarlah Surat Keputusan Gubernur Kalimantan Tengah No. 311 Tahun 2004 tentang Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Palangka Raya yang diresmikan keanggotaannya untuk Masa Jabatan Tahun 2004 – 2009.

Adapun daftar nama-nama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Palangka Raya Masa Jabatan 2004 – 2009 adalah sebagai berikut :

Tabel 1

Daftar Nama-Nama Anggota DPRD Kota Palangka Raya  
Masa Jabatan Tahun 2004 - 2009

No	NAMA	PARTAI POLITIK	DAERAH PEMILIHAN
1	2	3	4
1	Aries Marcorius Narang, SE	PDI-P	Palangka Raya I
2	Walden M. Sihaloho, SH	PDI-P	Palangka Raya I

<sup>120</sup> Data pada Pemda Palangka Raya

1	2	3	4
3	Agus Romansyah, SH	PDI-P	Palangka Raya II
4	Prapti Suryandari	PDI-P	Palangka Raya II
5	Yurikus Dimang	Golkar	Palangka Raya I
6	Subandi, S.Sos	Golkar	Palangka Raya I
7	H. Abu Sadikin	Golkar	Palangka Raya II
8	Drs. Charlys Penyang	Golkar	Palangka Raya II
9	Mambang I. Tubil	P.Demokrat	Palangka Raya I
10	Drs. Ayenedy Lesa, S.Pd	P.Demokrat	Palangka Raya I
11	Drs. siber	P.Demokrat	Palangka Raya II
12	Bambang A. Bahan, S.Hut	PDS	Palangka Raya I
13	Andrico, S.Th	PDS	Palangka Raya I
14	Mekatrin Yusoa	PDS	Palangka Raya II
15	Drs.H.Jamran Kurniawan,MM	PPP	Palangka Raya II
16	Zulkifli Yahya	PPP	Palangka Raya I
17	Syahrudin Durasid	PAN	Palangka Raya I
18	Junaidi, S.Ag	PAN	Palangka Raya II
19	Sugianto, SP	PKS	Palangka Raya I
20	Asnawi, SP	PKS	Palangka Raya II
21	Maryono, SHI	PBB	Palangka Raya I
22	Ir. Fitriadi Yusuf	PBB	Palangka Raya II
23	Hatir Sata Tarigan, SE	PBSD	Palangka Raya I
24	Drs. Cornolius David	PKPI	Palangka Raya I
25	H. Mukransyah	PBR	Palangka Raya II

Sumber : Sekretariat DPRD Kota Palangka Raya  
(Periode 2004 – 2009)

Keanggotaan DPRD Kota Palangka Raya sebagaimana tabel 1 di atas sampai sekarang belum ada mengalami perubahan, karena belum ada yang mengalami pergantian antar waktu.

## 2. Fraksi-Fraksi DPRD Kota Palangka Raya

Pembentukan Fraksi pada DPRD Kota Palangka Raya diatur dalam Keputusan DPRD Kota Palangka Raya No.188.4.43/16/DPRD/2005

tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Palangka Raya Periode 2004 – 2009, pada Pasal 7 disebutkan bahwa:

- (1) Setiap anggota DPRD wajib berhimpun dalam fraksi;
- (2) Jumlah anggota setiap fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya sama dengan jumlah Komisi DPRD;
- (3) Anggota DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dari 1 (satu) partai politik yang tidak memenuhi syarat untuk membentuk 1 (satu) fraksi, wajib bergabung dengan fraksi yang ada atau membentuk fraksi gabungan.
- (4) Fraksi yang ada wajib menerima anggota DPRD dari Partai Politik lain yang tidak memenuhi syarat untuk membentuk satu fraksi;
- (5) Dalam hal fraksi gabungan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) setelah dibentuk, kemudian tidak lagi memenuhi syarat sebagai fraksi gabungan, seluruh anggota fraksi gabungan tersebut wajib bergabung dengan Fraksi Gabungan tersebut wajib bergabung dengan fraksi dan/atau fraksi Gabungan yang lain yang memenuhi syarat;
- (6) Partai politik yang memenuhi persyaratan untuk membentuk fraksi hanya dapat membentuk satu fraksi;
- (7) Fraksi gabungan dapat dibentuk oleh partai politik dengan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (5);

Sedangkan Pasal 8 Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Palangka Raya menyebutkan :

- (1) Pimpinan Fraksi terdiri dari Ketua, Wakil Ketua dan Sekretaris Fraksi dipilih dari dan oleh anggota Fraksi;
- (2) Pembentukan Fraksi, Pimpinan dan keanggotaan Fraksi sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 ayat (1) ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6), ayat (7), dan Pasal 8 ayat (1) disampaikan kepada Pimpinan DPRD Kota Palangka Raya yang selanjutnya diumumkan kepada seluruh anggota DPRD Kota Palangka Raya dalam Rapat paripurna.

Adapun susunan pimpinan dan keanggotaan fraksi-fraksi DPRD Kota Palangka Raya untuk masa jabatan 2004 – 2009 adalah sebagai berikut :

Tabel 2  
Susunan Pimpinan dan Keanggotaan Fraksi-Fraksi  
DPRD Kota Palangka Raya Masa jabatan 2004 - 2009

No	Fraksi	Nama Anggota	Jabatan	Partai Politik
1	2	3	4	5
1	PDI - P	Aries Marcurius Narang, SE	Ketua	PDI-P
		Walden M. Sihaloho, SH	Wakil Ketua	PDI-P
		Prapti Suryandari	Sekretaris	PDI-P
		Agus Romansyah, SH	Anggota	PDI-P
		Drs. Cornelius David	Anggota	PKPI
2	Partai Golongan Karya	Subandi, S.Sos	Ketua	Golkar
		Drs. Charlys Penyang	Wakil Ketua	Golkar
		Yurikus Dimang	Sekretaris	Golkar
		H. Abu Sadikin	Anggota	Golkar
		H. Mukransyah	Anggota	PBR
3	Partai Demokrat	Drs. Siber	Ketua	P.Demokrat
		Drs. Ayenedy Lesa, S.Pd	Wakil Ketua	P.Demokrat
		Mambang I. Tubil	Sekretaris	P.Demokrat
		Maryono, SHI	Anggota	PBB
		Syahrudin Durasid	Anggota	PBB
4	Partai Damai Sejahtera	Bambang A. Bahan, S.Hut	Ketua	PDS
		Maketerin Yosua	Wakil Ketua	PDS
		Andrico, S.Th	Sekretaris	PDS
		Hatir Satarigan, SE	Anggota	PBSD
5	Bhenika Tunggal Eka	Drs.H. Jamran Kurniawan, MM	Wakil Ketua	PPP
		Asnawi, SP	Sekretaris	PKS
		Junaidi, S.Ag	Anggota	PAN
		Zulkifli Yahya	Anggota	PPP
		Syahrudin Durasid	Anggota	PAN
		Sugianto, SP	Anggota	PKS

Sumber : Sekretariat DPRD Kota Palangka Raya  
Tahun 2004 - 2009

### **3. Alat Kelengkapan DPRD Kota Palangka Raya**

Alat kelengkapan DPRD Kota Palangka Raya diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Nomor 188.4.43/16/DPRD/2005 Pasal 43 yang berbunyi sebagai berikut :

- (1) Alat kelengkapan DPRD Kota Palangka Raya terdiri dari :
  - a. Pimpinan;
  - b. Panitia Musyawarah;
  - c. Komisi;
  - d. Badan Kehormatan;
  - e. Panitia Anggaran;
  - f. Alat kelengkapan lain yang diperlukan.
- (2) Alat-alat kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengatur tata kerjanya sendiri dengan persetujuan Pimpinan DPRD Kota Palangka Raya.

Berikut ini akan penulis uraikan satu persatu alat kelengkapan DPRD Kota Palangka Raya, sebagaimana yang dimaksud dengan Pasal 43 tersebut di atas.

#### **a. Pimpinan DPRD Kota Palangka Raya**

Ketentuan mengenai Pimpinan DPRD Kota Palangka Raya diatur dalam Tata Tertib DPRD Kota Palangka Raya, pada Pasal 9, yaitu :

- (1) Pimpinan DPRD Kota Palangka Raya terdiri atas seorang Ketua dan dua orang Wakil Ketua untuk DPRD Kota Palangka Raya yang jumlah anggotanya tidak lebih dari 25 orang;
- (2) Pimpinan DPRD Kota Palangka Raya terdiri atas seorang Ketua dan dua orang Wakil Ketua;
- (3) Pimpinan DPRD Kota Palangka Raya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dipilih dari dan oleh anggota DPRD Kota Palangka Raya dalam Rapat Paripurna;



- (4) Hasil pemilihan Pimpinan DPRD Kota Palangka Raya sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan dengan Keputusan DPRD Kota Palangka Raya;
- (5) Pimpinan DPRD Kota Palangka Raya sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak boleh berasal dari Fraksi yang sama kecuali ditentukan lain dalam Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan Keputusan Gubernur Kalimantan Tengah Tanggal 7 Oktober 2004, Nomor 380 Tahun 2004 Tentang Peresmian Pengangkatan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Palangka Raya Masa Tahun 2004 – 2009 adalah sebagai berikut :

1. Ketua : ARIES MARCORIUS NARANG, SE  
(Fraksi PDI-Perjuangan)
2. Wakil Ketua : YURIKUS DIMANG  
(Fraksi Partai Golkar)
3. Wakil Ketua : Drs. H. JAMRAN KURNIAWAN, MM  
(Fraksi Bhineka Tunggal Eka)

Adapun tugas Pimpinan DPRD Kota Palangka Raya dapat ditemukan dalam Pasal 44 Peraturan Tata Tertib Kota Palangka Raya, yaitu :

- (1) Pimpinan DPRD Kota Palangka Raya mempunyai tugas :
  - a. Memimpin sidang-sidang dan menyimpulkan hasil sidang untuk mengambil keputusan;
  - b. Menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara Ketua dan Wakil Ketua;
  - c. Menjadi juru bicara DPRD Kota Palangka Raya;

- d. Melaksanakan dan memasyarakatkan Keputusan DPRD Kota Palangka Raya;
  - e. Mengadakan konsultasi dengan Walikota dan Instansi Pemerintah lainnya sesuai dengan Keputusan DPRD Kota Palangka Raya;
  - f. Mewakili DPRD Kota Palangka Raya dan atau alat kelengkapan DPRD Kota Palangka Raya di Pengadilan;
  - g. Melaksanakan Keputusan DPRD Kota Palangka Raya berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
  - h. Mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya dalam Rapat Paripurna DPRD Kota Palangka Raya.
- (2) Pelaksanaan tugas Pimpinan DPRD Kota Palangka Raya dilakukan secara kolektif.
- (3) Apabila Ketua dan Wakil Ketua meninggal dunia, mengundurkan diri secara tertulis, tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara bersama-sama, tugas-tugas pimpinan DPRD Kota Palangka Raya dilaksanakan oleh Pimpinan Sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10.

Selanjutnya dalam Pasal 45 disebutkan bahwa :

- (1) Dalam hal seorang pimpinan DPRD Kota Palangka Raya diberhentikan dari jabatannya, para anggota pimpinan lainnya
-

mengadakan musyawarah untuk menentukan pelaksanaan tugas sementara sampai terpilihnya pengganti definitif;

- (2) Dalam hal Pimpinan DPRD Kota Palangka Raya dinyatakan bersalah karena melakukan tindak pidana dengan ancaman hukuman pidana serendah-rendahnya lima tahun penjara berdasarkan Putusan Pengadilan yang belum mempunyai kekuatan hukum tetap, Pimpinan DPRD Kota Palangka Raya yang bersangkutan tidak diperbolehkan melaksanakan tugas, memimpin rapat-rapat DPRD Kota Palangka Raya, dan menjadi juru bicara DPRD Kota Palangka Raya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 huruf a dan huruf c.
- (3) Dalam hal Pimpinan DPRD Kota Palangka Raya dimaksud pada ayat (2) dinyatakan tidak bersalah berdasarkan Putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, dan dinyatakan bebas dari segala tuntutan hukum, Pimpinan DPRD Kota Palangka Raya melaksanakan kembali tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 huruf a dan huruf c.

#### **b. Panitia Musyawarah**

Panitia Musyawarah pada Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Palangka Raya diatur dalam Pasal 46 yang berbunyi sebagai berikut :

- (1) Panitia Musyawarah merupakan alat kelengkapan DPRD Kota Palangka Raya yang bersifat tetap dan dibentuk oleh
-

- DPRD Kota Palangka Raya pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD Kota Palangka Raya;
- (2) Pemilihan anggota Panitia Musyawarah ditetapkan setelah terbentuknya Pimpinan DPRD Kota Palangka Raya, Komisi-Komisi, Panitia Anggaran dan Fraksi;
  - (3) Panitia Musyawarah terdiri dari unsur-unsur Fraksi berdasarkan perimbangan jumlah anggota dan sebanyak-banyaknya tidak lebih dari setengah jumlah anggota DPRD Kota Palangka Raya.
  - (4) Ketua dan Wakil Ketua DPRD Kota Palangka Raya karena jabatannya adalah Pimpinan Panitia Musyawarah merangkap anggota;
  - (5) Susunan keanggotaan panita Musyawarah ditetapkan dalam rapat panitia;
  - (6) Sekretaris DPRD Kota Palangka Raya karena jabatannya adalah Sekretaris Panitia Musyawarah bukan anggota.

Adapun Susunan Pimpinan dan Keanggotaan Panitia Musyawarah DPRD Kota Palangka Raya diatur dalam Keputusan Pimpinan DPRD Kota Palangka Raya Nomor 188.4.43/08/DPRD/2004 yang Tertanggal 18 Oktober 2004, yaitu sebagai berikut :

Tabel 3  
Susunan Pimpinan dan Keanggotaan  
Panitia Musyawarah DPRD Kota Palangka Raya

NO	N A M A	UNSUR FRAKSI	JABATAN
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
1	Aries Marcorius Narang, SE	PDI-P	Ketua
2	Yurikus Dimang	Golkar	Wakil Ketua
3	Drs.H.Jamran Kurniawan, MM	PPP	Wakil Ketua
4	Beker Simon, SE	-	Sekretaris
5	Drs. Charly S. Penyang	Golkar	Anggota
6	H. Abu Sadikin	Golkar	Anggota

1	2	3	4
7	Agus Romansyah, SH	PDI-P	Anggota
8	Andrico, S.Th	PDS	Anggota
9	Asnawi, SP	PKS	Anggota
10	Syahrudin Durasid	PAN	Anggota
11	Ir. Fitriadi Yusuf	PBB	Anggota
12	H. Mukransyah	PBR	Anggota
13	Drs. Siber	P. Demokrat	Anggota

Sumber : Sekretariat DPRD Kota Palangka Raya  
(Periode 2004 – 2009)

Adapun tugas Panitia Musyawarah diatur dalam Pasal 47 yaitu sebagai berikut :

- (1) Panitia Musyawarah mempunyai tugas :
  - a. Memberikan pertimbangan tentang penetapan program kerja DPRD Kota Palangka Raya, diminta atau tidak diminta;
  - b. Menetapkan kegiatan dan jadwal acara rapat DPRD Kota Palangka Raya
  - c. Memutuskan pilihan mengenai isi risalah rapat apabila timbul perbedaan pendapat;
  - d. Memberikan saran pendapat untuk memperlancar kegiatan;
  - e. Merekomendasikan pembentukan Panitia Khusus.

(2) Setiap anggota Panitia Musyawarah wajib:

- a. Mengadakan Konsultasi dengan fraksi-fraksi sebelum mengikuti rapat Panitia Musyawarah;
- b. Menyampaikan pokok-pokok hasil rapat Panitia Musyawarah kepada fraksi.

**c. Komisi**

Komisi diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Palangka Raya, yaitu Pasal 48 yang berbunyi sebagai berikut :

- (1) Komisi merupakan alat kelengkapan DPRD Kota Palangka Raya yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD Kota Palangka Raya pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD Kota Palangka Raya;
- (2) Setiap anggota DPRD Kota Palangka Raya kecuali pimpinan DPRD Kota Palangka Raya, wajib menjadi anggota salah satu komisi;
- (3) Jumlah Komisi sebagaimana dimaksudkan pada ayat (2) sebanyak 4 (empat) yaitu Komisi I, II, III dan IV;
- (4) Jumlah anggota setiap Komisi diupayakan sama;
- (5) Penetapan anggota DPRD Kota Palangka Raya dalam komisi-komisi dan perpindahan ke komisi-komisi didasarkan atas usul fraksinya;
- (6) Ketua, Wakil Ketua, dan Sekretaris Komisi dipilih dari dan oleh anggota Komisi dan dilaporkan dalam Rapat Paripurna DPRD Kota Palangka Raya;
- (7) Masa penempatan anggota dalam komisi dan perpindahan ke komisi lain, diputuskan dalam Rapat Paripurna DPRD Kota Palangka Raya atas usul Fraksi pada awal Tahun Anggaran;
- (8) Anggota DPRD Kota Palangka Raya pengganti antar waktu menduduki tempat anggota Komisi yang digantikan;
- (9) Masa tugas komisi ditetapkan satu tahun.

Adapun Komposisi dan Personalia Pimpinan dan Keanggotaan Komisi I, II, III dan IV DPRD Kota Palangka Raya, diatur dalam Surat

Keputusan Ketua DPRD Kota Palangka Raya tertanggal 19 Oktober 2004, Nomor 188.4.43/11/DPRD/2004, yaitu sebagai berikut :

Tabel 4

Komposisi dan Personalia Pimpinan dan Keanggotaan  
Komisi DPRD Kota Palangka Raya Tahun 2004 – 2009

No	KOMISI	NAMA	JABATAN
1	2	3	4
1	<b>Komisi I</b> Bidang Pemerintahan/Hukum	1. Drs. Charly S. Penyang	Ketua
		2. Zulkifli Yahya	Wakil Ketua
		3. Drs. Siber	Sekretaris
		4. Agus Romansyah, SH	Anggota
2	<b>Komisi II</b> Bidang Perekonomian dan pembangunan	1. Syahrudin Durasid	Ketua
		2. Asnawi, SP	Wakil Ketua
		3. Subandi, S.Sos	Sekretaris
		4. Ir. Fitriadi Yusuf	Anggota
		5. Walden. M. Sihaloho, SH	Anggota
		6. Bambang A. Bahan, S.Hut	Anggota
3	<b>Komisi III</b> Bidang Keuangan dan Anggaran	1. Drs. Ayenedy Lesa, S.Pd	Ketua
		2. Maryono, SHI	Wakil Ketua
		3. Hatir Sata Tarigan, SE	Sekretaris
		4. Mekatrin Yosua	Anggota
		5. Mambang I. Tubil	Anggota
		6. Drs. Cornelius David	Anggota
4	<b>Komisi IV</b> Bidang Kesejahteraan Rakyat	1. Sugianto, SP	Ketua
		2. Andrico, S.Th	Wakil Ketua
		3. Junaidi, S.Ag	Sekretaris
		4. H. Mukransyah	Anggota
		5. H. Abu Sadikin	Anggota
		6. Prapti Suryandari	Anggota

Sumber : Sekretariat DPRD Kota Palangka Raya  
(Periode 2004 – 2009)

Masing-masing Komisi ada bidang tugas, berikut ini akan penulis sajikan perincian tugas komisi, yaitu :

Komisi I : Bidang pemerintahan, perincian tugasnya adalah : (1) Pemerintahan Otonomi Daerah, (2) Hukum dan perundang-undangan, (3) Keamanan dan ketertiban, (4) Perangkat Pemerintahan Desa, (5) Kepegawaian, (6) Pemerintahan Kelurahan, Desa, RT/RW, (7) Pengembangan Pers, (8) DPRD, (9) Agraris, (10) Perkawinan Catatan Sipil, dan (11) Kelengkapan Urusan Dalam/Invebtaris.

Komisi II : Bidang Perekonomian dan Pembangunan, Perincian tugasnya adalah : (1) Pertanian, (2) Perkebunan, (3) Perikanan, (4) Kehutanan, (5) Peternakan, (6) Perindustrian, (7) Perdagangan, (8) Pertambangan, (9) Investasi, (10) Statistik, (11) Logistik (pengadaan 9 bahan pokok), (12) Pembinaan dan pengembangan pasar, (13) Perencanaan dan pelaksanaan serta pengawasan, (14) Pembangunan Fisik Kota, (15) Lokasi Industri, (16) Lokasi Perusahaan, Hotel/Losmen, (17) Lokasi pertokoan, lingkungan pasar, terminal, (18) Bus/taksi, parkir, (19) Lokasi rekreasi, lapangan umum, olah raga, gelanggang remaja, bioskop, penghijauan kota, (20) Lokasi tempat penjualan bahan bakar, (21) Karantina hewan, (22) Tenaga listrik, (23) Jalan dan Jembatan, (24) Pengairan, Saluran Pembuangan air kotor dari rumah, hotel, pasar dan industri, (24) pelabuhan sungai, (25) Telepon, (26) Pengrajin bahan bangunan, (27) Jalan Protokol dan jalan lingkungan, (28) Kolam Renang dan (29) Lapangan terbang.



Komisi III : Keuangan/Anggaran, Perincian tugasnya adalah : (1) Perbendaharaan, (2) Subsidi rutin dan pembangunan, (3) Urusan Kas dan Perbendaharaan, (4) APBD, (5) Penjualan barang-barang harta benda daerah, (6) Pendapatan daerah, (7) Pengurusan keuangan daerah, (8) Pinjaman uang dan pembayaran kembali pinjaman uang, (9) Perhitungan APBD, dan (10) Perusahaan Daerah.

Komisi IV : Bidang Kesra, perincian tugasnya adalah (1) Agama/Aliran kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa, (2) Pendidikan dan Kebudayaan, kesenian daerah/nasional, (3) Pramuka, (4) Pembinaan generasi muda, (5) Olah Raga, (6) Kesehatan, (7) Keluarga Berencana, (8) Sosial, (9) Kebersihan Kota dan lingkungan, (10) Tenaga Kerja, (11) Pembangunan Masyarakat Desa, (12) Pemberantasan buta huruf, (13) Pendidikan masyarakat/keterampilan, (14) Pariwisata, (15) Pos dan Giro, (16) Studio dan RRI dan (17) Urusan penguburan umum.

Adapun tugas komisi yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) Kota Palangka Raya Periode 2004 – 2009, Pasal 49, adalah sebagai berikut :

- a. Mempertahankan dan memelihara kerukunan Nasional, serta ketuhanan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Daerah;
- b. Melakukan pembahasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Keputusan:

- c. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan, pemerintahan dan kemasyarakatan sesuai dengan bidang komisi masing-masing;
- d. Membantu Pimpinan DPRD Kota Palangka Raya untuk mengupayakan penyelesaian masalah yang disampaikan oleh Kepala Daerah dan masyarakat kepada DPRD Kota Palangka Raya;
- e. Menerima, menampung dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- f. Memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
- g. Melakukan kunjungan kerja komisi yang bersangkutan atas persetujuan Pimpinan DPRD Kota Palangka Raya;
- h. Mengadakan Rapat Kerja dan dengar pendapat;
- i. Mengajukan usul kepada Pimpinan DPRD Kota Palangka Raya yang termasuk dalam lingkup bidang tugas masing-masing Komisi;
- j. Memberikan laporan tertulis kepada Pimpinan DPRD Kota Palangka Raya tentang hasil pelaksanaan tugas komisi.

**d. Badan Kehormatan**

Badan Kehormatan adalah salah satu alat kelengkapan DPRD Kota Palangka Raya, Badan Kehormatan ini diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Palangka Raya, pada Pasal 50, yaitu :

- (1) Badan Kehormatan merupakan alat kelengkapan DPRD Kota Palangka Raya yang dibentuk oleh DPRD Kota

- Palangka Raya dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Kota Palangka Raya;
- (2) Anggota Badan Kehormatan DPRD Kota Palangka Raya berjumlah 3 (tiga) orang;
  - (3) Anggota Badan Kehormatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berdasarkan usul dari masing-masing Fraksi DPRD Kota Palangka Raya sebanyak 1 (satu) orang;
  - (4) Apabila calon Badan Kehormatan DPRD Kota Palangka Raya yang diusul hanya 3 (tiga) orang maka akan ditetapkan langsung oleh Pimpinan DPRD Kota Palangka Raya;
  - (5) Apabila calon sebagaimana dimaksud pada ayat (4) lebih dari 3 (tiga) orang maka akan dilakukan pemilihan;
  - (6) Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) pelaksanaannya dapat dibentuk Panitia Teknis Pemilihan yang terdiri dari unsur-unsur Fraksi dan ditetapkan oleh Pimpinan DPRD Kota Palangka Raya;
  - (7) Pimpinan Badan Kehormatan DPRD Kota Palangka Raya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas seorang Ketua dan seorang Wakil Ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Kehormatan;
  - (8) Badan kehormatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh sebuah sekretariat yang secara fungsional dilaksanakan oleh Sekretariat DPRD Kota Palangka Raya;
  - (9) Anggota Badan Kehormatan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) hasil pemilihan Badan Kehormatan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Kota Palangka Raya.

Adapun Komposisi Badan Kehormatan DPRD Kota Palangka Raya, diatur dalam Surat Keputusan Ketua DPRD Kota Palangka Raya tertanggal 19 Oktober 2004, Nomor 188.4.43/12/DPRD/2004, yaitu sebagai berikut :

Tabel 5  
Komposisi Badan Kehormatan  
DPRD Kota Palangka Raya Tahun 2004 – 2009

No	N A M A	JABATAN
1	Mambang I. Tubil	Ketua
2	Subandi, S.Sos	Wakil Ketua
3	Bambang A. Bahan, S.Hut	Sekretaris

Sumber : Sekretariat DPRD Kota Palangka Raya  
Periode 2004 – 2009

Adapun tugas Badan Kehormatan menurut Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Palangka Raya pada Pasal 51 adalah :

- a. Mengamati, mengevaluasi disiplin, etika dan moral para anggota DPRD Kota Palangka Raya dalam rangka menjaga martabat, kehormatan, citra dan kredibilitas DPRD Kota Palangka Raya;
- b. Meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh DPRD Kota Palangka Raya terhadap peraturan perundang-undangan, Kode Etik DPRD dan Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Palangka Raya;
- c. Melakukan penyelidikan, verifikasi, dan pengambilan keputusan atas pengadaaan Pimpinan DPRD Kota Palangka Raya, masyarakat dan atau pemilih;
- d. Menyampaikan hasil pemeriksaan kepada pimpinan DPRD Kota Palangka Raya dan merekomendasikan untuk pemberhentian

anggota DPRD Kota Palangka Raya antar waktu sesuai peraturan perundang-undangan;

- e. Menyampaikan rekomendasi kepada Pimpinan DPRD Kota Palangka Raya berupa rehabilitasi nama baik apabila tidak terbukti adanya pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD Kota Palangka Raya atas pengaduan Pimpinan DPRD Kota Palangka Raya, masyarakat dan atau pemilih.

#### **c. Panitia Anggaran**

Panitia Anggaran diatur dalam Pasal 52 Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Palangka Raya, yaitu sebagai berikut :

- (1) Panitia Anggaran merupakan alat kelengkapan DPRD Kota Palangka Raya yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD Kota Palangka Raya pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD Kota Palangka Raya;
- (2) Panitia Anggaran terdiri atas Pimpinan DPRD Kota Palangka Raya, satu wakil dari komisi, dan utusan Fraksi berdasarkan perimbangan jumlah anggota;
- (3) Ketua dan Wakil Ketua DPRD Kota Palangka Raya jabatannya adalah Ketua dan Wakil Ketua Panitia Anggaran merangkap anggota;
- (4) Susunan keanggotaan, Ketua dan Wakil Ketua Panitia Anggaran ditetapkan dalam Rapat Paripurna;
- (5) Sekretaris DPRD Kota Palangka Raya karena jabatannya adalah sekretaris Panitia Anggaran bukan anggota;
- (6) Masa keanggotaan Panitia Anggaran dapat diubah pada setiap tahun.

Berdasarkan Keputusan Pimpinan DPRD Kota Palangka Raya Nomor 188.4.43/08/DPRD/2004 Tanggal 18 Oktober 2004 tentang Susunan Pimpinan dan Keanggotaan Panitia Musyawarah dan Panitia

Anggaran DPRD Kota Palangka Raya Masa Bhakti 2004 – 2009  
adalah sebagai berikut :

Tabel 6

Susunan Pimpinan dan Keanggotaan Panitia Musyawarah  
DPRD Kota Palangka Raya Tahun 2004 – 2009

No	N A M A	FRAKSI	JABATAN
1	2	3	4
1	Aries Marcorius Narang, SE	PDI-P	Ketua
2	Yurikus Dimang	Golkar	Wakil Ketua
3	Drs.H. Jamran Kurniawan, MM	PPP	Wakil Ketua
4	Beker Simon, SE	-	Sekretaris
5	Drs. Carly S. Penyang	Golkar	Anggota
7	Agus Romansyah, SH	PDI-P	Anggota
8	Andrico, S.Th	PDS	Anggota
9	Asnawi, SP	PKS	Anggota
10	Syahrudin Durasid	PAN	Anggota
11	Ir. Fitriadi Yusuf	PBB	Anggota
12	H. Mukransyah	PBR	Anggota
13	Drs. Siber	P. Demokrat	Anggota

Sumber: Sekretariat DPRD Kota Palangka Raya  
(Periode 2004 – 2009)

Tugas Panitia Anggaran diatur dalam pasal 53 Peraturan Tata  
Tertib DPRD Kota Palangka Raya, yaitu :

- 1) Memberikan saran dan pendapat kepada Walikota dalam mempersiapkan Rancangan Anggaran dan Pendapatan dan Belanja

Daerah selambat-lambatnya 5 (lima) bulan sebelum ditetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;

- 2) Memberikan saran dan pendapatan kepada Walikota dalam mempersiapkan penetapan dan perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebelum ditetapkan dalam Rapat Paripurna;
- 3) Memberikan saran dan pendapat kepada DPRD Kota Palangka Raya mengenai pra Rancangan Anggaran Pendapatan Anggaran dan Belanja Daerah baik penetapan, perubahan yang telah disampaikan oleh Walikota;
- 4) Memberikan saran terhadap Rancangan Perhitungan Anggaran yang disampaikan oleh Walikota kepada DPRD Kota Palangka Raya;
- 5) Menyusun Anggaran Belanja DPRD Kota Palangka Raya dan memberikan saran terhadap penyusunan Anggaran Belanja Sekretariat DPRD Kota Palangka Raya.

#### **f. Alat Kelengkapan lain**

Kemudian disebutkan Pimpinan DPRD dapat membentuk alat kelengkapan lain yang diperlukan berupa Panitia Khusus. Dalam Pasal 54 Keputusan DPRD Kota Palangka Raya Nomor 188.4.43/16/DPRD/2005 menyebutkan :

- (1) Pimpinan DPRD Kota Palangka Raya dapat membentuk alat kelengkapan lain yang diperlukan berupa Panitia Khusus dengan Keputusan DPRD Kota Palangka Raya, atas usul dan

- pendapat anggota DPRD Kota Palangka Raya setelah mendengar pertimbangan Panitia Musyawarah dengan persetujuan Rapat Paripurna;
- (2) Panitia Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan alat kelengkapan DPRD Kota Palangka Raya yang bersifat tetap;
  - (3) Jumlah anggota Panitia Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempertimbangkan jumlah anggota komisi yang terkait dan disesuaikan dengan program/kegiatan serta kemampuan anggaran;
  - (4) Anggota Panitia Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2), terdiri atas anggota komisi terkait yang mewakili semua unsur Fraksi;
  - (5) Ketua, Wakil Ketua, dan Sekretaris Panitia Khusus dipilih dari dan oleh anggota;
  - (6) Susunan keanggotaan, Ketua dan Wakil Ketua Panitia Khusus ditetapkan dalam Rapat Paripurna.

DPRD sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah, mengemban fungsi-fungsi penyusunan dan penetapan kebijakan publik (*legislatif*), anggaran (*budgeting*), dan pengawasan (*controlling*). Terhadap lembaga rakyat yang diwakilinya dapat berharap agar aspirasi yang disuarakan dapat diserap dan diakomodasi dalam kebijakan publik, diperjuangkan hak-haknya dan dibela kepentingannya dari kemungkinan tindakan semena-mena yang merugikan.

Tuntutan adanya kualitas tinggi bagi anggota DPRD menghasilkan persyaratan untuk menjadi anggota DPRD. Persyaratan itu adalah bahwa setiap anggota DPRD harus mempunyai ciri-ciri intelektual. Salah satu tolok ukur tingkat intelektual dari anggota

---



DPRD adalah tingkat pendidikan formalnya. Terdapat atau asumsi yang menyatakan bahwa semakin tinggi tingkat pendidikannya, maka semakin baik tingkat intelektualitas dari anggota DPRD, dan semakin baik pula dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

#### 4. Sekretariat DPRD Kota Palangka Raya

Sekretariat DPRD ini sangat penting dalam mendukung kelancaran tugas-tugas DPRD Kota Palangka Raya terutama dalam menangani administrasi. Adapun susunan keanggotaan sekretariat DPRD Kota Palangka Raya Periode 2004 – 2009 adalah sebagai berikut :

Tabel 7  
Susunan Keanggotaan Sekretariat  
DPRD Kota Palangka Raya Periode 2004 – 2009

No	NAMA	JABATAN	KET
1	Beker Simon, SE	Sekretaris	-
2	Drs. M. M. R. Siagian	Kebag Rapat dan Risalah	-
3	Drs. Rawang E. Kamis	Kebag. Umum	-
4	Noorhadi Dani, SE, MM	Kebag Keuangan	-

Sumber : Sekretariat DPRD Kota Palangka Raya  
Periode 2004 - 2009

Tugas Sekretariat DPRD ini diatur dalam Tata Tertib DPRD Kota Palangka Raya Pasal 119 yaitu :

- a. Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas DPRD dibentuk Sekretariat Dewan yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah dan Personalianya terdiri atas Pegawai Negeri Sipil.

- b. Sekretariat DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh seorang Sekretaris yang diangkat dan diberhentikan dengan Keputusan Kepala Daerah atas pertimbangan Pimpinan DPRD.
- c. Pertimbangan Pimpinan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (2), memperhatikan jenjang kepangkatan, kemampuan dan pengalaman.
- d. Sekretariat DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mempunyai tugas menyelenggarakan administrasi kesekretarian dan administrasi keuangan DPRD, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, dan mengkoordinir serta menyediakan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.
- e. Sekretariat DPRD dalam melaksanakan tugasnya sebagaimana dimaksud pada ayat (4) secara teknis operasional berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggungjawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretariat Daerah.

Berdasarkan ketentuan di atas sekretariat DPRD ini bertanggungjawab ganda, disatu sisi secara operasional teknis dia bertanggungjawab kepada Pimpinan DPRD Kota Palangka Raya dan secara administratif mereka bertanggungjawab kepada Kepala Daerah tau Walikota yang mengangkatnya.

## B. Kinerja DPRD Kota Palangka Raya dibidang Legislasi

Berdasarkan Pasal 19 Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Palangka Raya Nomor 188.4.43/16/DPRD/2005 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Palangka Raya Periode 2004 – 2009, yaitu DPRD Kota Palangka Raya mempunyai fungsi : legislasi; anggaran; dan pengawasan. Pada ayat (2) disebutkan yang dimaksud dengan legislasi adalah fungsi DPRD dalam membentuk Peraturan Daerah bersama Walikota.

Kinerja DPRD Kota Palangka Raya dalam bidang legislasi ini cukup tinggi, misalnya pada tahun 2004 ada 35 (tiga puluh lima) buah Rancangan Peraturan Daerah yang berhasil dibahas dan ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Adapun Peraturan Daerah Kota Palangka Raya tersebut adalah :

Tabel 8  
Peraturan Daerah Kota Palangka Raya Tahun 2004

No	Nomor/ Tanggal Perda	Nama Perda	LD	Usul Raperda Dari
1	2	3	4	5
1	No.1 Thn.2004 26-02-2004	Pengaturan dan Retrebusi Pelayanan Pemakaman Umum dan Pengabuan Mayat di Kota Palangka Raya	LD No. 01 Tahun 2004	Eksekutif
2	No.02 Tahun 2004 26-02-2004	Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Tenaga Kerja, Transimigrasi dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Palangka Raya	LD No. 02 Tahun 2004	Eksekutif
3	No. 03 Tahun 2004 26-02-2004	Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Kepegawaian Daerah Kota Palangka Raya	LD No. 03 Tahun 2004	Eksekutif

1	2	3	4	5
4	No. 04 Tahun 2004 26-02-2004	Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Kota Palangka Raya	LD No. 04 Tahun 2004	Eksekutif
5	No. 05 Tahun 2004 26-02-2004	Visi dan Misi Kota Palangka Raya	LD No. 05 Tahun 2004	Eksekutif
6	No. 06 Tahun 2004 26-02-2004	Rencana Strategis Kota Palangka Raya	LD No. 06 Tahun 2004	Eksekutif
7	No. 07 Tahun 2004 06-03-2004	Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Palangka Raya Tahun Anggaran 2004	LD No. 07 Tahun 2004	Eksekutif
8	No. 08 Tahun 2004 09-06-2004	Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pembangunan Kota Palangka Raya	LD No. 08 Tahun 2004	Eksekutif
9	No. 09 Tahun 2004 09-06-2004	Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi Kota Palangka Raya	LD No. 09 Tahun 2004	Eksekutif
10	No. 10 Tahun 2004 09-06-2004	Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pemukiman dan Prasarana Kota Palangka Raya	LD No. 10 Tahun 2004	Eksekutif
11	No. 11 Tahun 2004 09-06-2004	Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat Kota Palangka Raya	LD No. 11 Tahun 2004	Eksekutif

1	2	3	4	5
12	No. 12 Tahun 2004 09-06-2004	Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kantor Polisi Pamong Praja Kota Palangka Raya	LD No. 12 Tahun 2004	Eksekutif
13	No. 13 Tahun 2004 09-06-2004	Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pengolahan Data Elektronik, Kearsipan dan Perpustakaan Kota Palangka Raya	LD No. 13 Tahun 2004	Eksekutif
14	No. 14 Tahun 2004 09-06-2004	Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Kesehatan Kota Palangka Raya	LD No. 14 Tahun 2004	Eksekutif
15	No. 15 Tahun 2004 09-06-2004	Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pertmbangan dan Energi Kota Palangka Raya	LD No. 15 Tahun 2004	Eksekutif
16	No. 16 Tahun 2004 09-06-2004	Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pasar, Kebersihan dan Pertamanan Kota Palangka Raya	LD No. 16 Tahun 2004	Eksekutif
17	No. 17 Tahun 2004 09-06-2004	Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat DPRD Kota Palangka Raya	LD No. 17 Tahun 2004	Eksekutif
18	No. 18 Tahun 2004 09-06-2004	Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengawasan Kota Palangka Raya	LD No. 18 Tahun 2004	Eksekutif
19	No. 19 Tahun 2004 09-06-2004	Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Kota Palangka Raya	LD No. 19 Tahun 2004	Eksekutif

1	2	3	4	5
20	No. 20 Tahun 2004 09-06-2004	Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Perhubungan Kota Palangka Raya	LD No. 20 Tahun 2004	Eksekutif
21	No. 21 Tahun 2004 09-06-2004	Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Tata Kota dan Bangunan Kota Palangka Raya	LD No. 21 Tahun 2004	Eksekutif
22	No. 22 Tahun 2004 09-06-2004	Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pendapatan Kota Palangka Raya	LD No. 22 Tahun 2004	Eksekutif
23	No. 23 Tahun 2004 09-06-2004	Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kota Palangka Raya	LD No. 23 Tahun 2004	Eksekutif
24	No. 24 Tahun 2004 09-06-2004	Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Informasi, Pariwisata dan Seni Budaya Kota Palangka Raya	LD No. 24 Tahun 2004	Eksekutif
25	No. 25 Tahun 2004 09-06-2004	Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pertanian, Perikanan dan Peternakan Kota Palangka Raya	LD No. 25 Tahun 2004	Eksekutif
26	No. 26 Tahun 2004 09-06-2004	Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pendidikan Nasional Kota Palangka Raya	LD No. 26 Tahun 2004	Eksekutif
27	No. 27 Tahun 2004 09-06-2004	Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Sosial Kota Palangka Raya	LD No. 27 Tahun 2004	Eksekutif

1	2	3	4	5
28	No. 28 Tahun 2004 09-06-2004	Pencabutan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Palangka Raya Nomor 15 Tahun 1998 tentang Retrebusi Izin Peruntukan Penggunaan Tanah	LD No. 28 Tahun 2004	Eksekutif
29	No. 29 Tahun 2004 09-06-2004	Perubahan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Palangka Raya Nomor 14 Tahun 1999 tentang Retrebusi Pelayanan Persampahan / Kebersihan	LD No. 29 Tahun 2004	Eksekutif
30	No. 30 Tahun 2004 09-06-2004	Sewa Blok Pasar dan Retrebusi	LD No. 30 Tahun 2004	Eksekutif
31	No. 31 Tahun 2004 09-06-2004	Perubahan Pertama Atas Peraturan Daerah Kota Palangka Raya Nomor 02 Tahun 2001 tentang Larangan, Pengendalian dan Pengawasan Peredaran Minuman Berakohol	LD No. 31 Tahun 2004	Eksekutif
32	No. 32 Tahun 2004 09-06-2004	Perubahan Pertama Atas Peraturan Daerah Kota Palangka Raya Nomor 10 Tahun 1998 tentang Retrebusi Rumah Potong Hewan	LD No. 32 Tahun 2004	Eksekutif
33	No. 33 Tahun 2004 09-06-2004	Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Palangka Raya Nomor 19 Tahun 1999 tentang Retrebusi Pelayanan Kesehatan	LD No. 33 Tahun 2004	Eksekutif
34	No. 34 Tahun 2004 09-06-2004	Pengelolaan Parkir dan Retrebusi Parkir Kendaraan Bermotor	LD No. 34 Tahun 2004	Eksekutif

1	2	3	4	5
35	No. 35 Tahun 2004 09-06-2004	Perubahan Pertama atas Perda Kotamadya Daerah Tingkat II Palangka Raya No.09 Tahun 1998 tentang Retrebusi Izin tempat Penjualan Minuman Berakohol	LD No. 35 Tahun 2004	Eksekutif

Sumber : Sekretariat DPRD Kota Palangka Raya  
Periode 2004 - 2009

Sedangkan Peraturan Daerah yang berhasil dibuat pada tahun 2005 ada 10 (sepuluh), semua Rancangan Peraturan Daerah (Reperda) juga datang dari eksekutif. Adapun Peraturan Daerah pada tahun 2005 yaitu sebagai berikut :

Tabel 9  
Peraturan Daerah Kota Palangka Raya Tahun 2005

No	Nomor/ Tanggal Perda	Nama Perda	LD	Usul Raperda Dari
1	2	3	4	5
1	No. 01 Thn.2005 04-02-2005	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Palangka Raya Tahun Anggaran 2005	LD No. 01 Tahun 2005	Eksekutif
2	No. 02 Thn.2005 15-04-2005	Kependudukan	LD No. 02 Tahun 2005	Eksekutif
3	No. 03 Thn.2005 15-04-2005	Retrebusi Pemanfaatan Fasi- litas Terminal Penumpang	LD No. 03 Tahun 2005	Eksekutif
4	No. 04 Thn.2005 20-07-2005	Pertanggung Jawaban Pelaksa- naan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Palangka Raya Tahun Anggaran 2004	LD No. 04 Tahun 2005	Eksekutif



1	2	3	4	5
5	No. 05 Thn.2005 20-08-2005	Perubahan Anggaran Penda- patan dan Belanja Daerah Kota Palangka Raya Tahun Anggaran 2005	LD No. 05 Tahun 2005	Eksekutif
6	No. 06 Thn.2005 29-08-2005	Pencabutan Atas Peraturan Daerah Kota Palangka Raya Nomor 03 Tahun 2001 tentang Retrebusi Tiket Penumpang Kenderaan Air	LD No. 06 Tahun 2005	Eksekutif
7	No. 07 Thn.2005 29-08-2005	Pencabutan atas Peraturan Daerah Kota Palangka Raya Nomor 15 Tahun 2001 tentang Retrebusi Angkutan Barang di Jalan	LD No. 07 Tahun 2005	Eksekutif
8	No. 08 Thn.2005 29-08-2005	Pencabutan Atas Peraturan Daerah Kota Palangka Raya Nomor 18 Tahun 2001 tentang Izin Undian dan Pajak Hadiah Dalam Rangka Pengumpulan Sumbangan Untuk Kesejahteraan Sosial	LD No. 08 Tahun 2005	Eksekutif
9	No. 09 Thn.2005 30-09-2005	Perubahan Pertama Atas Pera- aturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Palangka Raya Nomor 16 Tahun 1999 tentang Retrebusi Penggan- tian Biaya Cetak Peta	LD No. 09 Tahun 2005	Eksekutif
10	No. 10 Thn.2005 30-09-2005	Perubahan Pertama Atas Pe- raturan Daerah Kota Palangka Raya Nomor 23 Tahun 2002 tentang Retrebusi Pengujian Kenderaan Bermotor	LD No. 10 Tahun 2005	Eksekutif

Sumber : Sekretariat DPRD Kota Palangka Raya  
Periode 2004 - 2009

Selanjutnya Peraturan Daerah yang berhasil ditetapkan pada tahun 2006 ada 17 (tujuh belas) buah yaitu sebagai berikut :

Tabel 10  
Peraturan Daerah Kota Palangka Raya Tahun 2006

No	Nomor/ Tanggal Perda	Nama Perda	LD	Usul Reperda Dari
1	2	3	4	5
1	No. 01 Thn.2006 06-01-2006	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Palangka Raya Tahun Anggaran 2006	LD No. 01 Tahun 2006	Eksekutif
2	No. 02 Thn.2006 23-02-2006	Retrebusi Izin Usaha Jasa Kontruksi	LD No. 02 Tahun 2006	Eksekutif
3	No. 03 Thn.2006 23-02-2006	Pengelolaan Kebersihan Lingkungan dan Pertamanan	LD No. 03 Tahun 2006	Eksekutif
4	No. 04 Thn.2006 23-02-2006	Pedoman Penataan Batas Wilayah Kecamatan dan Kelurahan	LD No. 04 Tahun 2006	Eksekutif
5	No. 05 Thn.2006 23-02-2006	Izin Perindustrian	LD No. 05 Tahun 2006	Eksekutif
6	No. 06 Thn.2006 23-02-2006	Pajak Penerangan Jalan	LD No. 07 Tahun 2006	Eksekutif
7	No. 07 Thn.2006 23-02-2006	Pencabutan atas Peraturan Daerah Kota Palangka Raya Nomor 18 Tahun 2002 tentang Retrebusi Izin Usaha Penangkapan Ikan, Pengujian Mutu Hasil Perikanan, Hasil Perikanan yang Diperdagangkan Keluar Daerah dan Karantina Ikan	LD No. 07 Tahun 2006	Eksekutif

1	2	3	4	5
8	No. 08 Thn.2006 09-05-2006	Perubahan Anggaran Penda- patan dan Belanja Daerah Kota Palangka Raya Tahun Anggaran 2006	LD No. 08 Tahun 2006	Eksekutif
9	No. 09 Thn.2006 17-07-2006	Pertanggung Jawaban Pelak- sanaan Anggaran dan Belanja Daerah Kota Palangka Raya	LD No. 09 Tahun 2006	Eksekutif
10	No. 10 Thn.2006 23-08-2006	Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik	LD No. 10 Tahun 2006	Eksekutif
11	No. 11 Thn.2006 23-08-2006	Penyertaan Modal Saham Pemerintah Kota Palangka Raya Pada PT. Bank Pempa- ngunan Daerah Kalimantan Tengah	LD No. 11 Tahun 2006	Eksekutif
12	No. 12 Thn.2006 23-08-2006	Retrebusi izin Usaha Pasar Modern	LD No. 12 Tahun 2006	Eksekutif
13	No. 13 Thn.2006 23-08-2006	Label Pengendalian Peredar- an Minuman Berakohol Da- lam Wilayah Kota Palangka Raya	LD No. 13 Tahun 2006	Eksekutif
14	No. 14 Thn.2006 04-10-2006	Pengendalian dan Pengawas- an Peredaran Minuman Berakohol	LD No. 14 Tahun 2006	Eksekutif
15	No. 15 Thn.2006 04-10-2006	Retrebusi Izin Tempat Pen- jualan Minuman Berakohol	LD No. 15 Tahun 2006	Eksekutif
16	No. 16 Thn.2006 24-11-2006	Pembentukan Susunan Orga- nisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Perizinan dan Non Perizinan Kota Palangka Raya	LD No. 16 Tahun 2006	Eksekutif
17	No. 17 Thn.2006 24-11-2006	Pembentukan Susunan Orga- sasi dan Tata Kerja Inspek- torat Kota Palangka Raya	LD No. 17 Tahun 2006	Eksekutif

Sumber : Sekretariat DPRD Kota Palangka Raya  
Periode 2004 - 2009

Berdasarkan data di atas Kinerja DPRD Kota Palangka Raya dalam bidang legislasi cukup tinggi, akan tetapi Reperda yang dibahas untuk menjadi Peraturan Daerah semuanya datang dari eksekutif, dan tidak satupun pernah datang dari Inisiatif DPRD Kota Palangka Raya.

### **C. Hak Inisiatif di DPRD Kota Palangka Raya**

#### **1. Pengaturan Hak Inisiatif pada UUD, UU, dan Tata Tertib.**

Pada UUD 1945, pasal yang mengatur hak inisiatif anggota DPR adalah Pasal 21, yakni :

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.
- (2) Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

Untuk mengimplementasikan tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana disebut pada Pasal 21 UUD 1945 di atas, maka hal ini ada diatur UU. RI No. 22 Tahun 2003, Pasal 78 disebutkan :<sup>121</sup>

- (1) DPRD Kabupaten/Kota mempunyai tugas dan wewenang :
  - a. membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan bupati/walikota untuk mendapat persetujuan bersama;
  - b. menetapkan APBD Kabupaten/Kota bersama-sama dengan bupati/walikota;
  - c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan bupati/walikota, APBD, kebijakan pemerintah

---

<sup>121</sup>UU No.22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD, DPRD, Pasal 78.

- daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur;
  - e. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah; dan
  - f. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam pelaksanaan tugas desentralisasi.
- (2) Selain tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) DPRD Kabupaten/Kota mempunyai tugas dan wewenang sebagaimana diatur dalam undang-undang lainnya.

Sedangkan Pasal 80 berbunyi sebagai berikut :

Anggota DPRD Kabupaten/Kota mempunyai hak:

- a. mengajukan rancangan peraturan daerah/inisiatif;
- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan pendapat;
- d. memilih dan dipilih;
- e. membela diri;
- f. imunitas;
- g. protokoler; dan
- h. keuangan dan administratif.

Berdasarkan bunyi Pasal 80 huruf a di atas bahwa salah satu hak anggota DPRD adalah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah (RPD) atau yang dikenal juga dengan hak inisiatif.

Pada Peraturan Pemerintah juga ada mengatur hak inisiatif DPRD, yaitu PP RI No.25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD, Pasal 28 yang berbunyi :<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup> PP RI No.25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD Pasal 28.

Anggota DPRD mempunyai hak :

- a. mengajukan Rancangan Peraturan Daerah;
- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan pendapat;
- d. memilih dan dipilih;
- e. membela diri;
- f. imunitas;
- g. protokoler; dan
- h. keuangan dan administratif.

Pada UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga ada diatur hak anggota DPRD, yaitu pada Pasal 44 ayat (1) berbunyi :<sup>123</sup>

Anggota DPRD mempunyai hak :

- a. mengajukan Rancangan Peraturan Daerah;
- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan pendapat;
- d. memilih dan dipilih;
- e. membela diri;
- f. imunitas;
- g. protoler; dan
- h. keuangan dan administratif.

Hak inisiatif ini juga ada diatur dalam Tata Tertib DPRD Kota Palangka Raya yaitu dalam Keputusan DPRD Kota Palangka Raya Nomor: 188.4.43/16/DPRD/2005, Pasal 28 yang berbunyi :<sup>124</sup>

Anggota DPRD Kota Palangka Raya mempunyai hak:

- a. Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah;
- b. Mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan pendapat;
- d. memilih dan dipilih;
- e. membela diri;
- f. imunitas;
- g. protoler; dan
- h. keuangan dan administratif.

<sup>123</sup> UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 44 ayat (1)

<sup>124</sup>Tata Tertib DPRD Kota Palangka Raya No.188.4.43/16/DPRD/2005 Pasal 28.

## **2. Macetnya Hak Inisiatif DPRD Kota Palangka Raya**

Pengikutsertaan rakyat untuk turut bertanggung jawab di dalam pemerintahan diwujudkan dengan adanya lembaga DPRD yang melaksanakan fungsi legislatif dan tugas kontrol terhadap kinerja Kepala Daerah (eksekutif) dalam menjalankan tugasnya. Begitu pentingnya fungsi legislatif ini, maka undang-undang memberikan hak kepada DPRD untuk mengajukan Rancangan Peraturan Daerah yang disebut sebagai hak inisiatif.

Memang fungsi utama dan fungsi asli dari DPRD adalah pembuatan Peraturan Daerah. Lewat fungsi pembuatan Peraturan Daerah ini DPRD menunjukkan warna karakter serta kualitasnya, baik secara material maupun secara fungsional. Kadar Peraturan Daerah yang dihasilkan DPRD menjadi ukuran kemampuan DPRD tersebut dalam menjalankan fungsinya serta menjamin eksistensinya.

Sesungguhnya hak inisiatif DPRD ini sangat diharapkan oleh masyarakat, karena melalui hak inisiatif ini warga masyarakat berharap agar aspirasi mereka dapat diperjuangkan oleh wakil-wakilnya yang duduk pada lembaga DPRD. Terutama warga masyarakat yang masih berada dibawah garis kemiskinan, mereka menginginkan mendapatkan pelayanan kesehatan, pendidikan, kebutuhan hidup yang terjangkau oleh mereka. Disamping itu juga mereka menginginkan lapangan pekerjaan

dan penghasilan yang memadai sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 1945.

Pada kenyataannya, harapan warga masyarakat masih jauh dari kenyataan. Wakil-wakil yang mereka pilih dan kini duduk pada lembaga DPRD seakan-akan sudah lupa dengan janji-janji yang mereka ucapkan sewaktu kampanye, bahkan anggota DPRD itu sendiri tidak tahu apa fungsi mereka yang sebenarnya.

Banyak orang ingin menjadi anggota DPRD karena mereka berharap bahwa lembaga DPRD adalah lembaga yang terhormat, punya penghasilan yang besar, mendapat sarana yang cukup seperti : mobil, rumah dan fasilitas hidup. Hal inilah yang sering membuat anggota DPRD lupa diri, bahwa dia itu adalah wakil rakyat yang harus memperjuangkan orang yang diwakilinya.

Seringkali diberbagai media diberitakan bahwa anggota DPRD yang baru dilantik menuntut berbagai fasilitas dan ingin kenaikan gaji, sesungguhnya ini adalah sesuatu yang sangat ironis dan tidak sepatasnya dilakukan oleh seorang wakil rakyat yang terhormat.

Pada prakteknya DPRD Kota Palangka Raya hasil pemilu tahun 2004 sampai akhir tahun 2006 belum dapat melaksanakan hak inisiatif, selain dari sebagaimana yang sudah dijelaskan di atas, berdasarkan pengamatan dan hasil penelitian yang penulis lakukan masih ada faktor lain berupa internal, yaitu :

---



- a. Pemahaman anggota DPRD tentang Legal Drafting masih rendah.
- b. Tingkat dan latar belakang pendidikan
- c. Rangkap jabatan

Sedangkan faktor eksternal adalah :

- a. Banyaknya Reperda yang diajukan oleh eksekutif.
- b. Eksekutif mempunyai aparat yang lengkap sedangkan DPRD tidak mempunyai aparat yang lengkap.

#### **D. Kendala-kendala Untuk Melaksanakan Hak Inisiatif DPRD Kota Palangka Raya**

Sebagai badan legislatif, DPRD berfungsi sebagai badan pembuat Peraturan Perundang-undangan. Melalui fungsi ini DPRD mengaktualisasikan diri sebagai wakil rakyat. Pasal 78 dan 80 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 mengatur kewenangan DPRD dalam menjalankan fungsi perundang-undangan, yaitu : bersama-sama Kepala Daerah menyusun dan menetapkan Peraturan Daerah untuk kepentingan daerah dalam batas-batas wewenang yang diserahkan kepada daerah.

Rancangan Peraturan Daerah dapat diajukan oleh Kepala Daerah atau DPRD. Undang-Undang dan Tata Tertib DPRD telah mengatur hak prakarsa dan mekanisme usul prakarsa atas Rancangan Peraturan Daerah. Akan tetapi, berbagai kendala yang dihadapi telah menyebabkan hak prakarsa ini belum dilaksanakan oleh DPRD Kota Palangka Raya terutama Periode 2004 –

2009. Dengan kata lain, naskah Rancangan Peraturan Daerah umumnya masih datang dari eksekutif.

Agar lebih mudah dipahami tentang kendala-kendala hak inisiatif ini, maka sebelum penulis lebih jauh membahasnya akan penulis sajikan terlebih dahulu tabel tentang Pendidikan, Pekerjaan Selain DPRD, dan Pengalaman Sebagai Anggota DPRD.

Tabel 11  
Pendidikan, Pekerjaan Selain DPRD,  
Dan Pengalaman Sebagai Anggota DPRD

No	NAMA	Pendi dikan	Pekerjaan Selain DPRD	Pengalaman Sebagai Agt. DPRD
1	2	3	4	5
1	Aries M. Narang, SH	S1	Direktor PT	-
2	Weldan M.S, SH	S1	Dagang	1 kali
3	Agus Romansyah, SH	S1	-	-
4	Prapti Suryandari	SLTA	-	-
5	Yurikus Dimang	SLTA	Direktor CV	-
6	Subandi, S.Sos	S1	Wartawan-	-
7	H. Abu Sadikin	SLTA	Dagang	1 kali
8	Drs. Charlys P	S1	Pengusaha	2 kali
9	Mambang I. Tubil	SLTA	-	-
10	Drs. Ayenedy L, S.Pd	S1	Ketua Koperasi	-
11	Drs. Siber	S1	-	-
12	Bambang A, S.Hut	S1	-	-
13	Andrico, S.Th	S1	-	-
14	Mekatrin Yusoa	SLTA	Manager	-
15	Drs.H.Jamran K,MM	S2	Pengusaha	1 kali
16	Zulkifli Yahya	SLTA	Manager CV	-
17	Syahrudin D	S1	Direktor CV	-
18	Junaidi, S.Ag	S1	-	-
19	Sugianto, SP	S1	-	-
20	Asnawi, SP	S1	Dagang	-
21	Maryono, SHI	S1	Supervisor PT	-
22	Ir. Fitriadi Yusuf	S1	Swasta	-
23	Hatir Sata T, SE	S1	Direktor CV	-

1	2	3	4	5
24	Drs. Cornelius D	SI	Dagang	-
25	H. Mukransyah	SLTA	Usaha Travel	-

Sumber : Sekretariat DPRD Kota Palangka Raya  
(Periode 2004 – 2009)

Ada beberapa faktor yang menjadi kendala sehingga DPRD Kota Palangka Raya sampai saat ini belum dapat melaksanakan hak inisiatifnya, kendala tersebut ada yang berupa internal dan ada juga kendala eksternal.

### 1. Kendala Internal

#### a. Pemahaman Anggota DPRD tentang Legal Drafting

Kesulitan yang paling mendasar untuk merealisasikan hak inisiatif bagi DPRD Kota Palangka Raya adalah masih rendahnya pemahaman mereka terhadap Legal Drafting. Memang tidak mudah untuk menyusun Rancangan Peraturan Daerah, berdasarkan angket yang penulis edarkan pada DPRD Kota Palangka Raya, memang masih banyak anggota DPRD yang belum paham tentang pembuatan Legal Drafting. Untuk lebih jelasnya berikut ini akan disajikan dalam bentuk tabel.

Tabel 12  
Pemahaman Anggota DPRD tentang Legal Drafting

NO	KETERANGAN	JUMLAH	PROSEN TASI
1	Paham dengan Tata Cara dan Teknik Pembuatan Rancangan Peraturan Daerah	04	16 %
2	Tidak paham dengan Tata Cara dan Teknik Pembuatan Rancangan Peraturan Daerah	21	84 %
	Jumlah	25	100 %

Sumber : Data primer, diolah peneliti, 2007.

Memperhatikan tabel 12 di atas ini, cukup mengejutkan ternyata anggota DPRD Kota Palangka Raya yang paham terhadap Tata Cara dan Teknik Pembuatan Rancangan Peraturan Daerah hanya 04 orang (16 %). Setelah penulis lacak dari angket ternyata ke empat orang tersebut adalah 2 (dua) orang alumni Fakultas Hukum yaitu Agus Romansyah, SH dan Walden. M.S, SH ; 1 (satu) orang alumni Fakultas Syari'ah yaitu Maryono, SHI, dan sisanya 1 (satu) orang alumni sarjana pendidikan, akan tetapi beliau sudah 2 (dua) kali pernah menjabat anggota DPRD sekarang menjabat untuk ketiga kalinya, beliau adalah Drs. Charly. S. Penyang.<sup>125</sup>

<sup>125</sup> Data diperoleh dari angketyang dibagi pada DPRD, diolah peneliti, 2007.

Memang tidak mudah menyusun Rancangan Peraturan Daerah, karena diperlukan pengetahuan dan pemahaman yang cukup, berdasarkan penjelasan Abu Sadikin<sup>126</sup> yang kini menjabat anggota DPRD Kota Palangka Raya untuk yang kedua kalinya dan sudah pernah ikut kunjungan kerja hampir ke seluruh wilayah Indonesia. Pada bulan April 2004 pernah ikut melakukan Kunjungan Kerja ke DPRD Sleman Yogyakarta, untuk mempelajari tentang Perda Jasa Rumah Kos dan Pendidikan di Yogyakarta, akan tetapi setelah pulang ke Palangka Raya tidak dapat merealisasikan karena kesulitan menyusun Rancangan Peraturan Daerah.

Penjelasan Abu Sadikin tersebut senada juga dengan penjelasan Jamran Kurniawan, dimana beliau menjelaskan bahwa DPRD Kota Palangka Raya belum mampu menyusun Rancangan Peraturan Daerah.<sup>127</sup>

Kesulitan tersebut adalah Rancangan Peraturan Daerah yang dibuat harus memenuhi ketentuan perundang-undangan yaitu UU No.32 Tahun 2004 Pasal 137 dan 138, dalam pasal ini diatur bahwa Rancangan Peraturan Daerah harus memenuhi, yaitu :

---

<sup>126</sup> Hasil Wawancara dengan Abu Sadikin dari fraksi Golkar menjabat anggota DPRD Kota Palangka Raya untuk yang kedua kalinya, wawancara pada tanggal 19 Februari 2007.

<sup>127</sup> Hasil Wawancara dengan Jamran Kurniawan, Wakil Ketua DPRD Kota Palangka Raya Periode 2004 – 2009 pada tanggal 20 Januari 2007

- 1) Harus memenuhi asas, yaitu : a. kejelasan tujuan; b. kelembagaan; c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan; d. dapat dilaksanakan; e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. kejelasan rumusan, dan g. keterbukaan.
- 2) Materi muatan Rancangan Perda juga harus mengandung asas sebagai berikut : a. pengayoman; b. kemanusiaan; c. kebangsaan; d. kekeluargaan e. kenusantaraan; f. bhineka tunggal eka; g. keadilan; h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i. ketertiban dan kepastian hukum; dan j. keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

Jadi dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah tidak asal disusun saja, akan tetapi harus memperhatikan juga asas dan materi muatannya, hal inilah yang membuat DPRD Kota Palangka Raya tidak dapat melaksanakan hak inisiatifnya.

Disisi lain penyebab anggota DPRD Kota Palangka Raya tidak memahami Legal Drafting, menurut penjelasan Dwiyanto<sup>128</sup> adalah :

- 1) Lemahnya seleksi calon anggota DPRD. Pada umumnya partai politik yang ada di Palangka Raya tidak menentukan persyaratan yang ketat, untuk calon nomor urut 1 dan 2 seringkali diberikan kepada yang lama menjadi pengurus partai dan atau mampu

---

<sup>128</sup> Hasil Wawancara dengan Dwiyanto, Caleg dari Partai Bulan Bintang, pada pemilu Tahun 2004 tidak terpilih menjadi anggota DPRD, wawancara pada tanggal 21 Pebruari 2004.

membayai kampanye partai yang bersangkutan. Sedangkan untuk calon anggota nomor urut 3 dan seterusnya pada umumnya orang tidak tertarik, sehingga pimpinan partai seringkali mencari dan mengajak orang lain agar mau menjadi caleg partai tersebut.

- 2) Kurangnya pengetahuan anggota DPRD atas tugas yang diembannya.
- 3) Bobot moral yang longgar, malas dan kurang integritas.
- 4) Tidak ada usaha untuk bersiap-siap atau dipersiapkan untuk mengemban tugas sebagai anggota DPRD. Persiapan disini maksudnya adalah menyangkut pemahaman tentang apa yang menjadi tugas DPRD dan atau anggota DPRD, dan kesiapan sikap serta mental untuk menjalankan tugas dimaksud.

#### **b. Tingkat dan latar belakang pendidikan**

Tingkat dan latar belakang pendidikan dapat berpengaruh terhadap kinerja seseorang, demikian juga dengan anggota DPRD Kota Palangka Raya. Berikut ini akan penulis sajikan tingkat pendidikan anggota DPRD Kota Palangka Raya Periode 2004 – 2009, yaitu sebagai berikut :

---

Tabel 13  
Tingkat Pendidikan Anggota DPRD Kota Palangka Raya

NO	TINGKAT PENDIDIKAN	JUMLAH	PROSENTASI
1	SLTA	07	28 %
2	STRATA 1	17	68 %
3	STRATA 2	01	04 %
	Jumlah	25	100 %

Sumber : Sekretariat DPRD Kota Palangka Raya  
Periode 2004 – 2009

Tabel 13 menggambarkan bahwa anggota DPRD Kota Palangka Raya Periode 2004 – 2009, masih ada yang berpendidikan SLTA jumlahnya 07 (tujuh) orang atau (28 %). Walaupun yang berpendidikan SLTA ini jumlahnya tidak terlalu banyak dan dibenarkan oleh undang-undang, akan tetapi dapat mempengaruhi DPRD dalam mengimplementasikan hak inisiatifnya.

Sedangkan latar belakang pendidikan anggota DPRD Kota Palangka Raya, cukup bervariasi, mulai dari sarjana hukum, sarjana pendidikan, sarjana kehutanan, sarjana pertanian, sarjana ekonomi, sarjana sospol dan ada juga sarjana agama. Berikut ini akan penulis sajikan dalam bentuk tabel, akan tetapi tabel ini dikaitkan dengan hak inisiatif sehingga latar belakang pendidikan mereka dibagi dalam dua kategori saja, yaitu hukum dan non hukum.



Tabel 14

## Latar Belakang Pendidikan Anggota DPFD Kota Palangka Raya

NO	TINGKAT PENDIDIKAN	JUMLAH	PROSENTASI
1	Hukum	03	12 %
2	Non Hukum	22	88 %
	Jumlah	25	100 %

Sumber : Sekretariat DPRD Kota Palangka Raya  
Periode 2004 - 2009

Dari tabel 14 di atas dapat dilihat bahwa ternyata anggota DPRD Kota Palangka Raya yang berpendidikan Sarjana Hukum hanya 3 (tiga) orang atau (12 %) sedangkan yang berpendidikan Non Hukum ada 22 (dua puluh dua) orang atau (88 %). Dengan banyaknya anggota DPRD yang berpendidikan Non Hukum ini sudah barang tentu dapat mempengaruhi kinerja mereka dalam mengimplementasikan hak inisiatif, sebab bagi yang berpendidikan hukum saja namun masih berpredikat Strata 1 (S1) belum tentu paham dalam membuat Rancangan Peraturan Daerah, apalagi bagi yang Sarjana Non Hukum.

### c. Rangkap Jabatan

Berdasarkan penelitian penulis pada DPRD Kota Palangka Raya ternyata ada anggota DPRD yang punya jabatan rangkap. Hal ini terjadi karena sebelum menjadi anggota DPRD mereka sudah

memiliki pekerjaan yang cukup baik seperti Badan Hukum, misalnya Direktur atau Anggota CV, PT juga ada yang punya usaha, sehingga ketika menjadi anggota DPRD mereka tidak mau melepaskannya. Untuk lebih jelasnya berikut ini akan penulis sajikan dalam bentuk tabel, yaitu:

Tabel 15  
Rangkap Jabatan anggota DPRD Kota Palangka Raya

No	Keterangan	Jumlah	Prosentasi
1	Rangkap Jabatan	17	68 %
2	Tidak Rangkap Jabatan	08	32 %
	J u m l a h	25	100 %

Sumber : Sekretariat DPRD Kota Palangka Raya  
Periode 2004 – 2009

Dari tabel 15 di atas dapat diketahui bahwa anggota DPRD Kota Palangka Raya cukup banyak yang rangkap jabatan karena sebelum menjadi anggota DPRD sudah punya pekerjaan lain dan jumlahnya adalah 17 (tujuh belas) orang atau 68 %, sedangkan yang tidak punya pekerjaan lain selain anggota DPRD hanya 08 (delapan) orang atau 32 %.

Akibat anggota DPRD Kota Palangka Raya mayoritas punya rangkap jabatan selain menjadi anggota DPRD, sehingga mereka disibukkan juga dengan pekerjaan luar tersebut , akhirnya pekerjaan

menjadi anggota DPRD hanya pekerjaan sambilan sedangkan pekerjaan pokok adalah pekerjaan diluar selain sebagai anggota DPRD.

Walaupun dalam UU No.32 Tahun 2004 Pasal 54 ada diatur larangan merangkap jabatan bagi anggota DPRD, akan tetapi larangan rangkap jabatan ini masih saja terjadi. Adapun penyebab terjadinya rangkap jabatan ini adalah anggota DPRD setelah habis masa jabatannya tidak mendapatkan uang pensiun, sehingga pada saat mereka menjadi anggota DPRD bagi yang yang sudah punya usaha berusaha untuk memperluas usahanya, bagi yang belum punya usaha berusaha menciptakan usaha sebagai bekal hidup pasca menjadi anggota DPRD.

## **2. Kendala eksternal**

### **a. Banyaknya Reperda yang diajukan oleh Eksekutif.**

Banyaknya Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh pihak eksekutif, akibatnya DPRD Kota Palangka Raya hanya disibukkan membahas Perda yang diajukan oleh eksekutif tersebut, sehingga tidak termotivasi lagi untuk menyusun Rancangan Peraturan Daerah

Pada tahun 2004 sebagaimana tabel 8 di atas, ada 35 (tiga puluh lima) buah Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh pihak eksekutif, setelah diadakan pembahasan antara DPRD Kota

Palangka Raya dengan eksekutif, akhirnya Rancangan Peraturan Daerah itu dapat diterima oleh DPRD Kota Palangka Raya untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.

Pada tahun 2005 sebagaimana tabel 9 di atas, ada 10 (sepuluh) Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh eksekutif, dalam pembahasan oleh DPRD Kota Palangka Raya bersama eksekutif, akhirnya semuanya juga dapat diterima dan ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.

Pada tahun 2006 sebagaimana tabel 10 di atas, ada 17 (tujuh belas) buah Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh eksekutif kepada DPRD Kota Palangka Raya, dalam pembahasan oleh DPRD Kota Palangka Raya bersama eksekutif akhirnya dapat diterima dan ditetapkan menjadi Peraturan Daerah untuk selanjutnya dimuat dalam Lembaran Daerah (LD) Kota Palangka Raya.

Sebagaimana dikemukakan di atas banyaknya Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan Eksekutif kepada DPRD Kota Palangka Raya, sehingga anggota DPRD Kota Palangka Raya tidak termotivasi lagi menyusun Rancangan Peraturan Daerah dan mereka hanya menunggu Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh eksekutif.

**b. Eksekutif mempunyai aparat yang lengkap sedangkan DPRD tidak mempunyai aparat yang lengkap**

Kemudahan eksekutif dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah adalah mereka mempunyai aparat yang lengkap sedangkan DPRD tidak mempunyai aparat selengkap eksekutif. Misalnya untuk menyusun Reperda Pendidikan maka Walikota dapat memerintah kepada Dinas Pendidikan, dimana Dinas Pendidikan ini mempunyai pegawai yang cukup banyak sampai ke Kecamatan sebab di Kecamatan ada juga Kantor Pendidikan Nasional.

Berbeda dengan DPRD Kota Palangka Raya, untuk mengurus pendidikan ini ditangani oleh Komisi IV yang jumlah anggotanya hanya 6 (enam) orang saja, disamping mengurus pendidikan Komisi IV juga menangani masalah agama, pramuka, generasi muda, olah raga, keluarga berencana, kebersihan lingkungan, tenaga kerja, pariwisata. Jadi sangat wajar kalau Komisi IV DPRD Kota Palangka Raya ini tidak dapat menyusun Reperda tentang Pendidikan.

**E. Pemecahan Masalah**

Berdasarkan permasalahan ini maka perlu dicarikan pemecahannya, dalam hal ini penulis berusaha mencarikan solusinya, yaitu sebagai berikut :

1. Perlu diadakan Pendidikan dan Pelatihan tentang Teori Perundang-Undangan dan Teknik Pembuatan Perundang-Undangan kepada DPRD Kota Palangka Raya, walaupun anggota DPRD Kota Palangka

Raya mayoritas sarjana dan bahkan ada satu orang yang sudah Magister, akan tetapi yang berpendidikan Sarjana Hukum hanya 3 (tiga) orang atau 12 % saja, sedangkan sisanya terdiri dari berbagai bidang disiplin ilmu, seperti ada yang sarjana ekonomi, sarjana kehutanan, sarjana pertanian, Sarjana pendidikan, sarjana sospol, dan sarjana agama.

Ketentuan ini juga sejalan dengan pendapat anggota DPRD Kota Palangka Raya, berdasarkan angket yang penulis edarkan pendapat mereka dapat dikelompokkan menjadi dua pendapat yaitu :

- a. Ada 17 (tujuh belas) orang atau 72 % yang menyarankan agar diadakan Pendidikan dan Pelatihan tentang Tata Cara Pembuatan Rancangan Peraturan Daerah, dengan mendatangkan ahlinya untuk dijadikan sebagai pembina.
  - b. Pendapat kedua hampir senada dengan diatas, yaitu ada 08 (delapan) orang atau 28 % yang menyarankan agar diadakan pelatihan Tata Cara Pembuatan Rancangan Perda dengan menunjuk Tenaga Ahli di DPRD sekurang-kurangnya 2 (dua) orang yang berpendidikan Hukum minimal S2. Jadi menurut pendapat mereka yang dijadikan Instruktur cukup dari Tenaga Ahli DPRD sendiri, sehingga Tenaga Ahli DPRD Kota Palangka Raya mempunyai fungsi.
-

Disamping itu juga perlu adanya seleksi yang ketat terhadap Calon Legislatif agar yang terjaring benar-benar mempunyai pengetahuan tentang penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, punya pengetahuan tentang kondisi daerah, bermoral yang baik dan punya itikad untuk belajar tentang tugas dan fungsi DPRD.

2. Anggota DPRD Kota Palangka Raya yang mempunyai pekerjaan rangkap selain menjadi anggota DPRD haruslah lebih fokus kepada tugas-tugas sebagai anggota DPRD. Hal ini perlu disadari karena tugas sebagai anggota DPRD adalah amanat rakyat dan sebelum memangku jabatan mereka sudah mengucapkan sumpah. Sedangkan pekerjaan lain selain sebagai anggota DPRD hanyalah bersifat pribadi, oleh sebab itu anggota DPRD Kota Palangka Raya harus mementingkan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi sesuai dengan Tata Tertib DPRD Kota Palangka Raya Periode 2004 – 2009 Pasal 36.
  3. DPRD Kota Palangka Raya perlu meningkatkan kinerjanya sehingga dapat merealisasikan hak inisiatif untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat yang diembannya. DPRD Kota Palangka Raya jangan cuma menunggu Rancangan Peraturan Daerah dari Eksekutif, karena Rancangan Perda yang datang dari Eksekutif lebih memperhatikan kepentingan pemerintah. Disamping itu kalau hanya menunggu
-

Raperda dari Eksekutif, berarti DPRD Kota Palangka Raya hanya menjadi “Tukang Stempel” dari Eksekutif.

Demikianlah hal-hal yang dapat penulis sampaikan agar anggota DPRD Kota Palangka Raya benar-benar menjalankan tugasnya sesuai dengan fungsinya untuk memperjuangkan aspirasi rakyat dan meletakkan kepentingan umum di atas dari kepentingan pribadi. Dengan demikian dapat meningkatkan kesejahteraan warga masyarakat Palangka Raya yang kini masih banyak hidup dipedalaman dengan kondisi sangat memprihatinkan baik ekonomi maupun pendidikannya.



## **BAB IV**

### **P E N U T U P**

#### **A. Kesimpulan**

Sebagai penutup dari theses ini, maka penulis akan menyampaikan kesimpulan, yaitu :

1. Pengaturan Hak Inisiatif DPRD diatur dalam :
    - a. Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 21.
    - b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, pada Pasal 80.
    - c. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 44 ayat (1)
    - d. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD, pada Pasal 28
    - e. Khusus untuk DPRD Kota Palangka Raya diatur dalam Keputusan DPRD Kota Palangka Raya Nomor 188.4.43/16/DPRD/2005 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Palangka Raya Periode 2004 - 2009, pada Pasal 28.
  2. Hak Inisiatif DPRD Kota Palangka Raya sampai saat ini belum dapat diimplementasikan (mengalami kemandegan). Ada beberapa kendala untuk melaksanakannya, yaitu :
-

a. Kendala internal, Yaitu :

1) Pemahaman anggota DPRD Kota Palangka Raya tentang Legal Drafting masih rendah. Dari 25 anggota DPRD Kota Palangka Raya hanya 4 (empat) orang atau 16 % yang menyatakan paham, ke-empat orang ini adalah 3 orang sarjana hukum dan 1 orang yang sarjana pendidikan akan tetapi beliau sudah 2 kali menjadi anggota DPRD dan sekarang untuk ketiga kali, sedangkan sisanya 21 (dua puluh satu) orang atau 84 % menyatakan tidak paham tentang Legal Drafting. Rendahnya pemahaman anggota DPRD ini disebabkan oleh lemahnya seleksi calon legislatif oleh partai politik, longgarnya moralitas anggota DPRD dan tidak adanya usaha dari anggota DPRD untuk berusaha memahami tugas dan kewajibannya..

2) Tingkat dan latar belakang pendidikan.

Untuk tingkat pendidikan masih ada yang berpendidikan SLTA yaitu 7 orang atau 28 %, sedangkan latar belakang pendidikan ternyata banyak yang berpendidikan sarjana non hukum yaitu 22 orang atau 88 %, dan yang berpendidikan sarjana hukum hanya 3 orang atau 12 %. Akibat banyaknya sarjana non hukum ini dapat berpengaruh terhadap kinerja DPRD Kota Palangka Raya dalam bidang legislasi.

---

- 3) Banyaknya anggota DPRD Kota Palangka Raya yang masih rangkap jabatan, walaupun sebenarnya dilarang oleh Undang-Undang tapi masih saja terjadi, jumlahnya ada 17 orang atau 68 %. Pada umumnya mereka yang rangkap jabatan ini punya usaha bisnis, seperti CV, PT dan usaha lainnya. Akibat rangkap jabatan ini mereka tidak terlalu fokus terhadap tugas-tugas sebagai anggota DPRD.

Penyebab rangkap jabatan ini adalah DPRD setelah habis masa jabatannya tidak mendapatkan uang pensiun, sehingga pada saat menjadi anggota DPRD mereka berusaha memperluas atau menciptakan usaha bagi yang belum punya usaha.

b. Kendala eksternal, yaitu :

- 1) Banyaknya Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh eksekutif sehingga anggota DPRD Kota Palangka Raya tidak termotivasi lagi untuk membuat Raperda, mereka hanya bersifat menunggu dari eksekutif.
  - 2) Eksekutif mempunyai aparat yang lengkap sedangkan DPRD tidak mempunyai aparat yang lengkap. Jumlah anggota eksekutif jauh lebih banyak dari pada jumlah anggota DPRD, sehingga sangat wajar jika anggota DPRD tidak pernah mengajukan hak inisiatifnya.
-

## B. Saran-Saran

Sebelum mengakhiri theses ini maka penulis dengan segala kerendahan hati akan menyampaikan saran-saran kepada anggota DPRD Kota Palangka Raya yang mudah-mudahan dengan adanya saran-saran ini Hak Inisiatif dapat diimplementasikan dikemudian hari. Adapun saran-saran yang akan disampaikan adalah sebagai berikut :

1. Perlu diadakan Pendidikan dan Pelatihan tentang Teori Perundang-undangan dan Teknik Pembuatan Perundang-Undangan, sesuai dengan saran yang disampaikan oleh DPRD Kota Palangka Raya. Alasannya adalah walaupun anggota DPRD Kota Palangka Raya mayoritas sarjana, akan tetapi mereka terdiri dari berbagai bidang disiplin ilmu. Berdasarkan data yang ada yang berpendidikan sarjana hukum hanya 3 orang atau 12 %, sedangkan sisanya 22 orang atau 88 % adalah sarjana non hukum. Disamping itu juga bagi partai politik dalam menetapkan calon legislatif perlu ada seleksi agar caleg yang terpilih benar-benar berkualitas dan menyiapkan calegnya agar memahami tentang tugas dan fungsi DPRD.
2. Anggota DPRD Kota Palangka Raya yang mempunyai rangkap jabatan agar supaya lebih fokus kepada pekerjaan sebagai anggota DPRD sesuai dengan sumpah atau janji yang diucapkan sebelum memangku jabatan. Oleh sebab itu sebagai anggota DPRD harus

mengutamakan kepentingan umum dari pada kepentingan pribadi, sesuai dengan Tata Tertib DPRD Kota Palangka Raya Pasal 36.

3. DPRD Kota Palangka Raya perlu meningkatkan kinerjanya sehingga dapat merealisasikan hak inisiatif untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat yang diembannya. Oleh sebab itu anggota DPRD Kota Palangka Raya jangan cuma menunggu Rancangan Peraturan Daerah yang datang dari Eksekutif, sehingga DPRD Kota Palangka Raya tidak lagi menjadi “Tukang Stempel” dari Eksekutif.

Demikianlah hal-hal yang dapat penulis sampaikan, semoga theses ini dapat dijadikan pedoman oleh DPRD Kota Palangka Raya dalam menjalankan fungsinya terutama untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat Palangka Raya yang masih jauh ketinggalan jika dibandingkan dengan daerah-daerah lain.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku Literatur

- Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004.
- Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006.
- Amin Rais. M., *Pengantar Dalam Demokrasi dan Proses Politik*, LP3ES, Jakarta, 1986.
- Amiroeddin Syarif, *Perundang-Undangan, Dasar Jenis dan Teknik Membuatnya*, Bina Aksara, Bandung, 1987.
- Arbi Sanit, *Perwakilan Politik Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1985.
- Alfian dan Nazaruddin Syamsuddin, *Profesional Budaya Politik Indonesia*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1981.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fak. Hukum UII, Yogyakarta, 2003.
- , *Teori dan Politik Konstitusi*, UII Press, Yogyakarta, 2004.
- , *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Unisba, Bandung, 1993.
- , *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Bambang Cipto, *Dewan Perwakilan Rakyat, Dalam Era Pemerintahan Modern Industri*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1995.
- Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, edisi II, 2000.
- Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, Bina Aksara, Jakarta, 1983.

- Hasto Cipto Handoyo. B., *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan & Hak Asasi Manusia*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2003.
- Irwan Soejito, *Membuat Undang-Undang*, Liberty, Yogyakarta, 1998.
- Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta, 1997.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Kerja sama Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Fak.Hukum UI, Jakarta, 2004.
- Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1982.
- Lymen Tower Sarjen, *Ideologi Politik Kontemporer*, Gramedia, Jakarta, 1981.
- Marbun. B.N., *DPR-RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- , *DPRD Daerah, Pertumbuhan, masalah dan Masa Depan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan (Dasar-Dasar dan Pembentukannya)*, Kanasius, Yogyakarta, 2006.
- Muchtar Pakpahan, *DPR-RI Semasa Orde Baru*, Pustaka Sinar harapan, Jakarta, 1994.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1991
- Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong, *Fungsi Legalatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1993.
- Ni'matul Huda, *Negara Hukum, demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Paimin Napitupulu, *Peran dan Pertanggungjawaban DPR (Kajian di DPRD Propinsi DKI Jakarta)*, Alumni, Bandung, 2005.
- Ranny Sautama Hotma Bako, *Pengantar Pembentukan Undang-Undang RI*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.
- Robert A.Dahl, *Perihal Demokrasi: Menjelajah Teori dan Praktek Secara Singkat*, diterjemahkan oleh A. Rahman Zainuddin, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001.

Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998.

Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokrasi Ketiga*, Grafiti, Jakarta, 1997.

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.

Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Alumni Bandung, 1986.

Syahda Guruh, LS, *Menimbang Otonomi: Federal, Mengembangkan Wacana Federalisme dan otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000.

Sukana, *Sistem Politik*, Alumni, Bandung, 1979.

Sorjono Soekanto, Sri mamuji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Press, Jakarta, Cet. 8, 2004.

## **B. Peraturan Perundang-Undangan**

*UUD 1945 dan Amandemen*, Karya Utama, Surabaya, 2004.

UU No.22 Tahun 2003 *tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPA dan DPRD*, CV. Tamita Utama, Jakarta, 2005.

UU No.10 Tahun 2004 *tentang Tata Urutan Perundang-Undangan RI*.

UU No.32 Tahun 2004 *tentang Pemerintahan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2004.

UU No.34 Tahun 2004 *tentang Pajak dan Retribusi Daerah*.

PP No. 25 Tahun 2004 *tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD*.

Keputusan DPRD Kota Palangka Raya No..188.4.43/16/DPRD/2005 *Tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Palangka Raya Periode 2004 – 2009*.

Himpunan Peraturan Perundang-Undangan : *Protokelir, Keuangan dan Peraturan Tata Tertib DPRD*, Fukosmedia, Bandung, 2005.

---



### **C. Hasil Penelitian**

A. Hamid S. Attamimi. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, (Desertasi) Dipertahankan Tanggal 12 Desember 1990 pada Fak. Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.

### **D. Makalah, Artikel, Koran dan Jurnal**

Satjipto Rahardjo, *Peranan dan Kedudukan Asas-Asas Hukum Dalam Kerangka Hukum Nasional*, (makalah) Fak. Hukum UI, Jakarta, 2000.

### **E. Wawancara**

Abu Sadikin, H., Anggota DPRD Kota Palangka Raya Periode 2004 – 2009 dari Fraksi Partai Golkar, wawancara tanggal 19 Desember 2006.

Dwiyanto, SHI., Caleg dari Partai Bulan Bintang pada Pemilu 2004 dan tidak terpilih menjadi anggota DPRD, wawancara pada tanggal 21 Pebruari 2004.

Jamran Kurniawan, MM, Drs. II. Wakil Ketua DPRD Kota Palangka Raya Periode 2004 - 2009, wawancara pada tanggal 10 dan 15 Desember 2006.

Lodewik, SH, Kasubag Dokumentasi Hukum dan Perundang-Undangan Pemda Kota Palangka Raya, wawancara pada tanggal 16 Desember 2006.

Rawang R. Kamis, Drs., Kapala Bagian Umum Sekretariat DPRD Kota Palangka Raya, wawancara pada tanggal 15 Desember 2006.



## BERITA ACARA SEMINAR PROPOSAL TESIS PROGRAM MAGISTER ( S2 ) ILMU HUKUM UII

NAMA MAHASISWA	ABDUL KHAIR
NOMOR	05912082
BKU	HTN
JUDUL PROPOSAL TESIS	Implementasi Hake Inisiatif DPR Kota Palangkaraya (Analisa Dari Tahun 2001 - 2006)

### SETELAH DISEMINARKAN DISETUJUI/TIDAK DISETUJUI UNTUK MELAKUKAN PENELITIAN DAN PENULISAN TESIS

CATATAN:

- 1) Hasil presentasi di Bab 2 perlu diungkapkan secara profesional (dim later belakang masalah) dan diberi footnote.
- 2) Identifikasi peraturan & undang-undang yang berkaitan.
- 3) Judul perlu direvisi dg menghilangkan kata implementasi atau diganti dengan Keadaan & Implementasi Hake Inisiatif...  
Teori Pemisahan kekuasaan agar lebih diganti dg teori pembentukan perda.

YOGYAKARTA, 28 Desember 2006

PENGUJI I

PENGUJI II

PENGUJI III



**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**  
**FAKULTAS HUKUM**  
**PROGRAM PASCA SARJANA**

Jl. Cik Di Tiro No. 1 Yogyakarta 55223 Tel / Fax. (0274) 520661

Nomor : 004./MH/RISET/2007  
Lamp. : -  
Hal : Permohonan Ijin Riset

5 Februari 2007

Kepada Yth.  
Ketua DPRD  
Kota Palangkaraya  
di -

Tempat

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta memberitahukan bahwa :

Nama : **ABDUL KHAIR**  
No.Mhs : **05 912 082**  
NIRM : -  
BKU : **Hukum Tata Negara (HTN)**  
Alamat : **Jl. Taman Siswa, Mergansang Kidul MG.II/1264 Yogyakarta**

adalah mahasiswa kami yang sedang diwajibkan melakukan penelitian dengan judul :  
**HAK INISIATIF DPRD KOTA PALANGKARAYA**  
**(Analisis dari Tahun 2004-2006)**

Adapun hasil penelitian tersebut semata-mata bersifat dan bertujuan keilmuan yang akan dipergunakan untuk menyusun Tesis

Sehubungan dengan itu kami mohon agar mahasiswa kami diijinkan untuk melakukan penelitian/riset di instansi/perusahaan/lembaga yang Saudara pimpin.

Demikian, atas perhatian dan bantuan Saudara kami ucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Mahasiswa Yang Bersangkutan

Abdul Khair

Tembusan :

1 Arsip

Ketua Program  
**Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H.**



**PEMERINTAH KOTA PALANGKA RAYA**  
**BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH**

Jalang Tjilik Riwut Km.5,5 Palangka Raya Telp. 0536-3231542 Fax.0536-3231539  
Email: Bappeda@palangkaraya.go.id website: www.palangkaraya.go.id

**SURAT IZIN PENELITIAN**

Nomor : 246/11-C-1/Bapp

Membaca : Surat dari Fakultas Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia tanggal 11 Pebruari 2007 perihal Permohonan Izin pada DPRD Kota Palangka Raya.

Mengingat : 1. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.9 Tahun 1993 tentang Pedoman Pendataan Sumber dan Potensi Pembangunan tanggal 9 Nopember 1983.  
2. Surat Menteri Dalam Negeri No.050.1/635/Bangda tanggal 10 Mei 1982 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penelitian Sumber dan Potensi Daerah.  
3. Peraturan Walikota Palangka Raya Nomor 36 Tahun 2005 tentang Perubahan Pertama Keputusan Walikota Palangka Raya Nomor 111 Tahun 2002 tentang Petunjuk Teknis Pemberian Ijin Penelitian di Wilayah Kota Palangka Raya.

Memberikan izin kepada : ABDUL KHAIR NIP : 05 912 082

Tim Survei/Peneliti dari : Mahasiswa Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Akan melaksanakan : Penelitian yang berjudul "HAK INISIAT'F DPRD KOTA PALANGKA RAYA (ANALISIS DARI TAHUN 2004 - 2006)".

Lokasi : Kota Palangka Raya

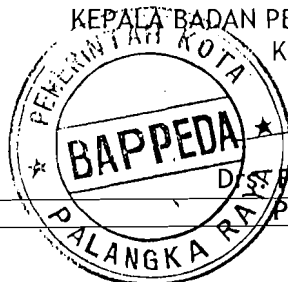
Dengan ketentuan sebagai berikut :

- Setibanya Peneliti di tempat/lokasi penelitian harus melaporkan diri kepada Pejabat yang berwenang setempat.
- Hasil penelitian ini supaya disampaikan kepada Pemerintah Kota Palangka Raya cq. Bappeda Kota Palangka Raya sebanyak 1 (satu) eksemplar.
- Surat Izin Penelitian ini agar tidak disalahgunakan untuk tujuan tertentu, yang dapat mengganggu kestabilan Pemerintah; tetapi hanya dipergunakan untuk keperluan ilmiah.
- Surat Izin Penelitian ini dapat dibatalkan sewaktu-waktu apabila Peneliti tidak memenuhi ketentuan-ketentuan pada butir a, b dan c tersebut di atas.
- Surat Izin Penelitian ini berlaku sejak diterbitkan dan berakhir pada tanggal 14 Mei 2007.

Demikian Surat Izin Penelitian ini diberikan agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

DIKELUARKAN DI : PALANGKA RAYA  
PADA TANGGAL : 14 Pebruari 2007

KEPALA BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH  
KOTA PALANGKA RAYA



DIST. FRANS LUCAS SAMAT, MM  
Pembina Utama Muda  
NIP. 530 004 048

