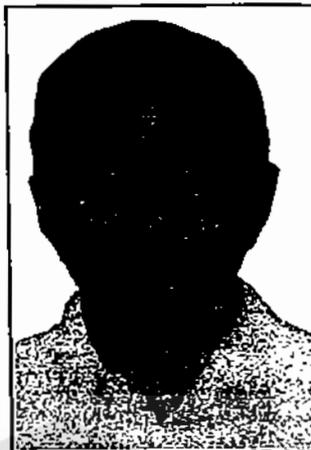


SEJARAH UNDANG-UNDANG DALAM PEMBUATAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG

Vh

Frans Limahelu

Penulis artikel ini mengulas masalah perubahan perundang-undangan dan sejarah perundang-undangan. Menurut penullis ini, perubahan undang-undang dipengaruhi oleh kultur politik. Masalah otonomi juga disinggung berkaitan dengan pembuatan rancangan undang-undang.



1. Menyiapkan perancangan undang-undang

Apakah yang akan dilakukan oleh seorang perancang undang-undang pada saat ditugaskan merancang perubahan suatu undang-undang? Langkah awal adalah mengumpulkan seluruh dokumen yang dikaitkan dengan keinginan pemberi tugas. Bagaimanakah mengubah dokumen atau undang-undang yang dihadapi, misalnya undang-undang otonomi daerah? Perubahan undang-undang dapat dilakukan secara keseluruhan undang-undang termasuk perubahan yang telah dilakukan; kedua, dapat juga berupa bagian tertentu dari dokumen atau undang-undang; ketiga, dapat meliputi sejumlah perundang-undangan atau bagian tertentu dari sejumlah perundang-undangan "in pari material" (documents or statutes in pari material (are) those which relate to the same matter or subject).

Tulisan ini menitik-beratkan pada sejarah perundang-undangan terutama undang-undang yang setiap kali atau seringkali diubah. Sebagai sasaran penulisan digunakan undang-undang otonomi daerah dan juga pernah diberi judul undang-undang pemerintahan di daerah sebagai sarana

analisa. Apabila diperhatikan sepintas lalu undang-undang tersebut telah diubah tujuh kali dengan penjelasan sebagai berikut¹:

1. Undang-undang nomor 1 Tahun 1945, Berita Republik Indonesia Tahun II nomor 1 dengan judul Kedudukan Komite Nasional Daerah;
2. Undang-undang nomor 22 Tahun 1948, Berita Republik Indonesia Tahun 1948 nomor dengan judul Undang-undang Pokok tentang pemerintahan Daerah;
3. Undang-undang Darurat nomor 11 Tahun 1950, L.N. Tahun 1950 nomor 16 dengan judul Tata Cara Perubahan Kenegaraan Dari Wilayah Republik Indonesia Serikat;
4. Undang-undang nomor 1 Tahun 1957, L.N. Tahun 1957 nomor 6 tentang Pokok Pemerintahan Daerah;
5. PenPres nomor 6 Tahun 1959 nomor 129 (disempurnakan) jis PenPres nomor 5 Tahun 1960, L.N. Tahun 1960 nomor 103 (disempurnakan), PenPres nomor 2 Tahun 1960 nomor Tentang Pemerintahan Daerah;
6. Undang-undang nomor 18 Tahun 1965, L.N. Tahun 1965 nomor 83 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah;
7. Undang-undang nomor 5 Tahun 1974, L.N. Tahun 1974 nomor 38 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah;
8. Undang-undang nomor 22 Tahun 1999, L.N. Tahun 1999 nomor 60 tentang Pemerintahan Daerah.

Catatan kedua, yang signifikan adalah tiap perubahan undang-undang tersebut dilakukan secara menyeluruh. Sudah dapat diduga bahwa perubahan demikian itu dipengaruhi oleh kultur politik Indonesia, pertanyaan yang timbul ; Apakah elemen kultur politik Indonesia ? *Pertama*, pendekatan dilakukan dengan budaya hukum yaitu menyebarkan beberapa elemen yang sama dalam komunikasi dan bukan budaya politik; *kedua*, komunikasi yang efektif di lingkungan yang memerlukan dan menggunakan undang-undang tersebut. Reed Dickerson mengatakan demikian² : "The essence of language is to reflect, express, and perhaps

¹ Cf. Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, cetakan ke empat, Liberty, Yogyakarta 1991; Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni Bandung, 1978; Frans Limahclu, *Metoda dan Tehnik Merancang perundang-undangan*, Yuridika, Surabaya, 1966.

² Reed Dickerson, *The Interpretation and Application of Statues*. Little, Brown and Company, Boston, 1975, p. 105-106, menjelaskan lebih lanjut : The underlying cultural elements that; provide the materials of context include (1) the pervasive network or grid of concepts presupposed by the language of that culture; (2) the coordinate fund of habits, knowledge, values, and purposes that are shared by the great hulk of speech community

even affect the conceptual matrix of established ideas and values that identifies the culture to which it belongs". Pendapat Dickerson itu mensyaratkan bahwa politisi Indonesia memiliki esensi bahasa tentang pemerintahan daerah supaya dapat mempengaruhi ide dan nilai antar mereka. Mungkin belum terbentuk budaya hukum dari politisi kita, berakibatkan undang-undang pemerintahan daerah diubah sebanyak itu.

2. Beberapa penguraian kejadian dalam masyarakat.

Pengamat memberikan analisa mengenai pelaksanaan pemerintahan daerah masih belum terkoordinasi dengan baik, meskipun sejak tahun 1952 telah dibuat peraturan pemerintah dan surat edaran menteri-menteri kepada pemerintah daerah. Ateng Syafrudin³ menguraikan kejadian tentang koordinasi yang parah di pemerintah daerah seperti di bawah ini ;

- (a) hampir selalu terjadi dalam melaksanakan pekerjaan umum, pada waktu selesai dilakukan perbaikan suatu jalan, maka tidak lama dilakukan pembongkaran jalan tersebut baik sebagian jalan atau pinggiran jalan, karena ;
 - (aa) dilakukan pemasangan pipa di bawah tanah oleh PLN, Gas atau
 - (ab) dilakukan pemasangan kabel di bawah tanah oleh PLN; atau
 - (ac) dilakukaknpemasangan pipa air minum oleh Perusahaan Daerah Air Minum; atau
 - (ad) dilakukan perbaikan rel kereta api.
- (b) bangunan-bangunan yang dibangun di atas tanah tanpa izin pemiliknya, atau di atas tanah negara tanpa izin instansi Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kotamadya karena direncanakan akan dibongkar dalam rangka penertiban, ternyata oleh instansi lain atau perusahaan negara, bangunan itu diberi fasilitas seperti :
 - (ba) oleh PLN dijadikan langganan dan diberi saluran listrik; atau
 - (bb) oleh Telkom diberi pesawat telpon, atau
 - (bc) oleh PN Gas diberi saluran dan menjadi langganan gas

Penguraian Ateng Syafrudin dapat dilihat dan diketahui oleh setiap anggota masyarakat. Bagaimanakah menampung pemikiran demikian itu ? Pendapat demikian merupakan bagian yang tidak informal, menurut

both author and audience are members and at least some of which are taken account of in each communication.

³ Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Tarsito, Bandung, 1976, hal. 221-222.

Dickerson⁴ : "aspects not officially before the legislature ... Are not directly relevant in determining the meaning to be attributed to it. They are relevant, if at all, only in determining the meaning which the words of the statute are linguistically capable of bearing". Menurut Ateng justru letak masalah adalah kata-kata atau kalimat dalam undang-undang pemerintahan daerah tidak mampu menampungnya. Hal ini juga diuraikan oleh Amrah Muslimin⁵, bahwa wenang dan kewajiban Daerah otonom yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat harus dilakukan secara formil dan materiil, akan tetapi karena tidak merupakan pemikiran Dewan Perwakilan Rakyat yang menisahkan penyerahan hak dan kewajiban daerah otonomi secara formil dari secara materiil.

Unsur kedua yang merupakan bagian erat dengan relevansi adalah kompetensi⁶ dalam melaksanakan otonomi oleh pemerintah daerah. Dalam tiap undang-undang pemerintah daerah⁷, mulai undang-undang nomor 1 tahun 1945 sampai pada undang-undang nomor 5 tahun 1974 Pemerintah Daerah adalah alat pemerintah pusat dan kepala daerah otonom. Kewenangan Pemerintah Daerah ditentukan oleh Pemerintah Pusat. Kemudian Pemerintah Daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Kepala Daerah, dan Kepala dibantu oleh badan tertentu dan ada wakil Gubernur sesuai rumusan tiap undang-undang. Struktur Pemerintah Daerah pada pasal 19 Undang-undang nomor 22 tahun 1999 dirumuskan berbeda : (1) Di Daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah; (2) Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah beserta perangkat Daerah lainnya. Kewenangan daerah dirumuskan secara eksplisit pada pasal 7 dan pasal 69-70, pasal 112 tentang pembuatan peraturan daerah. Pasal-pasal yang disebutkan terakhir masih dipengaruhi oleh pemikiran Asas Negara Kesatuan dengan memberikan kelonggaran pada pasal 114 ayat 5 yang

⁴ Dickerson op.cit., p. 140 menguraikan : "relevance, all aspects of the internal legislative history of a statute which were officially before the legislature at the time of its enactment are part of the context".

⁵ Amrah op.cit., hlm. 143

⁶ Dickerson op.cit., p. 140-141, menguraikan On "Competence". Hart says : All aspects of the internal legislative history of a statute which were officially before the legislature at the time of its enactment are competent to be considered in determining the meaning which ought to be attributed to it unless such consideration would operate unfairly as to any class of persons by increasing as to them the burden of the statute in a way of which they were not reasonably put on notice

⁷ Cf. Soehino op.cit., hlm. 31, 37, 41, 51-54, 68-69, 74-76, 94-97; Amrah op.cit., jlm. 21, 43, 46, 51-54, 85-86, 89-93, 96-101, hlm. 27, 32, 37, 43, 49-50, 62-65, 77-78, 134

tertulis sebagai berikut : Daerah yang tidak dapat menerima pembatalan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung setelah mengajukannya kepada Pemerintah. Kemudian pada penjelasan pasal 114 ayat (4) tersebut dirumuskan : Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagai upaya hukum terakhir dilakukan selambat-lambatnya lima belas hari setelah adanya keputusan pembatalan dari Pemerintah.

Mahkamah Agung setelah mengajukannya kepada Pemerintah. Kemudian pada penjelasan pasal 114 ayat (4) tersebut dirumuskan : Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagai upaya hukum terakhir dilakukan selambat-lambatnya lima belas hari setelah adanya keputusan pembatalan dari Pemerintah.

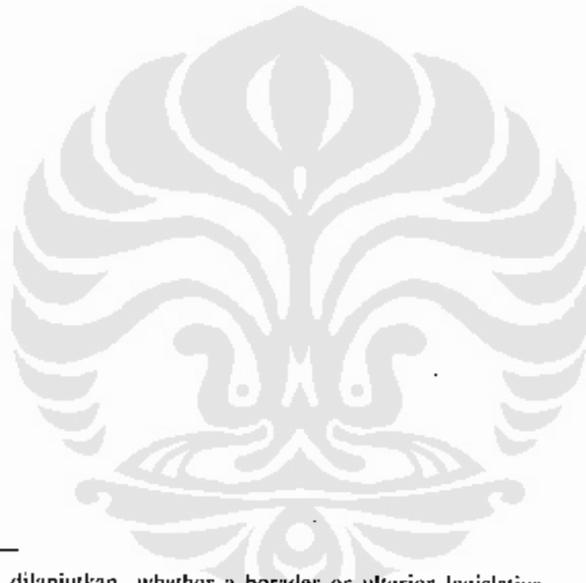
Pemerintah Daerah dalam Undang-undang nomor 22 Tahun 1999 memperoleh kompetensi besar dari Pemerintah Pusat, dan seolah-olah mendekati negara Federal. Apakah pembahasan dewasa ini memberikan kesempatan untuk membentuk negara Federal seperti pada tahun 1949 ?

Pergumulan yang sama juga dialami oleh Amerika Serikat yang merasakan betapa besar pengaruh sejarah perundang-undangan Federal daripada sejarah perundang-undangan negara bagian. Kalau diperhatikan dengan seksama bahwa di Amerika Serikat seharusnya pemerintah negara bagian lebih menentukan daripada pemerintah pusat Federal. Sejarah perundang-undangan Federal diuraikan dan dibahas panjang lebar baik di tingkat Universitas dan masyarakat umum. Gubernur negara bagian merasakan demikian besar pengaruh Presiden, bahkan para Gubernur berusaha untuk menjadi Presiden dan bersaing melawan Senator pada Senate - House of Representative⁸ (Dickerson, h. 146-147 & 155). Mereka tetap mempertahankan negara federal, meskipun peranan pemerintah negara bagian tidak sekokok seperti yang diharapkan, kecuali dalam bidang keuangan dan perdagangan pemerintah negara bagian masih mempunyai suara menentukan.

Pengalaman sejarah perundang-undangan Indonesia dan Amerika Serikat tidak jauh berbeda dalam menentukan pengembangan bangsa dan

⁸ Dickerson *op.cit.*, p. 146 mengatakan : The issue is more clearly drawn for statements in the legislative history expressing the purposes of the specific prescriptions of the statute were designed to implement. That statute took account of the purpose that motivated its own preparation is so by totology; to say otherwise would be self-contradiction. However, the important question is not whether the purposes themselves are part of the context is normally, made up of knowledge and assumptions, not documents.

negara. Demikian juga betapa kurang pembahasan tentang sejarah perundang-undangan tingkat negara bagian dan propinsi menjadi suatu bahan pertimbangan penting tentang struktur dan kewenangan pemerintah daerah. Perbedaan yang utama terletak pada ketersediaan sejarah perundang-undangan baik di tingkat federal dan negara bagian sangat mudah diperolehnya, jika dibandingkan dengan di Indonesia. Mengapa demikian ? karena diperlukan tujuan yang jelas dan luas dari undang-undang dari tingkat komisi, panitia ad hoc dan panitia khusus serta pleno, supaya dapat dipahami oleh para sarjana hukum⁹.



⁹ Dickerson *ibid.* p. 147, Kemudian dilanjutkan, whether a broader or ulterior legislative purpose as revealed by reliable element of legislative history of the context of the statute as viewed by a typical member of the legislative audience to which it is addressed depends largely on the availability of knowledge of that purpose, and on whether there is a shared practice of referring to it for that purpose. If the problem to which the statute is plainly addressed is one of which that audience is generally aware, knowledge of it must be considered part of the legislative context.