

KARYA ILMIAH

**PERBANDINGAN HASIL PEMBUATAN  
PERATURAN DAERAH ANTARA BADAN  
LEGISLATIF DENGAN EKSEKUTIF DI KOTA  
MEDAN**



OLEH :

**MAKSUM SYAHRI LUBIS, S.STP, M.AF**

STAF PENGAJAR FAKULTAS SOSPOL UMA

**UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN**

**2001**

KARYA ILMIAH



**PERBANDINGAN HASIL PEMBUATAN  
PERATURAN DAERAH ANTARA BADAN  
LEGISLATIF DENGAN EKSEKUTIF DI KOTA  
MEDAN**



OLEH :

**MAKSUM SYAHRI LUBIS, S. STP, M. AP**

STAF PENGAJAR FAKULTAS SOSPOL UMA

**UNIVERSITAS MEDAN AREA**

**MEDAN**

**2001**



# DAFTAR ISI



<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>i</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
<b>BAB II FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA MEDAN</b> .....	<b>5</b>
<b>BAB III PERBANDINGAN HASIL PEMBUATAN PERATURAN DAERAH ANTARA BADAN LEGISLATIF DENGAN EKSEKUTIF DI KOTA MEDAN</b> .....	<b>26</b>
<b>BAB IV PENUTUP</b> .....	<b>32</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	<b>35</b>

## BAB I PENDAHULUAN



Menurut Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945. Dengan konstruksi demikian, maka dapat dikatakan bahwa negara Indonesia adalah negara yang menganut faham kedaulatan rakyat. Menurut Usef Ranawijaya (1983:183) bahwa : “

“suatu faham yang menunjukkan pada rakyat sebagai satu-satunya sumber wibawa negara, dan pelaksanaan wibawa ini didasarkan atas pemberian kuasa dari rakyat. Dalam faham kedaulatan rakyat ini, maka sesungguhnya rakyatlah yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi untuk menentukan corak dan tujuan pemerintahan, serta bagaimana cara-cara pemerintahan itu dilaksanakan agar dapat dicapai tujuan negara itu secara maksimal”.

Selanjutnya di dalam Penjelasan UUD 1945 dalam kunci pokok III Sistem Pemerintahan Negara ditegaskan “Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan bernama MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia”, serta dalam Penjelasan Pasal 1 UUD 1945 yang menyebutkan “MPR ialah penyelenggara negara yang tertinggi”. Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara. Sebagai penyelenggara negara yang tertinggi, maka kedudukan MPR ini adalah merupakan lembaga negara yang tertinggi, sedangkan lembaga-lembaga negara lainnya yang terdapat di dalam UUD seperti Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Mahkamah Agung (MA) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah berada di bawah kekuasaan MPR.

Dengan azas kedaulatan rakyat kekuasaan yang tertinggi dalam Pemerintahan Negara, rakyat yang menentukan kehendak negara, rakyat yang

akan menentukan apa akan diperbuatnya dan rakyat yang akan menentukan pu a bagaimana cara berbuatnya.

Azas permusyawaratan perwakilan yang dianut demokrasi Indonesia sebenarnya merupakan pelaksanaan pemerintahan rakyat.

Lazimnya pada negara seumumnya berhubungan pada sekarang ini tidak lagi sistem pemerintahan rakyat dapat dilaksanakan seperti dalam arti kata yang sesungguhnya, maka pelaksanaannya dilaksanakan dengan melalui sistem perwakilan. Oleh karena itu untuk perihal sistem permusyawaratan perwakilan pemerintahan dimana yang menyelenggarakan ialah rakyat atau setidaknya rakyat diikutsertakan untuk membicarakan masalah-masalah pemerintahan yang dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dengan adanya sistem pelaksanaan pemerintahan melalui demokrasi inilah disebut sistem perwakilan yang dipergunakan oleh negara-negara yang menganut azas pemerintahan rakyat pada masa modern ini. Dengan demikian badan yang merupakan badan perwakilan rakyat yang di dalamnya duduk wakil-wakil rakyat untuk membawakan keinginan, membawakan kemauan rakyat, membawakan kehendak rakyat tentu mempunyai peranan yang penting dalam menentukan kenegaraan ini.

Dengan mempunyai peranan yang penting untuk menentukan masalah kenegaraan maka fungsi dari badan perwakilan harus disadari benar-benar oleh setiap anggota dari badan perwakilan tersebut selaku wakil-wakil daripada rakyat, karena keputusan daripada badan perwakilan ini akan membawa akibat langsung atau tidak terhadap keuntungan atau kerugian bagi rakyatnya.

Di samping MPR sebagai lembaga negara tertinggi yang memegang kedaulatan rakyat, maka terdapat lagi lembaga DPR yang berkedudukan sebagai lembaga perwakilan rakyat pemegang kekuasaan membentuk serta menetapkan Undang-undang dan secara bersama-sama dengan Presiden membahas Rancangan Undang-Undang untuk mendapatkan persetujuan bersama. Berkenaan dengan masalah pembentukan dan penetapan peraturan perundang-undangan sebagai



tugas utama dari badan legislatif, maka kepada setiap anggota DPR mempunyai hak untuk mengajukan Rancangan Undang-undang (selanjutnya disebut RUU) yang kelak akan dijadikan Undang-undang yakni yang disebut dengan hak usul inisiatif anggota DPR, walaupun di samping itu kepada Presiden diperkenankan pula untuk mengajukan RUU berdasarkan atas Pasal 5 ayat (1) UUD 1945. Adapun dengan diberikannya hak untuk mengajukan RUU kepada setiap anggota DPR, adalah dengan asumsi bahwa sebagai wakil rakyat mereka berkewajiban untuk mengimplementasikan kehendak dan aspirasi rakyat yang diwakilinya. Kehendak dan aspirasi rakyat itu akan terlihat dari materi RUU yang dimajukan oleh anggota-anggota DPR. Hal ini mengindikasikan bahwa di dalam negara-negara yang menganut paham demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan, suara wakil-wakil rakyat dipersonifikasikan sebagai suara rakyat yang diwakilinya. Tegasnya bahwa pemberian hak kepada anggota-anggota DPR untuk memajukan RUU adalah dalam rangka melindungi kepentingan rakyat yang berada dalam posisi diperintah.

Mengingat bahwa negara Indonesia adalah suatu negara yang mempunyai wilayah yang sangat luas dan didiami oleh ratusan juta penduduknya yang terdiri dari beranekaragam suku budaya, maka dalam aspek jalannya kehidupan demokrasi itu tidak hanya dikenal dalam sistem pemerintahan yang dijalankan oleh Pemerintah Pusat (Nasional) saja. Melainkan kepada rakyat-rakyat yang berada di Daerah-daerah pun diperkenankan untuk melaksanakan prinsip jalannya kehidupan demokrasi (demokrasi perwakilan) di tingkat daerahnya, sebagaimana pencerminan dari Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 "Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas perbantuan". Dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah dimana pengikutsertaan rakyat Daerah untuk turut bertanggungjawab di dalam urusan-urusan pemerintahan diwujudkan dengan adanya lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang melaksanakan fungsi legislatif dan tugas kontrol (pengawasan) atas pelaksanaan tugas Kepala Daerah (eksekutif daerah) di dalam melaksanakan tugasnya.

Di dalam melaksanakan kedua fungsi di atas, sudah tentu kepada pihak DPRD harus memiliki hak-hak dan kewajiban guna menopang pelaksanaan fungsi tersebut. Diantaranya adalah hak prakarsa atau hak mengajukan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) sebagaimana layaknya hak dan kewajiban yang dimiliki DPR Pusat dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Hak prakarsa atau hak usul inisiatif anggota DPRD untuk mengajukan Ranperda ini diatur di dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yakni di dalam Pasal 18 ayat (1) pada huruf (d) dan (h), yang selanjutnya tentang cara melaksanakan hak ini menurut Pasal 21 ayat (2), disebutkan akan diatur lebih lanjut didalam Peraturan Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 1999. Untuk DPRD Kota Medan (sebagai obyek lokasi penelitian ini) diatur oleh Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Medan Nomor 1 Tahun 1999, yang tercantum di dalam Pasal 6 huruf (e) dan Pasal 13.

## BAB II

### FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA MEDAN

Sejarah perkembangan kekuasaan di dalam negara memperlihatkan bahwa kekuasaan dalam negara dapat dibedakan menurut fungsi atau tugas dari badan-badan atau lembaga-lembaga kenegaraan yang ada. Apabila hal ini dihubungkan dengan ajaran Trias Politika dari Montesquieu maka kekuasaan di dalam negara dapat dibedakan antara kekuasaan legislatif atau kekuasaan untuk membuat peraturan perundang-undangan (rule making function).

Banyak sarjana meragukan teori Trias Politika sebagaimana dimaksud Montesquieu di atas dapat dilaksanakan secara murni dan konsekuen pada negara-negara modern dewasa ini. Hal ini mengingat perkembangan yang terjadi pada negara-negara sesudah abad ke 20 sudah sedemikian kompleksnya, yang menyangkut hampir pada seluruh kehidupan manusia. Apalagi semakin berkembangnya konsep negara kesejahteraan (Welfare State) yang menuntut setiap pemerintah pada masing-masing negara untuk sesegera mungkin dapat memecahkan masalah-masalah yang berkaitan dengan tingkat kesejahteraan rakyatnya, yang konsekwensinya, fungsi kenegaraan sudah jauh melebihi tiga macam fungsi seperti disebutkan Montesquieu, dimana tidak jarang pihak pemerintah dewasa ini melakukan fungsi pembuatan peraturan perundang-undanganyang sebenarnya menjadi tugas badan legislatif menurut teori Trias Politika dari Montesquieu tersebut.

Praktek ketatanegaraan Republik Indonesia menyatakan, bahwa masing-masing kekuasaan sebagaimana disebut dalam teori Trias Politika tersebut diatas, tidak dapat dipisahkan secara tegas satu sama lainnya. Di dalam prakteknya badan eksekutif tidak semata-mata melaksanakan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini kepada badan eksekutif pun diperkenankan untuk dapat mengajukan Rancangan Undang-undang untuk kemudian di bawa ke sidang-sidang DPR untuk dibahas yang selanjutnya akan diminta persetujuan dari badan perwakilan



rakyat tersebut. Dengan perkataan lain, fungsi pembuatan peraturan perundang-undangan dipegang oleh badan eksekutif.

UUD 1945 dengan tegas menyatakan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR (Pasal 1 ayat (2)). Ketentuan tersebut merupakan pengejawantahan dari pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan, yang dimuat dalam alenia keempat *bahwa negara Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat*. Negara berkedaulatan rakyat adalah negara di mana kehendak rakyat pada tingkat terakhir sangat menentukan dalam kehidupan bernegara.

Di dalam negara yang berkedaulatan rakyat, maka pembentukan dan penyelenggara pemerintahan didasarkan pada kehendak rakyat. Koentjoro Purbopranoto (1978:14) bahwa “dalam rangka penyelenggaraan kehendak rakyat tersebut terdapat dua hal pokok dalam hal pembentukan pemerintahan, yaitu masalah seleksi (pemilihan orang yang cakap) dan delegasi (penyerahan) kekuasaan oleh sekalian penduduk kepada segolongan orang yang sanggup ditunjuk sebagai wakil-wakilnya itu”. Jadi penyelenggaraan kedaulatan rakyat dilakukan berdasarkan perwakilan (demokrasi perwakilan) tidak dilakukan secara langsung oleh rakyat. Penyelenggaraan kedaulatan dilaksanakan oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih atau diseleksi melalui pemilihan umum. Kehendak rakyat terimplementasikan dalam kehendak para wakil rakyat yang telah mendapat delegasi kekuasaan tersebut.

Adapun maksud pembentukan badan perwakilan itu ialah menentukan satu jalan yang mudah dalam rangka kenegaraan untuk membentuk dan menyatakan kehendak rakyat (*volonte generale*), yang diperlukan dalam sistem demokrasi itu untuk melakukan pemerintahan. Dan bentuk pernyataan kehendak rakyat oleh badan-badan perwakilan rakyat itu lazimnya disebut peraturan perundang-undangan. Badan perwakilan itu sendiri dalam ilmu kenegaraan pada umumnya disebut *parlement* berdasarkan dari bahasa Perancis (dari perkataan *parler* yang berarti berbicara).

Kuntjoro Purbopranoto (1978:28) mengatakan bahwa “hasil pekerjaan dapat badan perwakilan rakyat itu yang berupa undang-undang atau keputusan lainnya dapat dikatakan merupakan pencerminan kehendak rakyat di seluruh wilayah negara (di pusat maupun daerah). Dasar dari pemerintahan yang berkuasa memberi beban kepada rakyat itu ialah karena rakyat sendiri dengan secara sukarela, yakni dengan jalan memilih wakil-wakilnya di dalam badan perwakilan itu, menyebabkan segala kekuasaan (*delegation du pouvoir*) kepada wakil-wakilnya itu untuk menjalankan pemerintahan negara”.

Jadi dalam negara yang berkedaulatan rakyat pemberian hak kepada badan perwakilan rakyat pada dasarnya juga terkandung kewajiban bagi anggota-anggotanya untuk membentuk “aturan permainan” dalam bernegara dan bermasyarakat. Idealnya maka peraturan perundang-undangan yang akan ditetapkan sebaiknya berasal dari prakarsa anggota-anggota badan perwakilan rakyat. Kehendak wakil rakyat dapat dipersonifikasikan sebagai kehendak rakyat yang diwakilinya.

UUD 1945 memberikan kewenangan atau hak kepada anggota-anggota DPR untuk mengajukan RUU. Penetapan tersebut merupakan konsekuensi logis dari dianutnya paham kedaulatan rakyat, karena dengan paham ini rakyat melalui pendelegasian kekuasaannya mempercayakan kepada anggota-anggota DPR untuk menetapkan aturan-aturan hukum yang berhubungan dengan kehidupan kenegaraan. Rakyat melalui wakil-wakilnya yang duduk di DPR menetapkan aturan-aturan bagi pergaulan kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Pengajuan usul RUU oleh anggota DPR dan persetujuan oleh DPR merupakan konkretisasi dari pendelegasian wewenang tersebut.

Hasan Hazaini Z (1985:231) “Terhadap pengaturan Pasal 21 ayat (1) UUD 1945 di atas, yang menegaskan anggota-anggota DPR berhak mengajukan RUU, mengandung arti bahwa setiap anggota secara individual (*private members*), terlepas dari asal dan jumlah fraksi, dapat mengajukan RUU merupakan hak anggota DPR”. Hal ini dapat di mengerti karena setiap anggota DPR adalah wakil

dari sejumlah rakyat (pemilih) tertentu. Oleh karena itu pula sebagai wakil rakyat dia dapat mengajukan sesuatu kehendak dari atau atas nama yang diwakilinya.

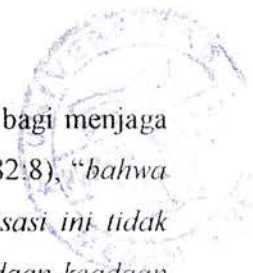
Pemberian hak kepada anggota-anggota DPR untuk mengajukan usul RUU selain dimaksudkan agar semangat yang dimiliki anggota DPR dapat diaplikasikan, terkandung juga maksud agar aspirasi rakyat dalam rangka pembentukan undang-undang dapat disalurkan, karena UUD 1945 menganut paham kedaulatan rakyat yang pelaksanaannya dilakukan oleh badan permusyawaratan/perwakilan rakyat. DPR yang seluruh anggotanya merangkap sebagai anggota MPR dapat diasumsikan sebagai salah satu badan yang juga melaksanakan kedaulatan rakyat.

Karena salah satu cara demokrasi perwakilan (*representative/indirect democracy*) adalah adanya badan perwakilan rakyat, maka pemberian hak kepada anggota DPR untuk mengajukan usul RUU merupakan suatu syarat yang mutlak. Ketentuan Pasal 21 ayat (1) UUD 1945 dimaksudkan agar para wakil rakyat dapat memformulasikan kehendak yang diwakilinya melalui suatu bentuk hukum RUU.

Sebagaimana dimaklumi negara Republik Indonesia merupakan suatu wilayah negara kepulauan besar yang terdiri dari ribuan pulau dan didiami oleh ratusan juta penduduknya. Dengan kondisi yang demikian, maka persoalan yang sangat penting adalah bagaimana menata organisasi negara agar menjadi efektif dan efisien dalam pembagian wewenang atau kekuasaan yang ada pada pusat-pusat pemerintahan ke daerah-daerah. Penataan ini menjadi penting apabila diingat, bahwa tidak semua urusan pemerintahan itu dapat dijalankan seluruhnya oleh suatu pemerintahan terpusat yang dikendalikan oleh beberapa orang, yang menduduki jabatan-jabatan strategis di pusat-pusat pemerintahan tersebut (*sentralisasi kekuasaan*).

Meskipun tidak dapat disangkal bahwa pelaksanaan sentralisasi kekuasaan pada suatu sisi memberikan kemudahan-kemudahan dalam proses pengambilan keputusan, yaitu di mana sebuah keputusan dapat diambil sesegera (secepat) mungkin oleh suatu badan/orang yang mempunyai kewenangan untuk





menerbitkannya, dan di samping itu merupakan alat yang penting bagi menjaga keutuhan suatu negara. Namun seperti yang dikatakan Mariun (1982:8), *“bahwa dalam pelaksanaan bidang-bidang tugas tertentu sistem sentralisasi ini tidak menjamin kesesuaian tindakan-tindakan pemerintahan dengan keadaan-keadaan khusus di daerah-daerah”*. Hal ini mengingatkan negara dengan wilayah yang sedemikian luasnya, memiliki heteroginitas kepentingan dari masing-masing wilayah yang cukup beragam. Dengan demikian bila sistem sentralisasi ini dijalankan secara kaku, niscaya akan menimbulkan benturan-benturan yang datangnya justru dari heteroginitas kepentingan dari daerah-daerah tersebut.

Untuk meminimalkan kesukaran-kesukaran yang ditimbulkan sistem sentralisasi ini, salah satu jalan yang dianggap baik untuk ditempuh adalah dengan melakukan penyebaran sentralisasi kekuasaan itu, apakah dalam bentuk pelimpahan atau penyerahan beberapa kekuasaan/kewenangan kepada satu atau beberapa badan tingkatan pemerintahan yang terdapat di dalam negara.

Jika bentuk pelimpahan kekuasaan yang akan ditempuh, hal ini disebut dengan dekonsentrasi. Sedangkan bila bentuk penyerahan kekuasaan yang akan ditempuh, hal ini disebut dengan desentralisasi, yang masing-masing merupakan asas pemerintahan di daerah yang dianut dan dilaksanakan dalam sistem pemerintahan, daerah di Indonesia.

Desentralisasi sebagaimana dimaksudkan Amrah Muslimin (1982:9) adalah merupakan *“pelimpahan kewenangan pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam Daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri”*. Sedangkan Joeniarto (1982:29) mengartikan *“desentralisasi itu sebagai pemberian wewenang dari Pemerintah Negara kepada Pemerintah Lokal untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri”*. Adapun pengertian desentralisasi menurut pasal 1 Huruf b UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah adalah penyerahan urusan Pemerintahan dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya.

Secara ketatanegaraan, pengertian desentralisasi diatas ialah dimaksudkan untuk menggambarkan usaha untuk melepaskan diri dari pusat pemerintahan dengan jalan penyerahan kekuasaan pemerintahan dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya kepada daerah-daerah dibawahnya untuk dapat mengurus kepentingan rumah tangga daerah itu sendiri. Dalam hal ini sudah tentu usaha untuk melepaskan diri dari Pusat bukanlah berarti lepas sama sekali dari ikatan negara, melainkan dengan diserahkannya beberapa kekausaan dari pemerintah Pusat kepada Daerah-daerah yang dimaksudkan agar daerah-daerah tidak tidak terlalu tergantung sama sekali kepada Pusat. Beberapa urusan yang dapat diurus sendiri oleh daerah-daerah dan bersifat khas Daerah, sudah tentu akan lebih efektif dan baik bila dipercayakan kepada masing-masing Daerah itu untuk mengurusnya, ketimbang urusan tersebut masih ditangani oleh Pemerintah Pusat. Apalagi jika dilandasi dengan pemikiran, bahwa tidak selamanya Pusat akan mengetahui sekecil-kecilnya kebutuhan sesuatu Daerah. Meskipun dapat mengetahuinya, mungkin saja tidak akan mampu untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan daerah itu pada seluruh Daerah yang terdapat di wilayah negara. Senada dengan pemikiran di atas, Boedisoesetya (1968:38) menyatakan sebagai berikut,

“bahwa alasan mengadakan pemerintahan daerah adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien . Apa yang dianggap lebih doelmatig untuk diurus oleh Pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada Daerah. Hal-hal yang lebih tepat diurus Pemerintah Pusat, tetap diurus oleh Pemerintah Pusat yang bersangkutan. Dengan demikian, maka persoalan desentralisasi adalah persoalan teknik belaka, yaitu teknik Pemerintahan yang ditujukan untuk mencapai hasil yang sebaik-baiknya.

Desentralisasi sebagai salah satu asas penyelenggaraan Pemerintahan di daerah, pada perkembangan berikutnya menurunkan pengertian otonomi, yaitu



merupakan suatu hak atau wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangganya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk menyelenggarakan otonomi ini, Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah tingkat atasan menyerahkan kepada Pemerintah Daerah (bawahan) sejumlah urusan yang kelak menjadi urusan rumah tangganya sendiri, dengan mengingat kondisi sosial politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan, serta syarat-syarat keadaan dan kemampuan dari Daerah yang bersangkutan dalam rangka meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat, dan pelaksanaan jalannya pembangunan secara merata diseluruh wilayah negara Indonesia.

Dengan diserahkannya sesuatu urusan menjadi urusan rumah tangga daerah, mengandung arti bahwa pembuatan keputusan mengenai urusan tersebut bergeser ke tahap yang lebih rendah. Keputusan tersebut dibuat oleh perangkat pemerintah yang lebih rendah (yang tentunya lebih mengetahui keadaan masyarakat yang dibinanya), dan tidak lagi oleh aparat Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah tingkat atasan yang semula memiliki kewenangan tersebut. Dengan demikian, adanya penyerahan urusan-urusan itu berarti sebenarnya masyarakat diberi kepercayaan dan kesempatan untuk ikut serta dalam penyelenggaraan Pemerintahan khususnya di Daerahnya. Sebab sebelum mengeluarkan sesuatu keputusan oleh aparat tingkat pemerintahan yang telah diberi otonomi itu, biasanya keadaan masyarakat serta partisipasi/kesadaran yang timbul di dalam masyarakat tentang sesuatu hal yang menjadi obyek keputusan itu sedikit banyaknya akan diperhatikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang merupakan Badan Legislatif Daerah. Karena prinsip otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sama halnya dengan di tingkat Pemerintahan Pusat, maka kedudukan Kepala Daerah adalah merupakan badan eksekutif, sedangkan DPRD adalah badan legislatif meskipun dengan predikat tingkat daerah. Oleh sebab itu



keduanya juga masing-masing mempunyai tugas dan fungsi seperti antara badan eksekutif pusat dan badan legislatif pusat.

Menurut Ateng Syafruddin dalam bukunya DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dari Masa ke Masa bahwa salah satu ciri daerah berotonomi itu ialah membuat peraturan daerah untuk menyelenggarakan kepentingan rumah tangganya dengan persyaratan dan pembatasan tertentu. Menurut ketentuan UU No. 5 Tahun 1974, pembuatan peraturan daerah itu dilakukan secara bersama-sama oleh Kepala Daerah dan DPRD. Oleh sebab itu sebagai badan legislatif tingkat daerah, DPRD juga memiliki beberapa kewenangan seperti halnya yang terdapat pada DPR tingkat Pusat, diantaranya ialah hak prakarsa atau hak untuk memajukan rancangan peraturan daerah seperti diatur dalam Pasal 29 ayat (1) huruf (f) UU No. 5 Tahun 1974.

Bagaimana cara pelaksanaan ketentuan tentang pelaksanaan hak prakarsa itu, selanjutnya diatur dalam Peraturan Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah masing-masing sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri (Dalam hal ini Keputusan Menteri Dalam Negeri No.11 Tahun 1990). Khusus untuk DPRD Propinsi Sumatera Utara diatur dengan keputusan DPRD Propinsi Sumatera Utara No.1/K Tahun 1993 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Propinsi Sumatera Utara. Sedangkan untuk DPRD Kota Medan diatur dengan Keputusan DPRD Kota Medan No. 38 Tahun 1993 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Medan.

Untuk memasuki pembahasan mengenai Perbandingan Hasil Pembuatan Peraturan Daerah Antara Badan Eksekutif dengan Legislatif di Kota Medan sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah dalam pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan, maka dipandang perlu untuk berangkat dari pembicaraan mengenai hakikat Pemerintah dan Pemerintahan terlebih dahulu.

Ermaya Suradinata (1998:6) dalam Manajemen Pemerintahan dan Otonomi Daerah telah menafsirkan hubungan antara pemerintahan dan pemerintah, sebagai berikut:

“Perbedaan pengertian “Pemerintah” dan “Pemerintahan”, lazimnya ialah bahwa “Pemerintah” adalah lembaga atau badan-badan publik yang mempunyai fungsi melakukan upaya untuk mencapai tujuan negara. Sedangkan “pemerintahan” adalah semua kegiatan lembaga atau badan-badan publik tersebut dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan negara. Jadi “pemerintahan” dari aspek “dinamiknya”.

Berkaitan dengan badan/lembaga publik, lebih lanjut Ermaya Suradinata memberikan suatu batasan yang kemudian membedakan “Pemerintahan” ini dalam arti luas dan sempit, yaitu bahwa “Pemerintahan dalam arti luas adalah “segala kegiatan badan-badan publik yang meliputi kekuasaan legislative, eksekutif dan yudikatif dalam usaha mencapai tujuan negara”. Sedangkan dalam arti sempit adalah segala kegiatan badan-badan publik yang meliputi kekuasaan eksekutif.

Sedangkan John Locke dalam bukunya “*Two Treaties on Civil Government*” yang dikutip Ermaya Suradinata (1998:6) memisahkan kekuasaan negara dalam tiga bidang, yaitu:

- a. Kekuasaan dalam bidang Legislatif (Kekuasaan dalam pembuatan undang-undang);
- b. Kekuasaan dalam bidang Eksekutif (Kekuasaan dalam melaksanakan atau menjalankan undang-undang);
- c. Kekuasaan dalam bidang Federatif (Kekuasaan dalam bidang hubungan luar negeri, perjanjian atau perserikatan dengan orang-orang, lembaga atau negara).

Kemudian Montesquieu dalam bukunya “*L'Esprit des lois*” (Ermaya Suradinata, 1998:6-7) membagi kekuasaan negara dalam 3 bidang yang terpisah satu sama lain, yaitu:

- a. Pouvoir Legislatif, yaitu kekuasaan dalam bidang pembuatan perundang-undangan;
- b. Pouvoir Eksekutif, yaitu kekuasaan dalam melaksanakan segala sesuatu yang diperintahkan oleh undang-undang;
- c. Pouvoir Yudicatif, yaitu kekuasaan untuk menjaga agar undang-undang tersebut dapat dijalankan dengan sebaik-baiknya sesuai tujuan.

Inti ajaran Montesquieu ini menurut Kansil (1986:11) adalah “menangani pemisahan kekuasaan negara (*the separation of power*) yang lebih terkenal dengan istilah “*trias politika*” istilah mana yang diberikan oleh Immanuel Kant.

Berkaitan dengan kekuasaan dalam definisi di atas, S. Pamudji (1992:24) menjelaskan bahwa “*government*” (yang dapat mempunyai arti pemerintah dan pemerintahan) mempunyai arti luas yang meliputi kekuasaan legislative, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif”. Lebih lanjut dikemukakan pula bahwa “menurut ajaran tripraja, pemerintah dalam arti sempit hanya meliputi kekuasaan eksekutif saja, sedangkan Pemerintahan dalam arti sempit meliputi segala kegiatan dari Pemerintah dalam arti sempit tersebut”.

Dengan demikian, tepatlah bahwa dengan mengutip pendapat Utrecht, Ermaya Suradinata (1999:16-17) dalam *Filsafat dan Metodologi Ilmu Pemerintahan* memberikan tiga istilah pengertian yang tidak sama, yaitu :

- 1) Pemerintah sebagai gabungan dari semua kenegaraan yang berkuasa memerintah dalam arti kata yang luas, yaitu semua badan kenegaraan yang bertugas menyelenggaraan kesejahteraan umum;
- 2) Pemerintah sebagai gabungan badan-badan kenegaraan tertinggi yang berkuasa memerintah di wilayah suatu negara, misalnya Raja, Presiden, Yang Dipertuan Agung;



- 3) Pemerintah dalam arti Kepala Negara (Presiden) bersama-sama dengan para Menterinya, sebagai organ eksekutif, yang disebut Dewan Menteri atau Kabinet, di Inggris disebut "*Privy Council*".

Dalam sistem Pemerintahan Indonesia, dengan memperhatikan UUD 1945 terutama Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan bahwa "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Pasal 4 ayat (2) "Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden"; dan Pasal 17 yang menyatakan bahwa "Presiden dibantu oleh Menteri-menteri Negara. Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Menteri-menteri itu memimpin Departemen Pemerintahan", maka Pemerintah (dalam arti sempit) ialah Presiden, Wakil Presiden dengan Menteri-menteri Negara.

Namun demikian pemerintahan dalam arti sempit dalam Sistem Pemerintahan Indonesia sebagaimana dikemukakan S. Pamudji tidak dapat didefinisikan sebagai pemisahan secara tegas atas kekuasaan-kekuasaan tersebut (*separation of power*), karena Pemerintah dalam arti sempit sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, juga berhubungan dengan bekerja sama dengan badan-badan kenegaraan lain yang menjalankan kekuasaan legislatif dan yudikatif dan demikian pula sebaliknya, sehingga dalam pelaksanaannya lebih tepat apabila dikatakan sebagai pembagian fungsi (*distribution of power*).

Dengan demikian Pemerintahan dalam arti luas dapat diartikan sebagai perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ-organ atau badan-badan legislative, eksekutif dan yudikatif dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara (tujuan nasional). Sedangkan Pemerintahan dalam arti sempit adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh eksekutif dan jajarannya dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara, dimana terkait dengan tujuan Pemerintahan Negara.

Secara umum berkenaan dengan tujuan pemerintahan negara ini kiranya dapat disimak dari apa yang telah dirumuskan oleh Kansil (1986:48) dalam Hukum Tata Pemerintahan Indonesia yang mengutip pendapat Djokosutono mengemukakan bahwa “Pemerintah ini sebagai alat untuk mencapai tujuan organisasi negara, antara lain kesejahteraan, pertahanan, keamanan, tata tertib, keadilan, kesehatan dan sebagainya”.

Pembicaraan mengenai hakikat pemerintah dan pemerintahan sebagaimana diuraikan di atas ternyata tidak pernah lepas dari pembicaraan tentang manusia dengan berbagai kedudukan dan perilakunya. Oleh karena itu, mempelajari pemerintahan sebenarnya bisa ditelusuri sejak permulaan periode manusia, karena unsur dari pemerintah dan pemerintahan yang utama dan pertama adalah manusia.

Ermaya Suradinata (1998:65) mengutip pendapat Plato dalam Administrasi Lingkungan dan Ekologi Pemerintahan Dalam Pembangunan memberikan analisa uraian tentang manusia yang pada dasarnya dapat dibagi menjadi tiga bagian sebagai berikut :

- a. *Philosophic*, bahwa manusia merupakan alat untuk mencapai ilmu pengetahuan dan pengertian, termasuk budi pekerti bagi manusia yang merupakan nilai luhur yang harus ditanamkan pada manusia;
- b. *Sprinted*, bahwa manusia memiliki aspek kejiwaan untuk mencapai kekuasaan dan ambisi;
- c. *Appetite*, bahwa manusia memiliki aspek kehendak pemenuhan selera, misalnya kebutuhan makan, minum, sandang, uang dan sebagainya.

Hal ini adalah selaras dengan paradigma *Reinventing Government* yang diprakarsai oleh David Osborne dan Ted Gaebler (1992:25) yang mencanangkan perlunya “*alternatif delivery system*” dengan penciptaan “*interpreunerial government*” dengan profesionalisasi dan revitalisasi institusi publik yang bersifat

membina dan mengatur (*regulatory*) serta alokasi dalam konsep TQC (*Total Quality Control*) dimana pemerintah diharapkan menjadi “*service provider*”.

Selain pegangan paradigma tersebut di atas penulisan ini juga meminjam teori akbar “*seamless government*” yang mengalirkan pemikiran konseptual pelayanan pemerintah yang transparan, lancar manuvernya lincah, terintegrasi dan memberikan akses koneksitas kepada yang dilayani (*fluid, agile, integrated, transparat, connected and accessible for the Target Group*).

Upaya ini diikuti dengan proliferasi lembaga kedinasan pelayanan yang memenuhi jaminan “*quality, productivity, variety, customization, convenience and timeliness*” (Russel Mattew Linden, 1994:14).

Aspek-aspek perilaku pegawai pemerintahan dibahas dan berkenaan dengan aspek kejiwaan itu sendiri, dalam Psikologi Kepegawaian dan Peranan Pimpinan Dalam Motivasi Kerja, Ermaya Suradinata (1995:2) mengutip pendapat Plato mengemukakan bahwa “Manusia itu terdiri dari dua jiwa, yaitu jiwa rohaniyah dan jiwa badaniah. Ciri pada jiwa rohaniyah yaitu tidak akan mati, berasal dari alam, sedangkan jiwa badaniah akan mati bersama-sama dengan raga manusia”.

Lebih lanjut Ermaya Suradinata juga menjelaskan bahwa derajat dalam jiwa rohaniyah berpangkal pada rasio dan logika dan merupakan bagian tertinggi karena jiwa rohaniyah itu tidak akan mati.

Manusia adalah makhluk yang diciptakan dalam hakikat sebagai makhluk sosial dan dalam memenuhi kebutuhannya kemudian menjalankan tindakan kreatif untuk bekerja sama serta melakukan usaha bersama. Hal ini berarti bahwa sebenarnya dalam setiap manusia sudah sejak semula menyadari kalau di dalam dirinya secara inherent, berhadapan dengan keterbatasan kemampuan, baik keterbatasan kemampuan yang bersifat fisik, mental maupun biologis bagi pencapaian tujuan publik dan kepentingan bersama (*commonwealth*).

Keterbatasan-keterbatasan tersebut kemudian menyebabkan manusia tidak memungkinkan untuk memenuhi semua kebutuhannya secara memuaskan apabila



bekerja sendirian tanpa dibantu oleh orang lain, oleh karena itu terbentuklah kelompok-kelompok kecil yang disebut keluarga, pada perkembangan berikutnya timbul *clan* atau suku yang kemudian pada tahap berikutnya tercipta suatu kelompok besar yang disebut “Bangsa”.

Suatu bangsa mendiami suatu wilayah tertentu yang dalam bentuk politiknya menurut Sondang P. Siagian (1996:99) dalam Administrasi Pembangunan, diistilahkan sebagai “Negara” dalam mana terdapat suatu pemerintahan yang kekuasaannya atas “Rakyat” dan “Wilayah tertentu” diakui bukan saja oleh bangsa yang bersangkutan, akan tetapi juga oleh bangsa lain”.

“Negara” dimaksudkan di atas harus dapat melindungi warganya baik dari berbagai serangan dan serbuan dari pihak luar dari berbagai gangguan yang berasal dari dalam oleh karena ketidakteraturan dan ketidaktertiban. Negara harus senantiasa mengupayakan serta menjamin adanya kebaikan yang semaksimal mungkin, kebaikan yang tertinggi (*the highest good*) bagi para warganya, baik secara kualitas maupun kuantitas.

Ermaya Suradinata (1998:25) memberikan pandangan tentang kebaikan yang tertinggi atau “tujuan yang paling luhur” dalam kepribadian Pancasila berupa ketegasan sikap mempertahankan nilai serta martabat hidup manusia yang diharapkan adalah bersifat fleksibel terhadap cara hidup modern yang bersifat praktis, efisien dan *comportabel* serta inovatif dan reaktif terhadap kemajuan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi.

Negara dengan demikian dapat dikatakan sebagai bentuk perikatan yang besar, sehingga untuk mengatur agar tata bermasyarakat dan tata kehidupan dapat berjalan secara harmonis kemudian melalui kesepakatan bersama timbullah suatu pemerintahan di negara dan bangsa yang bersangkutan.

Pemerintahan yang terbentuk tersebut diperlukan bagi bangsa dan negara mengingat demikian banyaknya warga negara yang tentunya juga menyebabkan secara langsung kepada semakin banyaknya kepentingan-kepentingan dari warga negara dan tidak selalu sinkron satu sama lain, sehingga adanya suatu

pemerintahan diharapkan akan dapat mencegah atau paling tidak mengurangi ketidaksinkronan tersebut.

Sebagai suatu bentuk aktivitas manusia, Pemerintahan berlangsung dimana saat terjadi kontroversi ataupun ketidaksinkronan mengenai apa saja yang hendak dicapai oleh berbagai unsur dalam masyarakat (*Public Purposes*) dan mengenai bagaimana tujuan itu dicapai, dalam kaitan inilah Pemerintahan berdimensi kiat (*Craft*) atau seni (*Art*) yang memerlukan keterampilan, teknik dan pertimbangan-pertimbangan (*Judgement*), sedangkan kebaikan yang semaksimal mungkin baik secara kualitas maupun kuantitas, yang diupayakan oleh pemerintah bukanlah hanya tertuju kepada individu tertentu, atau hanya tertuju kepada kelompok penguasa, tetapi harus tertuju kepada warga negara secara keseluruhannya, baik pemerintah ataupun yang diperintah.

Hal demikian sejalan dengan pendapat Samuel Edward Tiner yang dikutip S. Pamudji (1992:24-25) dalam Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia yang mengemukakan bahwa :

Istilah *Government* paling sedikit mempunyai empat arti, yaitu :

- a. Menunjukkan kegiatan atau proses memerintah, yaitu melaksanakan kontrol atas pihak lain (*the activity or the process of government*);
- b. Menunjukkan masalah-masalah (hal ikhwal) negara dalam mana kegiatan atau proses di atas dijumpai (*state of affair*);
- c. Menunjukkan orang-orang (maksudnya pejabat-pejabat) yang dibebani tugas-tugas untuk memerintah (*people charge with the duty of governing*).
- d. Menunjukkan cara, metode atau sistem dengan mana suatu masyarakat tertentu diperintah (*the manner, methode or system by which a particular sociaty is government*).

Dalam hubungan inilah kemudian perlu diperhatikan mengenai suatu kenyataan bahwa masyarakat adalah terdiri dari individu-individu yang berdinamika dalam segala aspeknya termasuk dalam menuntut pemenuhan kebutuhannya, dan karena kedinamisan individu-individu di dalam masyarakat inilah semakin lama semakin rumit pula kebutuhan-kebutuhan yang ingin dipuaskannya. Oleh karena itulah Pemerintah harus mampu menjalankan peranan serta fungsi-fungsi yang dapat diterima oleh semua orang/warga.

Pemerintah tidak akan mempunyai peran manakala tanpa adanya Pemerintahan karena Pemerintah menunjukkan lembaga yang tidak dinamis sedangkan Pemerintahan merupakan kegiatan/proses aktivitas Pemerintah. Oleh karena itulah dalam suatu bangsa agar pemerintahnya dapat menjalankan peranan dalam rangka mengatur tata bernasyarakat dan tata kehidupan menuju pencapaian tujuan bersama, mutlak diperlukan adanya Pemerintahan.

### **2.3. Manajemen Pemerintahan**

Manajemen pemerintahan perlu ditelusuri alur asal muasalnya bagi pembinaan, pengaturan dan koordinasi perilaku warganya.

Thomas Hobbes telah mengemukakan postulat fundamental yang intinya menyetengahkan peran pemerintahan (birokrasi) bagi rekayasa perilaku warganya melalui sensasi, *feeling*, dan aktivitasnya, termasuk kepatuhan untuk mengejar kemakmuran bersama yang disebutnya sebagai "*commonwealth*" (Tom Campbell, 1998:84).

Dalam menguraikan Manajemen Pemerintahan, perlu diuraikan terlebih dahulu pengertian manajemen itu sendiri. Ermaya Suradinata (1996:14) dalam Organisasi dan Manajemen Pemerintahan mengutip pendapat George R. Terry memberikan batasan bahwa "manajemen adalah pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui/bersama-sama orang lain".



Pendapat tersebut mengemukakan arti pentingnya manajemen untuk mencapai tujuan dan pencapaian tujuan tersebut diupayakan melalui kegiatan orang lain, sedangkan untuk menyampaikan arti penting proses manajemen sebagai kegiatan yang membedakan atas perencanaan, pengorganisasian, penggerakkan, pengawasan dan penerapan ilmu maupun seni untuk mencapai tujuan, George R. Terry dalam Ermaya Suradinata (1996:14) kemudian memberikan definisi manajemen sebagai “proses yang membeda-bedakan atas perencanaan, pengorganisasian, penggerakkan, pelaksanaan dan pengawasan, dengan memanfaatkan baik ilmu maupun seni, agar dapat menyelesaikan tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”.

Sedangkan S. Pamudji (1992:5) dalam Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia, mengemukakan bahwa “Dalam kepustakaan ilmu administrasi, kita jumpai istilah manajemen yang “merupakan inti dari administrasi, karena memang manajemen merupakan alat pelaksana utama daripada administrasi”.

Lebih lanjut S. Pamudji menjelaskan bahwa “Istilah manajemen inilah yang oleh sementara pihak diterjemahkan dengan “Kepemimpinan” sedangkan sementara pihak yang lain memakai istilah “Manajemen” (ejaan Indonesia).

Pada hakekatnya manajemen itu merupakan suatu proses pemberian pimpinan, bimbingan, pengaturan, serta proses-proses lainnya yang ditujukan dalam rangka pencapaian tujuan. Mengambil makna dari memimpin, membimbing, mengatur dan lain-lain proses yang diarahkan kepada pencapaian tujuan, maka dapat dipilah adanya pihak-pihak, sehingga dengan demikian manajemen logis apabila diartikan sebagai suatu proses pencapaian tujuan yang diharapkan melalui kegiatan yang dilakukan oleh atau dengan orang atau pihak lain.

Kaitannya dengan pihak-pihak dalam rangka pencapaian tujuan, maka pihak lain yang dimaksudkan tidak lain adalah masyarakat itu sendiri. Hal ini sejalan dengan pendapat Tjahya Supriatna (1986:22) bahwa “manajemen

pemerintahan yang modern itu membuka peluang kepada prakarsa kreativitas dan partisipasi masyarakat”.

Dalam lapangan “Negara” hal mana keberadaan negara dan pemerintahan diharapkan dapat mencegah atau meminimalisasikan ketidaksinkronan kepentingan-kepentingan atau tujuan-tujuan dari setiap warga negara serta memenuhi aspirasi dan tuntutan kebutuhan yang semakin meningkat dalam jumlah, ragam maupun mutunya, maka negara dan pemerintahan tidak mungkin lagi berperan sebagai “*penjaga malam*” semata.

Memberikan kebebasan yang cukup besar kepada anggota-anggota masyarakat guna menumbuhkan perkembangan masyarakat, dimana Pemerintah tidak terlalu banyak campur tangan dalam kegiatan-kegiatan masyarakat, atau dengan kata lain Pemerintah hanya berperan sebagai penjaga malam (*laissez faire*) memang berhadapan dengan hakikat Kontrak Sosial sebagaimana dikemukakan J.J. Rousseau.

Dan dengan tidak harus melupakan teori *social contract* tersebut, perkembangan sosial memang telah menggeser peran Pemerintah kepada *service state*.

Bintoro Tjokroamidjojo (1994:18) dalam Pengantar Administrasi Pembangunan mengidentifikasi “*service state*” ini sebagai “peran Pemerintah merupakan abdi sosial dari keperluan-keperluan yang perlu diatur dalam masyarakat”.

“Tetapi kemudian terdapat pula suatu cara dalam pelaksanaan peranan Pemerintah yang memberikan kepada Pemerintah peranan sebagai interpreneur atau pendorong inisiatif usaha pembaharuan dan pembangunan masyarakat”. (Bintoro Tjokroamidjojo, 1994:18).

Memperhatikan peran pemerintah dimaksud, maka azas-azas manajemen umum menjadi semakin perlu untuk segera diwujudkan dalam lapangan pemerintahan sehingga dapat dimanfaatkan untuk menunjang kelancaran tugas-tugas pemerintahan.

Namun demikian agar manajemen pemerintahan dapat bukan saja bersifat efektif dalam mencapai sasaran dan efisien dalam penggunaan dana dan daya tetapi juga mendapatkan dukungan dari seluruh lapisan masyarakat, maka pengembangannya perlu memperhatikan berbagai kekhasan. "Oleh karena sifat dan cakupan tugasnya yang khas, jajaran pemerintahan perlu mengembangkan sendiri sistem manajemen modern ini, baik pada tingkat pusat maupun pada tingkat daerah" (Tjahya Supriatna, 1996:22).

Frederick Mosher (1976:24) dalam bukunya yang berjudul "*Professionalism, Public Service and Democracy*" telah melengkapi khasanah teoritik konseptual manajemen pemerintahan dengan konsep-konsep *regulative*, *coproductif*, terapi dan legitimasi, representasi, dan *administrative responsibility*".

Dalam pada itu pemerintah melakukan suatu pelayanan kepada masyarakat dengan kriteria biaya paling murah sebagai kontraprestasi bayaran dari publik sesuai standar mutu yang memadai dan didistribusikan dengan suatu cara sedemikian rupa sehingga secara langsung atau tidak langsung dapat meningkatkan tujuan tertinggi dari masyarakat. Dalam upaya tersebut kemudian diperlukan suatu kualitas serta sistem birokrasi yang diorientasikan kepada prinsip "*Pelayanan Prima*".

Sehubungan dengan pelaksanaan fungsi pelayanan dimaksud, Kosasih Taruna Sepandji (199:14) dalam Manajemen Pemerintahan memberikan suatu gambaran mengenai pentingnya manajemen ilmiah dengan etika pelayanan pada masyarakat dengan menggunakan 3 prinsip :

1. Kebijaksanaan kondisi dan metoda industri harus menimbulkan kesejahteraan masyarakat;
2. Manajemen harus bergiat keras untuk menginterpretasikan sanksi moral yang paling tinggi dair masyarakat sebagai keseluruhannya untuk memberikan pengaruh yang berguna bagi cita-cita keadilan sosial yang akan diterima oleh bagian terbesar pendapat masyarakat yang tidak berat sebelah;



3. Manajemen harus mengambil prakarsa dalam meningkatkan standar etika yang umum dan konsepsi keadilan sosial.

Masih berkenaan dengan faktor penting manajemen bagi jalannya pemerintahan, Ermaya Suradinata (1998:47) dalam *Administrasi Lingkungan dan Ekologi Pemerintahan Dalam Pembangunan* memberikan gambaran mengenai manajemen pemerintahan sebagai suatu "proses mengarahkan, mengendalikan dan menggerakkan sekelompok orang-orang yang tergabung dalam suatu organisasi pemerintahan guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya melalui penetapan prinsip-prinsip".

Nyata pula bahwa untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya melalui penetapan prinsip-prinsip sebagaimana indikator keberhasilan suatu manajemen dalam pemerintahan yang diberikan Ermaya Suradinata tersebut, pencapaian tujuan mutlak diperlukan suatu manajemen yang dinamis serta memadai di semua tingkat pemerintahan, dari tingkat atas sampai bawah.

Sedangkan Bun Yamin Ramto (1998:47) secara lebih operasional mengemukakan bahwa "sesuatu pemerintahan yang baik (*good government*) memerlukan prasyarat adanya sistem manajemen pemerintahan yang baik, yang pada dasarnya mempunyai mekanisme pengambilan keputusan kebijaksanaan yang demokratis, transparan, adil, mendahulukan kepentingan umum (publik) atas kepentingan pribadi, keluarga dan golongan".

Mengingat bahwa manajemen bersumber pada tujuan, maka semakin kompleks sifat tujuan itu, semakin diperlukan kemampuan manajemen yang tinggi, dan dalam kaitan ini pula kemudian Kosasih Taruna Sepandji (1998:148) dalam *Manajemen Pemerintahan Dalam Sistem dan Struktur Administrasi Negara Baru* mengemukakan "Demikianlah tujuan luhur negara sebagaimana lazimnya dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar memerlukan pelaksanaan fungsi manajemen dalam pemerintahan dengan perencanaan yang baik, pengorganisasian

yang memadai, kepemimpinan yang bermutu tinggi, diferensiasi dan spesialisasi tenaga kerja, serta pengawasan yang efektif’.

Manajemen pemerintahan merupakan suatu proses pemberian bimbingan kepemimpinan, pengaturan dan pengendalian yang berhubungan dengan proses penyelenggaraan pemerintahan melalui kegiatan orang lain untuk menuju tujuan pemerintah.

Dalam pendekatan sumber yang dimiliki guna pencapaian tujuan organisasi (pemerintah) Ermaya Suradinata (1998:68) dalam Organisasi dan Manajemen Pemerintahan juga mengemukakan bahwa “Manajemen pemerintahan mengandung arti sebagai suatu kegiatan atau usaha untuk mencapai tujuan-tujuan negara dengan menggunakan sumber-sumber yang dikuasai oleh negara”.

Sebagai kesimpulan, agar dapat menggambarkan manajemen pemerintahan secara general, maka dikedukakan prinsip umum dari manajemen pemerintahan itu sendiri sebagaimana diberikan Ermaya Suradinata (1998:5) dalam Manajemen Pemerintahan dan Otonomi Daerah sebagai berikut :

- a. Adanya pembagian tugas pada anggota dalam unit-unit kerja organisasi pemerintah;
- b. Perlunya disiplin, kepatuhan, ketaatan atauran, tanggung jawab, kewenangan sehingga proses pengendalian sesuai dengan pedoman untuk mencapai tujuan;
- c. Penghargaan yang wajar dan sanksi sesuai kebutuhan;

**BAB III**  
**PERBANDINGAN HASIL PEMBUATAN PERATURAN DAERAH**  
**ANTARA BADAN LEGISLATIF DENGAN EKSEKUTIF DI KOTA**  
**MEDAN**

Kota Medan adalah pintu gerbang Indonesia angin barat yang cukup potensial dalam pengembangan hubungan internasional. Kota ini memiliki jaringan perhubungan yang relatif baik dengan kota-kota lain di Indonesia maupun yang berada di luar negeri.

Kota Medan selain merupakan ibu kota Propinsi Sumatera Utara, juga merupakan kota terbesar ketiga di Indonesia, salah satu kota tempat kedudukan konsul-konsul negara sahabat dan pusat kegiatan Sumatera Bagian Utara. Perkembangan kerjasama regional antara Indonesia dengan negara-negara tetangga telah pula menjadikan Kota Medan sebagai salah satu inti dalam Segi Tiga Pertumbuhan Utara (Malaysia, Indonesia dan Thailand).

Kota Medan dibentuk dengan UU Darurat No. 8 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom kota-kota Besar dalam lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Utara. Karena perkembangan kota yang semakin pesat, kota ini selanjutnya memerlukan perluasan daerah untuk menampung laju perkembangan tersebut, maka dikeluarkanlah PP No. 22 Tahun 1973 tentang Perluasan Daerah kota Medan yang memasukkan beberapa bagian dari daerah Kabupaten Deli Serdang ke dalam Kota Medan, sehingga luas kota ini menjadi 26.510 Ha yang terdiri dari 11 Kecamatan dan 116 Kelurahan. Kemudian dengan Surat Persetujuan Mendagri No. 140/2271/PUOD tanggal 5 Mei 1986 jumlah kelurahan menjadi 144 Kelurahan. Selanjutnya melalui PP No. 50 Tahun 1991 tentang Pembentukan Beberapa Kecamatan di Sumatera Utara termasuk 8 Kecamatan pemekaran di Kota Medan, sehingga yang sebelumnya terdiri dari 11 Kecamatan dimekarkan menjadi 19 Kecamatan. Akhirnya melalui PP No. 35 Tahun 1992 tentang Pembentukan Beberapa Kecamatan di Sumatera Utara termasuk 2



Kecamatan pemekaran di Kota Medan, sehingga menjadi Kota Medan saat ini dibagi atas 21 Kecamatan sebagai berikut :

1. Kecamatan Medan Tuntungan
2. Kecamatan Medan Johor
3. Kecamatan Medan Amplas
4. Kecamatan Medan Denai
5. Kecamatan Medan Kota
6. Kecamatan Medan Tembung
7. Kecamatan Medan Area
8. Kecamatan Medan Polonia
9. Kecamatan Medan Baru
10. Kecamatan Medan Maimun
11. Kecamatan Medan Perjuangan
12. Kecamatan Medan Sunggal
13. Kecamatan Medan Helvetia
14. Kecamatan Medan Petisah
15. Kecamatan Medan Barat
16. Kecamatan Medan Timur
17. Kecamatan Medanbelawan
18. Kecamatan Medan Marelan
19. Kecamatan Medan Labuhan
20. Kecamatan Medan Selayang
21. Kecamatan Medan Deli

Sebagai Daerah Otonom, Kota Medan diserahkan beberapa urusan yang telah menjadi urusan rumah tangganya sendiri, yakni :

1. Urusan pekerjaan umum, dengan Perda Tk. I No. 4 tahun 1957.
2. Urusan kesehatan, dengan Perda Tk. I No. 5 Tahun 1957.
3. Urusan perindustrian, dengan Perda Tk. I No. 9 Tahun 1957.
4. Urusan pertanian, dengan Perda Tingkat I No. 7 Tahun 1957.
5. Urusan kehewananan, dengan Perda tingkat I No. 7 Tahun 1957.
6. Urusan perikanan, dengan Perda Tingkat I No. 8 Tahun 1957.

Dari sisi pelaksanaan jalannya pembangunan, Kota Medan dibagi atas 7 sub wilayah pembangunan atau pembangunan kota, yaitu :

1. Wilayah pembangunan Kota A berpusat di Medan Kota, dengan potensi utama pengembangan adalah perkantoran, perdagangan dan rekreasi indoor;
2. Wilayah pembangunan Kota B berpusat di Medan Belawan, dengan potensi utama pengembangan adalah usaha ke pelabuhan meliputi lapangan kerja dan kepentingan pelabuhan;
3. Wilayah pembangunan Kota C yang berpusat di Medan Deli, dengan potensi utama pengembangan adalah industri rotan dan bangunan khusus;
4. Wilayah pembangunan Kota D yang berpusat di Medan Denai, dengan potensi utama pengembangan adalah perkantoran, pergudangan dan bangunan khusus;
5. Wilayah pembangunan Kota E yang berpusat di Medan Sunggal, dengan potensi utama pengembangan adalah perumahan, bangunan khusus, pendidikan dan kebudayaan;
6. Wilayah pembangunan Kota F berpusat di Medan Tuntungan, dengan potensi utama pengembangan adalah perumahan, bangunan khusus dan food station;

7. Wilayah pembangunan Kota G yang berpusat di Medan Johor, dengan potensi utama pengembangan adalah perumahan, industri, pelabuhan udara, pendidikan dan kebudayaan.

Awal keanggotaan DPRD dari seluruh anggota DPRD adalah beragam, ada yang sudah menduduki bangku Dewan sejak tahun 1982, 1987, 1992, 1997 tetapi yang terbanyak adalah baru pertama kali duduk sebagai anggota dewan yakni sejak tahun 1997. Dalam menjawab apakah anggota-anggota dewan tersebut di atas dalam hal ini masa menduduki kursinya dengan beberapa periode, maka didapat jawaban sebagaimana terlihat pada tabel di bawah ini. Apa yang disajikan dalam bentuk tabel di bawah ini merupakan hasil tabulasi yang dilakukan.

Mengingat kesibukan yang begitu pada setiap anggota DPRD dalam melaksanakan tugas-tugasnya di luar fungsi membuat Ranperda, maka seyogianya dicari jalan lainnya yang dapat menyeimbangkan kekuasaan eksekutif dalam mengajukan Ranperda ini.

Jalan lain seperti dimaksudkan di atas, adalah sebagaimana kita ketahui bahwa anggota-anggota DPRD itu menjadi wakil rakyat kren dipilih oleh seluruh rakyatnya melalui Organisasi Sosial Politik (Orsospol) tempat dia menyalurkan aspirasi politiknya. Hal ini dalam teori-teori politik disebut sebagai kehidupan politik secara infrastruktur politik, di samping terdapat kehidupan politik secara suprastruktur politik pada tingkat lembaga-lembaga negara ataupun lembaga-lembaga negara yang terdapat di tingkat daerah. Di samping Orsospol (yakni PPP, Golkar, dan PDI) di dalam kehidupan masyarakat, sebenarnya terdapat wadah lainnya yang dapat menyalurkan aspirasi mereka yang hampir mempunyai peranan yang sama dalam hal menyalurkan aspirasi atau kepentingan warga masyarakat tersebut, yakni Organisasi Sosial Kemasyarakatan (Ormas) seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Organisasi Kepemudaan (OKP) Organisasi Kemasyarakatan yang berlandaskan ajaran-ajaran agama, Organisasi Profesi, dan lain sebagainya. Bahkan dapat dikatakan merekalah yang sering kali lebih aktif dalam memperjuangkan kebutuhan masyarakat yang nyata, ketimbang



Orsospol yang hanya menyalurkan aspirasi rakyat pada waktu masa kampanye pemilihan umum dan menyalurkannya melalui anggota-anggotanya yang duduk sebagai anggota DPR atau DPRD.

Mengingat keberadaan Ormas-ormas di atas, dan berdasarkan bidang spesifikasi yang mereka geluti dalam kesehariannya maka dapat dikatakan bahwa pada Ormas-ormas tersebut dapat diharapkan sumbangan pemikirannya, guna menyusun kebutuhan-kebutuhan masyarakat agar dapat lebih terjamin dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu sebagaimana dikatakan oleh Padmo Wahjono, yang berpendapat bahwa Ormas semestinya merupakan sumber utama materi dasar setiap produk hukum yang dibahas di DPR, yang menempati kedudukan sebagai ujung tombak dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, baru berikutnya para pakar dan pengamat, sedangkan orsospol hanya memberikan shaping politi (bentuk politik)nya saja, maka sudah tentu peranan Ormas dalam menyeimbangkan kekuasaan membuat peraturan perundang-undangan dari badan eksekutif dapat diharapkan perannya. Hal ini mengingat setiap Ormas itu selalu bergelut dengan persoalan-persoalan yang terdapat di dalam kehidupan masyarakat, sedangkan orsospol selama ini dianggap sangat sulit untuk menciptakan suatu forum dialog dengan warga masyarakat, sehingga jarang dapat menangkap persoalan dan aspirasi yang timbul di dalam kehidupan masyarakat.

Berdasarkan pemikiran di atas, sebaiknya diantara anggota DPRD dan Ormas dapat dijalin kerjasama yang erat. Kerjasama itu dapat saja berupa pemberian informasi yang menyangkut kepentingan masyarakat yang lebih banyak diketahui oleh Ormas ketimbang anggota DPRD, dan kemudian para anggota DPRD tersebut dapat menerjemahkannya dengan nuansa-nuansa politik yang lebih dikuasainya untuk diteruskan kepada perumusan maupun pembentukan kebijakan politik dalam bentuk Ranperda guna dibahas secara bersama-sama dengan pihak eksekutif daerah.

Menanggapi pemikiran seperti diuraikan di atas, pada penelitian ini dicoba untuk mengungkapkan permasalahan tersebut dalam suatu pertanyaan kepada para anggota DPRD Propinsi Daerah Kota Medan, yaitu apakah pernah ada perhatian dari pihak Ormas untuk dapat membuat usulan Ranperda di DPRD masing-masing yang dapat disalurkan melalui anggota DPRD menjadi usulan inisiatif badan legislatif. Adapun jawaban yang didapat diresponen dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Dengan adanya keseimbangan jumlah Ranperda yang berasal dari DPRD bila dibanding yang berasal dari Kepala Daerah tentu akan menimbulkan keseimbangan kekuasaan pelaksanaan pemerintahan yang sangat diharapkan dalam negara yang berkedaulatan rakyat sebagaimana telah diatur dalam konstitusi kita.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

Dari seluruh uraian, analisis data serta pembahasan sebagaimana telah diuraikan pada Bab-bab sebelumnya, maka dapatlah ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Secara ketatanegaraan, kedudukan DPR dan DPRD sebagai badan perwakilan rakyat adalah merupakan pilar utama dalam menegakkan asas demokrasi dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, dan sebagai penyeimbang kekuasaan diantara kekuasaan negara lainnya seperti kekuasaan yang ada pada badan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Demikian pula halnya dengan tugas dan kewenangannya. Hanya yang membedakan adalah bahwa DPR mempunyai ruang lingkup kekuasaan yang bersifat nasional, dimana produk peraturan perundang-undangan mengikat seluruh rakyat Indonesia, sedangkan DPRD hanya mempunyai ruang lingkup kekuasaannya pada luas wilayahnya saja.
2. Diantara beberapa hak/kekuasaan yang terdapat pada badan legislatif, hak prakarsa/inisiatif atau hak mengajukan rancangan peraturan perundang-undangan, adalah merupakan hak yang asli dan utama dipandang dari segi historis lahirnya badan legislatif ini. Di Indonesia hak ini juga dimiliki baik DPR dan juga DPRD dari setiap Tingkat, walaupun menurut ketentuan UUD 1945 dan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, hak tersebut juga dimiliki badan eksekutif (Presiden di tingkat Pemerintah Pusat, dan Kepala Daerah di tingkat Pemerintah Daerah).
3. Dari penelitian yang dilakukan peneliti, kelihatan bahwa pengajuan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) sebagai salah satu hak utama dari badan perwakilan rakyat daerah, Kota Medan belum dapat dipergunakan secara optimal. Karena semasa masih menjadi anggota DPRD (sampai lebih



dari 3 periode), DPRD Kota Medan baru sebuah Ranperda yang kemudian disahkan menjadi Peraturan Daerah (Perda).

4. Dari berbagai alasan yang menyebabkan sangat minimnya usulan Ranperda dari pihak DPRD, alasan yang paling menonjol adalah karena fasilitas kelembagaan yang kurang menonjol. Misalnya disebabkan tidak terdapat tenaga ahli dan staf peneliti yang handal di DPRD sebagai pemberi masukan data dan informasi yang dapat membantu setiap anggota DPRD dalam menyusun sebuah Ranperda. Demikian pula halnya dengan masalah fasilitas keuangan/anggaran yang sangat minim, yang dapat merangsang setiap anggota DPRD dalam menyusun sebuah Ranperda.
5. Dari hasil penelitian ini diketahui, bahwa Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Medan yang mensyaratkan pengajuan sebuah Ranperda harus dilakukan oleh 5 (lima) orang anggota DPRD yang tidak berasal dari 1 (satu) Fraksi dianggap masih cukup baik dan representatif untuk menunjang hak prakarsa dari setiap anggota DPRD untuk membuat usulan Ranperda.
6. Dari hasil penelitian ini juga diketahui, bahwa meskipun terlihat sangat minimnya Ranperda yang diusulkan oleh anggota DPRD, namun bukan berarti tidak pernah terlintas di dalam pemikiran atau niat mereka untuk tidak membuat Ranperda usul inisiatif. Tetapi disebabkan terlampaui sibuknya menjalani tugas keanggotaan lainnya, serta selalunya Ranperda datang dari pihak eksekutif daerah, menyebabkan anggota DPRD kurang mempunyai waktu untuk membuat usulan Ranperda, disamping alasan tidak ditunjang oleh informasi dan data yang lengkap seperti tersimpul dalam kesimpulan nomor 4 di atas.
7. Dalam kehidupan politik secara infrastruktur, di dalam kehidupan masyarakat terdapat Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) seperti LSM, OKP dan lain-lainnya. Walaupun Ormas-ormas tersebut mempunyai peluang dan kesempatan yang luas, berdasarkan pengetahuan dan pengalaman mereka,

guna dapat membantu tugas anggota DPRD dalam membuat usulan Ranperda belumlah terlaksana secara maksimal.

Dari beberapa kesimpulan atas hasil penelitian ini, dapat diungkapkan beberapa butir saran-saran guna perbaikan mutu citra badan perwakilan rakyat yang baik dimasa-masa yang akan datang, sebagai berikut :

1. Agar di dalam UU No. 22 Tahun 1999 atau di dalam ketentuan Peraturan Tata Tertib DPRD, diadakan suatu ketentuan yang mengatur adanya staf ahli maupun staf peneliti yang berpengalaman yang dapat membantu setiap anggota DPRD dapat menyusun sebuah Ranperda.
2. Agar dalam APBD dicantumkan mata anggaran untuk membuat sebuah usulan Ranperda dari pihak badan legislatif, guna dapat merangsang hak prakarsa atau hak inisiatif setiap anggota DPRD untuk dapat mengajukan Ranperda berkenaan dengan pelaksanaan otonomi daerah yang telah menjadi urusan rumah tangganya.
3. Kepada setiap Organisasi Kemasyarakatan, apapun sasaran dan tujuan mereka maupun dasar (lahan) mereka bergerak, hendaknya berdasarkan pengetahuan dan pengalaman yang ada pada mereka, dapat menyumbangkan darma baktinya kepada masyarakat luas dan badan perwakilan rakyat berupa membuat atau menyusun peraturan perundang-undangan (Ranperda) yang diusulkan kepada pihak badan legislatif daerah (DPRD), sehingga selain dapat dirasakan manfaatnya buat masyarakat luas juga dapat membantu tugas-tugas DPRD dalam menyeimbangkan kekuasaan dalam pembuatan Ranperda dengan pihak eksekutif daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ateng Syafruddin, *Hubungan Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. Tarsitor, Bndung, 1982.
- \_\_\_\_\_, *DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) Sebagai Badan Legislatif Daerah dari Masa ke Masa*, Mandar Maju, B ndung, 1991.
- Abdurrahman (Editor), *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987.
- B.N. Marbun, *DPR Daerah Pertumbuhan Masalah dan Masa Depannya & UU No. 5 Tahun 1974*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi, Universitas Padjadjaran Bandung, 1990.
- \_\_\_\_\_, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya)*, Unsika, Karawang, 1993.
- Djoko Prakoso, *Proses Pembuatn Peraturan Daerah dan Beberapa Usaha Penyempurnaannya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985.
- Faisal Akbar Nasution, SH.M.Hum. dkk, *Pelaksanaan Hak Menyajukan Peraturan Daerah (Ranperda) di Dewan Perwakilan Daerah*, Medan 1995.
- Hasan Zaini Z, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1985.
- Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1978.
- Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1982.