

CATATAN HUKUM

MOSI ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT YANG MENGHASILKAN UNDANG-UNDANG

Soeharto*

I. PENDAHULUAN

Dalam rangka memperingati Pesta Emas 50 tahun Indonesia merdeka, penulis ingin mengajukan suatu catatan singkat mengenai peristiwa yang jarang sekali terjadi dalam pembuatan undang-undang di parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Peristiwa yang dimaksud terjadi 44 tahun yang lalu. Pada waktu itu, bulan Juli 1951, seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (DPRS), dengan didukung rekan-rekannya, mengajukan mosi dalam sidang DPRS untuk membuat rancangan undang-undang menggantikan undang-undang produk yang sangat merugikan bangsa dan negara RI.

Dikatakan peristiwa yang disebutkan di atas sangat jarang terjadi dan mungkin tidak pernah terulang lagi sesudah kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945, baik pada waktu jaman Demokrasi Terpimpin maupun dalam jaman Orde Baru dewasa ini, karena rancangan undang-undang biasanya memang berasal dari pihak eksekutif.

Menurut Wakil Ketua DPR Ismail Hasan Metarium (Mantan Dekan FH Untar) dalam Seminar Akbar 50 tahun Pembinaan Hukum di Jakarta, 7 Juli 1995 lalu, dari tahun 1945 hingga tahun 1995 DPR telah menyetujui sejumlah 990 undang-undang. Pada jaman Orde Lama sebanyak 667 undang-undang dan masa Orde Baru sebanyak 323 buah undang-undang. Dari jumlah 990 undang-undang itu, yang berasal dari pihak DPR sangat sedikit, dan di antara yang sedikit itu adalah hasil mosi (usul) anggota DPRS, yang kemudian dikenal dengan mosi Mr. Teuku Moh. Hasan. Mosi itu membuahkan dua undang-undang yang menggantikan *wet*, produk hukum kolonial setingkat undang-undang.

* Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara.

II. LANDASAN HUKUM PEMBUATAN UNDANG-UNDANG

Jika mengacu kepada Undang-Undang Dasar 1945, landasan hukum pembuatan undang-undang adalah sebagai berikut:

1. Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 menyatakan, bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Pasal ini berhubungan dengan Pasal 20 Ayat (1), yang berbunyi: "Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat." Untuk melaksanakan kekuasaan Presiden membentuk undang-undang itu, Presiden mengeluarkan Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia, yang antara lain menyatakan bahwa masing-masing departemen dan lembaga dapat mengambil prakarsa untuk mempersiapkan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan pemerintah, dan prakarsa tersebut dengan penjelasan pokok-pokok materi serta urgensinya, supaya terlebih dulu dilaporkan kepada Presiden sebelum dilaksanakan persiapan penyusunannya.
2. Pasal 21 Ayat (1) berbunyi: "Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan rancangan undang-undang," sedangkan Ayat (2)-nya menyatakan: "Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu."

Dari dua landasan di atas dapat disimpulkan bahwa baik Pemerintah maupun DPR dapat mengajukan rancangan undang-undang. Untuk menjadi undang-undang, rancangan yang berasal dari Pemerintah harus mendapat persetujuan DPR, dan sebaliknya, rancangan hasil inisiatif DPR yang akan menjadi undang-undang harus disetujui dan disahkan oleh Presiden. Dengan demikian Pemerintah dan DPR harus bekerja sama dalam membentuk suatu undang-undang.

Selain dalam UUD 1945, ketentuan pembuatan undang-undangan dapat pula dilihat dalam Peraturan Tata Tertib DPR (Lampiran Surat Keputusan No. 10/DPR/RI/III/82-83). Pasal 8 dari peraturan itu menyatakan, bahwa untuk melaksanakan wewenang dan tugasnya, DPR mempunyai hak, antara lain hak mengajukan rancangan undang-undang usul inisiatif. Rancangan undang-undang dari DPR harus diajukan sekurang-kurangnya 20 orang anggota yang tidak hanya terdiri dari satu fraksi. Peraturan tata tertib inilah yang menghambat atau menghalangi anggota DPR untuk mengambil prakarsa mengajukan rancangan undang-undang karena setiap fraksi ingin memperjuangkan kepentingan

fraksinya sendiri, atau seperti dikatakan oleh Wakil Ketua DPR dari PPP di atas: "Jika ada satu fraksi yang mengusulkan suatu rancangan undang-undang, maka tidak ada fraksi lain yang menjadi nomor dua."

III. MOSI MR. TEUKU MOH. HASAN

Pada sekitar 44 tahun yang lalu, usaha pertambangan telah menjadi sumber keuangan negara yang penting. Sayangnya, usaha ini lebih banyak menguntungkan perusahaan asing yang menanamkan modalnya di Indonesia. Bertolak dari pemikiran tersebut, pada tanggal 25 Juli 1951, Mr. Teuku Moh. Hasan dan kawan-kawan mengajukan mosi untuk menyusun Rancangan Undang-Undang Pertambangan, menggantikan *Indische Mijnwet* yang terkenal dengan sistem konsesi dan kontrak 5-A-nya.

Mosi dari Mr. Teuku Moh. Hasan ini memuat beberapa hal: Usul mosi memuat:

1. Mendesak Pemerintah RI supaya dalam waktu sebulan membentuk suatu Panitia Urusan Pertambangan dengan tugas: (a) secepatnya menyelidiki soal-soal tambang emas, perak, timah, batu arang, dan lain-lain di Indonesia; (b) mempersiapkan Rancangan Undang-Undang Pertambangan; (c) memberi pertimbangan kepada Pemerintah tentang sikap Pemerintah terhadap kedudukan (status) tambang minyak di Sumatera Utara dan Cepu pada khususnya, dan tambang minyak lain pada umumnya; (d) memberi pertimbangan kepada Pemerintah tentang kedudukan dan status tambang timah di Indonesia; (e) memberi pertimbangan kepada Pemerintah tentang pajak dan cukai atas bahan-bahan minyak dan penetapan harga minyak; (f) memajukan usul lain tentang pertambangan yang menguntungkan negara; (g) harus menyelesaikan laporan dalam waktu selambat-lambatnya tiga bulan dan menyampaikannya kepada Pemerintah dan DPRS.
2. Mendesak Pemerintah supaya menunda segala pemberian ijin konsesi, eksplorasi maupun memperpanjang ijin-ijin yang sudah habis waktunya, sambil menunggu hasil pekerjaan Panitia Negara Urusan Pertambangan.

Pada permulaan tahun 1952 sebuah panitia negara untuk itu dibentuk. Selanjutnya panitia yang satu diganti dengan panitia yang lainnya, sampai akhirnya berhasil juga disusun suatu Rancangan Undang-Undang Pertambangan dan Rancangan Undang-Undang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, setelah beberapa kali dibicarakan dalam sidang kabinet. Namun, karena situasi politik yang tidak kondusif (antara tahun 1951-1959 sampai Dekrit Presiden 5 Juli 1959, saat kembali ke UUD 1945) rancangan-rancangan tersebut

belum juga diajukan Pemerintah ke DPR sebagai akibat silih bergantinya kabinet pada masa itu.

IV. DUA UNDANG-UNDANG HASIL MOSI MR. TEUKU MOH. HASAN

Setelah mengalami perjalanan panjang selama sepuluh tahun, mosi Mr. Teuku Moh. Hasan dan kawan-kawan itu, setelah lebih dulu melalui peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) tahun 1960, berhasil membuahkan dua undang-undang, yaitu Undang-Undang No. 37 Prp. Tahun 1960 tentang Pertambangan dan Undang-Undang No. 44 Prp. Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi.

Jika kedua undang-undang itu dibandingkan dengan *Indische Mijnwet* 1899 (produk kolonial Belanda), sangat berbeda dalam filosofi dan dasar-dasarnya. *Indische Mijnwet* mendasarkan pada pokok-pokok pikiran yang mengutamakan orang perorangan dengan hak-haknya, atau alam pikiran liberalis, kapitalis, dan individualistis (yang murni dan kuno). *Indische Mijnwet* memberikan kepada pemegang konsesi (orang perorangan atau perseroan) hak eksklusif (*uitsluitendrecht*) untuk mengeksploitasi bahan tambang serta untuk membina segala peralatan yang diperlukan untuk itu, baik di bawah atau di atas tanah. Perusahaan asing memperoleh hak-hak konsesi atas wilayah-wilayah pertambangan dan dengan demikian mempunyai kekuasaan atas bahan tambang yang ditemukan/ditambangnya, baik yang berada di perut bumi maupun di atasnya.

Pemegang hak atas tanah di dalam daerah konsesi diharuskan oleh *Indische Mijnwet* untuk membolehkan diadakan penyelidikan dan eksploitasi di dalam tanah tersebut. Jika tidak dicapai kesepakatan tentang penyerahan tanah, tanah itu dapat disita. Di dalam daerah konsesi, pemegang konsesi berhak dengan mengecualikan segala dan setiap hal lain untuk melakukan kegiatan yang diperlukan bagi penyelidikan dan eksploitasi.

Undang-Undang No. 37 Prp. Tahun 1960 dan Undang-Undang No. 44 Prp. Tahun 1960 itu menghapuskan segala hal yang berlaku dalam sistem konsesi. Usaha pertambangan ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran seluruh rakyat Indonesia, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945. Hak konsesi atas wilayah pertambangan diganti dengan kuasa usaha pertambangan, dan kuasa pertambangan ini tidak meliputi hak-hak atas tanah. Hak milik atas bahan tambang ada di tangan bangsa Indonesia dan bangsa Indonesia memberi kuasa kepada negara untuk melaksanakan usaha pertambangan guna kesejahteraan rakyat Indonesia keseluruhannya. Adapun status perusahaan asing, tidak lebih sebagai kontraktor perusahaan milik negara.

Mosi Teuku Moh. Hasan dan kawan-kawan itu dapat berhasil menjadi keputusan

DPRS No. 47/K/1951 karena peran anggota DPRS sangat aktif dalam memperjuangkan kepentingan rakyat banyak. Selain itu juga tidak ada peraturan semacam Peraturan Tata Tertib DPR RI sebagaimana tercantum dalam Lampiran Surat Keputusan DPR No. 10/DPR/RI/III/82-83 tanggal 26 Februari 1983, yang membatasi peranan anggota secara perorangan, tetapi menonjolkan peranan fraksi dalam memperjuangkan tujuan partai. Pola kerja DPR yang dijalankan selama ini, menurut Afan Gaffar (pengamat politik dan dosen Fisipol UGM), DPR belum menjadi *policy initiator*.

V. PENUTUP

Pembangunan hukum, khususnya pembentukan undang-undang, baik undang-undang baru maupun yang menggantikan undang-undang lama, perlu dilaksanakan lebih cepat agar dapat menciptakan kepastian hukum dalam melaksanakan pembangunan. Untuk itu diharapkan:

1. Anggota-anggota DPR berperan aktif dalam memperjuangkan kepentingan rakyat.
2. DPR mengadakan perubahan atas Peraturan Tata Tertib DPR yang sekarang berlaku yang memungkinkan anggota DPR lebih berperan secara individual.
3. Menyempurnakan mekanisme penyiapan dan pembahasan rancangan undang-undang, sehingga dapat diselesaikan lebih cepat, seperti dikemukakan oleh Menteri Kehakiman Oetoyo Oesman dalam *Kompas*, 21 Juli 1995.