

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Lembaga legislatif merupakan institusi kunci (*key institutions*) dalam perkembangan politik negara-negara modern. Perkembangan lembaga-lembaga negara, lembaga legislatif merupakan cabang kekuasaan pertama yang mencerminkan kedaulatan rakyat.. Dalam negara-negara modern (*modern states*), interaksi mendasar antar lembaga negara termasuk fungsi legislasi diatur oleh konstitusi. Pola pengaturan fungsi legislasi ditentukan oleh pola hubungan antara eksekutif dan legislatif dan hubungan itu sangat ditentukan oleh corak sistem pemerintahan. Sebagai sebuah negara modern, Indonesia merupakan salah satu negara yang pernah menganut dua model sistem pemerintahan, yaitu sistem pemerintahan parlementer dan sistem presidensial.<sup>1</sup>

Sistem Pemerintahan dapat diartikan sebagai suatu struktur yang terdiri dari fungsi fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif yang saling berhubungan, bekerja sama dan mempengaruhi satu sama lain. Secara demikian sistem pemerintahan adalah cara kerja lembaga-lembaga negara satu sama lainnya. Menurut Jimly Asshidiqie, sistem pemerintahan diartikan sebagai suatu sistem hubungan antara lembaga lembaga negara. Sedangkan menurut Sri Soemantri sistem Pemerintahan adalah hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif. Ismail Suny mempunyai pendapat bahwa sistem pemerintahan adalah suatu sistem tertentu yang menjelaskan bagaimana hubungan antara alat-alat perlengkapan negara yang

---

<sup>1</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm1.

tertinggi di suatu negara. Berkaitan dengan sistem pemerintahan, pada umumnya dibedakan kedalam dua sistem utama, yaitu sistem presidensiil dan parlementer, diluar kedua sistem tersebut merupakan sistem campuran atau kuasa parlemnter atau kuasa presidensiil, ada juga menyebut sistem referendum.<sup>2</sup>

Indonesia merupakan negara dengan sistem pemerintahan Presidensial, Sistem pemerintahan presidensiil itu mempunyai ciri-ciri yang khas sebagaimana dianut di Amerika Serikat. Pertama, sistem itu didasarkan atas asas pemisahan kekuasaan. Kedua, tidak ada pertanggungjawaban bersama antara Presiden sebagai pemimpin eksekutif dengan anggota anggotanya. Anggota-anggota yang bernama menteri itu sepenuhnya bertanggung jawab kepada Presiden. Ketiga, Presiden tidak dapat membubarkan DPR dan keempat, Presiden itu dipilih oleh Dewan Pemilih. Jadi ini sistem pemerintahan presidensiil sebagaimana berlaku di Amerika Serikat lalu bagaimana dengan sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia.

Sedangkan yang dimaksud dengan sistem pemerintahan parlementer didasarkan atas asas *defusion of powers*. Jadi presidensiil *separation of powers*, parlementer *defusion of powers*. Pada sistem parlementer, baik pemerintah maupun parlemen itu dapat saling membubarkan. Pemerintah dapat dibubarkan oleh parlemen apabila tidak mendapat dukungan mayoritas dari anggota parlemen, parlemen pun dapat dibubarkan oleh pemerintah melalui kepala negara apabila dianggap tidak mencerminkan lagi aspirasi rakyatnya. Dan yang keempat, sistem parlementer kepala pemerintahan adalah Perdana Menteri, sebagai kepala eksekutif

---

<sup>2</sup> Cora Elly Noviati. *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan*, terdapat dalam <https://media.neliti.com/media/publications/108628-ID-demokrasi-dan-sistem-pemerintahan.pdf> diakses tanggal 11 Juni 2019.

yang ditetapkan oleh kepala negara, apakah itu Presiden, atau dengan sebutan seperti raja. Sistem parlementer menjadi bagian dari sistem pemerintahan yang digunakan oleh Indonesia sejak tahun 1949-1959 dengan konstitusi berbeda, yaitu Konstitusi RIS 1949 dan UUD 1950. Dari rangkaian perjalanan sistem pemerintahan Indonesia, kalau dikatakan sistem pemerintahan presidensiil, Indonesia tidak menganut asas pemisahan kekuasaan. Begitupun, kalau dikatakan sistem parlementer, tidak terdapat mekanisme pembagian kekuasaan yang jelas, bahkan cenderung mengadopsi kedua sistem. Sistem pembagian kekuasaan yang dianut itu tidak terpisah antara lembaga negara yang satu dengan lembaga negara lainnya.<sup>3</sup>

Sekalipun pernah menggunakan sistem pemerintahan yang berbeda, kekuasaan pembentukan undang-undang (fungsi legislasi) berada dalam pola yang hampir sama, yaitu dilakukan bersama-sama antara pemerintah dan DPR. Misalnya, Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR” dan penjelasannya yang menyatakan, “Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan ‘legislative power’ dalam negara.”<sup>4</sup>

Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dipimpin oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan

---

<sup>3</sup> Ahmad Yani. “Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan Praktek Kostitusi Undang-undang Dasar 1945”. *Jurnal Legislasi Indonesia*, Edisi No. 2 Vol. 1, Universitas Padjajaran, 2018, hlm. 60.

<sup>4</sup> Saldi Isra *Op. Cit*, hlm. 3.

pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Kepala daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah yang dilaksanakan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>5</sup>

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah Pemerintahan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sebagai Legislatif Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai fungsi yang sangat penting dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi luas di daerah yaitu proses pengakomodasi kepentingan para pihak pemangku kegiatan untuk menentukan bagaimana pembangunan daerah akan dilaksanakan. Fungsi legislasi dapat merubah karakter dan profil di daerah dengan adanya peraturan daerah itu.<sup>6</sup> Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena itu anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) juga adalah pimpinan atau pejabat daerah. Sebagai unsur lembaga pemerintahan daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki tanggung jawab yang sama dengan Pemerintah Daerah dalam rangka menjalankan roda Pemerintahan Daerah. Dewan Perwakilan

---

<sup>5</sup> Dadang Suwanda, *Peran Pengawasan DPRD*, PT Remaja Rodakarya, Bandung, 2017, hlm 2.

<sup>6</sup> Sadu Wasistiono, *Meningatkan kinerja DPRD*, Fokusmedia, Bandung, 2009, hlm. 58.

Rakyat Daerah (DPRD) adalah mitra kerja dan memiliki kedudukan sejajar dengan pemerintahan daerah. Dalam kedudukannya tersebut Dewan Pemerintahan Rakyat Daerah dilengkapi beberapa fungsi yaitu fungsi pembentuksn perda, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

Mengenai ketiga fungsi tersebut, penulis bermaksud untuk melakukan penelitian yang berfokus pada fungsi pembentukan peraturan daerah. Fungsi pembentukan Perda adalah fungsi yang melekat pada lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk menyusun, mengajukan, membahas dan memberikan persetujuan terhadap suatu RaPerda menjadi Perda, baik yang diajukan oleh DPRD sebagai usulan inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) maupun yang diajukan oleh kepala daerah. Dengan demikian, fungsi pembentukan perda Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mengandung dua makna yaitu :

1. Fungsi pembentukan perda yang diselenggarakan oleh DPRD sendiri yang bermakna bahwa setiap anggota DPRD memiliki hak dan kesempatan yang sama untuk mengajukan usulan inisiatif RaPerda yang menjadi baham pembahasan di badan musyawarah DPRD dan setelah melalui pertimbangan dan persetujuan mayoritas anggota DPRD, RaPerda dimaksud dapat diajukan sebagai usulan inisiatif DPRD yang dibahas bersama kepada daerah untuk ditetapkan menjadi perda.
2. Fungsi pembentukan perda yang diselenggarakan oleh kepala daerah dimana kepala daerah mengajukan usulan inisiatif RaPerda kepada DPRD untuk dibahas bersama dan mendapat persetujuan dari DPRD.

Fungsi pembentukan perda oleh DPRD menurut Undang-undang Nomor 23

Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dilaksanakan dengan cara :

1. Membahas bersama kepala daerah dan memberikan persetujuan atau tidak atas usulan RaPerda.
2. Mengajukan usulan RaPerda.  
Menyusun program pembentukan perda bersama kepala daerah.

Fungsi pembentukan perda yang dimiliki dan diselenggarakan oleh DPRD menghasilkan *output* dalam bentuk perda yang dibahas secara bersama dengan kepala daerah. Dengan demikian, posisi DPRD dalam pelaksanaan fungsi pembentukan perda tergantung kepada kemampuan anggota DPRD untuk mengajukan usulan RaPerda yang bermuara pada RaPerda usulan inisiatif DPRD secara kelembagaan.<sup>7</sup>

Menurut Bagir Manan, mengingat bahwa Perda dibuat oleh pemerintahan yang mandiri (otonom), dengan lingkungan wewenang yang mandiri pula, maka dalam pengujiannya terhadap peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan “Peningkatan” melainkan juga pada “lingkungan wewenangnya”. Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan ke tingkat lebih tinggi (kecuali UUD 1945) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat tinggi melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD 1945 atau Undang-Undang Pemerintahan Daerah.<sup>8</sup>

Kondisi ketertiban umum dan ketentraman masyarakat daerah yang terjaga dengan baik merupakan suatu kebutuhan mendasar bagi seluruh masyarakat untuk meningkatkan mutu kehidupannya. Pemerintah daerah bertanggung jawab sepenuhnya untuk menciptakan dan memelihara kondisi tersebut, dengan melibatkan peran serta stakeholder lainnya, termasuk seluruh warga masyarakat. Ketertiban umum dan ketentraman masyarakat ini merupakan urusan pemerintahan

---

<sup>7</sup> Dadang Suwanda, *Peningkatan Fungsi DPRD dalam penyusunan perda yang responsive*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2016, hlm 17.

<sup>8</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cetakan Kedua, FH UII Press, Yogyakarta 2004, hlm 142.

wajib yang beraitan dengan dasar dan menjadi tugas Kepala Daerah untuk memeliharannya.

Salah satu instrument untuk menciptakan dan memelihara kondisi ketertiban umum dan ketentraman masyarakat adalah dengan menerbitkan peraturan perundang-undang untuk level nasional dan peraturan daerah untuk provinsi dan kabupaten/kota. Peraturan perundang-undnagan memuat berbagai ketentuan secara umum mengatur hak dan kewajiban masyarakat.<sup>9</sup> Dari aspek yuridis Pemerintahan Daerah memiliki kewenangan dalam urusan pemerintahan di bidang ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Pada lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diatur ketentuan pembagian urusan pemerintahan bidang ketentraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta merupakan Institusi pembentukan Peraturan di daerah Kota Yogyakarta. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta bersama Pemerintahan Kota Yogyakarta menjalankan fungsi legislasi, dalam hal ini membentuk Peraturan Daerah (Perda).

Salah satu Peraturan Daerah (Perda) yang telah dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dan Pemerintahan Kota Yogyakarta adalah Peraturan Daerah (Perda) Kota Yogyakarta Nomor 15 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.

---

<sup>9</sup> [http://www.dprd-diy.go.id/wp-content/uploads/2017/03/Kajian-AKADEMIK\\_KETERTIBAN-UMUM\\_kirim-Gubernur-2-Maret-2017.rtf](http://www.dprd-diy.go.id/wp-content/uploads/2017/03/Kajian-AKADEMIK_KETERTIBAN-UMUM_kirim-Gubernur-2-Maret-2017.rtf). diakses tanggal 4 juli 2019.

Pembentukan perda tersebut merupakan Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta, terutama Komisi A. Untuk melancarkan proses pembentukan perda tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta membentuk Panitia Khusus secara intensif untuk melakukan pembahasan mengenai rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.<sup>10</sup>

Uraian di atas mendorong penulis untuk melakukan penelitian tentang Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 15 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis melakukan penelitian dengan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 15 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat ?
2. Bagaimana pandangan Panitia Khusus yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 15 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat ?

---

<sup>10</sup> Sumber dari Sekretariat Dewan, DPRD Kota Yogyakarta, 2019

3. Apa faktor pendukung dan penghambat Dewan perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 15 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dalam pembentukan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat
2. Untuk mengetahui bagaimana pandangan Panitia Khusus yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 15 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat dalam panitia khusus ?
3. Untuk mengetahui apa saja faktor pendukung dan penghambat yang dihadapi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta dalam pembentukan Peraturan Daerah ( Perda) Nomor 15 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat

### **D. Tinjauan Pustaka**

## 1. Teori Otonomi Daerah

Istilah atau teori otonomi daerah adalah berasal dari dua kata bahasa Yunani, yaitu *autos* (sendiri), dan *nomos* (peraturan) atau ‘undang-undang’ berdasarkan teori tentang otonomi daerah tersebut dapat disimpulkan bahwa otonomi berarti peraturan sendiri atau undang-undang sendiri yang selanjutnya berkembang menjadi pemerintahan sendiri. Yaitu kewenangan untuk mengatur urusan rumah tangga sendiri. Kemudian jika dihubungkan dengan daerah maka menjadi otonomi daerah.

Syarif Saleh mengatakan “otonomi itu sebagai hak mengatur dan memerintah daerah sendiri. Atas inisiatif dan kemauan sendiri dimana hak itu diperoleh dari Pemerintah Pusat”. Adapun Bagir Manan menyatakan bahwa “otonomi adalah suatu pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan dan yang dapat diurus sendiri tersebut selanjutnya menjadi urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut”.<sup>11</sup>

Menurut guru besar Hukum Tata Negara yakni Van der Pot merumuskan bahwa pada dasarnya, otonomi itu berarti pengaturan, pengurusan, dan penyelenggaraan pemerintahan sendiri. Undang-undang dasar negara Belanda menamakan rumah tangga sendiri. Kemudian oleh C.J. Franseen konsep otonomi dirumuskan sebagai hak untuk mengatur urusan-urusan daerah atau setempat dan juga menyesuaikan peraturan-peraturan yang sudah dibuat dengannya.<sup>12</sup> Adapun menurut Prof. Soepomo “Otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati

---

<sup>11</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hal.128

<sup>12</sup> Vieta Imelda Cornelis, *Hukum Pemerintahan Daerah Pengaturan dan Pembentukan Daerah Otonomi*, Aswaja Presindo, Surabaya, 2016, hlm. 81

kehidupan regional menurut riwayat, adat istiadat dan sifat sendiri-sendiri dalam kadar Negara kesatuan. Tiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan dari riwayat dan sifat daerah lain. Karena itu, pemerintah harus menjauhkan segala urusan yang bermaksud akan menginformisir seluruh daerah menurut satu model".<sup>13</sup> Dari berbagai batasan tentang otonomi daerah tersebut di atas dapat dipahami bahwa sesungguhnya otonomi merupakan realisasi dari pengakuan pemerintah bahwa kepentingan dan kehendak rakyatlah yang menjadi satu-satunya sumber untuk menentukan pemerintahan negara.

Otonomi daerah dengan demikian berarti kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri.<sup>14</sup> Pemikiran ini merupakan upaya untuk memperingank kendali pemerintah pusat, sehingga dilakukan desentralisasi agar pemerintah daerah bisa mengurus sendiri daerahnya.

Dalam perkembangannya otonomi daerah sendiri memiliki 3 asas yang dikenal sebagai desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dalam Pasal 1 ayat (8) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonomi berdasarkan asas otonomi. Sedangkan pengertian dekonsentrasi dalam Pasal 1 ayat (9) UU No. 23 Tahun 2014 adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/ atau kepada gubernur dan

---

<sup>13</sup> *Ibid.*,

<sup>14</sup> Ubedilah, *Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, Indonesia for Civil Education, Jakarta, 2000, hlm. 170

bupati/ wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Tugas pembantu dalam pasal 1 ayat (11) UU No. 23 Tahun 2014 adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/ kota.<sup>15</sup>

## 2. Teori Lembaga Perwakilan

Zaman modern seperti sekarang kekuasaan rakyat tidak lagi dilaksanakan secara langsung, akan tetapi disalurkan melalui lembaga-lembaga perwakilan yang merupakan wujud realisasi dari sistem demokrasi tidak langsung. Oleh karena itu, teori lembaga perwakilan sangat erat hubungannya dengan kedaulatan rakyat dan Demokrasi. Demokrasi perwakilan merupakan upaya pelebagaan hubungan antar manusia sebagai wujud implementasi prinsip kedaulatan rakyat yang berlandaskan pada pengejawantahan nilai-nilai dan budaya suatu bangsa.<sup>16</sup>

Lembaga perwakilan adalah suatu cara yang sangat praktis yang memungkinkan anggota masyarakat mempunyai peran untuk dapat menerapkan pengaruhnya terhadap orang-orang yang menjalankan tugas kenegaraannya. Teori lembaga perwakilan muncul karena asas demokrasi langsung, yang mana menurut Rousseau, menyebut dengan istilah *volante generale* atau *general will* (kedaulatan rakyat dimana rakyat memberikan mandatnya kepada sekelompok orang yang dianggap dapat mewakili semua aspirasi mereka), badan legislative adalah lembaga yang *legislate* atau membuat undang-undang, anggota-anggotanya dianggap

---

<sup>15</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

<sup>16</sup> Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat Analisis terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara lain*, cetakan kesatu, Nusamedia, Bandung, 2007, hlm. 73.

mewakili rakyat, lembaga ini biasa disebut lembaga mewakili rakyat, lembaga ini biasa disebut lembaga perwakilan rakyat atau Parlemen<sup>17</sup>. Duduknya seseorang lembaga perwakilan, baik itu karea pengangkatannya/penunjukannya maupun melalui pemilihan umum, mengakibatkan timbulnya hubungan si wakil dengan yang diwakilkan<sup>18</sup>, pertama dibahas hubungan tersebut dengan teori yaitu :

1. Teori mandat, yaitu si wakil dianggap duduk di Lembaga Perwakilan karena mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Sesuai dengan perkembangan zaman, maka teori mandate ini pun menyesuaikan dengan kebutuhan zaman. Pertama kali lahir teori mandate ini disebut sebagai berikut :
  - a. *Mandat imperative* : menurut ajaran ini si wakil bertindak di Lembaga Perwakilan sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh yang diwakilkan. Si wakil tidak boleh bertindak diluar instruksi tersebut apabila ada hal-hal baru yang tidak terdapt dalam instruksi tersebut, maka si wakil rakyat harusmendapat instruksi baru dan yang di wakilkannya dapat melaksanakannya.
  - b. *Mandat bebas* : menurut ajaran ini si wakil adalah orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakatyang diwakilkannya, sehingga si wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilkan

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm 173

<sup>18</sup> Bintan R.Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, cetakan pertama, Gaya Media Pratama, Jakarta, hlm 82

- c. *Mandat representative* : si wakil dianggap bergabung dalam suatu Lembaga Perwakilan (Parlemen).
2. Teori Organ, yaitu menurut Von Gierke teori ini Negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapannya seperti eksekutif, parlemen dan mempunyai rakyat, yang kesemuanya memiliki fungsi sendiri-sendiri dan saling tergantung satu sama lain.
  3. Teori Sosiologi Rieker, Rieker menganggap bahwa Lembaga Perwakilan bukan merupakan bangunan politis tetapi merupakan bangunan, masyarakat (sosial). Dimana rakyat akan memilih si wakil-wakilnya yang benar-benar membela kepentingannya.
  4. Teori Hukum Obyektif dari duguit, menurut teori ini dasar dari pada hubungan antara rakyat dan parlemen adalah solidaritas. Dimana wakil rakyat dapat melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat. Sedangkan rakyat tidak akan dapat melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya tanpa mendukung wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah.

### **3. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Teori perundang-undangan (*gesetzgebungstheories*) merupakan cabang ilmu pengetahuan perundang-undangan (*gesetzgebung swissenschaft*) yang didalamnya memiliki dua hal yang perlu dipelajari, yaitu teori perundang-undangan dan ilmu perundang-undangan. Ilmu perundang-undangan bersifat normatif karena lebih berorientasi pada proses, metode, dan teknik perundang-undangan. Adapun teori perundang-undangan adalah cabang yang berada di bawah ilmu pengetahuan

perundang-undangan yang berorientasi pada kejelasan dan kejernihan pemahaman yang bersifat kognitif.<sup>19</sup>

Ilmu perundang-undangan tersusun dari 2 (dua) kosa kata, yaitu “ilmu” dan “perundang-undangan”. Menurut kamus Besar Bahasa Indonesiaa definisi ilmu adalah pengetahuan tentang suatu bidang yang tersusun secara sistem menurut metode tertentu, yang dapat digunakan untuk menerangkan gejala tertentu di bidang (pengetahuan) itu. Menurut C.A van Peursen, ilmu, sains, atau ilmu pengetahuan adalah seluruh usaha sadar untuk menyelidiki, menemukan, dan meningkatkan pemahaman manusia dari berbagai segi kenyataan dalam alam manusia.<sup>20</sup>

Selanjutnya perundang-undangan merupakan terjemahan dari istilah Belanda *wettelijk regeling*, secara harfiah berarti *wet* (undang-undang) serta *telijk* (sesuai/berdasarkan), maka arti sesuai undang-undang didefinisikan sebagai suatu aturan berupa undang-undang tertulis memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibantu serta ditetapkan oleh lembaga/ pejabat negara yang berwenang melalui prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan yang pasti, dan standart.<sup>21</sup>

Sementara itu Bagir Manan mengemukakan bahwa ilmu hukum dibedakan undang-undang dalam arti materiil dengan undang-undang dalam arti formal. Undang-undang dalam arti materiil adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat

---

<sup>19</sup> Vieta Imelda Cornelis *Loc. Cit*

<sup>20</sup> Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 6

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 7

secara umum yang dinamakan peraturan perundang-undangan.<sup>22</sup> Sedangkan undang-undang dalam arti formal adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk presiden dengan persetujuan DPR.<sup>23</sup> Atas dasar pemahaman terhadap undang-undang tersebut, maka jelas bahwa undang-undang dalam arti formal adalah bagian dari undang-undang dalam arti materiil, yaitu bagian dari peraturan perundang-undangan. Karena peraturan perundang-undangan mempunyai sifat abstrak dan mengikat secara umum, maka peraturan-perundang-undangan lazim disebut bercirikan abstrak-umum atau umum abstrak.

#### **E. Orisinalitas Penelitian**

1. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Arry Novita Husna, yang memfokuskan pembahasan terkait dengan Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pembentukan Perda Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta periode 2014-2016. Penulis memfokuskan terkait peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Istimewa Yogyakarta 2014-2016 yang mana menyangkut fungsi legislasi DPRD, faktor yang mendukung dan menghambat pelaksanaan fungsi legislasi DPRD.
2. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Ahmad Matori Azzam Lubis, yang memfokuskan pembahasan terkait dengan Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Istimewa (Raperdais) Pertanahan. Yang

---

<sup>22</sup> Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, cet.pertama, Ind Hill-Co, 1992, hlm. 3

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm 35.

memfokukan kepada rancangan peraturan daerah istimewa (raperdais) pertanahan keistimewaan yang dimana dilihat dari perintah langsung dari undang-undang.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian yang dilakukan merupakan penelitian yang bersifat hukum empiris yang dengan kata lain adalah jenis penelitian hukum sosiologis dan dapat disebut pula dengan penelitian lapangan.

### **2. Objek Penelitian**

Objek penelitian yang menjadi kajian ialah Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 15 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.

### **3. Subjek penelitian**

a. Kepala bagian Perundang-undangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta

b. Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta

### **4. Sumber Data Penelitian**

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data primer, data primer adalah data yang diperoleh dari subjek penelitian dan/atau lokasi penelitian. Subjek data sekunder terdiri dari :

a. Bahan Hukum Primer : Peraturan Perundang-Undangan, terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945
  - 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
  - 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
  - 4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
  - 5) Rancangan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta tentang Tata Tertib Nomor 1 Tahun 2018
    - b. Bahan Hukum Sekunder dalam penelitian ini meliputi sumber hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan bahan hukum primer tersebut.
5. Teknik pengumpulan data
- a. Teknik pengumpulan data primer melalui observasi, dan wawancara dengan subjek penelitian.
  - b. Teknik pengumpulan data sekunder melalui studi kepustakaan dan studi dokumen.

## 6. Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan oleh peneliti adalah analisis data kualitatif meliputi kegiatan pengklasifikasi data, *editing*, penyajian hasil analisis dalam bentuk narasi dan pengambilan kesimpulan.

#### 7. Pendekatan penelitian

Pendekatan penelitian yang akan digunakan adalah dengan pendekatan Perundang-undangan yang merupakan penelitian dengan mengutamakan bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan sebagai acuan dasar dalam melakukan penelitian.

#### G. Sistematika Penulisan

Penelitian ini dibagi dalam empat bab, yang terdiri dari beberapa sub bab:

1. Bab I (Pendahuluan) merupakan kerangka pikir yang menjawab mengapa penelitian ini disusun, teori-teori apa yang digunakan serta bagaimana penelitian ini disusun hingga mencapai kesimpulan. Dalam bab ini terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, orisinalitas penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.
2. Bab II (Tinjauan Tentang Demokrasi, Lembaga Perwakilan, Teori Legislasi) merupakan penjelasan secara mendalam mengenai teori-teori yang berhubungan dengan masalah dalam penelitian ini. Dari paparan ini diharapkan dapat mengantarkan peneliti pada penyelesaian terhadap pokok persoalan yang menjadi fokus penelitian.

3. Bab III (Hasil Penelitian dan Pembahasan) Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 15 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat dan kendala-kendala yang di hadapi dalam Pembentukan Peraturan Daerah.
4. Bab IV (Penutup) berisi kesimpulan jawaban atas permasalahan yang menjadi objek penelitian setelah dilakukanya pembahasan oleh peneliti dan saran berupa rekomendasi terhadap hasil kesimpulan dalam skripsi dari peneliti atas penelitian ini.

