

BAB II

**TINJAUAN UMUM MENGENAI TEORI OTONOMI DAERAH, TEORI
LEMBAGA PERWAKILAN, DAN TEORI PEMBENTUKAN
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

A. Tinjauan Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *astos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwelgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat Perda-perda), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri).²⁴

Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila. *Pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervise dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem

²⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 83

hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi gerak otonomi daerah.

Otonomi luas biasa bertolak dari prinsip semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya.²⁵

Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan. Daerah otonom selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat.

Urusan wajib menjadi kewenangan daerah untuk Kabupaten/Kota merupakan urusan yang berkala Kota/Kabupaten meliputi:

- a) Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b) Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;
- c) Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d) Penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e) penyelenggaraan pendidikan;
- f) Penanggulangan masalah sosial;
- g) Pelaaanan bidang ketenagakerjaan;
- h) Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;
- i) Urusan amanat lain yang diamanatkan oleh Peraturan Perundang-Undangan.²⁶

²⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum, Yogyakarta, 2005, hlm. 37

²⁶ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 14

Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 Ayat (2) menegaskan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh Pemerintahan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantu dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai mana di maksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.²⁷

Setelah itu di keluarkan dengan perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Pada sistem pemerintahan daerah terdapat pembagian dua kekuasaan, yaitu DPRD sebagai badan Legislatif dan Pemerintahan Daerah/Kepala Daerah sebagai Eksekutif.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan pemerintahan Daerah memiliki tanggung jawab yang sama dalam mewujudkan Pemerintahan Daerah yang berdayaguna dan berhasil guna, serta transparan dan akuntabel dalam rangka memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat guna terjaminnya produktivitas dan kesejahteraan masyarakat didaerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disebut DPRD adalah Badan Legislatif Daerah Propinsi, Kabupaten, dan Kota. DPRD merupakan Lembaga perwakilan rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai Lembaga Pemerintahan Daerah. DPRD adalah Lembaga Legislatif yang mempunyai hak budget (hak untuk menetapkan anggaran sekaligus melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan APBD).

²⁷ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 2

Untuk mewujudkan keberhasilan otonomi daerah sangat tergantung kepada pemerintah daerah, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat daerah, kepala daerah dan perangkat daerah serta masyarakat untuk bekerja keras, trampil, disiplin, dan berperilaku baik dan atau sesuai dengan nilai, Norma, serta ketentuan peraturan perundangan yang berlaku dengan memperhatikan prasarana dan sarana serta dana/pembiayaan yang terbatas secara efisien, efektif, dan professional.²⁸

Pemerintah daerah menurut Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.²⁹

Pemerintahan daerah adalah kepala daerah yang di pimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Keberadaan dan berfungsinya lembaga perwakilan, baik dipusat maupun di daerah, dari suatu negara yang menyatakan diri sebagai negara demokrasi konstitusional sering dijadikan oleh para ahli sebagai ukuran dari kadar demokrasi yang dilaksanakan dalam negara tersebut.

Sebagai akibat perkembangan kehidupan bernegara yang semakin kompleks, serta warga negaranya yang semakin banyak dan beragam maka dibeberapa negara

²⁸ H.A.W. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT Grafindo Persada, Jakarta, 2007 hlm. 23

²⁹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

kesatuan telah dilaksanakan asas dekonsentrasi dan desentralisasi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang kemudian melahirkan daerah-daerah otonom. Seperti pendapat Ridwan HR yang mengemukakan bahwa dalam negara yang berbentuk kesatuan, ada dua kemungkinan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, yaitu sentralisasi atau desentralisasi. Penyelenggaraan pemerintahan secara sentralisasi berarti seluruh bidang-bidang pemerintahan diselenggarakan oleh pemerintah pusat, sedangkan dengan desentralisasi berarti penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan tidak hanya dijalankan oleh pemerintah pusat, tetapi juga oleh satuan pemerintah daerah, yang umumnya bertumpuh pada prinsip otonom, yaitu “vrijheid en zelfstandingheid” kebebasan dan kemandirian daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah.³⁰ Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia sebagaimana diatur dalam ketentuan pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu berdasarkan pada asas otonomi dan tugas pembantuan.

Sebagai konsekuensi sistem desentralisasi, tidak semua urusan pemerintahan diselenggarakan sendiri oleh pemerintah pusat. Berbagai urusan pemerintahan dapat diserahkan atau dilaksanakan atas bantuan-bantuan satuan pemerintahan yang lebih rendah dalam bentuk otonomi atau tugas pembantuan (*medebewind*).³¹ Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, menjadi urusan rumah tangga daerah. Dan terhadap urusan yang diserahkan itu, daerah mempunyai kebebasan (*vrijheid*) untuk mengatur dan mengurus sendiri dengan pengawasan

³⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hlm. 18

³¹ Philipus M.Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gajah Mada Press, Yogyakarta, 2008, hlm. 80

dari pemerintah pusat atau satuan pemerintahan yang lebih tinggi ingkatannya dari daerah yang bersangkutan.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas- luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.³²

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan, jauh dari praktik-praktik korupsi, kolusi, nepotisme serta adanya perimbangan antara keuangan pemerintah pusat dan daerah.³³ Dengan demikian prinsip otonomi daerah adalah sebagai berikut:

1) Prinsip Otonomi Luas

Yang dimaksud otonomi luas adalah kepala daerah diberikan tugas, wewenang, hak, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Di samping itu, daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu, dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah, dan tujuan pemberian otonomi daerah itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah.

2) Prinsip Otonomi Nyata

Yang dimaksud prinsip otonomi nyata adalah suatu tugas, wewenang dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing.

³² H.A.W. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia dalam rangka sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, PT Raja Grafindo, Jakarta, 2007, hlm. 133

³³ *Ibid.*, hlm.7-8

3) Prinsip Otonomi yang Bertanggungjawab

Yang dimaksud dengan prinsip otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.³⁴

2. Konsep Otonomi Daerah

Istilah otonomi daerah mempunyai banyak arti yang kemudian sering menimbulkan berbagai interpretasi. Otonomi daerah dapat juga iartikan sebagai kewenangan yang melekat pada suatu organisasi atau unit rganisasi untuk mengembangkan fungsi-fungsi tertentu.

Berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 1 angka 6 definisi otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut pendapat yang dikemukakan Bagir Manan bahwa, hakekat otonomi daerah adalah kemandirian, walaupun bukan untuk kebebasan sebagai sebuah satuan yang merdeka.³⁵

Pada hakikatnya otonomi daerah memberikan ruang gerak secukupnya bagi pemerintah daerah untuk mengelola daerahnya sendiri agar lebih berdaya, mampu bersaing dalam kerjasama, dan profesional terutama dalam menjalankan pemerintah daerah dan mengelola sumber daya serta potensi yang dimiliki daerah tersebut.

³⁴ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Seca Langsung*, PT Raja Grafindo, Jakarta, 2007, hlm. 5

³⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 27

Menurut Zainal Arifin prinsip otonomi diberikan seluas- luasnya, yang bermakna bahwa daerah diberikan wewenang untuk mengurus sendiri urusan-urusan yang menjadi wewenang daerah. Akan tetapi, pelaksanaan urusan-urusan tersebut adalah tetap dalam kerang Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini sesuai dengan konsep dan arti dari otonomi itu sendiri yaitu kemandirian dan kebebasan, bukan kemerdekaan.³⁶

Prinsip negara kesatuan yang bersifat *eenheidstaat* yaitu bahwa hanya satu pemegang kedaulatan tertinggi dalam satu negara yaitu pemerintah pusat, sehingga pada hakikatnya semua urusan menjadi hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah pusat.

Tetapi melalui desentralisasi atau otonomi pemerintah melimpahkan sebagian wewenang untuk diurus pemerintah daerah dalam rangka untuk memberikan kesempatan kepada daerah untuk ikut berperan serta dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan lebih menekankan pada koordinasi, pengawasan serta pembinaan yang merupakan konsekuensi dianutnya bentuk negara kesatuan.³⁷

Keberadaan pemerintahan daerah secara tegas dijamin dan diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara tegas menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas

³⁶ Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah*, Refika Aditama, Surabaya, 2013, hlm. 23

³⁷ *Ibid.*, hlm. 23

daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dari pengertian tersebut ada beberapa kata kunci yang perlu dipahami, yaitu:

- 1) Penyelenggaraan urusan pemerintahan Urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah mencakup semua urusan pemerintahan kecuali beberapa urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, yaitu kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta agama.
- 2) Pemerintah daerah dan DPRD Pemerintah daerah dan DPRD merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang mempunyai kedudukan yang sejajar. Sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, Pemerintah Daerah berkedudukan sebagai lembaga eksekutif di daerah yang terdiri atas kepala daerah/wakil kepala daerah dan perangkat daerah, sedangkan DPRD berkedudukan sebagai lembaga legislatif di daerah yang anggotanya dipilih

melalui pemilihan umum. Pemerintahan daerah memiliki dua tingkatan, yaitu:

- a. Pemerintahan daerah provinsi dilaksanakan oleh pemerintah daerah provinsi (Gubernur/Wakil Gubernur dan perangkat daerah provinsi) dan DPRD Provinsi
- b. Pemerintahan daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota (Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota dan perangkat daerah kabupaten/kota) dan DPRD Kabupaten/Kota.

3. Otonomi Dalam Ketatanegaraan Islam

a. Prinsip Pemerintahan dalam Islam

Menurut Khumaini, pemerintahan Islam bersifat konstitusional dalam arti bahwa penguasa tunduk pada serangkaian persyaratan dalam pemerintahan dan dalam mengatur negara yaitu persyaratan yang ditetapkan al-Qur'aN dan Sunah Nabi SAW. Hukum dan ajaran Islam itulah yang harus dijalankan, karena pemerintahan islam dikatakan sebagai pemerintahan hukum Allah dan manusia.³⁸

Pemerintah merupakan suatu aspek penting dalam keberlangsungan suatu negara untuk melakukan urusan-urusan kenegaraan. Suatu pemerintahan berfungsi sebagai alat untuk melakukan urusan-urusan pemerintahan kenegaraan. Negara dengan kekuasaan yang melekat di dalamnya berarti memiliki kemampuan, kekuatan, dan kewenangan untuk mempengaruhi bahkan untuk memaksa warga negara untuk patuh. Kekuasaan negara yang melekat pada negara ini selanjutnya dijalankan oleh pemerintah. Lalu bagaimana sejarah islam memandang untuk

³⁸ Ayyatullah Ruhullah Aziz, *Islam Politik Pro-Kontra*, Pustaka Firdaus, Jakarta, 1993, hlm. 100

mengatur masalah negara dan pemerintahan ?³⁹sejarah islam mengatakan bahwa mayoritas kaum Muslimin meyakini bahwa dalam Islam yang dibawa Nabi Muhammad SAW merupakan ajaran yang lengkap dan sempurna yang mengatur dan mencakup semua dimensi kehidupan manusia di manapun dan kapanpun.

Sejarah menunjukkan bahwa Nabi Muhammad SAW ketika di Madinah telah membuat Piagam Madinah, dalam piagam itu tertulis bahwa Nabi Muhammad SAW diangkat sebagai pimpinan mereka yang bertujuan sebagai aturan main kehidupan masyarakat Madinah yang pliralistik sehingga tercipta masyarakat yang teratur.

“para yuris muslim menciptakan *taufiq* dan *taghayyur* atau *ghair ma'qulat al ma'na* dan *ma'qulat al ma'na*. secara umum kaidah pertama berada dalam lingkup ibadah ritual (*mahdhah*), sedangkan yang kedua dalam bidang ibadah sosial (*ghair mahdhah*) atau *mu'amalah*. Melalui pembagian in kemudian lahir kaidah, “Prinsip dalam ibadah adalah batal sampai tgak dalil yang memerintahkan’ dan “Prinsip dalam mu'amalah atau adat adalah sah sampai tegak dalil yang membatalkan atau mengharamkan”⁴⁰

Bidang politik atau masalah negara dan pemerintahan merupakan persoalan yang terkait dengan adanya perubahan dan perkembangan atau termasuk sebagai bagian dari *mu'amalah*. Pada bidang ini al-Qur'an tidak mengatur secara rinci dan hanya disebutkan prinsip-prinsip umum mengenai masalah negara dan pemerintahan⁴¹

³⁹ Ridwan HR, *Fiqih Politik Gagasan, Harapan dan Kenyataan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 5

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 9

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 11

Sepanjang sejarah pemerintahan Islam ditemukan ketidaksamaan implementasi hal-hal yang bersifat teknis, sistem suksesi, kemunculan lembaga-lembaga baru bersamaan dengan lenyapnya kelembagaan lama sesuai dengan kebutuhan pragmatis, dan sebagainya. Dalam hal ini mempertegas proposisi di atas bahwa Al-Qur'an dan Hadis Nabi hanya menyebutkan prinsip-prinsip penyelenggaraan kehidupan negara dan pemerintahan dan memberikan keleluasaan bagi umat Islam untuk menciptakan model dan sistem negara dalam pemerintahan sesuai dengan situasi dan kondisi yang dihadapi umat Islam.

Prinsip-prinsip pokok Piagam Madinah sebagaimana dicontohkan dan dipraktikkan oleh Rasulullah saw, merupakan sistem politik dan bentuk pemerintahan yang harus di pedomin oleh umat Muslim. Sistem tersebut sesungguhnya merupakan prinsip-prinsip ajaran umum dalam menjalankan suatu roda pemerintahan. Pada persoalan mekanisme dan bentuk yang diinginkan oleh umat Islam dalam konteks kehidupan umat Islam selanjutnya, tidak ada acuan normatif yang ditetapkan dalam al-Qur'an dan Hadis.

Hal ini menyebabkan beragamnya sistem maupun bentuk politik umat Islam, disesuaikan dengan kebutuhan dan konteks zamannya. Intisari yang tetap dan perlu diambil dari prinsip umum di atas; dalam menjalankan pemerintahan adalah hubungan demokratis antara umat dan negara. Prinsip-prinsip Piagam Madinah yang sangat relevan untuk diterapkan dalam konteks adalah menyangkut egalitarianisme, penghargaan kepada orang berdasarkan prestasi (bukan prestise seperti keturunan, kesukuan, ras dan lain-lain), keterbukaan partisipasi seluruh

anggota masyarakat, dan penentuan kepemimpinan melalui pemilihan umum, bukan berdasarkan keturunan⁴² persoalan suatu negara, yaitu:

1. إِيْهُمْ أُمَّةٌ وَاحِدَةٌ مِّنْ دُونِ النَّاسِ.

1. Sesungguhnya mereka satu umat, lain dari (komunitas) manusia yang lain.

Pasal 1 Piagam Madinah menyatakan bahwa mukminin-muslimin merupakan satu *ummah* (umat) yang berbeda dari manusia lain. Kata *umat* digunakan untuk menyebutkan populasi orang-orang yang telah masuk islam, tanpa melihat suku, asal-usul, ras, kedudukan, dan sebagainya.

Dalam al-Qur'an kata '*ummah* dan jamaknya '*ummah* disebutkan sebanyak 64 kali, 52 kali diantaranya disebut dalam bentuk tunggal (mufrad) dan digunakan untuk berbagai pengertian. Dari jumlah itu, sebagian besar termasuk ke dalam ayat-ayat Makiyyah. Adapun dalam ayat-ayat Madaniyah hanya 17 kali kata '*ummah* disebutkan al-Qur'an. Hampir semua kata '*ummah* dalam ayat-ayat Makkiyah berarti bangsa, bagian dari bangsa atau generasi dalam sejarah. Selain untuk pengertian tersebut, kata '*ummah* juga bermakna kelompok, agama (tauhid), waktu yang panjang, kaum, pemimpin, pemimpin, orang-orang kafir, dan manusia seluruhnya. Menurut Quraish shihab yang dikutip dalam Muhammad Iqbal, dalam kata '*ummah* terselip makna-makna yang cukup dalam. '*Ummah* mengandung arti gerak dinamis, arah, waktu, jalan yang jelas serta gaya dan cara hidup. Ini berarti

⁴² J. Suyuti Pulungan, *Prinsip-Prinsip Pemerintahan dalam Piagam Madinah ditinjau dari Pandangan al-Quran*, Raja Grafindo, Jakarta, 1994, hlm.121

bahwa unuk menuju suatu arah, harus jalannya, serta harus bergerak maju dengan gaya dan cara tertentu, pada saat yang sama untuk mencapainya.⁴³

Dari ayat-ayat al-Qur'an dan Piagam Madinah di atas dapat dicatat beberapa ciri esensi yang menggambarkan 'ummah (Islam). Pertama, 'ummah memiliki kepercayaan kepada Allah swt dan keyakinan kepada Nabi Muhammad saw sebagai nabi terakhir, memiliki kitab yang satu (al-Qur'an) dan bentuk pengabdian yang satu kepada Allah swt dan arah kiblat yang satu pula (Ka'bah). Mereka mengikuti Syariat yang diturunkan Allah swt melalui Nabi Muhammad saw. Pendek kata, anggota 'ummah diikat oleh Islam. Ini yang membedakan mereka dengan kelompok-kelompok lainnya.

Kedua, Islam yang memberikan identitas pada 'ummah mengajarkan semangat universal. al-Qur'an menjelaskan bahwa manusia seluruhnya adalah sama. Tidak pada perbedaan manusia atau kelompok dengan manusia atau kelompok lainnya, kecuali ketakwaan (QS al-Hujurāt/49:13). Karenanya, Islam tidak mengakui kasta, kelas sosial atau warna kulit sebagai pembeda manusia. Konsekuensinya, universalitas Islam ini menolak pembatasan-pembatasan umatnya berdasarkan suku, kelompok komunitas, dan batas-batas wilayah.

Ketiga, karena umat Islam bersifat universal, maka secara alamiah umat Islam juga bersifat organik. Kesatuan organik ini diikat oleh semangat persaudaraan seiman, sebagaimana dalam QS al-Hujurāt/49:10. Persaudaraan dalam Islam tidak

⁴³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyashah: Konteksual Doktrin Politik Islam*, Prenadamedia Grop, Jakarta, 2014, hlm. 208

berdasarkan hubungan-hubungan primordial seperti kekeluargaan, darah, dan keturunan.⁴⁴

Sepanjang sejarah pemerintahan Islam ditemukan ketidaksamaan implementasi hal-hal yang bersifat teknis, sistem suksesi, kemunculan lembaga-lembaga baru bersamaan dengan lenyapnya kelembagaan lama sesuai dengan kebutuhan pragmatis, dan sebagainya. Hal ini mempertegas proposisi di atas bahwa Al-Qur'an dan Hadis'Hadis Nabi hanya menyebutkan prinsip-prinsip penyelenggaraan kehidupan negara dan pemerintahan dan memberikan keleluasaan bagi umat Islam untuk menciptakan model dan sistem negara dalam pemerintahan sesuai dengan situasi dan kondisi yang dihadapi umat Islam. Berikut merupakan prinsip-prinsip pemerintahan dalam Islam, yaitu :

1. Prinsip Kekuasaan sebagai Amanah

Dalam ajaran Islam kekuasaan mutlak hanya miliki Allah semata-mata seperti disebutkan dalam QS: 57:5 "*Kepunyaan Allah kerajaan langit dan bumi. Dan kepada Allah-lah segala urusan dikembalikan*", juga dala QS:

67:1 disebutkan; "*Maha suci Allah yang di tangan-Nyalah segala kerajaan, dan dia Maha Kuasa atas segala sesuatu*". Masih ada beberapa ayat al-Qur'an yang menegaskan tentang kekuasaan Allah ini misalnya pada QS:12:40, 3:154, 25:2, 5:17, dan lain-lain.

Negara dalam hal ini merupakan milik Allah beserta kedaulatannya, sedangkan manusia adalah khalifah Allah. Secara literal, khalifah berasal

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 209

Terjemah Arti: Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya. Musyawarah merupakan kewajiban bagi pemerintah atau orang yang memiliki tanggung jawab di tengah masyarakat atau keluarga.⁴⁶

Secara *iughawi*, musyawarah diartikan sebagai saling memberi Isyarat tentang kebenaran dan kebaikan. Esensi musyawarah adalah pemberian kesempatan kepada anggota masyarakat yang memiliki kemampuan untuk hak berpartisipasi dalam pembuatan keputusan yang mengikat, baik dalam bentuk aturan-aturan hukum maupun kebijaksanaan politik.⁴⁷ Menurut Abdul Qadir Abu Faris, musyawarah adalah membolak balik berbagai pendapat yang berbeda-beda dan berbagai aspek pemikiran yang mengenai berbagai hal, untuk dipertimbangkan.

3. Prinsip Perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia.

Dalam ajaran islam, bentuk perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia ini bertumpu pada tujuan diturunkannya syari'at Islam, yaitu untuk melindungi dan memelihara kepentingan hidup manusia baik materiil

⁴⁶ Muhammad Abdul Qadis Abu Faris, *Nidham al-siyasi di al-Islam*, hlm. 89

⁴⁷ Muhammad al-Bahy, *al-Daulah min taujib al-Quran dan al-Karim*, Maktabah Wahbah, Cairo, 1980, hlm.309.

maupu spiritual, individual, dan sosial. Berdasarkan alhi ushul fiqh ditemukan bahwa Allah telah menurunkan syari'at Islam dengan beberapa tujuan (*maqashid al-tasyri'*) yang secara garis besar terdiri dari tiga halm yakni pertama *dharuriat* (tujuan pokok), yaitu hal hal penting yang harus dipenuhi untuk kelangsungan hidup manusia. Kedua *hajiyyat* (tujuan sekunder), yaitu hal-hal yang dibutuhkan oleh manusia untuk mendapatkan kelapangan dan kemudahan di dunia. Dan ketiga *tahsiniyat* (tujuan tersier), yaitu hal-hal pelengkap yang terdiri dai akhlak yang baik.⁴⁸

4. Prinsip Ketaatan Rakyat

Seluruh rakyat dalam suatu negara wajib mentaati pemerintahan sesuai dengan perintah Allah dalam QS:4:59'

"Hai orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlain pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudiam. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya"

Berdasarkan ajaran islam, Allah diyakini sebagai pemegang kekuasaan atau kedaulatan mutlak, sedangkan pemerintah atau pemegang otoritas dalam suatu negara itu kekuasaannya bersifat relative. Dalam QS:4:59 tersebut di atas tampak bahwa perintah taat kepada ulil amri itu diletakkan sesudah perintah taat kepada Allah dan Rasul-Nya.

⁴⁸ Yusuf al-Qardhawi, *Ijtihad dalam Syari'at Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, 1987, hlm. 53

Hal ini mengisyaratkan bahwa ketaatan kepada pemerintah itu wajib apabila pemerintah itu taat kepada Allah dan Rasulnya atau ketika pemerintah itu menetapkan hukum dengan adil di antara manusia. Akan tetapi apabila jika pemerintahan itu zalim dan aniaya, maka rakyat tidak wajib mentaati karena kezaliman adalah bukti ketidaktaatan kepada Allah dan Rasulullah.

1. Konsep Pemerintahan dari *Baldatun Thayyibatun wa Rabbun Gofurun*

Berdasarkan firman Allah sw dalam QS:Saba'/34:15

لَقَدْ كَانَ لِسَبَإٍ فِي مَسْكَنِهِمْ آيَةٌ جَنَّاتٍ
عَنْ يَمِينٍ وَشِمَالٍ كُلُوا مِنْ رِزْقِ رَبِّكُمْ
وَاشْكُرُوا لَهُ بَلْدَةٌ طَيِّبَةٌ وَرَبٌّ غَفُورٌ

Terjemahnya :

“Sesungguhnya bagi kaum Saba' ada tanda (kekuasaan Tuhan) di tempat kediaman mereka yaitu dua buah kebun di sebelah kanan dan di sebelah kiri. (kepada mereka dikatakan): "Makanlah olehmu dari rezki yang (dianugerahkan) Tuhanmu dan bersyukurlah kamu kepada-Nya. (Negerimu) adalah negeri yang baik dan (Tuhanmu) adalah Tuhan yang Maha Pengampun”

Baldatun thayyibatun dalam ayat tersebut diartikan dengan negeri atau daerah yang baik. Kata *baldatun* berasal dari kata *balad* secara bahasa biasa diterjemahkan dengan tempat sekumpulan manusia hidup. *Balad* dengan segala perubahannya terulang dalam al-Qur'an sebanyak 19 kali. Semuanya mengacu kepada tempat atau wilayah, khususnya Mekkah.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa *baldatun thayyiban* berarti tempat atau negeri yang baik.

Kata *saba'* dapat berarti wilayah / negeri sebagaimana yang ditunjuk oleh QS an-Naml, dan dapat juga berarti kaum dan itulah yang dimaksud oleh ayat ini . Kerajaan Saba' berdiri pada abad VIII SM, pengaruh kekuasaannya mencakup Ethiopia dan salah satu negeri yang sangat terkenal ketika itu yaitu Ma'rib dengan bendungannya yang sangat besar.⁴⁹

Kata *thayyibah* terambil dari kata yaitu sesuatu yang sesuai, baik dan menyenangkan bagi subyeknya. Negeri yang baik antara lain adalah yang aman sentosa, melimpahkan rezekinya dapat diperolehnya secara mudah oleh penduduknya, serta terjalin pula hubungan harmonis kesatuan dan persatuan antar anggota masyarakatnya. Firman-Nya *baldatun thayyibatun wa rabbun gofurun* atau negeri yang baik dan Tuhan Maha Pengampun, memberi isyarat bahwa satu masyarakat tidak dapat luput dari dosa dan kedurhakaan. Seandainya tidak demikian, maka tidaklah ada arti penyebutan kalimat *rabbun gofurun* atau Tuhan Maha Esa.

⁴⁹ M. Quraish Shihab, *Tafsir Al-Mishbah: Pesan, Kesan, dan Keserasian Al-Qur'an*, Lentera Hati, Jakarta, 2002, hlm. 363

B. Teori Lembaga Perwakilan

1. Definisi Lembaga Perwakilan

Latar belakang munculnya lembaga perwakilan dikarenakan luasnya wilayah suatu negara, bertambahnya jumlah penduduk dan bertambah rumitnya masalah-masalah kenegaraan. Karena latar belakang tersebut muncul suatu gagasan dari demokrasi tidak langsung melalui lembaga-lembaga perwakilan, yang sebutannya dan juga jenisnya tidak sama di semua negara, dan sering disebut parlemen atau kadang-kadang disebut Dewan Perwakilan Rakyat, akan tetapi parlemen ini lahir karena suatu kelicikan dari sistem feodal bukan karena ide demokrasi itu sendiri.⁵⁰

Secara terminologi banyak peristilahan yang digunakan oleh berbagai negara untuk menamakan lembaga perwakilannya. Lembaga perwakilan dapat dikatakan sebagai parlemen yang berasal dari bahasa Prancis yakni *parler* (berbicara). Lembaga perwakilan secara fungsional juga diistilahkan sebagai legislatif yang berasal dari kata *legislate* dengan fokus pada fungsinya dalam membuat undang-undang, dan ada pula yang menggunakan istilah *assembly* yang berarti berkumpul (untuk membicarakan masalah publik).⁵¹

2. Konsep Lembaga Perwakilan

Pada dasarnya teori lembaga perwakilan sangat erat hubungannya dengan prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi. Dalam zaman modern kekuasaan rakyat

⁵⁰ Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum Di Indonesia*, cet.pertama. Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hlm. 79

⁵¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2009, hlm. 315

tidak lagi dilaksanakan secara langsung, tetapi disalurkan melalui lembaga perwakilan yang merupakan wujud realisasi sistem demokrasi tidak langsung. Ada tiga karakter atau sifat khas dari lembaga perwakilan, yaitu terdiri atas:⁵²

a. Perwakilan Politik

Dalam perwakilan politik, para anggota badan perwakilan rakyat direkrut atau dicalonkan oleh partai politik melalui pemilihan umum. Kelemahan dari perwakilan politik ini adalah biasanya anggota-anggota yang terpilih hanya mereka yang memiliki popularitas dalam bidang politik dan tidak memiliki keahlian dalam bidang pemerintahan.

b. Perwakilan Fungsional

Dalam perwakilan fungsional, para anggotanya direkrut berdasarkan kepangkatan menurut fungsi, pekerjaan, jabatan atau keahlian.

c. Perwakilan Daerah

Perwakilan ini biasa berlaku dalam sebuah negara berbentuk negara federal atau negara kesatuan yang wilayahnya luas, dimana para anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Dengan adanya tiga karakter tersebut, tentu akan membawa konsekuensi terhadap arti dan kedudukan yang berbeda terhadap orang yang mewakili dengan yang diwakilinya. Apabila si wakil mewakili kelompok kepentingan dan daerah, maka jelas bahwa si wakil keberadaannya adalah sebagai “utusan”. Apabila si wakil merupakan perwakilan politik maka ia harus tunduk pada keinginan partai politik yang mengutusinya. Sebaliknya, jika posisi si wakil sebagai orang yang mewakili rakyat atas dasar pemilihan umum, jelas keberadaannya adalah sebagai “wakil”, dengan konsekuensi si wakil harus bertanggung jawab kepada para pemilihnya.

Tanggung jawab tersebut dilakukan dengan jalan mengambil sendiri kebijakan-kebijaksanaan yang dapat membawa manfaat bagi rakyat yang diwakili. Dengan demikian, para wakil mempunyai kewajiban kepada rakyat.

⁵² I Dewa Gede Atmadja, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 101.

Pertama, senantiasa berpartisipasi dalam setiap pembahasan dan kontrol politik terhadap kebijaksanaan nasional. Kedua, memberikan informasi kepada rakyat tentang segala aktifitasnya. Ketiga, memberi bantuan dan nasihat yang dibutuhkan rakyat.⁵³

C. Fungsi Lembaga Perwakilan

Lembaga Perwakilan yang disebut Parlemen umumnya mempunyai 3 (tiga) fungsi, yaitu :

- 1) Fungsi perundang-undangan, yaitu fungsi perundang-undangan disini adalah membentuk :
 - a) Undang-undang biasa seperti UU pemliu, UU pajak dan sebagainya;
 - b) Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
 - c) Ratifikasi terhadap perjanjian dengan luar negeri.
- 2) Fungsi pengawasan adalah fungsi yang dijalankan oleh Parlemen untuk mengawasi eksekutif, agar berfungsi menurut Undang-undang yang dibentuk oleh parlemen. Untuk melaksanakan fungsi ini parlemen diberi beberapa hal antara lain :
 1. Hak bertanya;
 2. Interpelasi (minta keterangan);
 3. Angket (mengadakan penyelidikan);
 4. Mosi;
 5. Amandemen (mengadakan perubahan).

⁵³ I Gede Pantja Astawa, *Hak Angket Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi Doktor Ilmu Hukum, Unpad, Bandung, 2000, hlm. 22., dalam Edy Purnama, *Op. Cit.*, hlm. 68-69.

- 3) Sarana pendidikan politik / fungsi atau peranan edukatif yaitu dalam pendidikan politik. Melalui pembahasan-pembahasan kebijaksanaan perwakilan di DPR, atau dimuat dan diulas oleh media massa, rakyat mengikuti persoalan yang menyangkut kepentingan umum⁵⁴.

Adapun fungsi lembaga negara menurut Jimly Asshidiqie. Fungsi lembaga perwakilan itu sendiri ada 3, yaitu:

- a. Fungsi legislasi

Cabang kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara, pertama-tama adalah untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh sebab itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif. Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu (i) pengaturan yang dapat mengurangi hak kebebasan warga negara, (ii) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, dan (iii) pengaturan mengenai pengeluaran- pengeluaran oleh penyelenggara negara.⁵⁵ Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantara wakil-wakil mereka di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 89

⁵⁵ Jimly Asshadiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Ctk. Pertama, Konstitusi Press, Jakarta 2006., hlm. 32

Dalam kata “legislasi” berasal dari bahasa Inggris “*legislation*” yang berarti Perundang-Undangan dan Pembuatan Undang-undang. Fungsi legislasi adalah fungsi membuat undang-undang. Sebuah fungsi untuk membentuk undang-undang, legislasi merupakan proses.

Oleh karena itu, yang biasa disebut sebagai fungsi pertama lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi legislasi atau pengaturan, ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. Kewenangan ini utamanya hanya dapat dilakukan sepanjang rakyat sendiri menyetujui untuk diikat dengan norma hukum.

b. Fungsi pengawasan

Pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, dan pengaturan-pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggaraan negara, perlu dikontrol dengan sebaik-baiknya oleh rakyat sendiri. Jika pengaturan mengenai ketiga hal itu tidak di kontrol sendiri oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di parlemen, maka kekuasaan di tangan pemerintah dapat terjerumus ke dalam kecenderungan alamiahnya sendiri untuk menjadi sewenang-wenang. Lembaga perwakilan rakyat diberikan kewenangan untuk melakukan kontrol dalam tiga hal itu, yaitu: (i) kontrol atas pemerintahan (*control of executive*); (ii)

kontrol atas pengeluaran (*control of expenditure*); dan (iii) kontrol atas pemungutan pajak (*control of taxation*).⁵⁶

Secara teoritis jika dirinci, fungsi-fungsi kontrol atau pengawasan oleh parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat dapat pula dibedakan, yaitu:

- a) Pengawasan terhadap penentuan kebijakan;
- b) Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan;
- c) Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara;
- d) Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara;
- e) Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan; dan
- f) Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat public dalam bentuk persetujuan atau penolakan, ataupun dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR.

Fungsi pengawasan inilah sebenarnya lebih utama daripada fungsi legislasi. Fungsi kontrol tidak saja berkenaan dengan kinerja pemerintah dalam melaksanakan ketentuan undang-undang ataupun kebijakan yang telah ditentukan, melainkan juga berkaitan dengan penentuan anggaran dan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara yang telah ditetapkan. Oleh sebab itu, dalam fungsi pengawasan sudah terkandung pula pengertian fungsi anggaran.

c. Fungsi Perwakilan

Fungsi parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok sebenarnya adalah fungsi representasi atau perwakilan itu sendiri. Lembaga perwakilan tanpa representasi tentulah tidak bermakna sama sekali. Dalam rangka pelebagaan fungsi representasi itu, dikenal pula

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 36

adanya tiga sistem perwakilan yang dipraktikkan di berbagai negara demokrasi. Ketiga fungsi itu adalah.⁵⁷

- a) Sistem perwakilan politik
Sistem ini menghasilkan wakil-wakil politik, misalnya seperti Dewan Perwakilan Rakyat yang berasal dari partai politik
- b) Sistem perwakilan territorial
Sistem ini menghasilkan wakil-wakil daerah, misalnya seperti Dewan Perwakilan Daerah (DPD) atau Senar yang merupakan wakil-wakil berasal dari tiap-tiap provinsi.
- c) Sistem perwakilan fungsional
Sistem ini menghasilkan wakil-wakil golongan fungsional.

Dianutnya ketiga sistem tersebut, menentukan bentuk dan struktur pelebagaan sistem perwakilan itu di setiap negara. Pilihan sistem perwakilan itu selalu tercermin dalam struktur kelembagaan parlemen yang dianut di suatu negara. Pada umumnya, di setiap negara dianut salah satu atau paling banyak dua dari ketiga sistem tersebut secara bersamaan.⁵⁸

D. Lembaga Perwakilan di Indonesia

Setelah adanya amandemen UUD 1945, teori perwakilan dalam 3 (tiga) badan perwakilan di Indonesia yaitu:⁵⁹

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat

Sejak diproklamkan kemerdekaan Republik Indonesia 17-Agustus-1945 dan ditetapkan berlakunya UUD 1945 pada tanggal 18-Agustus-1945, Panitia persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) menyadari sepenuhnya bahwa lembaga-lembaga perwakilan seperti MPR harus segera dibentuk,

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 40

⁵⁸ *Ibid.*,

⁵⁹ I Dewa Gede Atmadja, *Op. Cit.*, hlm. 102-105.

akan tetapi pada masa itu belum memungkinkan untuk membentuk lembaga perwakilan MPR. Melalui pemilihan umum tahun 1971, 1977, 1982 dan 1987 baru secara rutin dibentuk MPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁶⁰

Setelah adanya amandemen UUD 1945, MPR merupakan gabungan perwakilan politik dan perwakilan daerah, karena keanggotaannya terdiri atas “seluruh anggota DPR” dan “seluruh anggota DPD”. Dilihat dari konstruksi keanggotaannya yang terdiri dari “seluruh anggota DPR” dan “seluruh anggota DPD”, maka MPR merupakan badan perwakilan yang berdiri sendiri. Bandingkan dengan *Congress* di Amerika yang bukan badan perwakilan yang berdiri sendiri, tetapi merupakan “sidang gabungan” (*joint session*), karena keanggotaannya terdiri atas “*Senat*” (wakil negara bagian, yakni 2 orang senator masing-masing negara bagian) dan *House of Representatif* (DPR hasil pemilihan umum federal).

Kewenangan MPR sebagaimana tercantum di dalam konstitusi adalah menetapkan dan mengubah UUD; melantik Presiden dan Wakil Presiden [Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2)]; memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD [Pasal 3 ayat (3) jo. Pasal 7A dan Pasal 7B]; memilih Wakil Presiden dari calon yang diajukan oleh Presiden jika terjadi kekosongan Wakil Presiden [Pasal 8 ayat (2)], memilih Presiden dan Wakil Presiden, apabila keduanya berhalangan tetap [Pasal 8 ayat (3)].

⁶⁰ Bintan R. Saragih, *Op. Cit.*, hlm. 91.

b. Dewan Perwakilan Rakyat

Keanggotaan DPR dicalonkan oleh partai politik yang terverifikasi dengan keputusan KPU, dan dipilih dalam pemilihan umum legislatif, DPR mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

DPR berwenang mengajukan *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MK dengan alasan Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, selain itu DPR berwenang mengusulkan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden setelah ada putusan MK yang menerima permohonan *impeachment* dari DPR.

Wewenang lain yang dimiliki oleh DPR antara lain (i) memberikan persetujuan bersama dengan Presiden atas Undang-Undang (UU); (ii) memberikan persetujuan atas pernyataan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain yang diajukan oleh Presiden; (iii) persetujuan calon hakim agung atas usulan Komisi Yudisial (KY); (iv) persetujuan pengangkatan calon anggota KY; (v) memberikan pertimbangan kepada Presiden atas pengangkatan duta dan penempatan duta negara lain; pemberian amnesti, abolisi, (vi) memilih calon anggota BPK; dan (vii) mengusulkan 3 (tiga) orang calon hakim MK kepada Presiden setelah menguji kepatutan dan kelayakan (*fit and proper test*).

c. Dewan Perwakilan Daerah

Keanggotaan DPD dipilih melalui pemilihan umum legislatif yang merupakan calon perseorangan mewakili setiap provinsi dan diwakili 4 orang anggota, anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

DPD mempunyai kewenangan (i) dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; (ii) ikut membahas RUU yang diusulkannya sesuai dengan kewenangannya; dan (iii) melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU yang menjadi kewenangan DPD untuk mengusulkannya, dan hasil pengawasannya itu disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Mengingat jumlah lembaga perwakilan pasca amandemen UUD 1945 terdiri atas tiga badan yakni MPR, DPR, dan DPD. Dengan demikian, sistem perwakilan Indonesia pasca amandemen UUD 1945 adalah sistem bikameralisme a simetris atau bikameralisme lunak (*soft bicameralism*).⁶¹

E. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kedudukan dan Fungsinya

Undang- Undang Nomor 32 tahun 2004 dalam perkembangan pemerintahan daerah melakukan perubahan yang menghasilkan Undang Undang Nomor 23 tahun 2014. Undang-undang ini menjadi 3 bagian, yaitu : *pertama*, Urusan pemerintahan

⁶¹ I Dewa Gede Atmadja, *Op, Cit.*

yang bersifat absolut adalah urusan pemerintahan yang menjadi sepenuhnya kewenangan pusat. *Kedua*, urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintahan Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. *Ketiga*, urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala Pemerintahan. Adapun Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

Melihat hal ini, dapat diketahui bahwa Otonomi Daerah pada dasarnya merupakan pembagian kekuasaan atau pemberian kekuasaan yang dibarengi dengan pengawasan dari Pemerintahan Pusat kepada Pemerintah Daerah agar dapat melaksanakan tugasnya dengan mandiri, dalam kaitannya dengan hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) maka otonomi daerah telah memberikan nuansa baru terhadap tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD). Dalam hal ini Otonomi Daerah telah menjadikan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai alat untuk menghasilkan peraturan di daerah (Perda), dimana produk aturan daerah disesuaikan dengan kearifan lokal, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di daerah mempunyai kekuasaan di daerah yang cukup kuat.

Perangkat-perangkat/lembaga yang menyelenggara Otonomi Daerah adalah Kepala Daerah yaitu Gubernur, Walikota Dan Bupati, Dewan Perwakilan Rakyat Propinsi maupun Kabupaten Kota, yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah adalah Kepala Daerah /Wakil Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). yang membedakannya adalah tugas dan wewenang masing-masing, namun keduanya sama-sama bagian dari Pemerintahan di daerah.

Kedudukan yang sejajar ini, merupakan sebuah keadaan dimana antara keduanya terjalin sebuah kerjasama, kerjasama tersebut dilakukan dengan konsep bahwa pelaksana (Eksekutif) harus mengerti dasar terbentuknya sebuah peraturan yang akan dilaksanakan, sedangkan pihak Legeslatif memberikan pengawasan terhadap implementasi terhadap peraturan di daerah.⁶²

Sebagai lembaga perwakilan yang ada di daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sejauh ini menampakkan kecendrungan yang positif sebagai lembaga perwakilan yang membawa aspirasi masyarakat, peran maksimal lembaga legislative ini juga memungkinkan terciptanya *check in balance mechanism* terhadap seluruh kebijakan dan proses politik di tingkat lokal. Sehingga kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh lembaga eksekutif di tingkat daerah senantiasa selalu bisa di control dan terukur oleh maksimalnya fungsi dan peran legislatif.

Dalam hal merumuskan kebijakan daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki kekuasaan yang sangat menentukan apakah kebijakan tersebut dapat disetujui atau tidak. Hasil perumusan kebijakan inilah yang nantinya akan dipakai baik oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sendiri maupun pemerintah daerah dalam melaksanakan pemerintahannya. Sementara tugas-tugas pengawasan yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) semata-mata dilakukan sebagai upaya agar pihak eksekutif tidak melakukan penyimpangan dalam mengimplementasikan kebijakannya. Fungsi pengawasan sebenarnya bukan hanya menjadi hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) secara institusional, tetapi merupakan bagian dari pertanggungjawaban politik terhadap

⁶² Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

konstituennya dalam hal mengamankan kepentingan masyarakat yang diwakilinya.⁶³

F. Teori Peturan Perundang – Undangan

1. Pengertian/ Istilah Peraturan Perundang-Undangan

Dalam kajian teori dan praktik hukum di Indonesiaa terdapat beberapa istilah yang dapat digunakan, baik istilah *perundangan*, *peraturan perundangan*, atau *peraturan perundang-undangan*, atau istilah lain, seperti *peraturan negara dan lainnya*. Dalam Tap MPR No. III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara resmi menggunakan istilah *Peraturan Perundang-Undangan*.⁶⁴

Istilah kata perundang-undangan (*wetgeving*, *gezetsgebung*, *legislation*) menganung dua arti, yaitu : *pertama*, proses pembentukan peraturan-peraturan negara dari jenis yang tertinggi, yaitu undang-undang (*wet*) sampai yang terendah yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan (*wetgevendemact*, *legislative power*); *kedua*, keseluruhan produk peraturan negara tersebut. Dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga

⁶³ Heri Susanto, *Otonomi Daerah dan Kompetensi Lokal*, PT Dyatama Milenia, Jakarta, 2003, hlm.53

⁶⁴ Tanto Lailam, *Teori dan Hukum Perundang-Undangan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2017, hlm.1

negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Dalam hal lain, disebutkan bahwa peraturan perundang-undangan diartikan sebagai keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum dimana aturan tingkah laku tersebut berisi ketentuan-ketentuan tentang hak, kewajiban, fungsi, status dan suatu tatanan.⁶⁵

Dengan kata lain bahwa peraturan perundang-undangan adalah keseluruhan kaidah hukum tertulis yang dibuat pejabat yang berwenang atau lingkungannya jabatan yang berwenang yang berisi aturan-aturan tingkah laku yang bersifat abstrak dan mengikat secara umum. Ciri umum abstrak atau abstrak umum karena aturan tersebut tidak ditujukan pada objek, peristiwa atau gejala konkrit tertentu.

Dalam hal ini peraturan perundang-undangan dapat dibentuk berdasarkan kewenangan atribusi atau delegasi, sehingga terbatas jenisnya, meliputi UUD 1945, Tap MPR, Undang-undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah/ Kabupaten Kota. Dalam peraturan perundang-undangan tersebut terdapat unsur-unsur, meliputi :

- a. Peraturan perundang-undangan berupa keputusan tertulis, karena merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum lazim disebut hukum tertulis atau dikatakan tertulis karena memiliki bentuk dan format tertentu.

⁶⁵ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Indo Hill Co, Jakarta, 1992, hlm. 3

- b. Dibentuk, ditetapkan dan dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Yang dimaksud pejabat yang berwenang adalah pejabat yang ditetapkan berdasarkan ketentuan yang berlaku, baik berdasarkan atribusi maupun delegasi;
- c. Peraturan perundang-undangan tersebut berisi aturan pola tingkah laku, jadi bersifat mengatur dan tidak bersifat sekali jalan (*einmablig*);
- d. Peraturan perundang-undangan mengikat secara umum (arena ditujukan kepada umum), namun tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang, atau tidak ditujukan kepada individu. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

2. Fungsi Peraturan Perundang-Undangan

Menurut Bagir Manan⁶⁶ fungsi pengaturan perundang-undangan terdiri atas 2 (dua) fungsi yaitu fungsi internal dan fungsi eksternal.

a. Fungsi Internal

Fungsi ini lebih berkaitan dengan keberadaan peraturan perundang-undangan dimaksud dalam sistem hukum. Secara internal peraturan perundang-undangan menjalankan fungsi :

- 1) Penciptaan hukum (*recht chepping*) ;
- 2) Pembaharuan hukum ;
- 3) Integrasi ;
- 4) Kepastian hukum.

b. Fungsi eksternal terdiri atas :

⁶⁶ Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 20

- 1) Fungsi perubahan ;
- 2) Fungsi stabilitas ;
- 3) Fungsi kemudahan.

Fungsi lain perundang-undangan dapat ditinjau dari fungsi filosofis, sosiologis, dan yuridis. Penjelasan ketiga fungsi ini yaitu :

- a. Fungsi filosofis mengacu pada peraturan perundang-undangan yang harus tujuan keadilan;
- b. Fungsi sosiologis mengacu pada peraturan perundang-undangan yang harus menjadi tujuan kemanfaatan;
- c. Fungsi yuridis yang mengacu pada peraturan perundang-undangan yang harus mencapai tujuan kepastian hukum.

Peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi unsur keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Walau secara praktik, seringkali antara ketiganya akan terjadi pertentangan. Namun, pertentangan antara ketiganya sudah merupakan dominan dari hakim bukan lagi dari pembentukan peraturan perundang-undangan. Tugas dari perancangan peraturan perundang-undangan, yaitu merancang agar ketiga fungsi itu dapat dirumuskan dalam rancangan peraturan perundang-undangan yang disusun.⁶⁷

3. Asas-asas Pembentukan Perundang-undangan

Dalam pembentukan perundang-undangan harus didasarkan pada asas-asas tertentu yang pada awalnya berkembang dari asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik dimaksud adalah :

- a) Asas tidak menyalahgunakan kekuasaan (*detournement de pouvoir*);
- b) Asas tidak bertindak sewenang-wenang (*kennelijke onredelijkheid/willekeur*);
- c) Asas perlakuan sama (*gelijkheidsbeginsel*);
- d) Asas kepastian hukum (*rechtszekerheid*);

⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 22

- e) Asas memenuhi harapan yang ditimbul (*gewekte verwachtingen honoreren*);
- f) Asas perlakuan yang jujur (*fair play*);
- g) Asas kecermatan (*zorgvuldigheid*);
- h) Asas keharusan adanya motivasi dalam tindakan (*motivering*).⁶⁸

Sejumlah ahli hukum kemudian mengembangkan beberapa asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yang menurut A.Hamid S.Attami asas-asas tersebut dapat dibagi menjadi asas-asas yang bersifat formal dan asas-asas yang bersifat material. Asas-asas formal berkaitan dengan tata cara pembentukan dan bentuk peraturan perundang-undangan, sedangkan asas-asas material berkaitan dengan isi atau materi peraturan perundang-undangan.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan⁶⁹ membedakan antara asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan. Berkaitan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan, Pasal 5 UU No, 12 Tahun 2011 menentukan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi :

- a) Asas kejelasan tujuan; bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b) Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentukan peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c) Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan; bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.

⁶⁸ Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 25

⁶⁹ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

- d) Asas dapat dilaksanakan; bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis.
- e) Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan; bahwa setiap peraturan perundang-undangan, dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbanfsaa dan berengara.
- f) Asas kejelasan rumusan; bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti.
- g) Asas keterbukaan; bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.

4. Tahapan dalam Pembentukan Undang-Undang

Pembentukan undang-undang adalah bagian dari pembentukan atau penciptaan hukum. Pada umumnya pembentukan atau penciptaan hukum itu berkaitan dengan tiga hal, yaitu :

- a) Perumusan aturan-aturan umum, yang dapat berupa penambahan atau perubahan aturan-aturan yang sudah berlaku;
- b) Ditimbulkan dari keputusan-keputusan konkret (hukum preseden atau yurisprudensi)
- c) Berkenaan dengan tindakan nyata, yaitu suatu tindakan yang hanya terjadi sekali saja (*einmalig*) yang dilakukan oleh organ-organ negara berdasarkan konstitusi tanpa disertai dengan perubahan undang-undang atau UUD.⁷⁰

Perundang-undangan adalah jenis pembentukan hukum yang paling penting dan paling modern. Pada perundang-undangan dapat dibedakan dua momen sentral (unsur pokok), yaitu momen politik-idiil, dan momen teknis. Momen politik berkaitan dengan isi undang-undang yang diinginkan (diaspirasikan) , yaitu berkaitan dengan artikulasi dan pengolahan tujuan-tujuan politik sedemikian rupa

⁷⁰ Arief Sidharta, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, Dan Filsafat Hukum*, cet.ketiga PT Reifika Aditama, Bandung, 2019, hlm. 9.

sehingga penyelesaian politik tertentu menjadi dimungkinkan. Hal ini berarti pembentukan perundang-undangan adalah tindakan politik, perundang-undangan adalah tujuan dan hasil dari proses-proses politik. Namun demikian, sesungguhnya perundang-undangan bukan hanya sekedar endapan dari konstelasi politik empiris melainkan juga memiliki aspek normative. Unsur idiil perundang-undangan berimplikasi pada keharusan untuk merealisasikan apa yang menurut asas-asas hukum (ide hukum, cita hukum) seharusnya direalisasikan.⁷¹

Dalam pembentukan undang-undang, organ atau lembaga pembentukan undang-undang adalah lembaga yang diberi wewenang legislatif dan konstitusi. Pada prinsipnya dengan kewenangan tersebut lembaga yang diberi kewenangan tersebut lembaga legislatif mempunyai kewenangan untuk membuat undang-undang sesuai dengan keinginannya. Namun demikian, dalam pembentukan tersebut disamping harus berlandaskan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, baik asas formal maupun asas material, harus juga dilakukan melalui prosedur yang telah ditetapkan oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Jimly Asshaddiqie membagi 4 (empat) bentuk kegiatan dalam pembuatan undang-undang, yaitu :

- 1) Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*);
- 2) Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*);
- 3) Persetujuan atas pengesahan undang-undang (*law enactmen approval*);
- 4) Pemberoan persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum mengikat

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 10

lainnya (*Binding decision making on uternational agreement and treaties or other legal binding documents*).⁷²

Tahapan dalam prosedur pembentukan undang-undang juga dapat dibagi menjadi tiga tahapan besar, yaitu meliputi tahap *ante legislative*, *tahap legislatif*, dan tahap *post legislative*.

1) Tahap *Ante Legislative* ini terdapat 4 (empat) tahapan, yaitu :⁷³

- a) Tahap penelitian
Tahap penelitian ini merupakan suatu kegiatan ilmiah yang dilakukan secara sistematis-logis untuk mendapatkan informasi data yang akurat terhadap permasalahan yang akan dipecahkan atau diatur dalam undang-undang
- b) Tahap Pengajuan Usul Inisiatif
Tahap Pengajuan Usul Inisiatif ini dilakukan setelah mempertimbangkan apakah suatu permasalahan benar-benar perlu diajukan atau tidak menjadi usul inisiatif RUU.
- c) Tahap Perancangan
Tahap perancangan ini merupakan upaya penerjemahaan gagasan, naskah akademik, atau bahan-bahan lain ke dalam bahasa dan struktur yang normatif dan akan menghasilkan suatu rancangan peraturan perundang-undangan.
- d) Tahap Pengajuan Rancangan Undang-Undang
Tahap pengajuan RUU ini merupakan tahap terakhir dalam tahap *ante legislative*. Pada tahap ini RUU yang telah disusun diajukan kepada lembaga legislatif oleh lembaga negara yang memang diberi kewenangan oleh Konstitusi atau UUD untuk mengajukan, seperti DPR atau Presiden.

2) Tahap *Legislative*

Pada tahap *legislative* ini terdapat 3 (tiga) tahapan, yaitu :⁷⁴

- a) Tahap Pembahasan
Pada tahap pembahasan ini, RUU yang diusulkan oleh lembaga yang mempunyai kewenangan mengusulkan dan telah disusun berdasarkan hasil penelitian secara ilmiah dan obyektif akan

⁷² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm. 34

⁷³ Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 73

⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 76

dibahas oleh parlemen sebagai lembaga yang mempunyai fungsi legislatif.

b) Tahap Penetapan RUU menjadi Undang-Undang

Pada tahap RUU menjadi UU ini dilakukan oleh parlemen setelah proses pembahasan yang dilakukan melalui perdebatan antara partai politik atau kelompok partai politik di parlemen dirasa cukup. Sebelum penetapan, biasanya masing-masing partai politik atau kelompok partai politik diberikan kesempatan untuk menyampaikan pendapat, tanggapan, dan harapan terhadap RUU yang akan ditetapkan.

c) Tahap Pengesahan Undang-Undang

Tahap pengesahan UU ini dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu pengesahan material dan pengesahan secara formal :

1. Pengesahan secara material

Pengesahan secara material suatu UU terjadi apabila suatu RUU telah ditetapkan sebagai UU oleh lembaga legislatif. Dalam proses pembentukan UU, pengesahan secara material adalah batas akhir yang diperlukan untuk menyelesaikan perdebatan, perubahan, penggantian, atau perbaikan suatu RUU untuk ditetapkan menjadi UU oleh lembaga legislatif.

2. Pengesahan secara formal

Pengesahan UU secara formal dilakukan dengan penandatanganan naskah UU oleh pejabat yang diberi kewenangan untuk mengesahkan oleh Konstitusi, dalam hal ini Presiden atau Kepala Pemerintahan. Tanpa adanya pengesahan secara formal dalam bentuk penandatanganan suatu UU, maka UU tersebut tidak sah meskipun telah disepakati oleh lembaga legislatif.⁷⁵

⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 78

3) Tahap *Post Legislative*

Pada tahap *post legislative* ini terdapat 3 (tiga) tahapan, yaitu :⁷⁶

a) Tahap Pengundangan

Tahap pengundangan ini dilakukan dengan menempatkan Undang-Undang dalam suatu tempat pengundangan resmi suatu negara yang biasanya berupa “Lembaran Negara” agar diketahui oleh masyarakat luas. Jika suatu Undang-Undang telah diundangkan secara resmi dalam Lembaran Negara, maka setiap orang dianggap telah mengetahui adanya UU tersebut, inilah yang disebut dengan *Asas Fiksi Hukum*.

b) Tahap Pemberlakuan

Tahap pemberlakuan ini dilakukan dengan pernyataan penentuan waktu mulainya berlaku suatu UU. Meskipun suatu UU telah mendapatkan pengesahan, baik secara material maupun formal, dan mendapatkan legislasi yuridis dengan diundangkan dalam lembaran negara, belum tentu UU tersebut otomatis berlaku bagi masyarakat.

c) Tahap Penegakan

Tahap penegakan adalah tahap pelaksanaan dan menegakkan norma hukum dalam UU yang telah berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat dalam kehidupan masyarakat. Meskipun suatu UU sudah dinyatakan berlaku tetapi dalam prakteknya kadang-kadang tidak dapat langsung secara serta merta diterapkan dan ditegakkan dalam kehidupan masyarakat sehari-hari

BAB III

PERANAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA YOGYAKARTA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KOTA YOGYAKARTA NOMOR 15 TAHUN 2018 TENTANG

⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 79