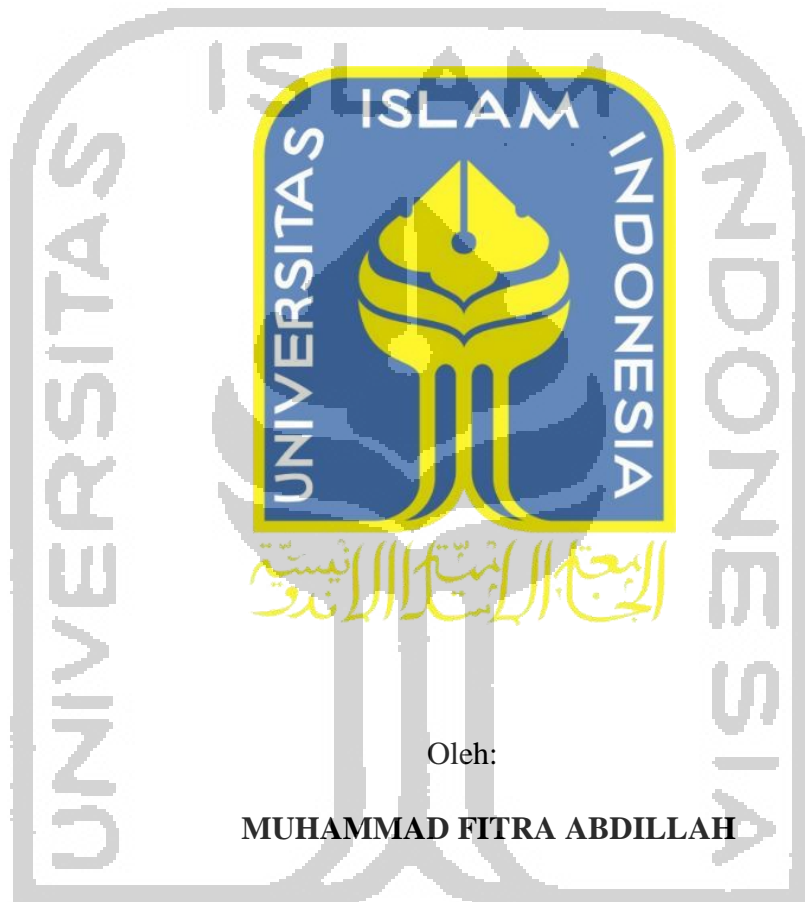


**PERANAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA YOGYAKARTA  
DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KOTA YOGYAKARTA NOMOR 15  
TAHUN 2018 TENTANG PENYELENGARAAN KETERTIBAN UMUM DAN  
KETENTRAMAN MASYARAKAT**

**SKRIPSI**



Oleh:

**MUHAMMAD FITRA ABDILLAH**

**No. Mahasiswa: 15410070**

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS**

**ISLAM INDONESIA YOGYAKARTA**

**2019**

**PERANAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA  
YOGYAKARTA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KOTA  
YOGYAKARTA NOMOR 15 TAHUN 2018 TENTANG  
PENYELENGARAAN KETERTIBAN UMUM DAN KETENTRAMAN  
MASYARAKAT**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk memenuhi Sebagian Persyaratan Guna  
memperoleh Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum**

**Universitas Islam Indonesia  
Yogyakarta**

**الجامعة الإسلامية  
باليogyakarta**

Oleh :

**MUHAMMAD FITRA ABDILLAH**

**No Mahasiswa: 15410070**

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2019**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PERANAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA  
YOGYAKARTA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH  
KOTA YOGYAKARTA NOMOR 15 TAHUN 2018 TENTANG  
PENYELENGARAAN KETERTIBAN UMUM DAN KETENTRAMAN  
MASYARAKAT

Telah diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk  
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendarasan  
Pada Tanggal, 14 Agustus 2019



Yogyakarta, 14 Agustus 2019  
Dosen Pembimbing Skripsi

(Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.)  
NIP. 954100101

PERANAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA  
YOGYAKARTA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH  
KOTA YOGYAKARTA NOMOR 15 TAHUN 2018 TENTANG  
PENYELENGARAAN KETERTIBAN UMUM DAN KETENTRAMAN  
MASYARAKAT

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran

Pada Tanggal 12 September 2019 dan dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 12 September 2019

Tim Penguji

1. Ketua : Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.
2. Anggota : Dr. Idul Rishan, S.H., LL.M
3. Anggota : Dr. Drs. H. Muntoha, S.H., M.Ag.

Tanda Tangan

Mengetahui,

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

Dekan



(Dr. Abdul Jamil, S.H., M.Hum)

NIK. 904100102

**SURAT PERNYATAAN  
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR  
MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**



Yang bertandatangan dibawah ini saya:

Nama : **MUHAMMAD FITRA ABDILLAH**  
No. Mhs : **15410070**

Adalah benar benar Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan Penulisan Karya Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi yang berjudul: **PERANAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA YOGYAKARTA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KOTA YOGYAKARTA NOMOR 15 TAHUN 2018 TENTANG PENYELENGARAAN KETERTIBAN UMUM DAN KETENTRAMAN MASYARAKAT**

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada tim penguji dalam ujian pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar benar karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini benar benar Asli (Orisinal), bebas dari unsur unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan "*penjiplakan karya ilmiah (Plagiat)*";
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini pada saya, namun demi untuk kepentingan kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan Fakultas Hukum UII dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama penyertaan pada butir no. 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak hak saya serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan "Majelis" atau "TIM" Fakultas Hukum UII yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda tanda plagiat disinyalir ada atau terjadi pada karya ilmiah saya oleh pihak Fakultas Hukum UII.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar benarnya dan dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 14 Agustus 2019  
Yang membuat pernyataan



(Muhammad Fitra Abdillah)  
NIM. 15410070

وَمَا كُنَّا بِمُعْجِزَاتِكَ يَا فَتَاهُ الْعَالَمِينَ

## CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Muhammad Fitra Abdillah
2. Tempat Lahir : Binjai
3. Tanggal Lahir : 07 Februari 1997
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Alamat Terakhir : Perm.Green House RE.10 Yogyakarta
6. Alamat Asal : Jl.Pringgian No.31C Helvetia Medan
7. Identitas Orang Tua/Wali
  1. Nama Ayah : Hasbi  
Azhari Pekerjaan Ayah :  
Wiraswasta
  2. Nama Ibu : Dwi Meily Nova  
Pekerjaan : PNS
8. Riwayat Pendidikan
  1. SD : SD Ikal Medan
  2. SMP : SMP Harapan 1 Medan
  3. SMA : SMAN 3 Medan
  4. S-1 : Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
9. Organisasi
  1. Himpunan Mahasiswa Islam (HMI FH UII)
  2. Advokasi (LEM FH UII)
  3. Unit Kegiatan Mahasiswa Sepak Bola FH UII
  4. Unit Kegiatan Mahasiswa Futsal FH UII
10. Hobby : Futsal, Sepak Bola

Yogyakarta, 14 Agustus 2019

Yang Bersangkutan,

(Muhamad Fitra Abdillah)  
NIM. 15410070

HALAMAN MOTTO

وَاللَّهُ أَكْبَرُ

***“Gunakanlah waktu anda dengan sebaik mungkin, karena waktu anda sangat berguna untuk masa depan anda dan sekeliling anda”***



وَاللَّهُ أَكْبَرُ



## HALAMAN PERSEMBAHAN



Tugas Akhir ini ku persembahkan kepada:

Kedua orang tuaku Hasbi Azhari, Ibundaku tersayang Dwi Meily Nova, abang dan adikku, kepada Almamater Universitas Islam Indonesia yang saya banggakan, dan Masyarakat di Seluruh Indonesia, semoga dapat berkontribusi dalam menambah khasanah ilmu pengetahuan.



## KATA PENGANTAR



*Assalamu'alaikum Wr. Wb*

Alhamdulillah segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat ALLAH SWT atas segala rahmat, taufik dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tugas akhir (skripsi) ini dengan baik. Shalawat serta salam penulis haturkan kepada junjungan Nabi besar Muhammad SAW melalui petunjuk dan bimbingannya yang membawa kita dari zaman jahiliyah menuju zaman yang penuh dengan ilmu pengetahuan.

**Skripsi ini penulis beri judul “PERANAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA YOGYAKARTA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KOTA YOGYAKARTA NOMOR 15 TAHUN 2018 TENTANG PENYELENGARAAN KETERTIBAN UMUM DAN**

**KETENTRAMAN MASYARAKAT”** dalam rangka menyelesaikan program tugas akhir pada program Strata 1 (S1) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, untuk meraih gelar sarjana hukum. Sebagai mana manusia lainnya, penulis menyadari segala kekurangan dan ketidak sempurnaan dalam penulisan skripsi ini, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima untuk kemajuan proses belajar penulis kelak dikemudian hari.

Pada kesempatan kali ini pula penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. ALLAH SWT, karena berkat rahmat, hidayah. dan pertolongan-Nya penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dengan lancar;
2. Kedua orang tua tercinta, Hasbi Azhari dan Dwi Meily Nova yang selalu memotivasi, tiada henti untuk mendoakan dan membantu penulis dengan

ketulusan hati untuk berjuang dalam menuntut ilmu dan meraih pendidikan yang setinggi-tingginya.

3. Abang saya Fikrie Alief dan Adik saya Ayu Andira yang selalu mendukung dan mendoakan penulis dalam mengerjakan Tugas Akhir.
4. Bapak Fathul Wahid, S.T., M.Sc., LL.M., Ph.D., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
5. Bapak Dr. Abdul Jamil, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
6. Ibu Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Tugas Akhir yang telah bersedia meluangkan waktu, tenaga, pikiran, ditengah-tengah kesibukannya dan dengan penuh kesabaran serta ketulusan membimbing dan mengingatkan penulis untuk segera menyelesaikan skripsi, serta memberikan pengarahan-pengarahan selama penyusunan penulisan hukum hingga selesai.
7. Bapak/ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah mencurahkan ilmunya sehingga menjadi bekal penulis untuk berperan di masyarakat sebagai Sarjana Hukum yang berintegritas.
8. Kepada Reisha Putri Nur Shabrina Firdaus yang telah mendukung, menemani serta selalu memberikan semangat kepada penulis untuk menyelesaikan tugas akhir ini. Terimakasih karena selalu menjadi penyemangat dan memotivasi penulis.
9. Sahabat penulis yang telah mendukung dan memberikan semangat kepada penulis, Riki Gusnawan S.H, Frima Totona Harefa S.H.,M.H, Imam Ahmad

Syahputra S.H, M. Yazid Rezebtiaji S.H, Agrian Novaldi S.H, Naufal Ardian S.H, Okto Putra S.H, Muchtar Hasan S.H, Rahmad Novrianda S.H, Try Yogo S.H, Rovelino S.H, Azka Wira S.H, Zelmi S.H, Ainul Fath S.H, Arya Wira Dinata S.H. M.Yusril S.H, Nuzulludin Farna S.H, Iqok Zain S.H, BLauren S.H, Bayyoumi S.H, M.Futtuwah S.H, Kharina Rigita S.H, Ananda Octovera S.H, teman-teman UKM Futsal FH UII, Sepak Bola FH UII, temah temah Himpunan Mahasiswa Islam Komisariat Fakultas Hukum dan teman-teman Lembaga Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia periode 2017-2018. Terimakasih karena selalu menjadi salah satu orang yang membangun motivasi hidup dan penyemangat penulis selama ini.

10. Terima kasih kepada teman-teman kelas A 2015 yang menjadi keluarga pertama di lingkup kampus FH UII
11. Teman Kontrakan Yazid Rezebtiaji, Imam Ahmad Syahputra, dan Agrian Novaldi yang menjadi keluarga.
12. Seluruh sahabat di kampus dan yang berada di wilayah Yogyakarta yang telah menghiasi hari-hari penulis, selalu ada untuk penulis dan memberikan dukungan.
13. Dosen Pembimbing Lapangan 1 dan 2 serta Teman-teman KKN Desa Ambalresmi yang telah memberikan banyak pengalaman selama satu bulan bersama.
14. Semua pihak yang telah memberikan semangat, motivasi, dan membantu penulis yang tidak bisa saya sebutkan satu-satu.

Semoga Allah SWT senantiasa membalas semua kebaikan dari bantuan yang diberikan kepada penulis, hingga selesainya Tugas Akhir dan menjadikannya amal ibadah yang mulia disisi-Nya, *Allahuma 'amin*.

Tak lupa penulis meminta maaf yang sebesar-besarnya apabila waktu penulisan Tugas Akhir ini terdapat kekurangan maupun kekhilafan yang tentunya tidak penulis harapkan.

Akhirnya penulis berharap semoga Tugas Akhir yang berupa skripsi ini bermanfaat dan dapat digunakan sebagai informasi bagi semua pihak yang membutuhkan serta dapat berhasil guna bagi semua. Semoga karya sederhana berupa penulisan hukum ini dapat bermanfaat bagi semua pihak dan dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu pengetahuan terutama di bidang ilmu hukum.

Yogyakarta, 14 Agustus 2019

Penulis,

(Muhammad Fitra Abdillah)

NIM. 15410070

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PENGAJUAN.....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN .....</b>	<b>iii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>	<b>iv</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN.....</b>	<b>v</b>
<b>CURRICULLUM VITAE .....</b>	<b>vii</b>
<b>HALAMAN MOTTO .....</b>	<b>viii</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>ix</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>x</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xiv</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>xvii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1. Latar Belakang Masalah.....	1
2. Rumusan Masalah.....	8
3. Tujuan Penelitian.....	9
4. Tinjauan Pustaka.....	10
5. Orisinalitas Penelitian.....	16
6. Metode Penelitian.....	17
7. Sistematika Penulisan.....	19

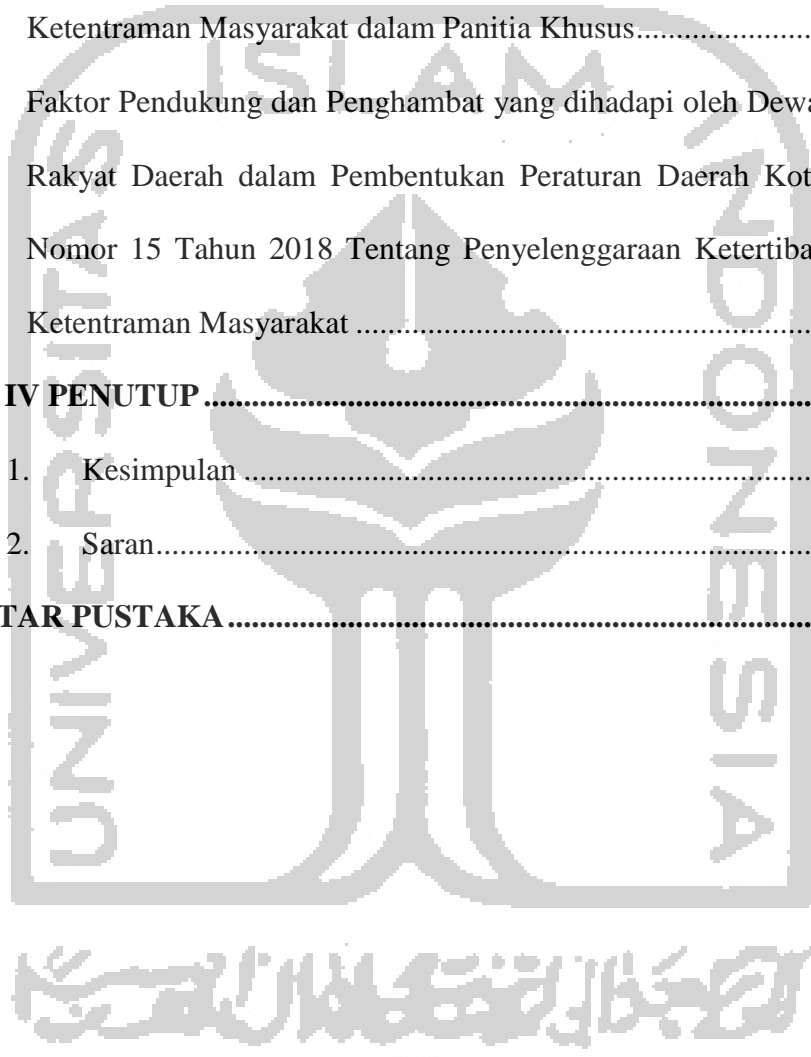
## **BAB II TINJAUAN UMUM MENGENAI TEORI OTONOMI DAERAH, TEORI LEMBAGA PERWAKILAN, DAN KONSEP TEORI PEMBENTUKAN**

<b>PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN .....</b>	<b>21</b>
1. Teori Otonomi Daerah .....	21
1. Tinjauan Terhadap Otonomi Daerah .....	21
2. Konsep Otonomi Daerah .....	27
3. Otonomi Dalam Ketatanegaran Islam .....	31
4. Teori Lembaga Perwakilan .....	41
1. Definisi Lembaga Perwakilan.....	41
2. Konsep Lembaga Perwakilan .....	42
3. Fungsi Lembaga Perwakilan.....	44
4. Lembaga Perwakilan di Indonesia.....	48
5. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kedudukan dan Fungsinya.....	51
6. Teori Peraturan Perundang-Undangan.....	53
1. Istilah Peraturan Perundang-Undangan .....	53
2. Fungsi Peraturan Perundang-Undangan .....	56
3. Asas-asas Pembentukan Perundang-undangan.....	57
4. Tahapan dalam Pembentukan Undang-undang .....	59

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

<b>PENYELENGGARAAN KETERTIBAN UMUM DAN KETENTRAMAN MASYARAKAT .....</b>	<b>64</b>
-----------------------------------------------------------------------------	-----------

1.	Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Nomor 15 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.....	64
2.	Pandangan Panitia Khusus Tentang Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Nomor 15 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat dalam Panitia Khusus.....	71
3.	Faktor Pendukung dan Penghambat yang dihadapi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 15 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat .....	75
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>		<b>78</b>
1.	Kesimpulan .....	78
2.	Saran.....	81
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>		<b>82</b>





## ABSTRAK

Dasar hukum kewenangan pembentukan Peraturan Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Nomor 1 Tahun 2016. Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dalam pembentukan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat adalah mengajukan rancangan Peraturan Daerah (Raperda), membentuk Panitia Khusus, dan melaksanakan pembahasan rancangan Peraturan Daerah (Raperda). Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2016 dalam melakukan pembahasan mempunyai 2 (dua) tingkat pembahasan, yaitu tingkat I dan tingkat II. Panitia Khusus yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta yang diberi tugas untuk membahas secara intensif raperda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat. Dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 15 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat terdapat adanya faktor pendukung dan faktor penghambat.

# 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

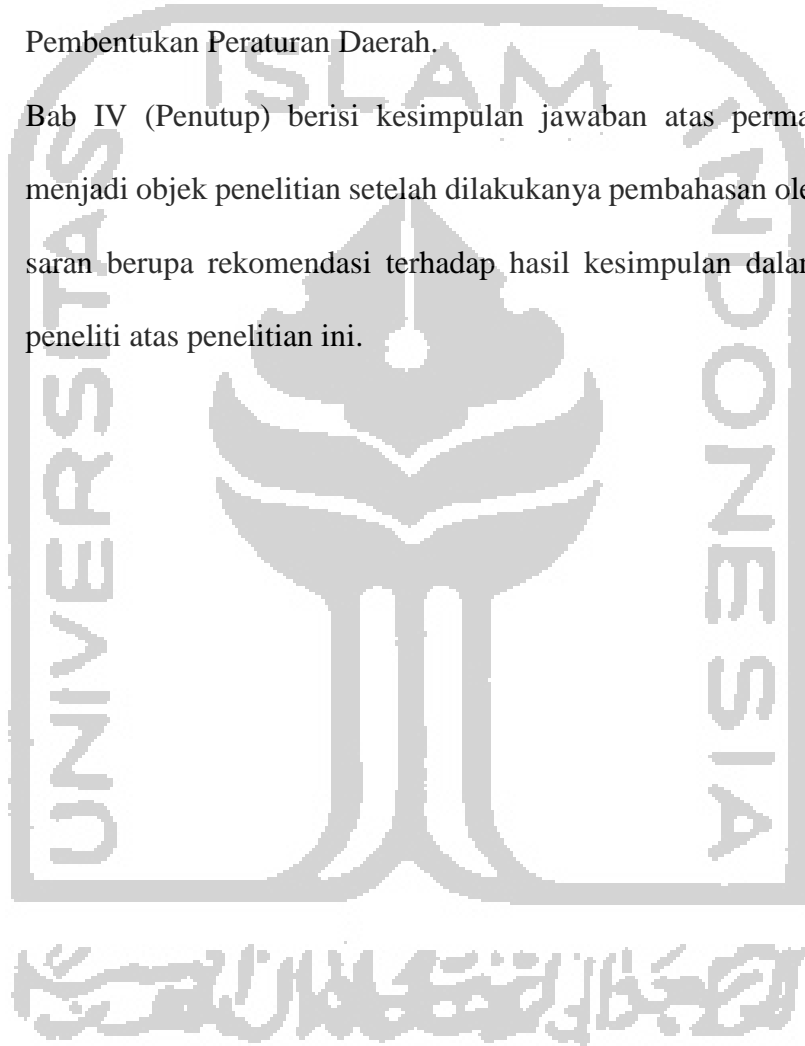
Pendekatan penelitian yang akan digunakan adalah dengan pendekatan Perundang-undangan yang merupakan penelitian dengan mengutamakan bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan sebagai acuan dasar dalam melakukan penelitian.

#### 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.



**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).<sup>24</sup>

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

---

<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup>

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.<sup>26</sup>

---

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

<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup>

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).

---

<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup>

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.<sup>29</sup>

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

---

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

<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup> 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*).<sup>31</sup> 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

---

<sup>30</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hlm. 18

<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup>

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.<sup>33</sup> 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.

---

<sup>32</sup> 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

<sup>33</sup> *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.<sup>34</sup>

## 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.<sup>35</sup>

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.

---

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

<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup>

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.<sup>37</sup>

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

---

<sup>36</sup> Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah*, Refika Aditama, Surabaya, 2013, hlm. 23

<sup>37</sup> *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.<sup>38</sup>

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

---

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

mengatur masalah negara dan pemerintahan ?<sup>39</sup>sejarah 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”<sup>40</sup>

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 pemerintahan<sup>41</sup>

---

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

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm. 9

<sup>41</sup> *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 keturunan<sup>42</sup> 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

---

<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup>

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

---

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

berdasarkan hubungan-hubungan primordial seperti kekeluargaan, darah, dan keturunan.<sup>44</sup>

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

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm. 209

dari kata *kholfun* yang berarti pihak yang berada di belakang atau yang datang belakangan, yang sering diterjemahkan dengan pengganti itu berada di belakang pihak yang digantikan. Manusia sering juga disebut sebagai dengan Khalifah Allah di bumi. Didalam kata khalifah tersirat adanya amanah, yakni amanah dari pihak yang digantikan, yang mengharuskan adanya pertanggung jawaban kepada pemberi amanah. Pada kata amanah, secara umum mengandung arti segala sesuatu yang dipercayakan kepada manusia berupa hak-hak pihak lain, baik hak Allah maupun hak manusia,<sup>45</sup>

## 2. Prinsip Musyawarah

Dalam kehidupan masyarakat senantiasa diwarnai dengan berbagai kepentingan dan keinginan beragam dari masing-masing anggotanya. Keinginan dan kepentingan yang beragam merupakan laten konflik yang dapat memicu perselisihan, pertentangan, bahkan perpecahan yang dapat merusak tatan sosial dan norma. Musyawarah merupakan aspek penting dalam kehidupan masyarakat, berkenaan dengan musyawarah ini dalam al-Qur'an disebutkan surat Ali Imran Ayat 159:

فِيمَا رَحِمَهُ مِنَ اللَّهِ لَئِنْ لَمْ يَأْتِ الْيَهُودَ وَالنَّصَارَىٰ بِبُرْهَانٍ كَبِيرٍ  
فَمَا رَحِمَهُ مِنَ اللَّهِ لَئِنْ لَمْ يَأْتِ الْيَهُودَ وَالنَّصَارَىٰ بِبُرْهَانٍ كَبِيرٍ  
مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ  
فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ ﴿١٥٩﴾

<sup>45</sup> Wahbah al-Zuhaili, *Tafsir al-Wajiz*, Dar al-Fikr, 1995, hlm. 88

**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.<sup>46</sup>

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.<sup>47</sup> 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

---

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

<sup>47</sup> 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.<sup>48</sup>

#### 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.

---

<sup>48</sup> 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 مَسْكِنِهِمْ آيَةٌ جَنَّاتٍ  
عَنْ يَمِينٍ وَشِمَالٍ كُلُوا مِنْ رِزْقِ رَبِّكُمْ  
وَاشْكُرُوا لَهُ بَلَدَةٌ 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.<sup>49</sup>

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.

---

<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup>

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).<sup>51</sup>

### **2. Konsep Lembaga Perwakilan**

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

---

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

<sup>51</sup> 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:<sup>52</sup>

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.

---

<sup>52</sup> 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.<sup>53</sup>

### 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-undng yang di bentuk 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).

---

<sup>53</sup> 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 umum<sup>54</sup>.

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.<sup>55</sup> 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.

---

<sup>54</sup> *Ibid*, hlm. 89

<sup>55</sup> 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*).<sup>56</sup>

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

---

<sup>56</sup> *Ibid.*, hlm. 36

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

- 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.<sup>58</sup>

#### **D. Lembaga Perwakilan di Indonesia**

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

- 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,

---

<sup>57</sup> *Ibid.*, hlm. 40

<sup>58</sup> *Ibid.*,

<sup>59</sup> 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.<sup>60</sup>

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)].

---

<sup>60</sup> 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*).<sup>61</sup>

#### **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

---

<sup>61</sup> 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.<sup>62</sup>

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

---

<sup>62</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

konstituennya dalam hal mengamankan kepentingan masyarakat yang diwakilinya.<sup>63</sup>

## **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*.<sup>64</sup>

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

---

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

<sup>64</sup> 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.<sup>65</sup>

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.

---

<sup>65</sup> 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 Manan<sup>66</sup> 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 :

---

<sup>66</sup> 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.<sup>67</sup>

### **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*);

---

<sup>67</sup> *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*).<sup>68</sup>

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-undangan<sup>69</sup> 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.

---

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

<sup>69</sup> 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.<sup>70</sup>

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

---

<sup>70</sup> 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.<sup>71</sup>

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 berlandsaskan 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

---

<sup>71</sup> *Ibid.*, hlm. 10

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

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 :<sup>73</sup>

- 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 :<sup>74</sup>

- 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

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

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

<sup>74</sup> *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.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> *Ibid.*, hlm. 78

### 3) Tahap *Post Legislative*

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

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

---

<sup>76</sup> *Ibid.*, hlm. 79

**PENYELENGGARAAN KETERTIBAN UMUM DAN KETENTRAMAN  
MASYARAKAT**

**A. Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Nomor 15 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat**

Dasar hukum kewenangan pembentukan Peraturan daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) ialah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar 1945

Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (1) Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik, kemudian Pasal 18 ayat (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu di bagi atas Kabupaten dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang di atur dengan Undang-Undang. Pembagian wilayah menjadi Provinsi di dalam daerah Provinsi terdiri dari daerah Kabupaten Kota, sekaligus sebagai Pemerintahan Daerah, sebagaimana di atur dalam ayat (2) Pemerintah Propvinsi Daerah, Kabupaten dan Kota mengurus sendiri dan mengatur pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Sebagai kelengkapan penyelenggaraan Pemerintahan dan merupakan unsur pemerintahan daerah, maka dibentuk lembaga perwakilan rakyat daerah, sebagaimana ditentukan pada Ayat (3) Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan



umum. Kemudian Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota di pilih secara demokratis.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, Pemerintahan Daerah di berikan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Dalam rangka melaksanakan otonomi luas di daerah, maka Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Jadi Undang-Undang Dasar 1945 merupakan dasar hukum tertinggi diwilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia telah memberikan dasar hukum, didalam pembuatan peraturan Perundang- Undangan, yang didalamnya termasuk Peraturan Daerah.<sup>77</sup>

## 2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan peraturan yang mencakup tahapan perencanaan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Dalam pembentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik sesuai ketentuan Pasal 5 yaitu sebagai berikut :

- a. Kejelasan tujuan
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;

---

<sup>77</sup> Undang-Undang Dasar 1945

- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Jenis Peraturan Perundang-undangan mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintahan atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/ Kota, Bupati/ Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi berdasarkan kewenangan.<sup>78</sup>

### 3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Dalam Undang-Undang yang dimaksud pada Pasal 1 ayat (2) Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintahan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 1 ayat (3) Pemerintahan Daerah sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan

---

<sup>78</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

daerah otonom sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.<sup>79</sup>

#### 4. Rancangan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2016

Dalam Pasal 1 ayat (1) dijelaskan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut Tata Tertib DPRD adalah peraturan yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berlaku di lingkungan internal Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta. DPRD terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Anggota DPRD adalah pejabat Daerah yang memiliki Fungsi, tugas, dan wewenang DPRD, yaitu sebagai berikut :

- a. pembentukan perda
- b. anggaran; dan
- c. pengawasan

Fungsi pembentukan perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) huruf a dilaksanakan dengan cara :

- a. menyusun propemperda bersama walikota
- b. membahas bersama walikota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda, dan;
- c. megajukan usul rancangan perda.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>80</sup> Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Nomor 1 Tahun 2016

Pembentukan sebuah Peraturan Daerah bisa saja berasal dari inisiatif dari Eksekutif (Walikota) dan juga bisa berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama.<sup>81</sup> Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 15 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat merupakan inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terutama Komisi A. Maksud dibentuknya Peraturan Daerah (Perda) tersebut adalah untuk membuat Kota Yogyakarta yang Bersih, Sehat, Asri, dan Nyaman (Berhati Nyaman) dan tertib dalam masyarakat.<sup>82</sup>

Pengajuan usul Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dapat diajukan oleh Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda, usulan tersebut dapat disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) disertai Naskah Akademik dan/atau penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.<sup>83</sup> Draf Rancangan Perda dan Naskah Akademik (NA) yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) didahului dengan pengajuan surat yang ditandatangani oleh pengusul sebagai Tim Pengusul Raperda kepada pimpinan DPRD untuk ditetapkan.<sup>84</sup>

Setelah surat pengajuan disampaikan kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) selanjutnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

---

<sup>81</sup> *Ibid.*, Pasal 29 Ayat 1

<sup>82</sup> Wawancara dengan Bapak Nur Ichsanto Anwar, Bagian Perundang-Undangan DPRD Kota Yogyakarta, Kamis 27 Juni 2019

<sup>83</sup> *Op., Cit.*, Pasal 26 ayat (1)

<sup>84</sup> *Op., Cit.*, Pasal 27 ayat (2)

akan menindaklanjuti dengan penjaringan aspirasi masyarakat dan pembahasan raperda yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) beserta Walikota (unsur dari Pemerintahan Kota). Pembahasan Raperda tersebut dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II. Pembicaraan tingkat I, dalam hal rancangan berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dilakukan dengan :

1. Penjelasan pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai rancangan perda;
2. Pendapat Walikota terhadap rancangan perda; dan
3. Tanggapan dan/ atau jawaban fraksi terhadap pendapat Walikota.

Dalam pembahasan pada tingkat I inilah peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mulai terlihat dimana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mendengarkan semua pemaparan dari penjelasan pimpinan panitia khusus terkait dengan Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenraman Masyarakat, dan pendapat Walikota. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) membentuk Panitia Khusus yang bertugas membahas Raperda tersebut, dan semua anggota Panitia Khusus diambil dari wakil-wakil setiap fraksi dan komisi yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta. Panitia Khusus bertugas mengkaji dan menganalisis apakah Raperda yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sudah layak untuk dibahas didalam sidang Paripurna dan kemudian dapat dilanjutkan pada proses persetujuan.

Pembicaraan tingkat II adalah pembahasan pengambilan keputusan dalam sidang Paripurna, terkait dengan Raperda tentang Penyelenggaraan Ketertiban

Umum dan Ketentraman Masyarakat. Dalam pembicaraan tingkat II, pimpinan DPRD/ Pimpinan sidang paripurna setelah mendengar hasil dari kerja Panitia Khusus dan pandangan akhir Fraksi-Fraksi yang ada di DPRD Kota Yogyakarta, kemudian menyampaikan didalam Sidang Paripurna untuk meminta persetujuan dari Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Walikota terkait dengan Raperda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat Kota Yogyakarta untuk disahkan menjadi Perda.

Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Walikota disampaikan Pimpinan DPRD kepada Walikota untuk di sahkan menjadi Perda. Penyampaian Perda sebagaimana dimaksud dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Dari tahapan pembuatan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berperan dalam tahap pengusulan, tahap pembahasan, dan Tahap persetujuan. Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus mendapatkan persetujuan bersama dengan Walikota pada Hari Senin, Tanggal 8 Oktober 2018.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> Risalah Penandatanganan Persetujuan Bersama Antara Walikota Yogyakarta dengan DPRD Kota Yogyakarta terhadap Raperda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat

**B. Pandangan Panitia Khusus Tentang Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Nomor 15 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat dalam Panitia Khusus**

Sebagaimana telah disampaikan penjelasan di atas, Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 15 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat dilakukan dengan membentuk Panitia Khusus yang dipimpin oleh Saudara Andri Kusumawati, S.E. dari Fraksi Gerindra.<sup>86</sup> Panitia Khusus diberi tugas untuk membahas secara intensif raperda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat.

Susunan keanggotaan Panitia Khusus Rancangan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat adalah sebagai berikut :<sup>87</sup>

1. Sdr. Andri Kusumawati, S.E. Fraksi Partai Gerindra
2. Sdr. Dhian Novitasari, S.Pd. Fraksi Partai Gerindra
3. Sdr. Augustusnur, S.H., S.I.P. Fraksi Partai Golongan Karya
4. Sdr. H. Sugianto Saputro, B.A Fraksi Partai Golongan Karya
5. Sdr. Tatang Setiawan, S.H. Fraksi PDI Perjuangan
6. Sdr. Emanuel Ardi Prasetyo Fraksi PDI Perjuangan
7. Sdr. Sigit Wicaksono, S.Kom Fraksi PDI Perjuangan
8. Sdr. Suwarto Fraksi PDI Perjuangan

---

<sup>86</sup> wawancara dengan Bapak Nanang Dwi Antoro, bagian persidangan DPRD Kota Yogyakarta, Jumat 28 Juni 2019

<sup>87</sup> Risalah Penjelasan Panitia Khusus Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat

- |                                   |                                  |
|-----------------------------------|----------------------------------|
| 9. Sdr. Antonius Suhartono        | Fraksi PDI Perjuangan            |
| 10. Sdr. Dwi Saryono              | Fraksi PDI Perjuangan            |
| 11. Sdr. Estri Utama, S.E.        | Fraksi Partai Amanat Nasional    |
| 12. Sdr. Rifki Listanto, S.Si.    | Fraksi Partai Amanat Nasional    |
| 13. Sdr. M. Fauzan, S.T.          | Fraksi Partai Keadilan Sejahtera |
| 14. Sdr. Bambang Anjar J, S.PI.   | Fraksi Partai Keadilan Sejahtera |
| 15. Sdr. Supriyanto Untung, A.Md. | Fraksi Partai Keadilan Sejahtera |
| 16. Sdr. M, Hasan Widagdo Nugroho | Fraksi Partai Keadilan Sejahtera |

Di dalam pembahasan rancangan peraturan daerah (raperda) tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat, disampaikan bahwa salah satu ukuran keberhasilan pembangunan nasional maupun daerah adalah perilaku disiplin dan tertib telah menjadi budaya masyarakat. Masyarakat secara luas sadar akan aturan dan hukum yang berlaku, saling menghormati dan menghargai, menunaikan hak dan kewajiban secara seimbang. Selain itu terdapat budaya tertib menciptakan kondisi aman dan tentram di tengah masyarakat. Hal ini secara langsung mendorong meningkatkan kepercayaan masyarakat dan membawa iklim yang kondusif bagi tumbuh kembangnya berbagai sektor pembangunan.<sup>88</sup>

Panitia Khusus juga berpendapat dalam upaya menghadirkan perilaku tertib, tidak jarang terdapat pasal-pasal yang di dalamnya mencantumkan ancaman hukuman/ sanksi bagi masyarakat yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan yang diatur. Bahkan pasal-pasal di dalam peraturan perundangan juga memberikan

---

<sup>88</sup> *Ibid*



kewenangan kepada aparat hukum untuk melakukan pengawasan, penyidikan dan penindakan dalam rangka penegakan aturan.<sup>89</sup>

Panitia Khusus menegaskan keberadaan peraturan daerah diharapkan memberikan dampak kepada peningkatan tertib dalam pemerintahan, tertib hukum dan tertib kehidupan masyarakat. Kondisi ini dalam banyak hal dapat terwujud dengan melihat berbagai penghargaan yang diraih Kota Yogyakarta, baik dalam tata pemerintahan, kebersihan, dan berbagai sektor. Meski berbagai capaian kemajuan dan penghargaan telah diraih, masih dijumpai perilaku buruk di tengah masyarakat yang menjadi pekerjaan rumah Kota Yogyakarta, seperti vandalisme yang sebagian besar pelakunya kalangan pelajar dan mahasiswa. Perilaku buruk lainnya yang juga masih menghiasi Kota Yogyakarta adalah keberadaan PKL yang menutupi ruang bagi pejalan kaki karena ditempatkan di atas trotoar. Tercatat pada tahun 2010 pelanggaran Peraturan Daerah Kota Yogyakarta mencapai 6.961 kasus.<sup>90</sup>

Dalam dokumen penjelasan Panitia Khusus juga disampaikan angka pelanggaran terhadap peraturan daerah di Kota Yogyakarta yang cukup tinggi setiap tahunnya menunjukkan masih adanya persoalan dalam penegakan aturan dalam membangun ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat. Masih tingginya perilaku tidak tertib di tengah masyarakat secara umum disebabkan oleh 3 (tiga) sebab berikut:

---

<sup>89</sup> *Ibid*

<sup>90</sup> *Ibid*

1. Kurangnya pengetahuan dan pemahaman terhadap aturan yang berlaku.  
Banyaknya peraturan daerah yang dibuat tidak secara otomatis meningkatkan perilaku tertib jika tidak diikuti dengan meningkatnya pengetahuan dan pemahaman masyarakat akan aturan yang berlaku. Jika masyarakat tidak mengetahui aturan-aturan yang berlaku, maka terbuka kemungkinan adanya perilaku yang tidak bersesuaian dengan aturan. Hal ini mengingatk kesadaran hukum dibangun dengan proses awal berupa mengetahui dan memahami aturan hukum yang berlaku.
2. Lemahnya pengawasan dan penegakan aturan  
Jumlah Satpol PP yang terbatas seringkali menjadi alasan kurang optimalnya pengawasan dan penegakan perda.
3. Pengaruh lingkungan  
Lingkungan memberikan pengaruh yang kuat terhadap individu. Lingkungan tempat tinggal yang tertib, akan mendorong individu di dalamnya berbuat tertib, demikian pula sebaliknya.<sup>91</sup>

Melihat realita yang ada, sebagaimana disebutkan diatas maka Panitia Khusus DPRD Kota Yogyakarta memandang Perlu untuk menyusun Raperda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat, semua itu bertujuan untuk merumuskan kebijakan daerah dalam upaya membangun ketertiban umum di Kota Yogyakarta, menurut Panitia Khusus keberadaan peraturan daerah ini di anggap berguna :

---

<sup>91</sup> *Ibid*

- a. Bagi pemerintah daerah sebagai pedoman dalam mengoptimalkan pelaksanaan kegiatan sosialisasi aturan/ kebijakan, pengawasan dan penegakan peraturan perundangan di Kota Yogyakarta.
- b. Bagi masyarakat sebagai pedoman berpartisipasi secara aktif dalam menumbuhkan kesadaran hukum dan budaya tertib.<sup>92</sup>

Sehubungan dengan permasalahan dan kegunaan Raperda ini untuk disusun, maka Panitia Khusus menganggap bahwa pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat sudah sangat tepat, dan kami mengharapkan agar segera dilakukan pembahasan terhadap Raperda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat dimaksud.<sup>93</sup>

### **C. Faktor Pendukung dan Penghambat yang dihadapi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 15 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat**

Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 15 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat terdapat adanya faktor pendukung dan penghambat. Adapun faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 15

---

<sup>92</sup> *Ibid*

<sup>93</sup> *Ibid*

Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat adalah sebagai berikut :

#### 1. Faktor Penghambat

Sebagaimana disampaikan oleh Bapak Nur Ichsanto Anwar, SH dari bagian perundang-undangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta menjelaskan faktor penghambat yang di hadapi dilapangan dalam pembentukan perda Nomor 15 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat ialah :

- a. Faktor kesiapan terhadap Naskah Akademik (NA) dan Draft Raperda tersebut;
- b. Dalam hal kesiapan Naskah Akademik (NA) dan Draft Raperda mempunyai anggaran di Walikota yang sangat terbatas;
- c. Proses koreksi dari provinsi yang memerlukan waktu cukup panjang; dan
- d. Tidak sinkronnya masukan dari pihak-pihak yang terkait dalam pembentukan raperda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat sehingga menimbulkan kesalahpahaman dalam proses pembahasan.<sup>94</sup>

#### 2. Faktor Pendukung

Sebagaimana disampaikan oleh Bapak Nur Ichsanto Anwar, SH dari bagian perundang-undangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota

---

<sup>94</sup> *Ibid.*, Wawancara dengan Bapak Nur Ichsanto Anwar, Bagian Perundang-Undangn DPRD Kota Yogyakarta, Kamis 27 Juni 2019

Yogyakarta menjelaskan faktor pendukung dalam pembentukan peraturan daerah Kota Yogyakarta ialah:

- a. Adanya kebijakan otonomi daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengurus sendiri urusan pemerintahannya termasuk dalam hal penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat;
- b. Peran langsung yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dengan membentuk Panitia Khusus untuk mempercepat Penyusunan rancangan Perda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat;
- c. Terjadinya komunikasi antara pihak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dengan pihak Pemerintahan Kota Yogyakarta melalui Forum Konsultasi sehingga proses pembentukan perda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat dapat berjalan dengan lancar.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Dari pembahasan BAB III maka penulis dapat menyimpulkan berbagai kesimpulan sebagai berikut :

1. Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dalam pembentukan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat, yaitu :

- a. Mengajukan Inisiatif rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat
- b. Membentuk Panitia Khusus
- c. Melaksanakan pembahasan rancangan Peraturan Daerah (Raperda)

Sesuai dengan tahapan-tahapan sebagaimana yang di atur dalam Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2016 dimana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta telah melakukan pembahasan melalui 2 (dua) tingkat yaitu tingkat I dan tingkat II.

Pembahasan tingkat II terdiri dari :

- a. Penjelasan pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai rancangan perda;
- b. Pendapat Walikota terhadap rancangan perda; dan
- c. Tanggapan dan/ atau jawaban fraksi terhadap pendapat Walikota

Dan pembahasan tingkat II adalah pembahasan pengambilan keputusan dalam sidang Paripurna, terkait dengan Raperda tentang Penyelenggaraan Ketertiban

Umum dan Ketentraman Masyarakat. Dalam pembicaraan tingkat II, pimpinan DPRD/ Pimpinan sidang paripurna setelah mendengar hasil dari kerja Panitia Khusus dan pandangan akhir Fraksi-Fraksi yang ada di DPRD Kota Yogyakarta, kemudian menyampaikan didalam Sidang Paripurna untuk meminta persetujuan dari Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Walikota terkait dengan Raperda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat Kota Yogyakarta untuk disahkan menjadi Perda

2. Panitia Khusus yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) Kota Yogyakarta yang dipimpin Saudara Andri Kusumawati, S.E. dari Fraksi Gerindra, diberi tugas untuk membahas secara intensif raperda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat. Dalam melakukan pembahasan raperda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat disampaikan bahwa salah satu ukuran keberhasilan pembangunan nasional maupun daerah adalah perilaku disiplin dan tertib dalam masyarakat. Panitia khusus menganggap bahwa pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat sudah sangat tepat untuk mewujudkan Kota Yogyakarta yang bersih, sehat, asri dan nyaman (Berhati Nyaman) dan tertib dalam masyarakat.
3. Dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 15 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat terdapat adanya faktor pendukung dan faktor penghambat. Faktor pendukung yaitu :

- a. Adanya kebijakan otonomi daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengurus sendiri urusan pemerintahannya termasuk dalam hal penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat;
- b. Peran langsung yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dengan membentuk Panitia Khusus untuk mempercepat Penyusunan rancangan Perda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat;
- c. Terjadinya komunikasi antara pihak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta dengan pihak Pemerintahan Kota Yogyakarta melalui Forum Konsultasi sehingga proses pembentukan perda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat dapat berjalan dengan lancar.

Adapun faktor penghambat sebagai berikut :

- a. Faktor kesiapan terhadap Naskah Akademik (NA) dan Draft Raperda tersebut yang memerlukan waktu cukup lama;
- b. Anggaran di Walikota yang sangat terbatas;
- c. Proses koreksi dari pemerintah provinsi yang memerlukan waktu cukup panjang; dan
- d. Tidak sinkronnya masukan dari pihak-pihak yang terkait dalam pembentukan raperda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat sehingga menimbulkan kesalahpahaman dalam proses pembahasan.



## B. Saran

Berdasarkan kesimpulan dari hasil penelitian yang telah dikemukakan di atas, maka dapat diberikan saran-saran yang nantinya diharapkan dapat memperbaiki ataupun menyempurnakan peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta dalam pembentukan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat

1. Penulis berharap untuk mewujudkan peraturan daerah (perda) yang baik, DPRD hendaknya bekerjasama dengan unsur akademis dalam penyusunan Naskah Akademik dan dalam membuat Draft Raperda dengan pakar Perundang-undangan sehingga dapat dihasilkan produk hukum yang berkualitas dan memberikan manfaat kepada masyarakat, agar tidak terjadinya penghambat dalam pembuatan rancangan peraturan daerah tersebut.
2. Dalam pelaksanaan pembentukan peraturan daerah harus adanya unsur masyarakat untuk mendukung dan melaksanakan peraturan agar peraturan daerah tersebut dapat berjalan dengan baik di lingkup masyarakat guna membuat Kota Yogyakarta yang bersih, Sehat, Asri, dan Nyaman ( Berhati Nyaman) dan tertib dalam masyarakat.
3. Memberikan wadah aspirasi untuk masyarakat dan melakukan sosialisasi terhadap masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-buku ;

- Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018.
- Arief Sidharta, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, Dan Filsafat Hukum*, cet.ketiga PT Reifika Aditama, Bandung, 2019
- Ayyatullah Ruhullah Aziz, *Islam Politik Pro-Kontra*, Pustaka Firdaus, Jakarta, 1993
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, cet.pertama, Ind Hill-Co, Jakarta,1992.
- \_\_\_\_\_, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hal.128
- \_\_\_\_\_, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum, Yogyakarta, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cetakan Kedua, FH UII Press, Yogyakarta 2004.
- Bintan R.Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, cetakan pertama, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Dadang Suwanda, *Peran Pengawasan DPRD*, PT Remaja Rodakarya, Bandung, 2017.
- \_\_\_\_\_, *Peningkatan Fungsi DPRD dalam penyusunan perda yang responsive*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2016.
- Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat Analisis terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara lain*, cetakan kesatu, Nusamedia, Bandung, 2007.
- H.A.W. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT Grafindo Persada, Jakarta,2007
- Heri Susanto, *Otonomi Daerah dan Kompetensi Lokal*, PT Dyatama Milenia, Jakarta, 2003,

- I Dewa Gede Atmadja, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2015
- J. Suyuti Pulungan, *Prinsip-Prinsip Pemerintahan dalam Piagam Madinah ditinjau dari Pandangan al-Quran*, Raja Grafindo, Jakarta, 1994
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Ctk. Pertama, Konstitusi Press, Jakarta 2006
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2009
- Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyash: Konteksual Doktrin Politik Islam*, Prenadamedia Grop, Jakarta, 2014
- M. Quraish Shihab, *Tafsir Al-Mishbah: Pesan, Kesan, dan Keserasian Al-Qur'an*, Lentera Hati, Jakarta, 2002
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009
- Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gajah Mada Press, Yogyakarta, 2008
- Ridwan HR, *Fiqh Politik Gagasan, Harapan dan Kenyataan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007,
- \_\_\_\_\_, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006
- Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Setara Press, Malang, 2015
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT Raja Grafindo, Jakarta, 2007
- Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah*, Refika Aditama, Surabaya, 2013
- Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Sadu Wasistiono, *Meningatkan kinjera DPRD*, Fokusmedia, Bandung, 2009.

Tanto Lailam, *Teori dan Hukum Perundang-Undangan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2017,

Ubedilah, *Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, Indonesia for Civil Education, Jakarta, 2000.

Vieta Imelda Cornelis, *Hukum Pemerintahan Daerah Pengaturan dan Pembentukan Daerah Otonomi di Wilayah Perbatasan dan Pedalaman Prspektif Kedaulatan Bangsa*, Aswaja Presindo, Surabaya, 2016.

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

### **Jurnal**

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.

### **Peraturan Perundang-Undang**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Nomor 1 Tahun 2016

### **Risalah Sidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Risalah Penandatanganan Persetujuan Bersama Antara Walikota Yogyakarta dengan DPRD Kota Yogyakarta terhadap Raperda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta, 2018.

Risalah Penjelasan Panitia Khusus Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta, 2018.

**Data Elektronik :**

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.  
[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

**Wawancara**

Sumber dari Sekretariat Dewan, DPRD Kota Yogyakarta, 2019

Wawancara dengan Bapak Nur Ichsanto Anwar, Bagian Perundang-Undangan DPRD Kota Yogyakarta, Kamis 27 Juni 2019

Wawancara dengan Bapak Nanang Dwi Antoro, bagian persidangan DPRD Kota Yogyakarta, jumat 28 Juni 2019

