

**PELAKSANAAN HAK INISIATIF ANGGOTA DPRD KABUPATEN
BANYUMAS DALAM Mendukung PENYELENGGARAAN
PEMERINTAHAN DAERAH**

PERIODE 2015-2016

SKRIPSI



Oleh :

INDRA CAHYO UTOMO

No. Mahasiswa: 13410607

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

F A K U L T A S H U K U M

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2017

**PELAKSANAAN HAK INISIATIF DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
DAERAH KABUPATEN BANYUMAS DALAM MENDUKUNG
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH
PERIODE 2015-2016**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum



**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2017**

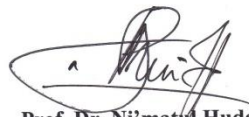
HALAMAN PENGESAHAN PROPOSAL

PELAKSANAAN HAK INISIATIF ANGGOTA DPRD KABUPATEN
BANYUMAS DALAM Mendukung Penyelenggaraan
Pemerintahan Daerah Periode 2015-2016

Telah Diseminarkan Dimuka Dosen Departemen dan Disetujui oleh Dosen
Pembimbing Tugas Akhir serta Telah Disahkan oleh Dekan Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia untuk Melakukan Penelitian Guna Penyusunan
Skripsi.

Yogyakarta, 4 Juli 2017

Dosen Pembimbing



Prof. Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum

Disahkan Oleh:

Dekan

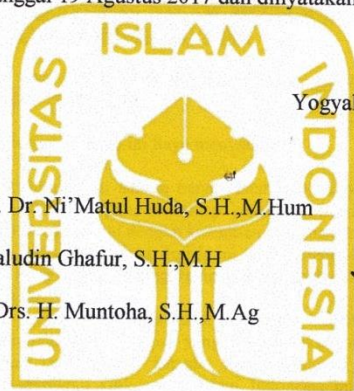


Dr. Aunur Rohim Faqih, S.H., M.Hum

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR
**PELAKSANAAN HAK INISIATIF ANGGOTA DPRD KABUPATEN
BANYUMAS DALAM MENDUKUNG PENYELENGGARAAN
PEMERINTAHAN DAERAH PERIODE 2015-2016**

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran

Pada tanggal 19 Agustus 2017 dan dinyatakan **LULUS**



Yogyakarta, 19 Agustus 2017

Tim Penguji

1. Ketua : Prof. Dr. Ni'Matul Huda, S.H., M.Hum
2. Anggota : Jamaludin Ghafur, S.H., M.H
3. Anggota : Dr. Drs. H. Muntoha, S.H., M.Ag

Tanda Tangan

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

Dekan



(Dr. Anwar Rahim Faqih, S.H., M.Hum)

NIK. 844100101

SURAT PERNYATAAN

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirrohman nirrohim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : **INDRA CAHYO UTOMO**
No.Mhs : **13410607**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul:

PELAKSANAAN HAK INISIATIF ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN BANYUMAS DALAM MENDUKUNG PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH PERIODE 2015-2016

Karya Ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil 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 adalah 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 ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan perpustakaan dilingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan 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 bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda-tangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan "Majelis" atau "Tim" Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum UII.

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

Dibuat di : Yogyakarta
Pada Tanggal : 21 Juli 2017

Yang membuat pernyataan



CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Indra Cahyo Utomo
2. Tempat Lahir : Cilacap
3. Tanggal Lahir : 29 Desember 1995
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Golongan Darah : B
6. Alamat : Wangon RT 02 RW 11 Kecamatan Wangon
Kabupaten Banyumas.
7. Identitas Orang Tua
 - a. Nama Ayah : Siswadi, S.H
Pekerjaan Ayah : PNS
 - b. Nama Ibu : Dra. Sudirah
Pekerjaan Ibu : Guru/PNS
Alamat Orang Tua : Wangon RT 02 RW 11 Kecamatan Wangon
Kabupaten Banyumas.
8. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SDN 2 Wangon
 - b. SMP : SMPN 2 Wangon
 - c. SMA : SMAN Jatilawang
9. Pengalaman Organisasi : Palang Merah Remaja SMPN 2 Wangon
OSIS SMPN 2 Wangon
Anggota PRAMUKA SMPN 2 Wangon
Palang Merah Remaja SMAN Jatilawang
10. Prestasi : Juara I Lomba Pertolongan Pertama Jumbara PMR
Kabupaten Banyumas
Juara Harapan II Lomba Pramuka Tingkat SMP
Kabupaten Banyumas
11. Hobi : Membaca, Badminton, Futsal.

Yogyakarta, 21 Juli 2017

Yang Bersangkutan,

(Indra Cahyo Utomo)

NIM : 13410607

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

“Kesabaran adalah akhlak mulia, yang dengannya setiap orang dapat menghalau segala rintangan.”

(Imam Syafi'i)

“Sesungguhnya bersama kesulitan itu pasti ada kemudahan”

(Q,S Al-Insyirah (94) : 6)

"Sebaik-baik manusia adalah yang paling bermanfaat bagi manusia lain"

(HR. Bukhari Muslim)

“Doa, Usaha, dan Yakin adalah kunci utama menuju kesuksesan.”

Skripsi ini penulis persembahkan kepada:

- 1. kedua Orang Tua penulis (Bapak Siswadi, S.H, dan Ibu Dra. Sudirah) yang selalu memberikan doa, cinta, kasih sayang, dan dukungan;*
- 2. saudara-saudara penulis (Prasetya Ningtyas Saputri Desamara, S.Pd., dan Dian Puspita Arum.) yang selalu memberikan, motivasi dan semangat; serta*
- 3. almamater tercinta, Universitas Islam Indonesia.*

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmaanirrahim

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Alhamdulillahirabbil'alamin. Segala puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah S.W.T. Berkat rahmat, taufik, dan hidayah-Nya penulis dapat menyelesaikan penulisan Tugas Akhir (Skripsi) ini.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan Skripsi ini, penulis mendapat banyak bantuan, bimbingan, dan dorongan dari berbagai pihak. Untuk itu, dalam kesempatan ini penulis ingin menyampaikan rasa hormat dan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada:

1. Allah SWT untuk segala karunia yang telah dilimpahkan kepada hamba-Nya ini.
2. Kedua orang tua penulis, Ibu Dra. Sudirah dan Bapak Siswadi, S.H., yang telah memberikan doa, dukungan, kasih sayang, dan segala hal yang beliau kasih untuk kepentingan penulis.
3. Saudara-saudara penulis, Prasetya Ningtyas Saputri Desmara, S.Pd., dan Dian Puspita Arum yang telah memberikan motivasi dan semangat untuk penulis.
4. Bapak Nandang Sutrisno, S.H., M.Hum., LL.M., Ph.D. Selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
5. Bapak Dr. Aunur Rahim Faqih, S.H., M.Hum. Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

6. Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang telah membimbing serta mengarahkan penulis sampai terselesaikannya skripsi ini.
7. Bapak Hanafi Amrani, S.H., LL.M., M.H., Ph.D. Selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
8. Bapak Dr. Saifudin, S.H., M.Hum selaku ketua departemen Hukum Tata Negara.
9. Bapak Ari Wibowo, SHI., S.H., M.H. Dosen Pembimbing Akademik (DPA).
10. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmunya kepada penulis dalam berbagai mata kuliah.
11. Seluruh Staff dan Karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
12. Sahabat *Dirjo's Family* yaitu RD Fachrial, Irvan Tri Putra, dan Rizki Nugraha
13. Teman-teman kelas G Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia angkatan 2013.
14. Sahabat-sahabat "Jawa and Law", khususnya Anas, Adriawan Ap, Ari, Ficri, Ibaad, Faruq, Devito, Diaz, Anang, Nova, Novi, Putri, Hilmi, Aji, Ayindra, Ery.
15. Teman-teman KKN PW-116, Arci, Ivan, Farhan, Nalia, Amy, Hemas, dan Mifta.
16. Sahabat-sahabat Futsal, S.H (Sarjana Hattrick).

17. Teman-teman seperjuangan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia khususnya angkatan 2013, perjuangan kita belum cukup sampai disini.
18. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu per-satu yang telah membantu dalam menyusun skripsi ini.

Semoga Allah SWT membalas semua kebaikan yang telah diberikan kepada penulis hingga terselesaikannya penulisan Skripsi ini. Penulis menyadari bahwa Skripsi ini pasti tidak luput dari kekurangan dan kesalahan. Oleh karena itu, saran dan kritik yang membangun dari semua pihak sangat diharapkan oleh penulis. Harapan penulis, semoga Skripsi ini dapat bermanfaat dan berguna bagi semua pihak yang memerlukannya.

Amin Ya Robbal 'Alamin.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 21 Juli 2017

Penulis,

(Indra Cahyo Utomo)

NIM : 13410607

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
SURAT PENYATAAN ORISINALITAS	iv
CURRICULUM VITAE	v
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xi
ABSTRAK	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Orisinalitas Penelitian	8
E. Tinjauan Pustaka	9
F. Definisi Operasional	33
G. Metode Penelitian	34
BAB II TINJAUAN TENTANG DEMOKRASI DAN DPRD KABUPATEN/KOTA	36
A. DEMOKRASI DAN PEMILIHAN UMUM	36
1. Sejarah Perkembangan Demokrasi	36
2. Hakikat Demokrasi	47
3. Nilai-Nilai Demokrasi	50
4. Macam-Macam Demokrasi	52

5. Konsep Musyawarah dalam Islam.....	55
a. Hubungan Islam dan Demokrasi.....	55
b. Konsep Syura	58
c. Majelis Syura.....	64
d. Lembaga <i>Ahl al HallWal Aqdi</i>	68
B. DPRD KABUPATEN/KOTA.....	75
1. Pengertian DPRD Kabupaten/Kota.....	75
2. Kedudukan dan Fungsi DPRD Kabupaten/Kota	77
3. Tugas dan Wewenang DPRD Kabupaten/Kota.....	83
4. Hak-Hak Anggota DPRD Kabupaten/Kota	86
5. Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah	91
BAB III PELAKSANAAN HAK INISIATIF DPRD KABUPATEN	
BANYUMAS PERIODE 2015-2016	100
A. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas	100
B. Pelaksanaan Hak Inisiatif Anggota DPRD Kabupaten Banyumas ..	103
C. Faktor Penghambat dan Pendukung Pelaksanaan Hak Inisiatif DPRD	
Kabupaten Banyumas.....	117
BAB IV PENUTUP	127
A. Kesimpulan	127
B. Saran	129
DAFTAR PUSTAKA	131

ABSTRAK

Permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini meliputi: pertama, bagaimana pelaksanaan hak inisiatif dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas dalam mendukung penyelenggaraan Pemerintahan Daerah periode 2015-2016? Kedua, faktor apa saja yang menghambat dan mendukung pelaksanaan dari hak inisiatif dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas dalam mendukung penyelenggaraan Pemerintahan Daerah periode 2015-2016? Penelitian ini dilakukan dengan metode penelitian empiris-normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan dari hak inisiatif anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas pada periode 2015-2016 cukup baik, namun meskipun demikian terjadi ketidakkonsistenan dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas dalam pelaksanaan hak inisiatif.

Kata-kata kunci : Hak Inisiatif, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “Negara Indonesia adalah negara hukum”.¹ Dianutnya konsep negara hukum membawa implikasi hukum digunakan sebagai dasar atau sumber dari segala aktivitas negara, baik dibidang politik, ekonomi, sosial, maupun budaya.

Konsep negara hukum yang dianut Indonesia sejatinya merupakan suatu konsep yang telah lama ada sejak zaman Yunani kuno. Negara hukum diartikan sebagai negara di mana tindakan pemerintah maupun rakyatnya didasarkan atas hukum untuk mencegah tindakan sewenang-wenang dari pihak penguasa dan tindakan rakyat menurut kehendaknya sendiri.²

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara hukum dalam menjalankan pemerintahannya menganut prinsip demokrasi. Hal ini tercermin dari Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang menyatakan bahwa, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar”.³ Prinsip demokrasi yang dianut mengandung pengertian bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam

¹ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² Moh Kusnardi, Bintan R Sragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1993, hlm. 91.

³ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

menjalankan sistem pemerintahannya mendapatkan kekuasaan yang berasal dari rakyat dan harus mencerminkan kepentingan rakyat.

Demokrasi sebagai prinsip yang dianut oleh Indonesia memiliki pilar-pilar penting. Pilar-pilar tersebut antara lain, kemampuan mengelola perbedaan secara sehat, tidak adanya kekuatan politis yang bersifat mutlak, akuntabilitas serta transparansi publik, dan partisipasi yang tinggi dari setiap warganya.⁴ Salah satu dari keempat pilar tersebut yaitu tidak adanya kekuasaan politis yang mutlak. Tidak adanya kekuasaan politis yang mutlak dalam demokrasi terimplementasi dari adanya konsep pembagian kekuasaan yang berkembang menjadi konsep pemisahan kekuasaan.

Konsep pembagian dan pemisahan kekuasaan sejatinya merupakan suatu konsep yang berasal dari *trias politica*. *Trias politica* merupakan teori yang muncul yang membagikan kekuasaan menjadi tiga yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Pembagian kekuasaan tersebut merupakan bentuk dari pembatasan kekuasaan yang absolut yang diharapkan mampu untuk melindungi hak-hak dari warga negara dari tindakan sewenang-wenang pemerintah.

Salah satu dari tiga kekuasaan tersebut yaitu kekuasaan legislatif. Kekuasaan legislatif secara umum adalah kekuasaan yang dibentuk untuk membuat peraturan perundang-undangan. Badan legislatif yang terbentuk memiliki dua fungsi utama, yaitu fungsi menentukan kebijakan dan membuat undang-undang, dan fungsi kontrol. Dalam membuat undang-undang, badan

⁴ Reza Wattimena, dikutip dari artikel berjudul, "*Empat Pilar Demokrasi untuk Indonesia*", dikutip dari laman <https://www.rumahfilsafat.com/empat-pilar-demokrasi-untuk-indonesia.html>, pada tanggal 26 Mei 2017 pukul 4.40.

legislatif memiliki hak inisiatif. Hak inisiatif adalah hak untuk mengajukan rancangan undang-undang. Dimilikinya hak inisiatif oleh badan legislatif adalah suatu hal yang logis. Hal ini karena pada dasarnya lembaga legislatif merupakan lembaga yang merepresentasikan rakyat. Segala kepentingan rakyat diwakilkan oleh badan legislatif sebagai pihak yang diberi mandat oleh rakyat. Hal ini berimplikasi bahwa badan legislatif dalam menjalankan fungsinya di bidang legislasi harus aktif mendengar aspirasi dari rakyat.⁵

Adanya hak inisiatif juga merupakan salah satu tolak ukur untuk menilai baik buruknya kinerja dari badan legislatif sebagai badan yang mewakili kepentingan rakyat. Dalam mengajukan rancangan undang-undang, semakin banyaknya rancangan undang-undang yang diusulkan oleh badan legislatif mengindikasikan bahwa badan legislatif berjalan baik. Hal tersebut karena semakin banyak rancangan undang-undang yang diusulkan oleh badan legislatif berarti semakin banyak aspirasi rakyat yang telah diperjuangkan oleh badan legislatif. Namun meskipun demikian, bukan berarti ketika rancangan undang-undang yang diusulkan oleh badan legislatif sedikit lantas menilai bahwa kinerja dari badan legislatif buruk. Kinerja dari badan legislatif dipengaruhi oleh faktor-faktor lain yang menyebabkan aspirasi rakyat yang terkumpul tidak dapat ditindaklanjuti dengan mengajukan usul rancangan undang-undang.

Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, pengimplementasian adanya hak inisiatif badan legislatif dituangkan dalam Undang-Undang

⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 2008, hlm. 322.

Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Hak inisiatif dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah tertuang dalam Pasal 80 huruf a, Pasal 323 huruf a, dan Pasal 372 huruf a. Pasal 80 huruf a mengatur mengenai hak inisiatif Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, “Anggota DPR berhak untuk, mengajukan usul rancangan undang-undang”.⁶ Pasal 323 huruf a mengatur mengenai hak inisiatif anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, “Anggota DPRD Provinsi berhak untuk, mengajukan rancangan peraturan daerah provinsi”.⁷ Pasal 372 huruf a mengatur mengenai hak inisiatif anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kota, “Anggota DPRD Kabupaten/Kota berhak untuk, mengajukan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota”.⁸

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, hak inisiatif tertuang dalam Pasal 107 huruf a dan Pasal 160 huruf a. Pasal 107 huruf a mengatur mengenai hak inisiatif anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, “Anggota DPRD Provinsi berhak

⁶ Pasal 80 huruf a Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah.

⁷ Pasal 323 huruf a Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah.

⁸ Pasal 372 huruf a Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah.

untuk, mengajukan rancangan perda provinsi”.⁹ Pasal 160 huruf a mengatur mengenai hak inisiatif anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, “Anggota DPRD Kabupaten/Kota berhak untuk, mengajukan rancangan perda kabupaten/kota”.¹⁰

Berdasarkan data yang diperoleh penulis yang termuat pada laman <https://www.setwan.banyumas.go.id>, diperoleh data bahwa pada tahun 2015 terdapat 26 raperda di Kabupaten Banyumas. Sebanyak 10 raperda merupakan usulan dari DPRD Kabupaten Banyumas dan 16 raperda berasal dari eksekutif atau Pemerintah Kabupaten Banyumas. Kemudian dari 26 raperda, hanya 19 yang disahkan menjadi perda. Dari 19 perda, 7 perda berasal dari raperda usulan DPRD Kabupaten Banyumas dan 12 perda berasal dari eksekutif atau Pemerintah Kabupaten Banyumas. Kemudian pada tahun 2016, terdapat 32 raperda yang diajukan menjadi perda. Dari 32 raperda tersebut, 14 raperda merupakan usulan dari DPRD Kabupaten Banyumas sedangkan 18 raperda berasal dari eksekutif atau Pemerintah Kabupaten Banyumas. Dari 32 raperda tersebut 31 raperda berhasil disahkan menjadi perda di mana 10 perda berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas dan 21 perda berasal dari Pemerintah Kabupaten Banyumas.¹¹

Berdasarkan data yang diperoleh tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa terjadi ketimpangan antara raperda yang diajukan oleh DPRD

⁹ Pasal 107 huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁰ Pasal 160 huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹¹ dikutip dari artikel berjudul, “*Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah*”, yang termuat pada laman <https://www.setwan.banyumaskab.go.id/read/18743/pembahasan-rancangan-peraturan-daerah#.WTA11DekLIU> pada tanggal 1 juni 2017 pukul 22.07.

Kabupaten Banyumas dengan eksekutif atau Pemerintah Kabupaten Banyumas, di mana dari 58 raperda yang ada pada tahun 2015 dan 2016 jumlah raperda yang diusulkan oleh DPRD Kabupaten Banyumas justru lebih rendah dari raperda yang diajukan oleh eksekutif atau Pemerintah Kabupaten Banyumas. Hal ini menimbulkan masalah karena pada hakikatnya DPRD sebagai badan legislatif yang salah satu tugas utamanya membuat rancangan peraturan daerah justru lebih rendah dalam mengajukan rancangan peraturan daerah dibanding dari pihak eksekutif atau Pemerintah Kabupaten Banyumas yang justru tugas utamanya yaitu melaksanakan undang-undang/peraturan daerah. Hal tersebut juga didukung dengan adanya amandemen UUD 1945 Pasal 5 ayat (1), yang menggeser kewenangan utama pembentuk undang-undang dari eksekutif ke legislatif. Dengan adanya amandemen tersebut menyebabkan lembaga legislatif menjadi pemegang utama kekuasaan pembentuk undang-undang. Hal ini kemudian menurun kepada lembaga legislatif dibawahnya (dari DPR ke DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota). Hal ini mengindikasikan hak inisiatif yang dimiliki Anggota DPRD Kabupaten Banyumas tidak dilaksanakan secara maksimal, sehingga menimbulkan ketimpangan dalam mengajukan rancangan peraturan daerah sebagai bentuk dukungan terhadap penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Banyumas.

Menurut Thomas E Cronin, salah satu dari tiga hak yang dimiliki wakil rakyat yaitu hak inisiatif. Hak inisiatif merupakan hak untuk mengajukan rancangan undang-undang. Hak ini merupakan salah satu tolak

ukur apakah wakil rakyat bekerja dengan baik atau tidak. Dengan adanya hak inisiatif, rakyat dapat mengkritik wakil rakyat agar dapat lebih produktif dalam membentuk undang-undang. Berdasarkan data yang diperoleh, terjadi ketimpangan dalam rancangan perda dari DPRD Kabupaten Banyumas. Rancangan dan produk peraturan daerah yang diusulkan DPRD Kabupaten Banyumas justru lebih rendah daripada rancangan dan produk peraturan daerah yang diusulkan dari eksekutif. DPRD Kabupaten Banyumas yang tugas utamanya mengajukan rancangan peraturan daerah justru lebih rendah Rancangan dan produk Peraturan Daerah yang diusulkan dibanding Pemerintah Kabupaten Banyumas, sebagai lembaga eksekutif yang tugas utamanya justru melaksanakan Perda yang dibuat. Hal ini mengindikasikan bahwa hak inisiatif yang dimiliki oleh DPRD Kabupaten Banyumas tidak dilaksanakan secara maksimal yang mengakibatkan rendahnya rancangan Perda dan Produk Perda yang dibuat.¹²

Berdasarkan uraian tersebut, penulis tertarik untuk meneliti mengenai pelaksanaan hak inisiatif dari Anggota DPRD Kabupaten Banyumas dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Banyumas. Dipilihnya DPRD Kabupaten Banyumas karena terdapat masalah mengenai ketidakmaksimalan pelaksanaan hak inisiatif yang dimiliki Anggota DPRD Kabupaten Banyumas, yang menyebabkan terjadi ketimpangan dalam mengajukan rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dan Perda di Kabupaten Banyumas dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selain

¹² Feri Amsari, dikutip dari artikel berjudul, "*Menghukum DPR yang Malas*", dikutip dari laman <https://www.geotimes.co.id/menghukum-dpr-yang-malas.html>, pada tanggal 2 Juni 2017 pukul 11.41.

itu, dilakukannya penelitian juga merupakan bentuk kontrol sosial dari masyarakat terhadap DPRD Kabupaten Banyumas sebagai badan yang mewakili hak-hak rakyat dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan hak inisiatif Anggota DPRD Kabupaten Banyumas dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah periode 2015-2016?
2. Apa faktor yang mendukung dan menghambat pelaksanaan hak inisiatif Anggota DPRD Kabupaten Banyumas dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah periode 2015-2016?

C. Tujuan Penelitian

Sebagai tindak lanjut dari rumusan masalah yang telah ditetapkan di atas, maka tujuan dilakukannya perumusan masalah di atas adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan hak inisiatif Anggota DPRD Kabupaten Banyumas dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah periode 2015-2016.
2. Untuk mengetahui faktor yang mendukung dan menghambat pelaksanaan hak inisiatif Anggota DPRD Kabupaten Banyumas dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah periode 2015-2016.

D. Orisinalitas Penelitian

Sejauh ini telah dilakukan beberapa penelitian mengenai hak inisiatif dari DPRD Kabupaten/Kota. Salah satunya yaitu penelitian yang dilakukan oleh Rifki Budi Putranto. Penelitian yang dilakukan oleh Rifki Budi Putranto dilakukan untuk meneliti pelaksanaan hak inisiatif dari DPRD Kabupaten Magelang. Perbedaan dengan penelitian ini terletak pada obyeknya, yaitu dalam hal ini yang menjadi obyek yaitu DPRD Kabupaten Banyumas sedangkan dalam penelitian Rifki Budi Putranto yang menjadi obyek penelitian yaitu DPRD Kabupaten Magelang.

E. Tinjauan Pustaka

Pada bagian ini penulis berusaha untuk mempertajam rumusan masalah dengan cara menampilkan tinjauan pustaka yang berkaitan dengan tema hukum yang diangkat. Tinjauan pustaka dibuat untuk mengarahkan penulis membentuk kategori substantif dalam objek penelitian.¹³ Penjelasan terhadap teori-teori yang digunakan untuk mengkaji adalah sebagai berikut.

Untuk dapat mengkaji bagaimana pelaksanaan hak inisiatif Anggota DPRD Kabupaten Banyumas dalam mendukung penyelenggaraan pemerintah daerah penelitian ini menggunakan 3 pendekatan teori. Pendekatan teori tersebut yaitu teori demokrasi, teori lembaga parlemen dan teori pembentukan peraturan perundang-undangan.

¹³ Lexi J Moloeng, *Metodelogi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 1990, hlm. 81.

1. Teori Demokrasi

a. Pengertian dan Konsep Demokrasi

Secara etimologis demokrasi berasal dari bahasa Yunani yang berasal dari kata *demos* yang berarti rakyat dan *cratos* atau *cratein* yang berarti berkuasa atau kekuasaan pusat pemerintahan. Konsep demokrasi berarti “rakyat berkuasa” (*government of rule by the people*). Secara bahasa demokrasi adalah keadaan negara yang mana kekuasaan atau kedaulatan pusat pemerintahan tertinggi berada di tangan rakyat. Sementara demokrasi menurut terminologis atau istilah adalah pemerintahan oleh rakyat, yang mana kekuasaan tertinggi di tangan rakyat dan dilakukan langsung atau tidak langsung atas dasar suatu sistem perwakilan.¹⁴

Secara umum demokrasi diartikan sebagai pemerintahan yang dijalankan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Pengertian demokrasi secara umum tersebut sejatinya bersumber dari pendapat salah satu tokoh dunia yaitu Abraham Lincoln Presiden AS yang ke-16. Menurut Abraham Lincoln, dalam pidatonya menyebutkan arti demokrasi yaitu “*democracy is government of the people, by the people, and for the people*”, atau biasa dikenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Dalam demokrasi dipahami bahwa rakyat adalah pemilik kekuasaan, sedangkan pemerintah berkuasa karena mendapatkan delegasi

¹⁴ Yoyoh Rohaniah, Efriza, *Pengantar Ilmu Politik*, Intrans Publishing, Malang, 2015, hlm. 261-262.

kekuasaan dari rakyat. Oleh karena itu, dalam menjalankan suatu pemerintahan, pemerintah harus benar-benar memperhatikan kepentingan rakyat. Oleh karena itu rakyat mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam demokrasi.¹⁵

Demokrasi sebagai dasar hidup bermasyarakat dan bernegara mengandung pengertian bahwa rakyatlah yang memberikan ketentuan dalam masalah-masalah mengenai kehidupannya, termasuk menilai kebijakan pemimpin negara tersebut akan menentukan kehidupan rakyat dimasa depan negara.¹⁶

Banyaknya pendapat oleh ahli mengenai demokrasi pada dasarnya mengerucut pada tiga hal, yaitu mengenai pemerintahan dari rakyat (*government of the people*), pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*) dan pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*). Ketiga hal tersebut merupakan pokok kunci dari setiap definisi yang banyak diberikan oleh para ahli.

Pemerintahan dari rakyat (*government of the people*) mengandung pengertian yang berhubungan dengan pemerintahan yang sah dan diakui (*legitimate government*) dan pemerintahan yang tidak sah dan diakui (*unlegitimate government*) di mata rakyat. Pemerintahan yang sah dan diakui berarti suatu pemerintahan yang mendapat pengakuan dan dukungan yang diberikan oleh rakyat.

¹⁵ Dikutip dari buku yang berjudul, *Bangsa, Negara, Demokrasi, dan Kedaulatan Rakyat*, yang diunduh di laman <https://www.sertifikasiguru.uny.ac.id> pada tanggal 25 Mei 2017 pukul 04.20, hlm. 34.

¹⁶ Yoyoh Rohianah, *Op.Cit*, hlm. 263.

Sebaliknya pemerintahan yang tidak sah dan tidak diakui, berarti suatu pemerintahan yang sedang memegang kendali kekuasaan tidak mendapat pengakuan dan dukungan dari rakyat.¹⁷

Pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*), mengandung pengertian bahwa pemerintahan menjalankan kekuasaan atas nama rakyat bukan atas dorongan diri sendiri dan kekuasaannya, pemerintah dalam pengawasan rakyat. Karena itu, pemerintah harus tunduk pada pengawasan rakyat (*social control*). Pengawasan ini dilakukan secara langsung oleh rakyat sendiri atau melalui perwakilan (parlemen). Dengan adanya pengawasan dari rakyat akan menghilangkan otoriterisme para pemimpin negara.¹⁸

Pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*), mengandung pengertian bahwa kekuasaan yang diberikan oleh rakyat kepada pemerintah itu dijalankan untuk kepentingan kesejahteraan rakyat, oleh karena itu kebijakan pemimpin-pemimpin negara harus berorientasi pada kemaslahatan rakyat. Pemerintah harus mendengarkan dan mengakomodasi aspirasi rakyat dalam merumuskan dan menjalankan program-programnya.¹⁹

Dalam kerangka berpikir, pengimplementasian mengenai partisipasi rakyat dalam menjalankan kekuasaan mungkin akan terasa sulit, namun di sisi lain, pemerintah tidak dapat menjalankan pemerintahan menurut kehendaknya sendiri tanpa memperhatikan

¹⁷*Ibid.*, hlm. 264.

¹⁸*Ibid.*, hlm. 265.

¹⁹*Ibid.*,

kepentingan rakyat, atas dasar itu maka terdapat pembatasan terhadap kekuasaan pemerintah sehingga pemerintah tidak dapat berlaku sewenang-wenang. Pembatasan terhadap kewenangan pemerintah tersebut tercermin dalam undang-undang dasar dan konstitusi. Oleh karena itu, dalam negara yang menganut demokrasi pasti memiliki undang-undang dasar atau konstitusi. Undang-undang atau konstitusi tersebut memiliki fungsi untuk melindungi hak-hak warga negara dari kesewenang-wenangan penguasa atau pemerintah.²⁰

Demokrasi menjadi asas pemerintahan yang paling banyak digunakan setelah Perang Dunia II. Hal ini berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh UNESCO pada tahun 1949. Namun meskipun menjadi asas yang paling banyak digunakan, ternyata dalam prakteknya menurut UNESCO ide tentang demokrasi merupakan sesuatu yang ambigu. Hal ini terkait dengan ketidakpastian mengenai lembaga-lembaga atau cara-cara yang dilaksanakan untuk melaksanakan ide, atau mengenai keadaan kultural serta historik yang mempengaruhi ide dan praktek demokrasi.²¹ Hal ini dapat dilihat dari negara-negara yang sama-sama mengatasnamakan menganut demokrasi namun dalam prakteknya tidak sama, ketidaksamaan itu bukan hanya dalam pembentukan lembaga-lembaga atau aparatur demokrasi namun juga mengenai

²⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1993, hlm. 76.

²¹ *Ibid.*, hlm. 50.

perimbangan yang terbuka bagi peranan negara ataupun peranan rakyat. Untuk menyelesaikan mengenai permasalahan dalam memahami demokrasi tersebut, maka perlu dibedakan dalam melihat sudut pandang demokrasi.

Sudut pandang dalam melihat demokrasi dibagi menjadi dua, yaitu demokrasi sebagai ide dan demokrasi sebagai praksis. Demokrasi sebagai ide adalah demokrasi sebagaimana yang ada dalam kerangka berpikir atau kerangka konseptual. Sedangkan demokrasi sebagai praksis adalah demokrasi yang sudah menjelma menjadi sistem pemerintahan aktual.²²

Dalam studi kepustakaan, terdapat berbagai macam istilah mengenai demokrasi. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi perlementer, demokrasi rakyat, demokrasi terpimpin, demokrasi Soviet, dan demokrasi nasional. Di antara sekian banyak aliran pikiran yang dinamakan demokrasi, ada dua aliran yang paling penting, yaitu demokrasi konstitusional dan aliran yang mengatasnamakan demokrasi, namun pada dasarnya mendasarkan diri pada komunisme.²³ Perbedaan diantara keduanya yaitu bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan sebuah pemerintahan yang terbatas kekuasaannya, yaitu suatu negara hukum (*rechtsstaat*) yang tunduk pada *rule of law*. Sebaliknya, demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme, mencita-citakan

²²*Ibid.*,

²³Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 3-4.

pemerintahan yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machtsstaat*) dan yang bersifat totaliter.²⁴

Demokrasi konstitusional mensyaratkan bahwa pemerintah yang demokrasi harus dibatasi kewenangannya agar tidak terjadi kesewenang-wenangan pemerintah terhadap warga negara. Pembatasan kewenangan diimplementasikan dengan pemberian wewenang kepada beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan kekuasaan pada satu tangan atau badan. Perumusan yuridis dari prinsip-prinsip ini dikenal dengan *Rechtsstaat* (Negara Hukum) dan *Rule of Law*. Demokrasi dalam pandangan komunisme selalu bersikap *ambivalent* terhadap negara. Negara dianggap sebagai suatu alat pemaksa yang akhirnya akan lenyap sendiri dengan munculnya masyarakat komunis.²⁵

Henry B. Mayo dalam bukunya *Introduction to Democratic Theory* memberi definisi sebagai berikut.²⁶

“Sistem politik yang demokratis ialah di mana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan yang berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik” (*A democratic political system is one in public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom*).

Menurut B. Mayo, demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yakni:²⁷

²⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 265.

²⁵ *Ibid.*,

²⁶ *Ibid.*, hlm. 266.

- 1) Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga.
- 2) Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah.
- 3) Menyelenggarakan pergantian pemimpin secara teratur.
- 4) Membatasi kekerasan sampai minimum.
- 5) Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan, serta tingkah laku.
- 6) Menjamin tegaknya keadilan.

Untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi tersebut maka perlu diselenggarakan beberapa lembaga, yakni:²⁸

- 1) Pemerintah yang bertanggung jawab.
- 2) Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi.
- 3) Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik.
- 4) Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat.
- 5) Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

b. Sejarah Perkembangan Demokrasi

Demokrasi merupakan asas yang sudah lama ada. Demokrasi sendiri muncul pada zaman Yunani Kuno yaitu di negara kota (*city-state*) pada sekitar abad ke-6 sampai abad ke-3 SM. Demokrasi yang digunakan pada masa tersebut yaitu demokrasi langsung (*direct democracy*). Demokrasi langsung yaitu pemerintahan yang melibatkan seluruh warga negaranya untuk membuat keputusan politik yang bertindak atas dasar mayoritas. Demokrasi langsung

²⁷*Ibid.*,

²⁸*Ibid.*, hlm. 267.

yang terjadi pada saat itu berjalan dengan efektif. Hal itu dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti wilayah dan jumlah warga yang ikut berpartisipasi.²⁹

Perkembangan demokrasi selanjutnya terjadi pada abad pertengahan, yaitu sekitar tahun 600-1400. Pada masa itu gagasan demokrasi Yunani mengalami kemunduran bahkan hampir dikatakan hilang dikalahkan oleh suku bangsa Eropa Barat dan benua Eropa. Pada masa tersebut dicirikan struktur sosial yang feodal di mana kehidupan sosial dan spiritual dikuasai oleh Paus dan Petinggi agama lainnya dan kehidupan politik dipenuhi oleh perebutan kekuasaan antar bangsawan. Namun, meskipun mengalami kemunduran perkembangan, pada abad pertengahan mencapai sebuah hasil, yaitu dengan adanya piagam besar Magna Charta pada tahun 1215.³⁰

Perkembangan selanjutnya terjadi di Eropa Barat, yaitu ditandai dengan munculnya negara-negara nasional (*national state*) dalam bentuk yang modern. Hal itu berimplikasi dengan terjadinya perubahan sosial dan kultural yang mempersiapkan jalan untuk memasuki zaman yang lebih modern di mana akal dan pikiran dapat memerdekakan diri dari pembatasan-pembatasannya. Dua kejadian tersebut ialah *renaissance* (1350-1600) di Eropa Selatan (Italia) dan reformasi di Eropa utara (1500-1650).³¹

²⁹ Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hlm. 109.

³⁰*Ibid.*,

³¹*Ibid.*, hlm. 110.

Renaissance merupakan aliran yang menghidupkan kembali minat kesusastraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang selama abad pertengahan telah tersisihkan. Pokok dari aliran ini yaitu munculnya gagasan pemisahan antara soal-soal keagamaan dan soal-soal kedunawian khususnya dibidang pemerintahan. Kedua aliran tersebut mempersiapkan orang Eropa Barat untuk menyelami Abad Pemikiran beserta rasionalisme pada tahun 1650-1800.

Rasionalisme adalah aliran yang memerdekakan pikiran manusia dari batas-batas yang ditentukan gereja. Hal ini berimplikasi pandangan terhadap bidang politik di mana muncul gagasan bahwa manusia mempunyai hak-hak politik yang tidak boleh diselewengkan oleh raja yang diimplementasikan dalam bentuk kecaman kepada raja. Muncul gagasan bahwa manusia mempunyai hak-hak politik yang tidak boleh diselewengkan oleh raja. Gagasan tersebut muncul akibat adanya monarki-monarki absolut yang muncul pada masa 1500-1700. Pada masa ini juga lahir mengenai teori kontrak sosial (*social contract theory*) yang mendobrak pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik. Filosof-filosof yang mencetuskan gagasan tersebut seperti John Locke dan Montesquieu. Menurut John Locke, hak-hak politik mencakup hak atas hidup, hak atas kebebasan, dan hak untuk mempunyai milik. Sedangkan Montesquieu, mencoba menyusun suatu sistem yang berguna untuk menjamin hak-hak politik yang dikenal dengan *Trias Politica*. Ide-

ide mengenai hak-hak politik berimplikasi pada revolusi Prancis pada akhir abad ke 18 dan revolusi Amerika melawan Inggris.³²

Perkembangan demokrasi selanjutnya yaitu terjadi sekitar akhir abad ke-19. Demokrasi pada masa tersebut berwujud konkret sebagai program dan sistem politik dan bersifat politis dan mendasarkan pada asas-asas kemerdekaan individu, kesamaan hak, dan hak pilih untuk semua warga negara.

Perkembangan demokrasi selanjutnya terjadi pada abad 19 dan abad 20. Perkembangan demokrasi pada abad 19 ditandai dengan munculnya negara hukum klasik, di mana untuk menyelenggarakan keinginan mengenai gagasan hak-hak politik diimplementasikan melalui dibentuknya konstitusi yang berupa batasan-batasan kekuasaan pemerintah. Pada masa ini ruang dari pemerintah dibidang ekonomi dan politik dikatakan sangat sempit, masyarakat diberi kebebasan untuk menjalankan kegiatannya dalam bidang ekonomi. Pemerintah dalam hal ini bertindak jika hak-hak manusia dilanggar. Perkembangan demokrasi pada abad 20 ditandai dengan ditinggalkannya gagasan bahwa pemerintah dilarang ikut campur dalam urusan warga negara dibidang sosial dan ekonomi, pemerintah justru bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat dan karenanya harus aktif mengatur kehidupan ekonomi dan sosial.³³

³²*Ibid.*, hlm. 110-111.

³³*Ibid.*,

Perkembangan demokrasi di Indonesia dimulai pada tahun 1945 yang ditandai dengan dipilihnya politik demokrasi sebagai satu-satunya kehidupan politik Indonesia oleh PPKI dan BPUPKI. Hal ini tercermin dari Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan rakyat (MPR). Perkembangan demokrasi di Indonesia mengalami beberapa fase yang pasang surut. Perkembangan demokrasi yang pertama diawali dari Demokrasi Perlempenter masa Presiden Soekarno tahun 1956-1959, kemudian dilanjutkan dengan Demokrasi Terpimpin yang terjadi pada tahun 1959-1966. Perkembangan fase selanjutnya yaitu pada Demokrasi Pancasila pada rezim Soeharto yaitu pada tahun 1966-1998. Kemudian dilanjutkan pada fase demokrasi masa reformasi yaitu tahun 1999-sekarang.³⁴

2. Teori Lembaga Parlemen

Lembaga parlemen atau biasa disebut lembaga atau badan legislatif atau *legislature* adalah lembaga yang mencerminkan salah satu fungsi dari badan itu, yaitu *legislate* atau membuat undang-undang. Nama lain yang sering dipakai adalah *Assembly* yang mengutamakan unsur “berkumpul”. Nama lain lagi adalah *Parliament*, istilah yang menekankan unsur “bicara” (*parler*) dan merundingkan. Sebutan lain

³⁴*Ibid.*, hlm. 270-271.

mengutamakan representasi atau keterwakilan anggota-anggotanya dan dinamakan *People's Representative Body* atau Dewan Perwakilan Rakyat. Apapun perbedaan dalam penyebutan namanya sejatinya badan ini merupakan simbol dari rakyat yang berdaulat.³⁵

Legislatif sendiri merupakan suatu badan yang merupakan bentuk dari pengimplementasian dianutnya teori *trias politica*. Dalam teori *trias politica* kekuasaan dibagi menjadi tiga, yaitu kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Teori *trias politica* muncul sebagai tindak lanjut atas pembatasan wewenang pemerintah atau penguasa agar tidak berlaku sewenang-wenang terhadap rakyat.

Menurut teori yang berlaku, rakyatlah yang berdaulat. Rakyat yang berdaulat ini mempunyai suatu “kehendak” yang oleh Rousseau disebut *Generale* atau *General Will*. Keputusan-keputusan yang diambil oleh badan ini merupakan suara yang *authentic* dari *general will* itu. Karena keputusan-keputusannya baik yang bersifat kebijakan ataupun undang-undang mengikat seluruh masyarakat.³⁶

Tidak semua badan legislatif mempunyai wewenang untuk menentukan kebijakan umum dan membuat undang-undang. Seperti yang terjadi di Inggris, yang mana merupakan badan legislatif tertua di dunia yang pada awalnya tugas badan legislatif hanya mengumpulkan dana untuk memungkinkan raja membiayai kegiatan pemerintahannya. Namun setelah itu, berkembang menjadi badan yang berwenang untuk

³⁵*Ibid.*, hlm. 315.

³⁶*Ibid.*,

memberikan batasan kepada kekuasaan raja yang tadinya berkekuasaan secara absolut yang puncaknya dikenal sebagai peristiwa *The Glorious revolution of 1688*. Gagasan mengenai kedaulatan berada di tangan rakyat berimplikasi terhadap kewenangan badan legislatif dalam hal menyelenggarakan kedaulatan dengan jalan menentukan kebijakan umum dan menuangkan dalam undang-undang.³⁷

Badan legislatif merupakan badan yang mewakilkan rakyat. Perwakilan oleh badan legislatif dibedakan menjadi dua yaitu, perwakilan politik dan perwakilan fungsional. Perwakilan yang secara umum dipakai oleh negara-negara modern saat ini yaitu perwakilan politik.

Lembaga parlemen atau badan legislatif dalam bentuk sistemnya terbagi menjadi empat yaitu, monokameral, bikameral, trikameral, dan multikameral. Sistem monokameral adalah sistem pemerintahan yang hanya terdiri dari satu kamar (majelis) parlemen. Sistem bikameral adalah sistem pemerintahan yang terdiri dari dua kamar yang memiliki fungsi masing-masing. Sistem bikameral terdiri dari Majelis Tinggi dan Majelis Rendah. Sistem trikameral yaitu sistem pemerintahan yang terdiri dari tiga kamar (majelis) dalam badan legislatif atau parlemen. Sistem multikameral yaitu sistem pemerintahan yang terdiri dari banyak majelis dalam lembaga parlemen.³⁸

³⁷*Ibid.*, hlm.316.

³⁸*Ibid.*, hlm. 319.

Lembaga parlemen memiliki fungsi yang paling penting yaitu.³⁹

- (1) Menentukan kebijakan dan membuat undang-undang. Untuk itu badan legislatif diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah dan terutama di bidang anggaran.
- (2) Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga semua tindakan badan eksekutif sesuai kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan. Untuk menyelenggarakan tugas ini, badan perwakilan rakyat diberi hak-hak kontrol khusus.

Selain 2 fungsi penting di atas, lembaga parlemen atau badan legislatif memiliki fungsi lain seperti mengesahkan perjanjian-perjanjian internasional yang dibuat oleh badan eksekutif. Selain itu, di beberapa negara seperti Perancis dan Amerika Serikat, lembaga parlemen memiliki wewenang untuk untuk menuntut dan mengadili pejabat tinggi.

Fungsi legislasi dibidang perundang-undangan merupakan tugas utama dari lembaga parlemen, sekalipun lembaga parlemen tidak memiliki monopoli dibidang legislasi. Untuk membahas rancangan undang-undang sering dibentuk panitia-panitia yang berwenang untuk memanggil menteri atau pejabat lainnya untuk dimintai keterangan seperlunya. Namun meskipun legislasi merupakan fungsi utama dari lembaga parlemen dewasa ini terjadi gejala yang menggeser titik berat legislasi dari bidang legislatif ke bidang eksekutif. Mayoritas undang-undang dirumuskan dan dipersiapkan oleh badan eksekutif, sedangkan badan legislatif tinggal membahas dan mengamandemennya. Dari beberapa negara seperti Belanda, Malaysia, Inggris, dan Australia, 90% rancangan undang-undang berasal dari badan usulan badan eksekutif,

³⁹*Ibid.*, hlm. 323.

sedangkan rancangan undang-undang yang berasal dari inisiatif badan legislatif sedikit jumlahnya dan jarang menyangkut kepentingan umum.⁴⁰

Fungsi utama yang lain dari lembaga parlemen atau badan legislasi yaitu fungsi kontrol. Badan legislatif berkewajiban untuk mengawasi aktivitas dari badan eksekutif, agar sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan. Pengawasan dilakukan melalui sidang-sidang panitia legislatif dan melalui hak-hak kontrol yang khusus seperti hak bertanya, interpelasi, dan sebagainya.⁴¹

Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, lembaga parlemen atau badan legislatif oleh masyarakat secara umum hanya direpresentasikan oleh DPR saja. Secara sistem, badan atau lembaga legislatif di Indonesia terdiri dari DPR dan DPD. Ada juga yang menyatakan bahwa badan legislatif di Indonesia terdiri dari DPR, DPD, dan MPR.⁴²

Dilihat dari sejarah pemilu, Indonesia mengenal 17 badan legislatif, yaitu:⁴³

- (1) Volksraad pada tahun 1918 sampai 1942 yang berarti “Dewan Rakyat”, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Hindia Belanda.
- (2) Komite Nasional Indonesia pada tahun 1945-1949.
- (3) DPR dan Senat Republik Indonesia Serikat pada tahun 1949-1950.
- (4) DPR Sementara pada tahun 1950-1956.
- (5) DPR hasil pemilihan umum 1955 pada tahun 1956-1959 dan DPR Peralihan pada tahun 1959-1960.
- (6) DPR Gotong-Royong Demokrasi Terpimpin pada tahun 1960-1966.

⁴⁰*Ibid.*, hlm. 323.

⁴¹*Ibid.*, hlm. 324.

⁴²Damang, dikutip dari artikel berjudul, “*Parlemen Trikameral*”, dikutip dari laman <https://www.negarahukum.com/hukum/parlemen-trikameral.html>, diakses pada tanggal 25 Mei 2017 pukul 21.58.

⁴³ Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hlm. 329-330.

- (7) DPR Gotong-Royong Demokrasi Pancasila pada tahun 1966-1971.
- (8) DPR hasil pemilihan umum tahun 1971.
- (9) DPR hasil pemilihan umum tahun 1977.
- (10) DPR hasil pemilihan umum tahun 1982.
- (11) DPR hasil pemilihan umum tahun 1987.
- (12) DPR hasil pemilihan umum tahun 1992.
- (13) DPR hasil pemilihan umum tahun 1997.
- (14) DPR hasil pemilihan umum tahun 1999.
- (15) DPR hasil pemilihan umum tahun 2004.
- (16) DPR hasil pemilihan umum tahun 2009.
- (17) DPR hasil pemilihan umum tahun 2014.

Peraturan mengenai lembaga parlemen di Indonesia diatur melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Disamping Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, terdapat peraturan lain yang mengatur mengenai lembaga perwakilan di Indonesia yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pengaturan mengenai hak inisiatif yang dimiliki anggota DPR baik pusat, provinsi, ataupun kabupaten kota tertuang dalam UU No 17 Tahun 2014 dan UU No 23 tahun 2014. Hak inisiatif dalam UU No 17 Tahun 2014 diatur dalam Pasal 80 huruf a, 323 huruf a, dan 372 huruf a. Sedangkan hak inisiatif yang terdapat dalam UU No 23 Tahun 2014 diatur dalam Pasal 107 huruf a dan Pasal 160 huruf a.

Dari beberapa pasal yang disebutkan di atas terdapat suatu kesamaan mengenai hak anggota DPR, baik itu anggota DPR Pusat maupun anggota DPRD Provinsi dan anggota DPRD Kabupaten/Kota. Hak yang dimaksud yaitu hak inisiatif. Anggota DPR baik pusat maupun

daerah memiliki hak inisiatif untuk mengajukan rancangan undang-undang. Hak inisiatif adalah hak yang harus ada pada anggota DPR hal ini berkaitan dengan fungsi utama badan legislatif yaitu sebagai lembaga yang berfungsi untuk menentukan dan membuat perundang-undangan. Hak inisiatif merupakan salah satu faktor yang menentukan apakah suatu badan legislasi berjalan sesuai fungsi utamanya atau tidak. Dengan hak inisiatif badan legislatif diharapkan mampu aktif membentuk peraturan perundang-undangan yang bersumber dari aspirasi rakyat.

3. Teori Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan merupakan terjemahan dari *wettelijk Regeling*. kata *wettelijk* sesuai dengan *wet* atau berdasarkan dengan *wet*. Kata *wet* pada umumnya diterjemahkan dengan undang-undang dan bukan dengan undang. Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti yang luas. Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintahan yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum.⁴⁴

Menurut Fockema Andrea dalam bukunya “*Rechtsgeleerdhandwoordenboek*” perundang-undangan atau

⁴⁴ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang Baik*, Raja Grafindo Persada Jakarta, 2009, hlm. 25.

legislation atau *wetgeving* atau *gezetgebung* mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu.⁴⁵

”Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah; Perundang-undangan adalah segala peraturan-peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah”.

Menurut Bagir Manan yang mengutip pendapat P.J.P tentang *wet in materiele zin* melukiskan pengertian perundang-undangan dalam arti materil yang esensinya antara lain sebagai berikut.⁴⁶

- a. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*).
- b. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*).
- c. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa Peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

Lebih lanjut menurut Bagir Manan, agar pembentukan suatu perundang-undangan menghasilkan suatu perundang-undangan yang tangguh dan berkualitas, dapat digunakan tiga landasan dalam menyusun undang-undang, *pertama*, yaitu landasan yuridis, *kedua*, landasan sosiologis, dan *ketiga*, adalah landasan filosofis. Pentingnya ketiga unsur tersebut, agar perundang-undangan yang dibentuk memiliki kaidah yang sah secara hukum, dan mampu berlaku efektif karena dapat atau akan

⁴⁵*Ibid.*, hlm. 26.

⁴⁶ Mahendra Kurniawan, dkk, *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 5.

diterima masyarakat secara wajar, serta berlaku untuk waktu yang panjang.⁴⁷

Menurut Jimly Asshidiqie, berkaitan dengan landasan pembentukan peraturan perundang-undangan dengan melihat dari sisi teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, landasan pembentukan perundang-undangan harus tergambar dalam konsideran suatu peraturan perundang-undangan. Dalam konsideran, suatu peraturan perundang-undangan harus memuat norma hukum yang baik, yang menjadi landasan keberlakuan bagi peraturan perundang-undangan tersebut. *Pertama*, landasan filosofis, yaitu kearah mana cita-cita luhur kehidupan masyarakat akan diarahkan. *Kedua*, landasan sosiologis, yaitu bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan harus mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat. *Ketiga*, landasan politis, bahwa dalam konsideran harus tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD 1945. *Keempat*, yaitu landasan yuridis, bahwa dalam setiap perumusan peraturan perundang-undangan landasan yuridis ini harus ditempatkan pada bagian konsideran “mengingat”. *Kelima*, yaitu landasan administratif. Dasar ini bersifat fakultatif atau sesuai kebutuhan.⁴⁸

Pembentukan peraturan perundang-undangan agar menciptakan suatu peraturan perundang-undangan yang berkualitas juga harus

⁴⁷ Yuliandri, *Op.Cit.*, hlm. 29.

⁴⁸ *Ibid.*,

didasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut Van der Vlies, perumusan tentang asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*), dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu asas formal (*formele beginselen*) dan asas material (*materiele beginselen*). Asas formal meliputi:⁴⁹

- a. *Het beginsel van duidelijke doelstelling* (asas tujuan yang jelas).
- b. *Het beginsel van het juiste orgaan* (asas organ/lembaga yang tepat).
- c. *Het noodzakelijkheids beginsel* (asas perlunya pengaturan).
- d. *Het beginsel van uitvoerbaarheid* (asas dapat dilaksanakan).
- e. *Het beginsel van consensus* (asas konsensus).

Asas-asas material meliputi:⁵⁰

- a. *Het beginsel van duidelijke terminoogie en duidelijke systematiek* (asas terminologi dan sistematika yang jelas).
- b. *Het beginsel van de kenbaarheid* (asas dapat dikenali).
- c. *Het rechtsgelijkheidsbeginsel* (asas perlakuan yang sama dalam hukum).
- d. *Het rechtszekerheidsbeginsel* (asas kepastian hukum).
- e. *Het beginsel van de individuele rechtsbedeling* (asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual).

Kemudian menurut A. Hamid S. Attamimi, dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dapat disusun sebagai berikut:⁵¹

- a. Cita hukum Indonesia
- b. Asas negara berdasarkan hukum
- c. Asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi
- d. Asas-asas lainnya

⁴⁹*Ibid.*, hlm. 113.

⁵⁰*Ibid.*, hlm. 114.

⁵¹*Ibid.*, hlm. 115.

Pembentukan peraturan perundang-undangan dalam hukum positif Indonesia mengacu pada asas-asas yang terdapat dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Asas-asas menurut pasal tersebut antara lain, asas kejelasan tujuan, asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, asas dapat dilaksanakan, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, asas kejelasan rumusan, dan asas keterbukaan.⁵²

Asas kejelasan tujuan, mengandung makna bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, mengandung makna bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, mengandung makna bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan. Asas dapat dilaksanakan, mengandung makna bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan mengandung, makna bahwa

⁵² Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Asas kejelasan rumusan, mengandung makna bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau termonologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Asas keterbukaan, mengandung makna bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.⁵³

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.⁵⁴ Jenis peraturan lain yaitu peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan

⁵³ Yuliandri, *Op.Cit.*, hlm. 152.

⁵⁴ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk atas undang-undang.⁵⁵

F. Definisi Operasional

1. Hak inisiatif DPRD menurut Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu hak untuk mengajukan usul rancangan peraturan daerah.
2. DPRD Kabupaten Banyumas adalah badan legislasi yang berkedudukan di Kabupaten Banyumas.
3. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah 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 dalam hal ini yaitu Pemerintahan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Banyumas.

⁵⁵ Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Para ahli membedakan penelitian hukum menjadi beberapa yaitu penelitian doktrinal atau penelitian hukum perpustakaan, penelitian hukum normatif-empiris, dan penelitian hukum empiris. Penelitian hukum yang doktrinal atau penelitian hukum perpustakaan adalah penelitian hukum yang ditunjukkan pada peraturan-peraturan tertulis, penelitian ini dilakukan untuk menemukan jawaban-jawaban yang benar dengan pembuktian kebenaran yang dicari di atau preskripsi-preskripsi hukum yang tertulis di peraturan perundang-undangan. Penelitian hukum normatif-empiris merupakan penggabungan antara pendekatan hukum normatif dengan adanya penambahan berbagai unsur empiris dalam aksinya pada peristiwa hukum tertentu. Penelitian hukum empiris adalah penelitian yang berfungsi hukum dalam artian nyata dan meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat.⁵⁶ Penelitian ini merupakan jenis penelitian yang empiris dan normatif, karena meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan DPRD dan menganalisis dengan peraturan perundang-undangan yang ada.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan adalah sudut pandang yang digunakan peneliti dalam memahami dan mendekati obyek penelitian. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan 2 pendekatan, yaitu metode pendekatan

⁵⁶ Dikutip dari artikel berjudul, "*Metode Penelitian Hukum Empiris dan Normatif*", diakses dari <https://idtesis.com/metode-penelitian-hukum-empiris-dan-normatif>, pada tanggal 23 Mei 2017 pukul 22.17.

perundang-undangan dan pendekatan historis. Pendekatan perundang-undangan yaitu, kegiatan meneliti peraturan perundang-undangan, asas-asas maupun norma hukum yang hidup dan berlaku dalam masyarakat terutama yang berkaitan dengan pembentukan peraturan daerah oleh DPRD yang berasal dari undang-undang, buku-buku, dokumen, dan sumber-sumber terkait. Pendekatan historis yaitu, pendekatan yang digunakan dalam kerangka pelacakan lembaga hukum dari waktu ke waktu. Dalam hal ini, pelacakan dilakukan terhadap lembaga DPRD Kabupaten Banyumas dalam membentuk peraturan daerah inisiatif.

3. Objek Penelitian

Objek dari penelitian ini yaitu dilakukannya kajian terhadap pelaksanaan hak inisiatif anggota DPRD Kabupaten Banyumas dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah periode 2015-2016.

4. Subjek Penelitian

Subjek dalam penelitian ini adalah anggota DPRD Kabupaten Banyumas periode 2015-2016.

5. Lokasi Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi di DPRD Kabupaten Banyumas.

6. Sumber Data Penelitian

Sumber data dalam penelitian ini dibagi menjadi tiga yaitu:

- a. Data primer berupa hasil penelitian lapangan di DPRD Kabupaten Banyumas.
- b. Data sekunder berupa peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini.
- c. Data tersier berupa kamus, ensiklopedi dan leksikon yang dapat membantu memahami dan menganalisis masalah yang dikaji dalam penelitian.

7. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui angket dan wawancara dengan subjek penelitian.

8. Analisis Data

Metode analisis data dalam penelitian ini menggunakan metode analisis yang bersifat kualitatif. Data dari hasil penelitian diklasifikasikan kemudian dianalisis dengan penggambaran dalam bentuk narasi dan pengambilan kesimpulan.

BAB II

**TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI DAN DEWAN
PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN/KOTA**

A. DEMOKRASI

1. Sejarah Demokrasi

Demokrasi merupakan suatu prinsip dalam pemerintahan yang mengedepankan atau memprioritaskan peran masyarakat (kedaulatan rakyat) dalam menjalankan pemerintahan. Kedudukan rakyat dalam suatu negara yang menganut demokrasi berada paling tinggi. Hal ini didasarkan pada paham yang mengajarkan bahwa negara hanyalah organisasi yang dibentuk untuk mensejahterakan masyarakat yang ada didalamnya. Oleh karena itu, hak-hak baik individual maupun kolektif masyarakat harus dilindungi oleh negara.

Demokrasi lahir melalui proses yang panjang. Demokrasi pada hakekatnya lahir karena dilatarbelakangi oleh beberapa hal sebagai berikut:⁵⁷

- a. Penindasan dan eksploitasi terhadap rakyat, terutama eksploitasi tenaga dan pikiran rakyat, sehingga rakyat hanya punya kewajiban tanpa hak. Sebaliknya, penguasa atau pemerintah seolah-olah hanya memiliki hak tanpa kewajiban.
- b. Kondisi kehidupan masyarakat yang tertindas mengakibatkan timbulnya konflik yang menimbulkan korban yang lebih banyak di pihak rakyat.
- c. Kesejahteraan bertumpu pada para penguasa, sedangkan rakyat dibiarkan hidup menderita tanpa jaminan masa depan.

⁵⁷ Budi Juliardi, *Pendidikan Kewarganegaraan*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015. hlm. 84.

Kondisi tersebut menempatkan rakyat sebagai objek penindasan oleh penguasa. Hal tersebut menimbulkan tekanan pada rakyat yang pada akhirnya berujung pada pemberontakan untuk menggulingkan penguasa. Setelah penggulingan tersebut, rakyat menciptakan suatu bentuk pemerintahan yang langsung diawasi oleh rakyat. Hal tersebut merupakan cikal bakal lahirnya pemerintahan demokrasi.

Demokrasi merupakan sistem pemerintahan yang sudah ada sejak zaman dahulu. Demokrasi dalam perkembangannya melewati beberapa fase hingga sekarang. Fase-fase perkembangan demokrasi dimulai pada zaman Yunani Kuno, kemudian pada zaman Romawi (abad pertengahan), pada akhir zaman romawi dan awal abad ke- 16, pada fase demokrasi konstitusional pada abad ke-19, dan fase demokrasi konstitusional abad ke-20.

Perkembangan demokrasi pertama terjadi pada zaman Yunani Kuno yaitu sekitar abad ke-6 sampai abad ke-3 S.M. Pada zaman ini, penerapan akan demokrasi sudah dilakukan. Penerapan demokrasi pada zaman ini masih bersifat sederhana. Demokrasi yang dilakukan merupakan demokrasi yang bersifat langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Penerapan demokrasi secara langsung pada zaman ini berjalan dengan efektif. Hal ini dikarenakan oleh beberapa faktor, seperti luas wilayah yang terbatas

(negara terdiri dari kota dan daerah di sekitarnya) dan jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam satu negara kota). Selain itu, efektifnya demokrasi yang diterapkan juga dipengaruhi oleh suatu kebijakan yang hanya menerapkan demokrasi kepada warga negara resmi yang mana merupakan bagian kecil dari penduduk.⁵⁸

Perkembangan demokrasi selanjutnya terjadi pada zaman Romawi yaitu sekitar abad ke-6 sampai abad ke-14. Pada zaman ini, gagasan tentang demokrasi mengalami kemunduran atau bahkan hilang. Pada masa ini masyarakat dicirikan oleh struktur sosial yang feodal (hubungan antara *vassal* dan *lord*) yaitu kehidupan sosial serta spiritual masyarakat dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama lainnya. Dari segi politik, pada zaman ini ditandai dengan adanya perebutan kekuasaan antara para bangsawan satu sama lain. Meskipun pada zaman ini perkembangan demokrasi mengalami kemunduran, namun bukan berarti perkembangan demokrasi tidak membuahkan hasil. Perkembangan demokrasi pada zaman ini menghasilkan sebuah dokumen penting yaitu *Magna Charta* pada tahun 1215.⁵⁹

Magna Charta merupakan dokumen semi kontrak antara beberapa bangsawan dengan Raja John dari Inggris. Dokumen ini berisi perikatan antara Raja John dengan bawahannya yang berisi pengakuan dan penjaminan beberapa hak dan *privileges* bangsawan bawahannya sebagai imbalan untuk penyerahan dana bagi keperluan perang dan

⁵⁸ Miriam Budiardjo, *Loc.Cit.*,

⁵⁹*Ibid.*,

sebagainya. Meskipun lahir dalam suasana yang feodal dan tidak berlaku untuk rakyat jelata, namun adanya *Magna Charta* tetap dianggap sebagai tonggak dalam perkembangan demokrasi.⁶⁰

Perkembangan demokrasi fase selanjutnya yaitu terjadi pada akhir zaman Romawi (akhir abad pertengahan) dan awal abad ke-16. Pada fase ini muncul negara-negara nasional (*nation state*) dalam bentuk yang modern. Eropa Barat mengalami beberapa perubahan sosial dan kultural di mana akal dapat memerdekakan diri dari pembatasan-pembatasannya. Dua kejadian tersebut yaitu, *Renaissance* pada tahun 1350-1600 di Eropa Selatan dan Reformasi pada tahun 1500-1650 di Eropa Utara.⁶¹

Renaissance merupakan aliran yang menghidupkan kembali minat kepada kesusasteraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang selama abad pertengahan disisihkan. Aliran ini membelokkan perhatian dari persoalan keagamaan ke persoalan kedunawian yang mengakibatkan timbulnya pandangan-pandangan baru. Reformasi dan perang yang terjadi mengakibatkan manusia melepaskan diri dari penguasaan gereja, baik dari segi spiritual maupun sosial dan politik. Hasil dari *Renaissance* yaitu timbulnya gagasan mengenai kebebasan beragama serta ada garis pemisah antara soal-soal agama dan keunawian khususnya di pemerintahan atau yang dikenal dengan 'Pemisahan antara Gereja dan Negara'.⁶²

⁶⁰*Ibid.*,

⁶¹*Ibid.*, hlm. 110.

⁶²*Ibid.*,

Renaissance dan reformasi yang terjadi mengakibatkan orang Eropa Barat mengalami masa *aufklarung* atau abad pemikiran pada tahun 1650-1800 beserta rasionalisme. Rasionalisme yaitu aliran pemikiran yang ingin memerdekakan pikiran manusia dari batas-batas yang telah ditentukan oleh Gereja dan mendasarkan pemikiran atas akal semata. Kebebasan berpikir meluaskan gagasan dalam bidang politik yang menimbulkan gagasan tentang adanya hak-hak politik oleh manusia yang tidak boleh diselewengkan oleh raja yang pada akhirnya menimbulkan adanya kecaman kepada raja akibat kekuasaan yang tidak terbatas.⁶³

Monarki absolut telah muncul pada masa 1500-1700, sesudah berakhirnya abad pertengahan. Raja-raja absolut menganggap berhak atas tahtanya berdasarkan konsep Hak Suci Raja (*Divine Right of Kings*). Kecaman yang muncul akibat rasionalitas yang terjadi mendapatkan dukungan dari golongan menengah yang mulai berpengaruh berkat majunya kedudukan ekonomi serta mutu pendidikannya. Pendobrakan atas kedudukan raja-raja absolut didasarkan atas suatu teori rasionalistis yaitu *social contract*.⁶⁴

Teori kontak sosial adalah teori yang memandang bahwa dunia dikuasai oleh hukum yang timbul dari alam (*nature*) yang mengandung prinsip-prinsip keadilan yang universal atau yang biasa dikenal dengan

⁶³*Ibid.*,

⁶⁴*Ibid.*,

hukum alam (*Nature Law* atau *Ius Naturale*). Unsur universalisme ini kemudian diterapkan pada masalah-masalah politik.⁶⁵

Teori kontrak sosial beranggapan bahwa hubungan antara raja dan rakyat didasari oleh suatu kontrak yang ketentuan-ketentuannya mengikat kedua belah pihak. Kontrak sosial menentukan, bahwa di satu pihak raja diberi kekuasaan oleh rakyat untuk menyelenggarakan ketertiban dan menciptakan suasana di mana rakyat dapat menikmati hak-hak alamnya dengan aman dan di pihak lain, rakyat akan mentaati perintah raja dengan syarat bahwa hak-hak rakyat terjamin.⁶⁶

Teori kontrak sosial pada hakikatnya merupakan usaha untuk mendobrak dasar dari pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik rakyat. Filosof yang mencetuskan gagasan ini antara lain John Locke dari Inggris dan Montesquieu dari Prancis.

Menurut John Locke hak-hak politik mencakup hak atas hidup, hak atas kebebasan, dan hak untuk mempunyai milik (*life, liberty, and property*). Montesquieu mencoba untuk menyusun sistem yang dapat menjamin hak-hak politik itu yang kemudian dikenal dengan *Trias Politica*. Ide bahwa manusia memiliki hak-hak politik menimbulkan revolusi Prancis pada abad ke 18 dan revolusi Amerika melawan Inggris.⁶⁷

Gagasan mengenai demokrasi mendapatkan wujud yang konkret sebagai program dan sistem politik pada abad ke-19. Demokrasi pada

⁶⁵*Ibid.*,

⁶⁶*Ibid.*, hlm. 111.

⁶⁷*Ibid.*,

tahap ini semata-mata bersifat politis dan mendasarkan atas asas-asas kemerdekaan individu, kesamaan hak, dan hak pilih untuk semua warga negara.

Perkembangan demokrasi selanjutnya yaitu demokrasi konstitusional abad ke-19. Pada masa ini, muncul gagasan untuk membentuk suatu konstitusi. Gagasan membentuk konstitusi muncul akibat dari keinginan untuk menyelenggarakan hak-hak politik secara efektif. Konstitusi tersebut harus menjamin hak-hak politik dan menyelenggarakan pembagian kekuasaan negara sedemikian rupa, sehingga kekuasaan eksekutif diimbangi oleh kekuasaan parlemen dan lembaga-lembaga hukum.

Konstitusi yaitu seluruh sistem ketatanegaraan suatu negara yang berisi kumpulan peraturan-peraturan yang mendasari dan mengatur atau mengarahkan pemerintahan.⁶⁸ Gagasan untuk membentuk konstitusi kemudian disebut dengan konstitusionalisme (*constitutionalism*), sedangkan negara yang menganut gagasan ini dinamakan *Constitutional State* dan *Rechtsstaat*.⁶⁹

Dalam gagasan konstitusionalisme, konstitusi atau undang-undang dasar, tidak hanya merupakan suatu dokumen yang mencerminkan pembagian kekuasaan di antara lembaga-lembaga kenegaraan (seperti antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif) atau yang hanya merupakan suatu *anatomy of a power relationship*, yang dapat

⁶⁸ Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hlm. 112.

⁶⁹ *Ibid.*,

diubah atau diganti jika *power relationship* itu sudah berubah. Tetapi dalam gagasan konstitusionalisme, undang-undang dasar dipandang sebagai lembaga yang mempunyai fungsi khusus, yaitu menentukan dan membatasi kekuasaan pemerintah di satu pihak, dan di pihak lain menjamin hak-hak asasi warga negaranya. Undang-undang dasar dianggap sebagai perwujudan dari hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara dan pejabat-pejabat pemerintah sekalipun.⁷⁰

Pada abad ke-19 dan permulaan abad ke-20 gagasan mengenai perlunya pembatasan mendapat perumusan yuridis. Ahli-ahli hukum Eropa Barat Kontinental seperti Immanuel Kant (1724-1804) dan Frederich Julius Stahl memakai istilah *Rechtsstaat*, sedangkan ahli *Anglo Saxon* seperti A.V. Dicey memakai istilah *Rule of Law*.

Menurut Stahl, empat unsur dalam *Rechtsstaat* yaitu:⁷¹

- 1) Hak-hak manusia
- 2) Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak
- 3) Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*)
- 4) Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Sedangkan menurut A.V. Dicey dalam *Introduction to the Law of the Constitution* mencakup:⁷²

- 1) Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*) tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary*) dalam harti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum.
- 2) Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*).
- 3) Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang.

⁷⁰*Ibid.*, hlm. 113.

⁷¹*Ibid.*,

⁷²*Ibid.*,

Perumusan-perumusan mengenai *rechtsstaat* dan atau *rule of law* tersebut masih bersifat yuridis dan terbatas pada batas-batas yang sempit. Hal tersebut dikarenakan perumusan tersebut dirumuskan dalam suasana yang masih dikuasai oleh gagasan bahwa negara dan pemerintahan hendaknya tidak campur tangan dalam urusan warga negara kecuali dalam hal yang menyangkut kepentingan umum. Pemikiran mengenai gagasan tersebut dikenal dengan aliran liberalisme.

Liberalisme yaitu paham yang memandang bahwa pemerintahan yang paling sedikit ialah pemerintahan yang paling baik. Negara dalam pandangan ini dianggap sebagai Negara Penjaga Malam yang sangat sempit ruang geraknya, tidak hanya dibidang politik namun terutama juga di bidang ekonomi. Kegiatan dibidang ekonomi dikuasai oleh dalil *laissez faire, laissez passez*, yang berarti bahwa jika manusia dibiarkan mengurus kepentingan-kepentingan ekonomi masing-masing maka akan dengan sendirinya ekonomi seluruh negara akan sehat. Negara hanya mempunyai tugas pasif, yaitu baru bertindak jika hak-hak manusia dilanggar atau ketertiban dan keamanan umum terancam. Konsepsi negara hukum tersebut bersifat sempit sehingga disebut negara hukum klasik.⁷³

Perkembangan demokrasi selanjutnya yaitu perkembangan demokrasi konstitusional abad ke-20. Setelah Perang Dunia ke-2 pada abad ke 20, terjadi perubahan sosial dan ekonomi. Perubahan disebabkan

⁷³*Ibid.*, hlm. 114.

oleh beberapa faktor, antara lain banyaknya kecaman terhadap industrialisasi dan sistem kapitalis, tersebarnya paham sosialisme yang menginginkan pembagian kekayaan secara merata, serta kemenangan beberapa partai sosialis di Eropa.

Gagasan yang menyatakan bahwa pemerintah dilarang campur tangan dalam urusan warga negara baik di bidang sosial maupun ekonomi, mengalami perubahan menjadi gagasan bahwa pemerintah bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat dan oleh karena itu pemerintah harus aktif mengatur kehidupan ekonomi dan sosial. Demokrasi harus meluas mencakup dimensi ekonomi dengan suatu sistem yang menguasai kekuatan-kekuatan ekonomi dan berusaha memperkecil perbedaan sosial dan ekonomi, terutama perbedaan yang timbul dari distribusi kekayaan yang tidak merata. Negara dengan paham seperti ini disebut dengan negara kesejahteraan (*welfare state*).⁷⁴

Perumusan yuridis mengenai negara hukum klasik seperti yang dikemukakan oleh A.V. Dicey dan Immanuel Kant, ditinjau kembali dan dirumuskan kembali sesuai dengan tuntutan abad ke-20 terutama setelah Perang Dunia II. *International Commission of Jurist* yang merupakan organisasi ahli hukum internasional dalam konferensinya di Bangkok tahun 1965 memperluas konsep mengenai konsep *Rule of Law* dan menekankan *the dynamic aspects of the Rule of Law in the modern age*. Disamping hak-hak politik, hak-hak sosial dan ekonomi juga harus

⁷⁴*Ibid.*, hlm. 115.

diakui dan dipelihara, dalam arti bahwa harus dibentuk standar-standar dasar sosial dan ekonomi.⁷⁵

Syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintahan yang demokratis dibawah *Rule of Law* ialah:⁷⁶

- 1) Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi selain menjamin hak-hak individu juga harus menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
- 2) Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunals*).
- 3) Pemilihan umum yang bebas.
- 4) Kebebasan untuk menyatakan pendapat.
- 5) Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi.
- 6) Pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).

Konsep dinamis mengenai *Rule of Law* dibanding dengan perumusan abad ke-19 mengalami perbedaan yang signifikan. Kecenderungan dari pihak eksekutif untuk menyelenggarakan tugas yang jauh lebih banyak dan intensif dibanding pada masa *Nachtwachterstaat* telah diakui. Disamping merumuskan gagasan mengenai *Rule of Law* dalam rangka perkembangan, timbul juga kecenderungan untuk memberi perumusan mengenai demokrasi sebagai sistem politik. Menurut *International Commission of Jurist*, sistem politik yang demokratis adalah suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil-wakil yang dipilih oleh mereka dan yang bertanggung jawab pada mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas (*a form from*

⁷⁵*Ibid.*,

⁷⁶*Ibid.*,

government where the citizens exercise the same right (the right to make political decisions), but through representatives chosen by them and responsible to them through the process of free elections). Demokrasi yang demikian disebut dengan demokrasi berdasarkan perwakilan.⁷⁷

2. Hakikat Demokrasi

Demokrasi merupakan suatu istilah yang berasal dari bahasa Yunani yaitu *democratos*. *Democratos* merupakan istilah yang berasal dari kata *demos* yang berarti rakyat, dan *cratos* atau *cratein* yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Gabungan dari dua pemaknaan tersebut dapat disimpulkan bahwa demokrasi adalah kedaulatan rakyat.⁷⁸

Konsep demokrasi berarti “rakyat berkuasa” (*government of rule by the people*). Secara bahasa demokrasi adalah keadaan negara yang mana kekuasaan atau kedaulatan pusat pemerintahan tertingginya berada di tangan rakyat. Sementara demokrasi menurut terminologis atau istilah adalah pemerintahan oleh rakyat yang mana kekuasaan tertinggi di tangan rakyat dan dilakukan langsung atau tidak langsung atas dasar suatu sistem perwakilan.⁷⁹

Secara umum demokrasi diartikan sebagai pemerintahan yang dijalankan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Pengertian demokrasi secara umum tersebut sejatinya bersumber dari pendapat salah

⁷⁷*Ibid.*, hlm. 116-117.

⁷⁸ Muhamad Erwin, *Pendidikan Kewarganegaraan Republik Indonesia*, PT Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 129.

⁷⁹ Yoyoh Rohaniah, Efriza, *Loc.Cit.*,

satu tokoh dunia yaitu Abraham Lincoln Presiden AS yang ke-16. Menurut Abraham Lincoln dalam pidatonya menyebutkan arti demokrasi yaitu “*democracy is government of the people, by the people, and for the people*”, atau biasa dikenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Dalam demokrasi dipahami bahwa rakyat adalah pemilik kekuasaan, sedangkan pemerintah berkuasa karena mendapatkan delegasi kekuasaan dari rakyat. Oleh karena itu dalam menjalankan suatu pemerintahan, pemerintah harus benar-benar memperhatikan kepentingan rakyat. Atas dasar tersebut, rakyat mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam demokrasi.⁸⁰

Makna kedaulatan rakyat yang dimaksud dalam kehidupan bernegara adalah untuk menunjuk kepada sistem penyelenggara sistem pemerintahan yang dilaksanakan bersama rakyat. Dengan demikian, pada negara yang menganut sistem demokrasi, kekuasaan pemerintahannya terbatas dan pemerintah tidak dapat bertindak sewenang-wenang terhadap rakyatnya.⁸¹

Menurut Affan Ghafar, pengertian demokrasi terbagi menjadi dua, yaitu pengertian demokrasi normatif dan pengertian demokrasi secara empiris. Pengertian demokrasi secara normatif adalah pengertian mengenai demokrasi yang umumnya diwujudkan atau diimplementasikan oleh negara-negara. Sedangkan pengertian demokrasi

⁸⁰ Dikutip dari buku yang berjudul, *Bangsa, Negara, Demokrasi, dan Kedaulatan Rakyat*, yang diunduh di laman <https://www.sertifikasiguru.uny.ac.id> pada tanggal 25 Mei 2017 pukul 04.20, hlm. 34.

⁸¹ Muhamad erwin, *Op.Cit.*, hlm. 130.

secara empiris adalah pengertian demokrasi yang perwujudannya atau pengimplementasiannya hanya ada dalam dunia politik.⁸²

Menurut Henry B. Mayo, demokrasi sebagai sistem politik adalah di mana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.⁸³

Konsep tentang demokrasi pada hakikatnya terdiri dari tiga hal yaitu, pemerintahan dari rakyat (*government of the people*), pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*), dan pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*). Ketiga hal tersebut merupakan pokok kunci dari setiap definisi yang banyak diberikan oleh para ahli.

Pemerintahan dari rakyat (*government of the people*) mengandung pengertian yang berhubungan dengan pemerintahan yang sah dan diakui (*legitimate government*) dan pemerintahan yang tidak sah dan diakui (*unlegitimate government*) di mata rakyat. Pemerintahan yang sah dan diakui berarti suatu pemerintahan yang mendapat pengakuan dan dukungan yang diberikan oleh rakyat. Sebaliknya pemerintahan yang tidak sah dan tidak diakui, berarti suatu pemerintahan yang sedang

⁸²Dikutip dari artikel berjudul, “*Pengertian Demokrasi Menurut Para Ahli*”, pada laman <https://www.pengertian.website/pengertian-demokrasi-menurut-para-ahli.html> pada tanggal 15 Juni 2017 pukul 16.09.

⁸³ H. Kaelan, Achmad Zubaidi, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Paradigma, Yogyakarta, 2007, hlm. 55.

memegang kendali kekuasaan tidak mendapat pengakuan dan dukungan dari rakyat.⁸⁴

Pemerintahan oleh rakyat (*government by the people*) mengandung pengertian bahwa pemerintahan menjalankan kekuasaan atas nama rakyat bukan atas dorongan diri sendiri dan kekuasaannya, pemerintah dalam pengawasan rakyat. Karena itu pemerintah harus tunduk pada pengawasan rakyat (*social control*). Pengawasan ini dilakukan secara langsung oleh rakyat sendiri atau melalui perwakilan (parlemen). Dengan adanya pengawasan dari rakyat akan menghilangkan otoriterisme para pemimpin negara.⁸⁵

Pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*) mengandung pengertian bahwa kekuasaan yang diberikan oleh rakyat kepada pemerintah itu dijalankan untuk kepentingan kesejahteraan rakyat oleh karena itu kebijakan pemimpin-pemimpin negara harus berorientasi pada kemaslahatan rakyat. Pemerintah harus mendengarkan dan mengakomodasi aspirasi rakyat dalam merumuskan dan menjalankan program-programnya.⁸⁶

3. Nilai-Nilai Demokrasi

Demokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan yang mengedepankan kepentingan rakyat diatas segalanya. Untuk menjadikan kepentingan rakyat sebagai kepentingan yang utama maka dalam

⁸⁴ Yoyoh Rohaniah, Efriza, *Loc.Cit.*,

⁸⁵*Ibid.*,

⁸⁶*Ibid.*,

suatu pemerintahan tersebut kekuasaan yang ada harus diberikan kepada rakyat atau dengan kata lain rakyat sebagai kekuasaan tertinggi.

Pada era sekarang, sistem pemerintahan demokrasi merupakan sistem pemerintahan yang paling banyak digunakan meskipun dalam pengaplikasiannya antara negara satu dengan negara lain berbeda. Dianutnya sistem demokrasi sebagai sistem pemerintahan, karena adanya keyakinan bahwa sistem pemerintahan demokrasi merupakan sistem pemerintahan yang paling baik dibanding sistem pemerintahan yang lain. Tolak ukur demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang dipandang baik dapat dilihat dari nilai-nilai yang ada dalam demokrasi itu sendiri.

Nilai atau *value* secara hakikat adalah adalah sifat atau kualitas yang melekat pada suatu objek.⁸⁷ Nilai-nilai demokrasi maksudnya adalah sifat atau kualitas yang ada dalam demokrasi. Menurut John Dewey, dalam suatu demokrasi terdapat nilai-nilai yang melekat dan menyatu yang tidak dapat dipisahkan. Nilai-nilai yang ada dalam demokrasi tersebut yaitu, toleransi, menghormati perbedaan pendapat, memahami dan menghayati keanekaragaman masyarakat, terbuka dalam menjunjung nilai-nilai dan martabat manusia, mampu mengendalikan diri sehingga tidak mengganggu orang lain, kebersamaan dan kemanusiaan, percaya diri tidak menggantungkan diri pada orang lain dan taat pada peraturan yang berlaku.⁸⁸

⁸⁷ H, Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, Paradigma, Yogyakarta, 2008, hlm. 87.

⁸⁸ Rini Yuliana, *Tugas Akhir Skripsi S1: Implementasi nilai-nilai demokrasi dalam Pembelajaran Pendidikan Kewarganegaraan di SMP Negeri 3 Gringsing Batang*, Universitas Negeri Semarang, Semarang, 2013, hlm. 16.

Menurut pendapat lain, nilai-nilai yang terkandung dalam demokrasi yaitu, menjamin tegaknya keadilan, penggunaan kebebasan yang bertanggung jawab, kepemimpinan dipilih secara teratur sehingga tidak tercipta rezim, penyelesaian sengketa atau konflik melalui cara kelembagaan ataupun damai, perubahan sosial kemasayarakatan yang mengarah kepada perkembangan kemajuan yang dapat terjadi dengan aman, dan pengakuan terhadap keanekaragaman.⁸⁹

Menurut Henry B. Mayo, dalam suatu demokrasi terdapat nilai-nilai luhur yang ada, nilai-nilai tersebut yaitu, menyelesaikan perselisihan secara damai dan melembaga (melalui mekanisme peradilan), menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah, menyelenggarakan pergantian pemimpin secara teratur, membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum, mengakui dan menganggap wajar adanya keanekaragaman, dan menjamin tegaknya keadilan.

4. Macam-Macam Demokrasi

Menurut Torres, demokrasi dapat dilihat dari dua aspek yaitu *pertama, formal democracy* dan *kedua, substantive democracy*. *Formal democracy*, menunjuk bagaimana demokrasi dalam arti sistem pemerintahan. Hal ini dapat dilihat dalam berbagai pelaksanaan demokrasi di berbagai negara. Dalam suatu negara misalnya dapat

⁸⁹ Wulan Dary, dikutip dari artikel berjudul, “*Nilai-Nilai Demokrasi dan Pengertian Demokrasi*”, dikutip dari laman <https://www.w.learniseasy.com/nilai-nilai-demokrasi-dan-pengertian-demokrasi.html> pada tanggal 20 Juni 2017 pukul 13.56.

diterapkan demokrasi dengan menerapkan sistem presidensial atau sistem parlementer. Sedangkan *substantive democracy*, yaitu menunjuk pada bagaimana proses demokrasi dilakukan.⁹⁰

Demokrasi dari aspek *formal democracy* memiliki berbagai macam dan model yangmana merupakan pengimplementasian dari negara yang menganut demokrasi. Macam-macam demokrasi tersebut antara lain demokrasi terpimpin, demokrasi sosial, demokrasi liberal, demokrasi partisipasi, dan demokrasi *consociational*.

Demokrasi terpimpin yaitu demokrasi yang dipimpin oleh pemimpin negara di mana pemimpin negara tersebut beranggapan bahwa rakyat telah mempercayakan kepada pemimpin tersebut untuk memimpin demokrasi di negara tersebut. Dalam demokrasi terpimpin, pemimpin atau penguasa percaya bahwa semua tindakan yang dilakukan oleh pemimpin atau penguasa mendapat kepercayaan dari rakyat, namun meskipun demikian pemimpin dalam demokrasi ini menolak untuk menyelenggarakan pemilihan umum yang digunakan sebagai sarana pergantian kekuasaan.⁹¹

Demokrasi sosial yaitu demokrasi yang memprioritaskan keadilan sosial dan egalitarian.⁹² Keadilan sosial dan egalitarian yang menjadi prioritas dalam demokrasi ini sejatinya merupakan syarat bagi pemimpin untuk memperoleh kepercayaan politik.⁹³

⁹⁰ H. Kaelan, Achmad Zubaidi, *Op.Cit.*, hlm. 60.

⁹¹ Muhamad Erwin, *Op.Cit.*, hlm.134.

⁹² *Ibid.*,

⁹³ A Muchtar Ghazali, *Op.Cit.*, hlm. 147.

Demokrasi partisipasi yaitu demokrasi yang menekankan adanya hubungan timbal balik antara penguasa dan yang dikuasai. Demokrasi *consociational* yaitu demokrasi yang menekankan adanya proteksi khusus bagi kelompok-kelompok budaya. Dalam demokrasi ini antara kelompok-kelompok budaya harus diikat dengan kerjasama yang kuat di antara elite yang mewakili bagian budaya.⁹⁴

Demokrasi liberal yaitu demokrasi yang menjunjung tinggi kebebasan dan individualisme. Prinsip demokrasi ini didasarkan pada suatu filsafat kenegaraan bahwa manusia adalah sebagai makhluk individu yang bebas. Oleh karena itu dalam demokrasi ini kebebasan individu merupakan dasar fundamental dalam pelaksanaan demokrasi.

Munculnya demokrasi liberal ini dilatar belakangi adanya pemikiran bahwa negara terbentuk karena adanya perbenturan kepentingan dalam kehidupan bermasyarakat yang mana mengakibatkan terjadinya penindasan antara yang satu dengan yang lain. Akibat hal tersebut, individu-individu yang ada dalam suatu masyarakat membentuk persekutian hidup bersama yang disebut dengan negara dengan tujuan untuk melindungi kepentingan dan hak individu dalam kehidupan masyarakat negara. Atas kepentingan tersebut dalam kenyataannya muncul kekuasaan yang mengarah pada otoritarianisme. Atas kenyataan tersebut muncul pemikiran ke arah kehidupan demokrasi perwakilan

⁹⁴*Ibid.*,

liberal yang mana individu dalam suatu negara dalam partisipasinya disalurkan melalui wakil-wakil yang dipilih melalui proses demokrasi.⁹⁵

Menurut Held, demokrasi perwakilan liberal merupakan suatu pembaharuan kelembagaan pokok untuk mengatasi problema keseimbangan antara kekuasaan memaksa dan kebebasan. Namun meskipun demikian, apapun yang dikembangkan melalui kelembagaan negara merupakan suatu manifestasi perlindungan serta jaminan atas kebebasan individu dalam hidup bernegara. Rakyat harus diberikan jaminan kebebasan secara individual baik di dalam kehidupan politik, ekonomi, sosial, keagamaan bahkan kebebasan anti agama.⁹⁶

5. Konsep Musyawarah dalam Islam

a. Hubungan Islam dan Demokrasi

Hubungan antara Islam dengan demokrasi merupakan hubungan yang kompleks. Sebab, dunia Islam tidak hidup dalam keseragaman ideologis sehingga terdapat satu spektrum panjang terkait hubungan antara Islam dengan demokrasi. Menurut Khalid Abu al fadl, meskipun Quran tidak secara spesifik dan eksplisit menunjukkan preferensi terhadap satu bentuk pemerintahan tertentu, tetapi secara jelas memaparkan seperangkat nilai sosial dan politik penting dalam suatu pemerintahan untuk Muslimin. Di antaranya adalah tiga nilai penting yaitu, keadilan melalui kerja sama sosial

⁹⁵ H Kaelan, Achmad Zubaidi, *Op.Cit.*, hlm. 61.

⁹⁶*Ibid.*,

dan prinsip saling membantu, membangun suatu sistem pemerintahan konsultatif yang tidak otokratis, melembagakan kasih sayang dalam interaksi sosial.⁹⁷

Kompleksitas yang terjadi dalam memandang hubungan Islam dengan demokrasi terjadi akibat ketidakseragaman pandangan dalam memandang Islam dan demokrasi. Terdapat beberapa pandangan yang memandang Islam dan demokrasi dari berbagai sisi. Pandangan pertama yaitu berasal dari orang-orang yang mempercayai *secular approaches*. Orang yang berasal dari golongan ini memandang bahwa kelompok Islam mengajarkan demokrasi sebagai taktik dalam menambah kekuatan politik dan mendukung diterapkannya *one man one vote* dan *one time*.⁹⁸

Pandangan mengenai demokrasi menurut Islam sendiri terbagi menjadi beberapa kelompok yang berbeda dalam memaknai demokrasi. Kelompok pertama memandang bahwa demokrasi merupakan suatu konsep yang bangsa barat kepada masyarakat muslim dan merupakan konsep kedaulatan yang menolak pengakuan dasar-dasar Islam tentang kedaulatan tuhan dan merupakan bentuk penyembahan terhadap berhala. Kelompok dengan pandangan ini disebut sebagai kelompok fundamentalis, yaitu kelompok yang

⁹⁷ Tabrani ZA Al-Ashy, dikutip dari artikel berjudul, “*Antara Islam dan Demokrasi*”, dikutip dari artikel di laman <https://www.master.islamic.uui.ac.id/ar/antara-islam-dan-demokrasi/>, pada tanggal 20 Juni 2017 pukul 23.57.

⁹⁸ *Ibid.*,

berpendapat berdasarkan kepercayaan terhadap Quran dan Sunah tanpa melihat adanya emahaman yang baru.⁹⁹

Kelompok lain memandang bahwa demokrasi dan Islam adalah sejalan, seperti yang dikemukakan oeh Rashid Ghanaushi. Menurut Rashid Ghanaushi, demokrasi merupakan cara yang tepat untuk memenuhi kewajiban tertentu dalam dunia saat ini.¹⁰⁰

Adanya perbedaan kelompok tersebut menimbulkan konflik internal dalam Islam. Perbedaan antara keduanya berkaitan dengan masalah demokrasi biasanya berkaitan dengan masalah wanita dan HAM. Dalam memahami hubungan antara Islam dan demokrasi, terdapat beberapa konsep dasar yang menjelaskan mengenai hubungan keduanya. Salah satu konsep tersebut yaitu konsep mengenai musyawarah.

Konsep musyawarah terdapat dalam Quran, di mana dalam Quran orang yang berbudi digambarkan sebagai orang yang antara lain, mengatur urusan mereka melalui musyawarah (Asy Syura ayat 38). Hal tersebut dikembangkan oleh Nabi melalui tradisi dakwah dan tindakan pemimpin awal masyarakat Muslim yang berarti bahwa kewajiban bagi umat Islam apabila dalam mengelola urusan politik harus dilakukan dengan jalan musyawarah.¹⁰¹

⁹⁹*Ibid.*,

¹⁰⁰*Ibid.*,

¹⁰¹*Ibid.*,

b. Konsep Syura

Pemerintahan Islam adalah pemerintahan yang menggunakan Al Quran dan Sunnah sebagai rujukan dalam menjalankan roda pemerintahan. Pemerintahan Islam atau biasa disebut dengan *Khilafah*, *Daulah Islamiyah*, atau *Daaru Islam*. *Khilafah* adalah suatu susunan pemerintahan yang diatur menurut ajaran Agama Islam sebagaimana yang dibawa dan dijalankan oleh Nabi Muhammad SAW dan dilanjutkan oleh *Khulafaurrasyidin*.¹⁰²

Sebuah negara yang menjalankan sebuah pemerintahan tentu memiliki dasar hukum yang dijadikan pegangan atau dasar acuan dalam menjalani roda pemerintahan. Pemerintahan islam merupakan hasil dari gagasan Rasulullah SAW dan para sahabat pada intinya berdasar atau bersumber dari Quran dan Hadis. Quran dan Hadis menjadi pedoman bagi Rasulullah SAW dalam menjalankan pemerintahan Islam.

Dalam pemerintahan Islam, dibutuhkan adanya seorang pemimpin atau penguasa seperti halnya pemerintahan yang lain. Pemimpin dalam pemerintahan Islam disebut dengan *Khalifah*. *Khalifah* memiliki kewenangan atau kekuasaan dalam mengatur dan menjalankan roda pemerintahan berdasarkan nilai-nilai *syariah*. Seorang *khalifah* dipilih dan diangkat oleh rakyat melalui sistem *syura* (musyawarah) dan kemudian di *bai'at* oleh rakyat.

¹⁰² Muhammad Imran, *Sistem Syura Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Islam*, dikutip dari jurnal terbitan Universitas Cordoba pada tahun 2015, hlm. 130.

Syura merupakan cara memecahkan suatu permasalahan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara sebagai upaya bersama dalam mencapai kesepakatan. *Syura* menurut pengertian syariat bermakna mengambil pendapat (*akhdh ar-ra'y (i)*) atau dengan kata lain *syura* adalah mencari pendapat dari orang lain yang diajak bermusyawarah (*thalab ar-ray (i) min al-mustasyar*). Istilah lain dari *syura* yaitu *masyurah* atau *at-tasyawur* yang berarti berunding atau bertukar pendapat.¹⁰³

Syura berasal dari kata kerja *syawara* yang berarti menjelaskan, menyatakan atau mengajukan dan mengambil sesuatu. Bentuk-bentuk lain yang berasal dari *syawara* yaitu *syawir*. *Syawir* memiliki makna meminta pendapat atau musyawarah. Berdasarkan istilah-istilah tersebut dapat disimpulkan bahwa *syura* atau musyawarah adalah saling menjelaskan dan merundingkan atau saling meminta dan menukar pendapat mengenai suatu perkara.¹⁰⁴

Mayoritas ulama syariat dan pakar undang-undang konstitusional meletakkan musyawarah sebagai kewajiban keislaman dan prinsip konstitusional yang pokok diatas prinsip-prinsip umum dan dasar-dasar baku yang telah ditetapkan oleh *nash-nash* Quran dan hadis-hadis nabawi. Oleh karena itu, musyawarah sangat lazim

¹⁰³*Ibid.*, hlm. 131.

¹⁰⁴ M. Hasbi Amiruddin, *Konsep Negara Islam Menurut Fazlur Rahman*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 18.

digunakan dan tidak ada alasan bagi seorangpun untuk meninggalkannya.¹⁰⁵

Menurut Muhammad Abduh, secara fungsional musyawarah adalah untuk membicarakan kemashlahatan masyarakat dan masalah-masalah masa depan pemerintahan. Dengan musyawarah, rakyat menjadi terdidik dalam mengeluarkan pendapat dan mempraktekannya, bukan mempraktekkan pendapat seorang kepala negara, sekalipun pendapatnya benar. Karena orang banyak yang bermusyawarah akan jauh dari melakukan kesalahan daripada diserahkan kepada seseorang yang cenderung membawa bahaya bagi umat. Lebih jauh menurut Abduh, Allah SWT telah mewajibkan kepada para penguasa untuk membentuk lembaga musyawarah sebab itu merupakan perbuatan terpuji di sisi Allah.¹⁰⁶

Dalam Quran terdapat dua ayat yang menyebutkan secara jelas mengenai musyawarah, dan setiap satu dari dua ayat tersebut mempunyai petunjuk masing-masing. Dua ayat tersebut antara lain:

Quran Surat *Al Imran* ayat 159:

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ إِنَّا نَلْهَمُهُمْ لَوْ كُنْتُمْ قَاطِعًا

لِيُظِلَّ الْقُلُوبَ نَفْسُوا أَمْ نَحْوِ لِكْفًا عَفْعُهُمْ أَسْتَغْفِرُ لَهُمْ وَاوْرَهُمْ فِيمَا أَمْرًا فَإِذَا عَزَمَ

نَفَقُوا كَلْعَدَائِلِهِ إِنَّا نَلْهَمُهُمْ لَوْ كُنْتُمْ قَاطِعًا

¹⁰⁵ Farid Abdul Khaliq, *Fikih Politik Islam*, Amzah, Jakarta, 2005, hlm. 18.

¹⁰⁶ J. Suyuthi Pulungan, *Prinsip-Prinsip Pemerintahan dalam Piagam Madinah Ditinjau dari Pandangan Al-Qur'an*, Rajawali Press, Jakarta, 1996, hlm. 220.

Artinya: *“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 bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkal-lah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya“.*

Menurut Farid Abdul Khaliq, perintah pada ayat di atas, sekalipun ditujukan kepada Rasulullah SAW, tetapi perintah itu juga ditujukan kepada pemimpin tertinggi negara Islam di setiap masa dan tempat, yakni wajib melakukan musyawarah dengan rakyat dalam segala perkara umum dan menetapkan hak partisipasi politik bagi rakyat di negara muslim sebagai salah satu hak dari hak-hak Allah yang tidak boleh dihilangkan. Pelanggaran penguasa atas hak itu termasuk di antara kemungkaran terbesar, karena begitu besarnya kerusakan dan kemudharatan yang diakibatkan oleh sikap pelanggaran itu terhadap masyarakat dan negara.¹⁰⁷

Sementara itu ayat lain yang menyatakan secara jelas mengenai musyawarah yaitu surat *Asy Syura* ayat 38. *Asy Syura* ayat 38 berisi:

¹⁰⁷ Farid Abdul Khaliq, *Op.Cit.*, hlm. 51.

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ
وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ

Artinya : “Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka, dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka”.

Menanggapi ayat tersebut, menurut Farid Abdul Khaliq ayat tersebut mengandung penjelasan mengenai sifat rakyat yang baik, dan menyatakan bahwa musyawarah termasuk di antara ciri khas dan keistimewaannya. Jika surat *Al Imran* ayat 159 menunjukkan bahwa musyawarah adalah sistem hukum dalam Islam, maka surat *Asy Syura* ayat 38 menunjukkan bahwa musyawarah adalah metode hidup. Kata musyawarah lebih luas maknanya daripada kata demokrasi sebab demokrasi seringkali hanya dalam bentuk parlementer, sedangkan musyawarah adalah metode hidup dalam setiap lembaga pemerintahan, mulai dari penguasa sampai rakyat biasa.¹⁰⁸

Berdasarkan penjelasan tersebut terlihat bahwa musyawarah memiliki kedudukan yang tinggi dalam Islam. Di samping merupakan perintah dari Allah SWT, musyawarah pada hakekatnya dimaksudkan untuk mewujudkan sebuah tatanan masyarakat yang demokratis. Dengan musyawarah, setiap orang yang ikut

¹⁰⁸*Ibid.*, hlm. 52.

bermusyawarah akan berusaha yang mengemukakan pendapat yang baik, sehingga diperoleh pendapat yang dapat menyelesaikan masalah yang dihadapi. Di sisi lain, pelaksanaan musyawarah juga merupakan bentuk penghargaan kepada tokoh-tokoh dan para pemimpin masyarakat, sehingga mereka dapat berpartisipasi dalam berbagai urusan dan kepentingan bersama. Bahkan pelaksanaan musyawarah juga merupakan bentuk penghargaan kepada hak kebebasan dalam mengemukakan pendapat, hak persamaan, dan hak memperoleh keadilan bagi setiap individu.¹⁰⁹

Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia musyawarah merupakan suatu prinsip yang sangat penting. Musyawarah merupakan prinsip dasar dari masyarakat Indonesia. Setiap Warga Negara Indonesia dari segala lapisan harus memegang prinsip musyawarah dan mengimplementasikannya dalam hal pengambilan keputusan. Prinsip musyawarah merupakan sila ke-4 Pancasila yang digagas oleh pendiri bangsa Indonesia. Sila ke-4 berbunyi *“kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan, dalam permusyawaratan perwakilan”*. Sila ke-4 tersebut memiliki makna bahwa landasan utama demokrasi yang dibangun di Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah musyawarah mufakat. Setiap pengambilan keputusan oleh negara harus dilaksanakan melalui proses musyawarah. Rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi

¹⁰⁹*Ibid.*,

dalam negara harus dilibatkan dalam pengambilan keputusan oleh pemerintah. Dilibatkannya rakyat dapat dilakukan secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan.

c. Majelis Syura

Musyawarah merupakan salah satu prinsip negara dan pemerintahan Islam yang memiliki kedudukan yang penting dan strategis dalam kehidupan manusia. Untuk melaksanakan urusan pemerintahan Quran menyuruh kaum muslimin untuk menegakan syura (dewan atau majelis konsultatif) di mana keinginan rakyat dapat dikemukakan melalui wakil-wakil mereka. Syura merupakan institusi Arab yang demokratis dari masa sebelum Islam dan kemudian di dukung oleh Quran dalam surat ke-42 ayat 38 dan surat ke-3 ayat 159. Berdasarkan dua ayat tersebut Nabi Muhammad diperintahkan untuk memutuskan persoalan-persoalan melalui konsultasi terlebih dahulu dengan pemuka-pemuka masyarakat.¹¹⁰

Berdasarkan surat Asy Syura ayat 38 yang merupakan dasar adanya musyawarah kalimat *bainahum* yang terdapat pada ayat tersebut menunjuk pada seluruh masyarakat Islam dan oleh karena itu Majelis Permusyawaratan harus mencerminkan kepentingan seluruh anggota masyarakat. Sifat representatif tersebut tidak dapat diwujudkan kecuali dengan jalan melalui pemilihan umum yang

¹¹⁰ Ridwan HR, *Fiqh Politik Gagasan, Harapan dan Kenyataan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 290.

bebas. Setiap anggota majelis permusyawaratan harus dipilih melalui kebebasan hak yang seluas mungkin diberikan kepada masyarakat berdasarkan hak suara mereka.¹¹¹

Pihak yang ikut terlibat dalam pelaksanaan musyawarah dalam suatu negara yang heterogen dan dengan persoalan heterogen yaitu mereka yang memiliki pendapat, tokoh pemikir dan para spesialis yang memiliki pandangan mendalam tentang berbagai aspek kehidupan, mereka yang memiliki pemikiran jernih mengenai berbagai kemaslahatan umat yang beragam seperti persoalan politik dalam dan luar negeri atau persoalan peperangan dan perdamaian, masalah ekonomi, pertanian, perdagangan, peradilan, juga persoalan keagamaan.¹¹²

Menurut riwayat Ibnu Khuwayz Mindad, penguasa harus bermusyawarah dengan ulama mengenai berbagai masalah-masalah agama dan hukum dengan ahli militer tentang urusan-urusan militer, dengan tokoh masyarakat mengenai kesejahteraan, dan dengan menteri, sekretaris, serta gubernur daerah mengenai pembangunan negeri.¹¹³

Meskipun musyawarah merupakan suatu hal yang penting dalam masyarakat, namun dalam Quran dan hadis tidak ditemukan mengenai bagaimana musyawarah dilaksanakan. Menurut al Ghazali, yang penting bukan syura macam apa yang dijadikan

¹¹¹*Ibid.*,

¹¹²*Ibid.*,

¹¹³*Ibid.*,

pegangan tetapi bagaimana mempersiapkan jaminan-jaminan serta metode-metode yang menjadikan syura sebagai suatu kenyataan yang benar-benar dipelihara sehingga tidak memunculkan diktator.¹¹⁴

Mekanisme musyawarah yang dilakukan oleh Rasulullah tidak bersifat baku. Artinya Rasulullah dalam melakukan musyawarah mengikuti dengan kepentingan dan masalah yang dihadapi. Tidak ada mekanisme tunggal dalam bermusyawarah yang dilakukan oleh Rasulullah yang harus dijadikan rujukan dan pada saat itu belum dibutuhkan untuk membentuk lembaga khusus untuk pelaksana musyawarah. Pelaksanaan musyawarah tergantung pada subyek dan materi di mana musyawarah dapat terjadi dalam kelompok besar ataupun kecil. Pada kelompok kecil musyawarah dilakukan oleh anggota yang ada, sedangkan dalam kelompok besar musyawarah akan berjalan lebih efektif jika dilakukan melalui sistem perwakilan atau majelis permusyawaratan.¹¹⁵

Lembaga perwakilan atau majelis permusyawaratan memiliki kedudukan yang penting dan strategis dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan Islam. Lembaga perwakilan atau majelis permusyawaratan memiliki tiga fungsi yaitu, fungsi *bai'at*, fungsi konsultatif, dan fungsi legislasi.

¹¹⁴*Ibid.*,

¹¹⁵*Ibid.*, hlm. 292.

Fungsi pertama lembaga perwakilan atau majelis permusyawaratan yaitu fungsi *bai'at*. Fungsi *bai'at* adalah fungsi untuk pemilihan dan pengangkatan kepala negara, khususnya ketika pemilihan kepala negara berdasarkan sistem perwakilan. Fungsi lembaga perwakilan atau majelis permusyawaratan yaitu fungsi konsultatif. Fungsi konsultatif merupakan fungsi yang dimiliki oleh kepala negara di mana pemerintah dapat meminta pertimbangan-pertimbangan wakil rakyat ketika akan mengambil kebijakan yang menyangkut rakyat. Fungsi ketiga lembaga perwakilan atau majelis permusyawaratan yaitu fungsi legislasi. Fungsi legislasi merupakan fungsi di mana kesepakatan hasil proses musyawarah yang berlangsung akan diundangkan menjadi peraturan perundang-undangan.¹¹⁶

Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, lembaga perwakilan atau majelis permusyawaratan diimplementasikan oleh lembaga-lembaga negara. Lembaga-lembaga negara yang merupakan bentuk dari lembaga perwakilan atau majelis permusyawaratan di Indonesia yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat baik pusat, provinsi, maupun kabupaten atau kota, dan Dewan Perwakilan Daerah. Ketiga lembaga tersebut memiliki fungsi-fungsi yang mirip dengan lembaga perwakilan atau lembaga permusyawaratan. Fungsi-fungsi yang

¹¹⁶*Ibid.*,

dimiliki yaitu seperti fungsi legislasi, fungsi konsultatif, dan juga fungsi pengangkatan kepala negara. Fungsi-fungsi tersebut sama dengan fungsi dari lembaga perwakilan atau majelis permusyawaratan, hal tersebut dikarenakan karena ketiga lembaga negara tersebut sejatinya merupakan lembaga perwakilan.¹¹⁷

Fungsi-fungsi yang dimiliki oleh lembaga perwakilan di Indonesia yaitu fungsi legislasi, fungsi konsultatif, dan fungsi pengangkatan kepala negara. Fungsi legislasi merupakan fungsi untuk membuat peraturan perundang-undangan dalam bentuk tertulis. Fungsi ini dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat baik pusat, provinsi, maupun kabupaten atau kota. Fungsi konsultatif merupakan fungsi di mana pemerintah dalam mengambil suatu kebijakan publik dapat meminta pertimbangan-pertimbangan dari lembaga perwakilan. Fungsi ini dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat baik pusat, provinsi, maupun kabupaten atau kota dan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Fungsi pengangkatan kepala negara yaitu fungsi untuk melantik dan mengangkat kepala negara yang terpilih melalui pemilihan umum. Fungsi ini dimiliki oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.¹¹⁸

Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, peraturan mengenai lembaga perwakilan diatur oleh Undang-Undang Dasar

¹¹⁷ Dikutip dari artikel berjudul, "*Lembaga Perwakilan di Indonesia*", diakses pada laman <http://tulisanterkini.com/artikel/artikel-ilmiah/9366-lembaga-perwakilan-di-indonesia.html>, pada tanggal 11 Juli 2017 pukul 23.08.

¹¹⁸*Ibid.*,

NKRI Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan lain. Peraturan-perundang-undangan lain yang mengatur yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten atau Kota, dan Dewan Perwakilan Daerah.

d. **Lembaga *Ahl al HallWal Aqdi***

Lembaga perwakilan merupakan lembaga yang berfungsi untuk mewakili suatu organisasi atau pemerintah, yang bertugas untuk mewakili kepentingan rakyat. Menurut sejarah lembaga perwakilan pertama kali muncul di Inggris. Lembaga perwakilan muncul pertama kali di Inggris pada abad pertengahan dengan sebutan *House of Commons*. Lembaga tersebut merupakan lembaga yang mewakili kepentingan rakyat dan kaum menengah yang awalnya bertugas untuk mewakili kepentingan rakyat dalam hal pembahasan pungutan pajak. Namun lambat laun lembaga tersebut memiliki wewenang dalam bidang legislasi.¹¹⁹

Lembaga perwakilan yang dikenal oleh dunia barat juga terdapat terdapat dalam ketatanegaraan Islam. Dalam ketatanegaraan Islam, sistem pemerintahan juga terbagi menjadi beberapa bagian. Terdapat kekuasaan eksekutif, yudikatif, maupun legislatif. Ketiga

¹¹⁹Moh Kusnardi, *Op.Cit.*, hlm. 252.

kekuasaan tersebut tentu memiliki istilah yang berbeda dalam ketatanegaraan Islam. Khusus dalam hal ini lembaga perwakilan disebut dengan *Ahl al HallWal Aqdi*.

Ahl al HallWal Aqdi secara kebahasaan berarti “orang-orang yang melepas atau mengikat” atau “orang-orang yang dapat memutuskan atau mengikat. Disebut mengikat karena keputusannya mengikat orang-orang yang mengangkat *Ahlul Halli*. Disebut melepaskan karena mereka yang duduk disitu bisa melepaskan dan tidak memilih orang-orang tertentu yang tidak disepakati.¹²⁰

Menurut Ahli *Fiqh Siyasah*, *Ahl al HallWal Aqdi* adalah orang-orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat. Pendapat lain juga memberikan definisi bahwa *Ahl al HallWal Aqdi* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat. Dalam literatur *fiqh*, *Ahl al HallWal Aqdi* adalah orang-orang yang memenuhi syarat untuk mengikat dan membubarkan, yaitu membuat keputusan. *Ahl al HallWal Aqdi* juga dapat disebut juga dengan majelis syuro.¹²¹

Definisi lain menurut terminologi mengenai *Ahl al HallWal Aqdi* menurut para ahli memiliki perbedaan. Menurut Abd Al Hamid Anshori, *Ahl al HallWal Aqdi* adalah orang-orang yang berwenang

¹²⁰ J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah, Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, Rajawali Press, Jakarta, 2002, hlm. 186.

¹²¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2007, hlm. 138.

untuk merumuskan serta memutuskan suatu kebijakan dalam pemerintahan yang didasarkan atas dasar prinsip musyawarah. Sedangkan menurut Imam Al Mawardi, terdapat kesamaan antara konsep majelis syuro dan *Ahl al HallWal Aqdi*, konsep *Ahl al HallWal Aqdi* telah ada pada zaman Khulafaurrasyidin dan bahkan pada zaman Rasullullah. Konsep *Ahl al HallWal Aqdi* menurut Mawardi baru mengemuka pada masa Umar, yang didefinisikan sebagai orang-orang yang bertindak sebagai wakil umat dan menyuarakan gagasan mereka. Pendapat lain diberikan oleh Al Maududi, menurutnya *Ahl al HallWal Aqdi* adalah lembaga penengah dan pemberi fatwa dan bisa disebut sebagai lembaga legislatif.¹²²

Definisi lain mengenai *Ahl al HallWal Aqdi* juga diberikan oleh Muhammad Abduh dan Rasyid Ridha. Menurut Muhammad Abduh, *Ahl al HallWal Aqdi* sama dengan *ulil amr*, yaitu kumpulan orang-orang profesional dalam bermacam keahlian di tengah masyarakat, mereka memiliki kapabilitas yang teruji. Atas dasar tersebut *ulil amr* tersebut adalah termasuk dalam golongan *Ahl al HallWal Aqdi* dari kalangan muslim. Definisi tersebut juga didukung oleh Rasyid Ridha, menurutnya antara *Ahl al HallWal Aqdi* dan *ulil amr* adalah sama, mereka merupakan orang-orang yang mendapatkan kepercayaan dari umat.

¹²²*Ibid.*, hlm. 139-140.

Berdasarkan definisi-definisi yang telah disebutkan di atas dapat ditarik suatu kesimpulan mengenai definisi dari *Ahl al HallWal Aqdi* yaitu orang-orang yang representatif dari berbagai kelompok sosial, memiliki profesi dan keahlian berbeda baik dari birokrat pemerintahan maupun lainnya. *Ahl al HallWal Aqdi* merupakan sarana bagi rakyat kepada wakil rakyat untuk membicarakan masalah-masalah kenegaraan dan kemaslahatan rakyat.¹²³

Lembaga perwakilan dalam tata negara Islam biasa disebut dengan *Ahl al HallWal Aqdi*. Secara eksplisit tidak ditemukan dalil mengenai *Ahl al HallWal Aqdi*, baik dari Quran maupun Hadis. Sebutan mengenai *Ahl al HallWal Aqdi* hanya terdapat dalam *fiqih* di bidang politik keagamaan dan pengambilan hukum substansial, dari dasar-dasar yang menyeluruh, maka dasar sebutan di *qias* kan dengan istilah *ulil amri*. Seperti yang terdapat dalam firman Allah surah An Nisa Ayat 59 :11.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ ط
فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ
وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Artinya : “Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia

¹²³ Muhammad Iqbal, *Loc. Cit.*,

kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya”.

Juga firman Allah Surah An Nisa Ayat 83:11

وَإِذَا جَاءَهُمْ أَمْرٌ مِنَ الْأَمْنِ أَوْ الْخَوْفِ أَدَّعَوْا بِهِ^ط وَلَوْ رَدُّهُ إِلَى
الرَّسُولِ وَإِلَى أُولِي الْأَمْرِ مِنْهُمْ لَعَلِمَهُ الَّذِينَ يَسْتَنْبِطُونَهُ مِنْهُمْ^ق
وَلَوْلَا فَضْلُ اللَّهِ عَلَيْكُمْ وَرَحْمَتُهُ لَاتَّبَعْتُمُ الشَّيْطَانَ إِلَّا قَلِيلًا

Artinya : “Dan apabila datang kepada mereka suatu berita tentang keamanan ataupun ketakutan, mereka lalu menyiarkannya. Dan kalau mereka menyerahkannya kepada Rasul dan Ulil Amri di antara mereka, tentulah orang-orang yang ingin mengetahui kebenarannya (akan dapat) mengetahuinya dari mereka (Rasul dan Ulil Amri). Kalau tidaklah karena karunia dan rahmat Allah kepada kamu, tentulah kamu mengikut syaitan, kecuali sebahagian kecil saja (di antaramu)”.

Kata *Ahl al HallWal Aqdi* juga disebut sebagai “umat” dalam firman Allah Surah Al Imran Ayat 104

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ
الْمُنْكَرِ ۗ وَأُولَٰئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ

Artinya : “Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma'ruf dan

mencegah dari yang munkar; merekalah orang-orang yang beruntung”.

Firman Allah Surah An Nisa Ayat 58

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ
النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۚ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ
سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya: “*Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat”.*

Ulil Amr boleh ditaati hanya dalam batas-batas yang telah diatur oleh Allah SWT. Para ahli hukum Islam serta para ahli ijtihad juga telah sepakat bahwa taat itu tidak wajib, melainkan dalam hal yang telah diperintahkan oleh Allah. Mereka sepakat terhadap mahluk dalam masalah-masalah yang mendurhakai Allah.

Jika *Ulil Amr* memboehkan sesuatu yang haram, seperti zina dan minuman keras, dan menganggap boleh melanggar batas-batas larangan Allah, serta menganggap hukum Islam itu ketinggalan zaman, dan mengadakan peraturan-peraturan yang tidak diizinkan oleh Allah, maka kaum muslimin diwajibkan untuk tidak mematuhi *Ulil Amr* tersebut.

Dengan demikian *Ahl al HallWal Aqdi* dalam Quran adalah bagian dari *Ulil Amr* sebagai lembaga perwakilan atau legislatif.

B. DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN/KOTA

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum. Implikasi dianutnya negara hukum yaitu, segala aktivitas pemerintahan di Negara Indonesia harus didasarkan pada hukum. Dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, Negara Indonesia menganut prinsip demokrasi. Dalam prinsip demokrasi dikenal adanya pemisahan kekuasaan. Kekuasaan dipisah menjadi tiga yaitu, kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif.

Kekuasaan legislatif tercermin dari adanya lembaga parlemen atau lembaga legislatif. Dalam konteks Negara Indonesia, lembaga legislatif sebagai cerminan kekuasaan legislatif diimplementasikan oleh MPR, DPR (Pusat, Provinsi, dan Kabupaten Kota), dan DPD. Badan-badan tersebut memiliki peran pokok yaitu dalam hal legislasi atau membuat peraturan perundang-undangan.

Pada penelitian ini, lembaga legislatif yang menjadi subyek penelitian penulis yaitu lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Penjelasan mengenai lembaga legislatif DPRD akan dijelaskan lebih lanjut.

1. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota (DPRD)

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat di daerah yang terdiri atas anggota partai politik yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum yang dilaksanakan dalam suatu daerah kabupaten atau kota. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/kota (DPRD) merupakan salah satu unsur dari sistem pemerintahan daerah bersama dengan pemerintah kabupaten/kota.

Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan pengertian bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.¹²⁴ Pendapat lain dikemukakan oleh Miriam Budiardjo yang memberikan pengertian bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga *legislate* atau lembaga pembuat peraturan, peraturan perundang-undangan yang dibuatnya mencerminkan kebijakan-kebijakan itu.

Menurut Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjelaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Dewan

¹²⁴ Pasal 1 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan pengertian bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹²⁵

Berdasarkan definisi atau pengertian diatas tersebut, dapat disimpulkan bahwa pengertian dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota adalah lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan di kabupaten atau kota yang merupakan salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

2. Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Pasal 148 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota adalah lembaga perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota.¹²⁶ Penegasan pada pasal tersebut juga ditegaskan kembali dalam Pasal 363 dan Pasal 364 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyatakan bahwa DPRD Kabupaten/Kota adalah lembaga yang terdiri atas anggota partai politik yang dipilih melalui

¹²⁵ Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

¹²⁶ Pasal 148 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

pemilihan umum yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota.¹²⁷

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota berkedudukan sebagai salah satu komponen penyelenggara pemerintahan daerah. Penempatan kedudukan DPRD Kabupaten/Kota tersebut, berangkat dari pemikiran bahwa apa yang diselenggarakan di daerah dalam rangka otonomi merupakan turunan urusan pemerintahan dalam bidang eksekutif yang dipancarkan oleh presiden. Dengan demikian, apa yang dikerjakan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD Kabupaten/Kota merupakan ranah eksekutif.

Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dalam unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersumber dari salah satu fungsi dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota yaitu di bidang legislasi. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah, segala aturan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah diatur sendiri, salah satunya melalui peraturan daerah. Peraturan daerah yang dibuat menentukan arah pembangunan dan pemerintahan daerah. Peraturan daerah merupakan produk hukum yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan

¹²⁷ Pasal 363, 364 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama dengan Pemerintah Kabupaten/Kota. Oleh karena dibentuk salah satunya oleh Peraturan daerah merupakan produk hukum yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama dengan Pemerintah Kabupaten/Kota, maka Peraturan daerah merupakan produk hukum yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama dengan Pemerintah Kabupaten/Kota ikut menentukan arah pembangunan daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, dalam penyelenggaraannya memiliki fungsi-fungsi tertentu. Dalam peraturan perundang-undangan Negara Republik Indonesia dijelaskan mengenai fungsi dari DPRD Kabupaten/kota yaitu seperti yang tertuang dalam Undang-Undang 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyatakan bahwa DPRD Kabupaten/Kota dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 149 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa DPRD Kabupaten/kota memiliki tiga fungsi yaitu, fungsi pembentukan peraturan kabupaten/kota, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.¹²⁸ Sedangkan

¹²⁸ Pasal 149 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

dalam Undang-Undang 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah fungsi dari DPRD Kabupaten/kota dijelaskan dalam Pasal 365. Pasal 365 menyebutkan bahwa fungsi dari DPRD Kabupaten/kota yaitu, legislasi, anggaran, dan pengawasan.¹²⁹

Fungsi legislasi DPRD Kabupaten/Kota adalah kewenangan untuk membentuk peraturan daerah. Legislasi dalam arti sempit yaitu, produk atau proses pembuatan undang-undang. Dalam konteks ini, legislasi berarti produk atau proses pembuatan peraturan daerah. Fungsi legislasi merupakan suatu proses untuk mengakomodasi berbagai kepentingan para pihak, untuk menentukan bagaimana pembangunan di daerah akan dilaksanakan. Fungsi legislasi bermakna penting dalam beberapa hal berikut.¹³⁰

- a. Menentukan arah dan pembangunan pemerintah di daerah
- b. Dasar perumusan kebijakan publik di daerah
- c. Sebagai kontrak sosial di daerah
- d. Pendukung Pembentukan Perangkat Daerah dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah

Di samping itu, dalam menjalankan fungsi legislasi, DPRD Kabupaten/Kota berperan pula sebagai *policy maker*, artinya antara DPRD Kabupaten/Kota sebagai pejabat publik dengan masyarakat sebagai *stakeholders*.¹³¹ Dalam praktik dan realita, penerapan *good public governance* pada fungsi legislasi masih membutuhkan banyak penataan

¹²⁹ Pasal 365 Undang-Undang 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

¹³⁰ PUSDIKLAT, *Modul Parktikum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, PUSDIKLAT FH UII, Yogyakarta, 2017, hlm.68.

¹³¹ *Ibid.*,

dan transformasi ke arah yang lebih baik. Peningkatan performa tersebut dapat dilakukan antara lain dengan:¹³²

- a. Peningkatan pemahaman tentang perencanaan dalam fungsi legislasi
- b. Optimalisasi anggota DPRD Kabupaten/Kota dalam mengakomodasi aspirasi *stakeholders*
- c. Ditumbuhkannya inisiatif dalam penyusunan Reaperda
- d. Ditingkatkannya kemampuan analisis (kebijakan publik dan hukum) dalam proses penyusunan raperda
- e. Pemahaman yang lebih baik atas fungsi perwakilan dalam fungsi legislasi

Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/kota kedua yaitu fungsi anggaran. Fungsi anggaran yaitu, fungsi untuk penyusunan dan penetapan anggaran dan pendapatan belanja daerah bersama-sama dengan pemerintah daerah. Dalam menjalankan fungsi ini, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/kota harus terlibat secara aktif, proaktif, sebagai legitimator usulan APBD yang diajukan pemerintah daerah. Fungsi penganggaran memiliki makna penting yaitu:¹³³

- a. APBD sebagai fungsi kebijakan fiskal
- b. APBD sebagai fungsi investasi daerah
- c. APBD sebagai fungsi pemerintahan daerah

Fungsi ketiga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota yaitu fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen untuk menjamin pelaksanaan kegiatan sesuai dengan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan, serta memastikan tujuan dapat tercapai secara efektif dan efisien. Fungsi ini memiliki makna penting, baik bagi pemerintah daerah, maupun bagi pelaksanaan pengawasan. Bagi pemerintah daerah, fungsi pengawasan merupakan

¹³²*Ibid.*,

¹³³*Ibid.*,

suatu mekanisme pengawasan dini (*early warning system*), untuk mengawal pelaksanaan aktivitas mencapai tujuan dan sasaran. Sedangkan bagi pelaksanaan pengawasan, fungsi pengawasan merupakan tugas mulia untuk memberikan telaah dan saran, berupa tindakan perbaikan.¹³⁴

Berdasarkan tiga fungsi sebagaimana disebutkan di atas, terdapat salah satu fungsi yang sangat penting dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota sebagai lembaga perwakilan sekaligus lembaga legislatif, yaitu fungsi legislasi. hal tersebut didasarkan dari pendapat-pendapat yang kemukakan oleh ahli, salah satunya pendapat yang diutarakan oleh Miriam Budiardjo. Menurut Miriam Budiardjo, fungsi dari lembaga legislatif yang terpenting yaitu menentukan kebijakan (*policy*) dan membuat undang-undang. Untuk mendukung fungsi tersebut lembaga legislatif didukung dengan adanya hak inisiatif.¹³⁵

Lembaga legislatif, dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota sangat berperan penting dalam menentukan dan membuat peraturan daerah sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat luas. Penempatan fungsi legislasi sebagai fungsi terpenting dari lembaga legislatif dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota juga diutarakan oleh BN Marbun. Menurut Marbun, fungsi badan legislatif yang utama dan sah yaitu fungsi pembuatan undang-undang atau peraturan daerah. Melalui fungsi pembuatan

¹³⁴*Ibid.*, hlm. 78.

¹³⁵ Miriam budiardjo, *Op.Cit.*, hlm. 182-183.

undang-undang, DPRD menunjukkan warna dan karakter serta kualitasnya, baik material maupun secara fungsional.¹³⁶

Berdasarkan uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, dan memiliki 3 fungsi yaitu, legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dari ketiga fungsi tersebut, berdasarkan pendapat dari ahli sebagaimana diuraikan di atas, menempatkan fungsi legislasi sebagai fungsi utama dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

3. Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dalam rangka mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah memiliki 3 fungsi, yaitu fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dalam menjalankan fungsinya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota didukung dengan adanya tugas dan wewenang yang telah diatur dalam undang-undang.

¹³⁶ BN Marbun, *DPR RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hlm. 29.

Tugas dan wewenang dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 366 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pasal 154 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota menurut Pasal 366 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara substansi sama dengan yang diatur dalam Pasal 154 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Tugas dan wewenang dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 366 ayat (1) dan Pasal 154 ayat (1) yaitu.¹³⁷

- a. Membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama Bupati/Walikota
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh Bupati/Walikota
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Bupati/Walikota dan atau wakil bupati/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan atau pemberhentian.
- e. Memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil bupati/wakil walikota

¹³⁷ Pasal 366 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Bupati/Walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah
- j. Mengupayakan terlaksanakannya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- k. Melaksanakan wewenang dan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan

Salah satu tugas dan wewenang dari Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan uraian di atas yaitu, wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota untuk membentuk Peraturan Daerah bersama Bupati/Walikota. Dalam mendukung pelaksanaan tugas dan wewenang tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota didukung dengan adanya hak inisiatif.

Hak inisiatif yaitu, hak untuk mengajukan rancangan peraturan daerah. Hak inisiatif terbagi menjadi dua tingkatan, yaitu hak inisiatif yang dimiliki oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan hak inisiatif yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota sebagai sebuah institusi atau lembaga.

Hak inisiatif dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dilaksanakan secara internal, artinya hak inisiatif yang dimiliki oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota untuk mengajukan rancangan peraturan daerah diajukan dalam forum internal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota untuk disetujui masuk menjadi properda. Sedangkan hak inisiatif dari Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, merupakan tindak lanjut pelaksanaan hak inisiatif dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota yang telah disetujui bersama menjadi bagian dari properda dan kemudian secara institusi merupakan inisiatif dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

4. Hak-Hak Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan suatu lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan lembaga perwakilan rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terdiri dari 3 (tiga) tingkatan yaitu, Dewan Perwakilan Rakyat tingkat Pusat, Dewan Perwakilan Rakyat tingkat Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat tingkat Kabupaten/Kota.

Dewan Perwakilan Rakyat merupakan suatu lembaga legislatif yang memiliki dua fungsi utama yaitu fungsi legislasi dan fungsi pengawasan. Fungsi legislasi yaitu fungsi yang berkaitan dengan peran Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pembuat peraturan perundang-undangan. Dan fungsi pengawasan yaitu fungsi yang berkaitan dengan peran Dewan Perwakilan Rakyat yang bertugas sebagai lembaga *control* atau pengawas terhadap pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan oleh lembaga eksekutif.¹³⁸

¹³⁸ Miriam Budiardjo, *Loc. Cit.*,

Pengaturan mengenai Dewan Perwakilan Rakyat baik Pusat, Provinsi, maupun Kabupaten/Kota diatur melalui Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Peraturan tersebut sebagian besar berisi tugas wewenang dari DPR dan hak-hak dari anggota DPR.

Berkaitan dengan penelitian yang dilakukan penulis, kajian tentang Dewan Perwakilan Rakyat akan terfokus pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota yang diatur dalam UU No. 17 Tahun 2014 dan UU No. 23 Tahun 2014. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota.¹³⁹ Dalam dua peraturan tersebut hal yang menjadi fokus untuk dikaji yaitu berkaitan dengan hak-hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan yang mengatur tentang hak-hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur dalam Pasal 160 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Pasal 372 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis

¹³⁹ Pasal 148 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Permasyarakatan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pasal 160 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa hak-hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah sebagai berikut.¹⁴⁰

- a. Mengajukan Rancangan Perda Kabupaten/Kota
- b. Mengajukan pertanyaan
- c. Menyampaikan usul dan pendapat
- d. Memilih dan dipilih
- e. Membela diri
- f. Imunitas
- g. Mengikuti orientasi dan pendalaman tugas
- h. Protokoler
- i. Keuangan dan administratif

Pasal 372 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengatur bahwa hak-hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah sebagai berikut.¹⁴¹

- a. Mengajukan Rancangan Perda Kabupaten/Kota
- b. Mengajukan pertanyaan
- c. Menyampaikan usul dan pendapat
- d. Memilih dan dipilih
- e. Membela diri
- f. Imunitas
- g. Mengikuti orientasi dan pendalaman tugas
- h. Protokoler
- i. Keuangan dan administratif

Berdasarkan dua undang-undang diatas dapat disimpulkan bahwa hak-hak anggota DPRD Kabupaten/Kota yang diatur dalam UU No. 17

¹⁴⁰ Pasal 160 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁴¹ Pasal 372 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

maupun UU No. 23 adalah sama. Penjelasan mengenai hak-hak anggota DPRD Kabupaten/Kota akan dijelaskan sebagai berikut.¹⁴²

1. Mengajukan Rancangan Perda Kabupaten/Kota

Hak mengajukan rancangan Perda Kabupaten/Kota atau biasa disebut dengan hak inisiatif merupakan hak yang dimiliki oleh anggota DPRD Kabupaten/Kota untuk mengusulkan Raperda Kabupaten/Kota untuk dimasukkan dalam Propemperda yang kemudian nantinya akan diproses menjadi Peraturan Daerah.

2. Mengajukan pertanyaan

Hak mengajukan pertanyaan yaitu, hak untuk bertanya terhadap eksekutif baik itu Bupati/Walikota terhadap suatu hal atau isu.

3. Menyampaikan usul dan pendapat

Hak menyatakan pendapat adalah hak anggota DPRD Kabupaten/Kota untuk menyatakan pendapat atas, kebijakan pemerintah daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di bawah wilayah pemerintahan daerah, tindak lanjut atas pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket, dan dugaan bahwa Bupati atau Walikota melakukan pelanggaran hukum.

4. Memilih dan dipilih

Hak memilih dan dipilih adalah hak anggota DPRD Kabupaten/Kota untuk ikut serta memberikan suara dalam pemilihan

¹⁴²Dikutip dari artikel, “*Hak dan Kewajiban Anggota DPR*”, pada laman <http://www.edukasipkn.com/2016/06/hak-dan-kewajiban-anggota-dprd.html>, pada tanggal 10 Juli 2017, pukul 21.09.

umum dan hak untuk menjadi calon anggota DPRD Kabupaten/Kota yang kemudian diseleksi melalui pemilihan umum.

5. Membela diri

Hak membela diri adalah hak untuk melakukan pembelaan diri dan atau memberi keterangan kepada Badan Kehormatan DPRD Kabupaten/Kota atas tuduhan pelanggaran kode etik.

6. Imunitas

Hak imunitas adalah hak setiap anggota DPRD Kabupaten/Kota untuk tidak dapat dituntut dihadapan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan dan atau pendapat yang dikemukakan secara lisan ataupun tertulis dalam rapat-rapat DPRD Kabupaten/Kota sepanjang tidak bertentangan dengan tata tertib DPRD Kabupaten/Kota dan Kode Etik anggota DPRD Kabupaten/Kota.

7. Mengikuti orientasi dan pendalaman tugas

Hak orientasi dan pendalaman tugas adalah hak untuk mengikuti pendalaman tugas susai dengan arahan yang diberikan pimpinan DPRD Kabupaten/Kota.

8. Protokoler

Hak protokoler adalah hak setiap anggota DPRD Kabupaten/Kota bersama Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

9. Keuangan dan administratif

Hak keuangan dan Administratif adalah hak setiap anggota DPRD Kabupaten/Kota untuk memperoleh pendapatan, perumahan, kendaraan, dan fasilitas lainnya yang mendukung pekerjaan selaku wakil rakyat.

Berdasarkan sembilan dari hak-hak anggota DPRD Kabupaten/Kota tersebut diatas, fokus yang akan diambil penulis dalam penelitian ini yaitu tentang hak mengajukan rancangan peraturan daerah atau biasa disebut dengan hak inisiatif. Hak ini akan dibahas lebih lanjut dalam BAB III dalam pembahasan hasil penelitian.

5. Mekanisme Pengajuan Peraturan Daerah (Perda) Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan daerah yang salah satu fungsinya berada di bidang legislasi. dalam bidang legislasi tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota memiliki hubungan yang erat dengan peraturan daerah. Pasal 1 ayat (8) menjelaskan bahwa, Peraturan daerah kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Hubungan erat Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan peraturan daerah yaitu dalam hal fungsi legislasi.¹⁴³

Fungsi legislasi yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, merupakan fungsi untuk mengajukan rancangan peraturan daerah. Rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota pada akhirnya bertujuan untuk membentuk suatu peraturan daerah.

Peraturan daerah merupakan produk hukum yang mengatur urusan pemerintahan daerah. Peraturan daerah menjadi penentu dari arah pembangunan suatu daerah dari daerah. Dalam pembentukannya, peraturan daerah dibentuk oleh usulan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota maupun oleh pemerintah kabupaten/kota. Peraturan daerah yang berasal dari usulan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota disebut dengan peraturan daerah inisiatif DPRD Kabupaten/Kota.¹⁴⁴

Mekanisme pembentukan peraturan daerah kabupaten/kota diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan

¹⁴³ Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁴⁴ Dikutip dari artikel berjudul, “*Peraturan Daerah Kabupaten/Kota*”, pada laman <https://penelutihukum.org/tag/peraturan-daerah-kabupatenkota/>, pada tanggal 20 Juli 2017 pukul 00.41.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Mekanisme pembentukan Peraturan Daerah menurut Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terdiri dari empat tahap, yaitu perencanaan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan pengesahan dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.¹⁴⁵

Tahap perencanaan pembentukan Peraturan daerah Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 34 sampai Pasal 44 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Tahap perencanaan terdiri dari perencanaan penyusunan Prolegda, perencanaan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah kumulatif terbuka, dan perencanaan penyusunan Rancangan Peraturan daerah di luar Prolegda.

Tahap perencanaan *pertama*, yaitu perencanaan penyusunan Prolegda. Perencanaan penyusunan Prolegda dapat diajukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota maupun Dewan Perwakilan Rakyat

¹⁴⁵ Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Daerah Kabupaten/Kota. Penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh Biro Hukum dengan mengikutsertakan instansi terkait. Kemudian, hasil penyusunan Prolegda diajukan oleh Biro Hukum kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota.¹⁴⁶ Kemudian, Bupati/Walikota menyampaikan hasil penyusunan Prolegda kepada Balegda melalui Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota.¹⁴⁷ Penyusunan Prolegda di lingkungan DPRD Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh Balegda dan diatur melalui Peraturan DPRD Kabupaten/Kota.

Penyusunan Prolegda dilaksanakan oleh DPRD Kabupaten/Kota dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Prolegda berisi Rancangan Peraturan Daerah yang dibentuk atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, rencana pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan aspirasi masyarakat daerah. Penyusunan Prolegda ditetapkan atas jangka waktu satu tahun yang didasarkan atas dasar skala prioritas yang dibuat oleh Biro Hukum dan Balegda.¹⁴⁸ Hasil penyusunan Prolegda kemudian disepakati menjadi Prolegda Kabupaten/Kota, kemudian ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Kabupaten/Kota.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Pasal 35 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁴⁷ Pasal 36 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁴⁸ Pasal 38 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁴⁹ Pasal 39 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Tahap perencanaan *kedua* yaitu, Penyusunan Rancangan Peraturan daerah yang dimuat dalam Kumulatif terbuka. Penyusunan Rancangan Peraturan daerah yang dimuat dalam Kumulatif terbuka terdiri atas, akibat putusan Mahkamah Agung, APBD Kabupaten/Kota, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan kecamatan atau desa dan atau lainnya.¹⁵⁰ Sedangkan tahap perencanaan *ketiga* yaitu, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di luar Prolegda. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di luar Prolegda diajukan kepada Bupati/Walikota pada keadaan tertentu, yaitu ketika, mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam, akibat kerja sama dengan pihak lain, dan keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan Daerah yang dapat disetujui oleh Balegda dan Biro Hukum.¹⁵¹

Tahap kedua pembentukan Peraturan daerah Kabupaten/Kota yaitu penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Tahap penyusunan diatur dalam Pasal 67 sampai Pasal 86 Peraturan Pemerintah Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Tahap pertama penyusunan Peraturan Daerah yaitu, penyusunan penjelasan atau keterangan dan atau Naskah Akademik.

¹⁵⁰ Pasal 40 dan Pasal 43 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁵¹ Pasal 41 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pada tahap penyusunan penjelasan atau keterangan dan atau Naskah Akademik, Pemrakarsa dalam mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah disertai dengan penjelasan atau keterangan dan atau Naskah Akademik. Penyusunan dalam lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota mengikutsertakan Biro Hukum dan pihak ketiga yang mempunyai keahlian sesuai materi, sedangkan Penyusunan dalam lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh Balegda dan pihak ketiga yang mempunyai keahlian sesuai materi.¹⁵²

Setelah Naskah Akademik terbentuk, kemudian dilanjutkan dengan penyelarasan oleh Biro Hukum terhadap sistematika dan materi dari Naskah Akademik tersebut yang dilakukan dalam rapat penyelarasan bersama Pemrakarsa. Kemudian, dilanjutkan dengan pembahasan kembali mengenai hasil penyelarasan oleh Biro Hukum.¹⁵³

Tahap selanjutnya setelah Naskah Akademik terbentuk yaitu, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam hal usulan diajukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota memerintahkan kepada Pemrakarsa untuk membentuk Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam membentuk Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota

¹⁵² Pasal 67 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁵³ Pasal 68 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

membentuk tim penyusun yang terdiri dari, Bupati/Walikota, Pemrakarsa, Sekretaris Daerah, Biro Hukum, SKPD, dan pihak ketiga.¹⁵⁴

Setelah hasil rancangan terbentuk, ketua tim menyampaikan hasil Raperda kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi dengan menunjuk Biro Hukum dan pihak ketiga. Setelah itu, hasil dari pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi disampaikan oleh Sekretaris Daerah kepada Pemrakarsa, Pimpinan SKPD, dan Bupati/Walikota.¹⁵⁵

Sedangkan Raperda yang merupakan usulan dari DPRD Kabupaten/Kota disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota disertai dengan penjelasan/keterangan dan atau Naskah Akademik. Penjelasan kepada Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota memuat, pokok pikiran dan materi muatan, daftar nama, dan tanda tangan pengusul. Sedangkan Naskah Akademik yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan memuat, latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, pokok pikiran, ruang lingkup, dan jangkauan beserta arah pengaturan.¹⁵⁶

Setelah Raperda terbentuk, dilanjutkan dengan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsep oleh

¹⁵⁴ Pasal 70 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁵⁵ Pasal 76 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁵⁶ Pasal 80 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Bupati/Walikota kepada Balegda. Setelah itu, dilanjutkan dengan penyampaian hasil pengkajian oleh Balegda kepada Pimpinan DPRD dalam Rapat Paripurna. Pada Rapat Paripurna, pemrakarsa memberikan penjelasan Raperda kemudian dilanjutkan dengan pandangan fraksi dan anggota lainnya dan jawaban atas pandangan fraksi dan anggota. Setelah itu, dilanjutkan dengan pemutusan hasil Rapat, yaitu memberikan persetujuan, persetujuan dengan perubahan, atau penolakan.¹⁵⁷

Tahap selanjutnya pembentukan Peraturan daerah Kabupaten/Kota yaitu pembahasan. Tahap pembahasan Rancangan Peraturan daerah dilakukan melalui dua tingkatan, yaitu pembahasan Tingkat I dan Tingkat II.¹⁵⁸ Pembahasan Tingkat I meliputi, penjelasan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Balegda, atau pimpinan Panitia Khusus, Pendapat Bupati/Walikota, Jawaban fraksi terhadap pendapat Bupati/Walikota (berlaku sebaliknya untuk Raperda usulan eksekutif). Sedangkan pembahasan Tingkat II meliputi, penyampaian laporan komisi, Panitia Khusus yang berisi pendapat fraksi dan hasil pembahasan, permintaan persetujuan secara lisan oleh Bupati/Walikota kepada fraksi, dan pendapat akhir Bupati/Walikota.¹⁵⁹

Tahap terakhir pembentukan Peraturan daerah yaitu penetapan dan pengesahan. Raperda yang telah dietujui bersama antara DPRD dan

¹⁵⁷ Pasal 84 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁵⁸ Pasal 103 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁵⁹ Pasal 104 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Bupati/Walikota disampaikan kepada Bupati/Walikota dalam tempo waktu tujuh hari. Raperda kemudian ditetapkan oleh Bupati/Walikota dengan membubuhkan tanda tangan dengan jangka waktu 30 hari. Setelah itu naskah diberi penomoran, dan disampaikan kepada Mendagri sebelum diundangkan.¹⁶⁰

Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 81 sampai Pasal 88. Substansi dari Pasal 81 sampai Pasal 88 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara keseluruhan sama dengan yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.¹⁶¹

¹⁶⁰ Pasal 119 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁶¹ Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

BAB III

PELAKSANAAN HAK INISIATIF ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN BANYUMAS PERIODE 2015-2016.

A. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas

Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Banyumas berkedudukan sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah dan lembaga legislatif. Pasal 1 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan pengertian bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.¹⁶² Menurut Pasal 1 ayat (4) Undang-

¹⁶² Pasal 1 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan pengertian bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjelaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁶³ Berdasarkan definisi yang diberikan dua undang-undang tersebut dapat disimpulkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas yaitu lembaga perwakilan rakyat daerah Kabupaten Banyumas yang berkedudukan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah Kabupaten Banyumas.

Secara Geografis, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas terletak di Jalan Kabupaten No.1, Sokanegara, Purwokerto Timur, Kabupaten Banyumas. Kabupaten Banyumas terletak di barat daya dan merupakan bagian dari daerah Provinsi Jawa Tengah. Kabupaten Banyumas terletak di antara garis bujur timur $108^{\circ} 39'17''$ sampai $109^{\circ} 27'15''$ dan diantara garis lintang selatan $7^{\circ} 15'05''$ sampai $7^{\circ} 37'10''$ yang berada diselatan garis katulistiwa. Sisi utara berbatasan dengan Gunung Slamet, Kabupaten Tegal, dan Kabupaten Pemasang. Sisi barat berbatasan dengan Kabupaten Cilacap dan Kabupaten Brebes. Sisi Timur berbatasan dengan Kabupaten

¹⁶³ Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Purbalingga, Kabupaten Kebumen, dan Kabupaten Banjarnegara. Sisi selatan berbatasan dengan Kabupaten Cilacap.¹⁶⁴

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah di mana anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Banyumas berjumlah 50 orang. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas tersebut dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum legislatif yang diadakan pada tahun 2014 di daerah Kabupaten Banyumas yang ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Banyumas. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas terdiri dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan yang berjumlah 16 orang, Partai Kebangkitan Bangsa berjumlah 7 orang, Golongan Karya berjumlah 6 orang, Partai Gerindra berjumlah 6 orang, Partai Keadilan Sejahtera berjumlah 4 orang, Partai Amanat Nasional berjumlah 4 orang, Partai Demokrat berjumlah 3 orang, Partai Persatuan Pembangunan berjumlah 3 orang, dan Partai Nasional Demokrasi berjumlah 1 orang.¹⁶⁵

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas memiliki 6 alat kelengkapan yaitu, pimpinan, badan musyawarah, komisi, badan pembentukan peraturan daerah (Badan Pembentukan Legislasi Daerah), badan anggaran, dan badan kehormatan. Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat

¹⁶⁴ Dikutip dari laman <http://www.banyumaskab.go.id/page/307/letak-geografis>, pada tanggal 12 Juli 2017.

¹⁶⁵ Dikutip dari laman <http://www.banyumaskab.go.id/read/16341/anggota-dprd-kab-banyumas-masa-keanggotaan-2014-2019-resmi--dilantik>, pada tanggal 12 Juli 2017 pukul 15.36.

Daerah Kabupaten Banyumas diisi oleh Juli Krisdianto, SE sebagai ketua dan Supangat, SH, MH, H. Widodo Dwi P, dan Musthofa S.Ag sebagai wakil.

Badan Kehormatan diisi oleh Lulin Wisnu Prajoko sebagai ketua. Badan Legislasi Daerah diisi oleh H. Bambang Pujiyanto, BE. Sebagai ketua. Komisi-komisi yang terdapat dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas terdiri dari komisi A, komisi B, komisi C, dan komisi D. Komisi A membidangi hukum dan pemerintahan, komisi B membidangi ekonomi dan pembangunan, komisi C membidangi keuangan dan investasi, dan komisi D membidangi kesejahteraan rakyat.

Fraksi yang terdapat di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas terdiri dari 7 fraksi. 7 fraksi yang terdapat dalam DPRD Kabupaten Banyumas yaitu, fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, fraksi Partai Amanat Nasional, fraksi Partai Geindra, fraksi Partai Demokrat, fraksi Partai Keadilan Sejahtera, fraksi Golongan Karya, dan fraksi Partai Kebangkitan Bangsa.

Struktur Organisasi Sekretariat DPRD Kabupaten Banyumas terdiri dari Sekretaris DPRD Kabupaten Banyumas yang membawahi 3 bagian. Sekretaris DPRD membawahi Bagian Persidangan, Bagian Pengkajian Perundang-undangan, dan Bagian Umum. Bagian Persidangan membawahi Sub Bagian Rapat dan Risalah dan Sub Bagian Kegiatan Komisi dan fraksi. Bagian Pengkajian dan Perundang-undangan membawahi Sub Bagian Pengkajian dan Aspirasi dan Sub Bagian Perundang-undangan. Bagian

Umum membawahi Sub Bagian Tata Usaha dan Rumah Tangga, Sub Bagian Keuangan dan Bina Program, dan Sub Bagian Humas dan Protokol.¹⁶⁶

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas sebagai badan atau lembaga perwakilan rakyat daerah memiliki visi dan misi. Visi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas adalah terwujudnya pelayanan prima dalam mendukung tugas dan fungsi DPRD. Misi dari Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Banyumas ada 2 yaitu, meningkatkan pelayanan bidang administrasi, rapat, informasi, sarana dan prasarana, dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia anggota DPRD.

B. Pelaksanaan Hak Inisiatif Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas Periode 2015-2016

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum di Kabupaten Banyumas dan menjadi salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah Kabupaten Banyumas. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas dalam merupakan lembaga perwakilan yang menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memiliki 3 fungsi yaitu, fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

¹⁶⁶ Data didapatkan berdasarkan hasil wawancara dengan Agus Nur Hadie selaku Sekretaris Dewan pada tanggal 12 Juni 2017.

Salah satu fungsi dari tiga fungsi tersebut yaitu fungsi legislasi. Fungsi legislasi yaitu fungsi untuk mengajukan rancangan peraturan daerah. Dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas berfungsi untuk mengajukan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas. Dalam menjalankan fungsi legislasi ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diberikan hak inisiatif.

Hak inisiatif adalah hak untuk mengajukan rancangan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan hak ini juga dimiliki oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas sesuai dengan Pasal 160 huruf a Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 372 huruf a Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah . Hak inisiatif anggota DPRD Kabupaten Banyumas berarti hak untuk mengajukan rancangan peraturan daerah untuk dijadikan sebagai peraturan daerah. Hak inisiatif ini dimiliki oleh setiap anggota DPRD Kabupaten/kota diseluruh Indonesia. Di tingkat provinsi ataupun pusat hak inisiatif juga merupakan hak yang wajib dimiliki oleh anggota DPR.

Pelaksanaan hak inisiatif dalam realitanya hampir sama dengan pelaksanaan pengajuan rancangan peraturan daerah oleh bupati atau walikota. Yang membedakan dalam hal ini yaitu mengenai subyeknya, yaitu dalam hal ini rancangan peraturan daerah yang dimaksud bersumber dari inisiatif dari Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam penelitian ini yang menjadi obyek

penelitian yaitu pelaksanaan dari hak inisiatif anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas. Dengan kata lain bahwa penulis mengkaji mengenai peraturan-peraturan daerah apa saja yang merupakan usulan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh penulis didapatkan hasil sebagai berikut. Menurut wawancara dengan Bapak Sardi Susanto, hak inisiatif anggota DPRD Kabupaten Banyumas adalah hak untuk mengajukan rancangan peraturan daerah Kabupaten Banyumas. Latar belakang adanya hak inisiatif menurut beliau dikarenakan beberapa alasan. Alasan pertama adanya hak inisiatif oleh DPRD Kabupaten Banyumas yaitu didasarkan dengan melihat realita kondisi masyarakat di mana belum ada produk hukum yang mengatur dibidang tertentu namun bidang tersebut sedang berkembang pesat yang kemudian atas dasar kebutuhan maka penciptaaan produk hukum yang mengatur bidang tersebut menjadi penting. Alasan kedua adanya hak inisiatif oleh DPRD Kabupaten Banyumas yaitu berdasarkan pada aspirasi rakyat di mana menurut masyarakat dibutuhkan suatu produk hukum yang mengatur dan melindungi kepentingannya. Proses penyampaian aspirasi ini dapat dilakukan dengan jalan dialog dengan masyarakat oleh anggota DPRD Kabupaten Banyumas. Alasan ketiga yaitu dengan melihat perkembangan daerah. Alasan keempat yaitu dengan melihat perkembangan aturan-aturan baru dari pemerintah pusat yang mana mengharuskan pemerintahan daerah

Kabupaten Banyumas untuk menciptakan produk huku guna menyelaraskan dengan aturan baru dari pemerintah pusat.¹⁶⁷

Pelaksanaan hak inisiatif menurut Sardi Susanto pada tahap pertama setelah melihat pentingnya diciptakan produk hukum sebagaimana diuraikan diatas yaitu harus adanya pengusul. Pengusul dalam hal ini dapat berasal dari anggota DPRD Kabupaten Banyumas, gabungan komisi, komisi, dan alat kelengkapan dewan lainnya. Pada tahap pertama proses pelaksanaan hak inisiatif ini dilakukan kerjasama antara pengusul dengan Perguruan Tinggi. Perguruan Tinggi yang dimaksud berasal dari Universitas Jendral Soedirman. Kerja sama sama yang dilakukan dengan Perguruan Tinggi ini dimaksudkan untuk membuat Naskah Akademik raperda yang diusulkan sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.¹⁶⁸

Dalam pembuatan nasakah akademik pihak Perguruan Tinggi harus berinteraksi dengan DPRD atau dengan pengusul secara langsung. Dalam tahap interaksi dengan perguruan tinggi ini yang menjadi terjadi koordinasi yaitu mengenai dasar hukum dan materi. Dalam koordinasi dengan Perguruan Tinggi terdapat mekanisme pelaporan yaitu, laporan awal, laporan antara, dan laporan akhir. Laporan awal yaitu pemamparan laporan mengenai substansi. Laporan antara yaitu menilai laporan awal yang kemudian dilakukan pemberian masukan oleh DPRD kepada pihak Perguruan Tinggi. Laporan

¹⁶⁷ Data didapatkan berdasarkan hasil wawancara dengan Sardi Susanto selaku anggota Balegda DPRD Kabupaten Banyumas pada tanggal 21 Juni 2017.

¹⁶⁸ Data didapatkan berdasarkan hasil wawancara dengan Sardi Susanto selaku anggota Balegda DPRD Kabupaten Banyumas pada tanggal 21 Juni 2017.

akhir yaitu berisi *draft-draft* dari Perguruan Tinggi. Setelah laporan akhir maka tahap selanjutnya yaitu, melakukan usulan kepada Badan Pembentuk Peraturan Daerah (Bapemperda) untuk memberitahukan bahwa pengusul mengajukan usulan raperda dengan disertai dengan dasar-dasar hukum, dan data-data pendukung. Usulan tersebut kemudian dirapatkan di Bapemperda. Setelah usulan dilakukan dan dirapatkan dan kemudian disetujui bersama, maka kemudian dimasukkan menjadi perda inisiatif dari DPRD Kabupaten Banyumas dalam (Program Pembentukan Peraturan Daerah) Propemperda, untuk dilaksanakan pada tahun yang akan datang.¹⁶⁹

Tahap selanjutnya, yaitu pemberitahuan Bapemperda ke eksekutif. Setelah itu dilanjutkan dengan pelaporan oleh Bapemperda ke Paripurna. Pada pelaporan di Paripurna ini usulan yang diajukan akan dibahas dan pada akhirnya akan menghasilkan keputusan menyetujui atau tidak mengenai raperda inisiatif. Usulan akan disetujui jika pengusul dapat memaparkan urgensi dari raperda inisiatif yang diusulkan. Usulan akan ditolak jika pengusul tidak dapat memaparkan mengenai isi dari raperda inisiatif tersebut. Ketika usulan diterima maka akan menjadi keputusan DPRD Kabupaten Banyumas. Keputusan DPRD Kabupaten Banyumas ini kemudian dibawa ke Badan Musyawarah untuk dimasukkan kedalam masa sidang. Masa masuknya raperda ke masa sidang dilakukan dalam rangka upaya mengesahkan raperda

¹⁶⁹ Data didapatkan berdasarkan hasil wawancara dengan Sardi Susanto selaku anggota Balegda DPRD Kabupaten Banyumas pada tanggal 21 Juni 2017.

usulan menjadi peraturan daerah. Tahap ini merupakan tahap pembahasan dengan eksekutif.¹⁷⁰

Setelah dilakukan wawancara dengan Sardi Susanto, penulis melanjutkan dengan meneliti jumlah perda pada periode 2015 dan 2016 dengan mendatangi Bagian sub Perundang-undangan di DPRD Kabupaten Banyumas dan Bagian Perundang-undangan di Pemerintah Kabupaten Banyumas. Berdasarkan penelitian didapatkan hasil bahwa pada periode tahun 2015 terdapat 19 Peraturan Daerah di Kabupaten Banyumas di mana 7 Peraturan daerah merupakan usulan atau inisiatif dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas dan 12 Perda merupakan usulan dari Pemerintah Kabupaten Banyumas. Kemudian pada periode tahun 2016 terdapat 31 Peraturan Daerah di mana 10 Peraturan Daerah berasal dari usulan atau inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas dan 21 Perda berasal dari usulan eksekutif. Daftar Perda pada tahun 2015 dan 2016 yaitu.¹⁷¹

No	Nama Peraturan Daerah	Inisiatif
1	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang	Eksekutif

¹⁷⁰ Data didapatkan berdasarkan hasil wawancara dengan Sardi Susanto selaku anggota Balegda DPRD Kabupaten Banyumas pada tanggal 21 Juni 2017.

¹⁷¹ Data didapatkan berdasarkan hasil wawancara dengan Sigit Dwi Yunianto selaku Kepala Sub. Bagian Perundang-undangan Pemerintah Kabupaten Banyumas pada tanggal 21 Juni 2017.

	Penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan	
2	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Perlindungan Tenaga Kerja Kabupaten Banyumas	Eksekutif
3	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Penyelenggaraan Korban Kekerasan Berbasis Korban dan Anak	Eksekutif
4	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Cagar Budaya	DPRD
5	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Penjaringan, Penyaringan, dan Pemberhentian Perangkat Desa	Eksekutif
6	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Pemilihan Kepala Desa	Eksekutif
7	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Penyertaan Modal Daerah pada Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Satria	Eksekutif
8	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Hari Jadi Kabupaten Banyumas	DPRD
9	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Badan Permusyawaratan Desa	DPRD
10	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Jaminan Kesehatan Kepala Desa dan Perangkat Desa	DPRD

11	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Penanggulangan Bahaya Kebakaran	DPRD
12	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Penanggulangan HIV/AIDS	DPRD
13	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Tanggung Jawab Sosial Perusahaan	DPRD
14	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Penanggulangan Penyakit Masyarakat	Eksekutif
15	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Ketentraman Masyarakat dan Ketertiban Umum	Eksekutif
16	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Administrasi Kependudukan di Kabupaten Banyumas	Eksekutif
17	Pertanggung Jawaban APBD Kabupaten Banyumas Tahun Anggaran 2014	Eksekutif
18	Perubahan APBD Kabupaten Banyumas Tahun Anggaran 2016	Eksekutif
19	APBD Kabupaten Banyumas Tahun Anggaran 2016	Eksekutif

Data Peraturan Daerah Kabupaten banyumas Periode 2015

No	Jenis Peraturan Daerah	Inisiatif
----	------------------------	-----------

1	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa	Eksekutif
2	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Penyediaan Dana Haji Daerah	Eksekutif
3	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Pembinaan dan Pemberdayaan Usaha Mikro Kecil dan Menengah	Eksekutif
4	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pembangunan dan Penataan Menara Telekomunikasi di Kabupaten Banyumas	DPRD
5	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Penyediaan dan Penyerahan Fasilitas Umum	Eksekutif
6	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Badan Usaha Milik Desa	DPRD
7	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Kerjasama Desa	DPRD
8	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Penetapan Desa	DPRD
9	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Penyelenggaraan Reklame	Eksekutif

10	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Rumah Susun	DPRD
11	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Dana Pemilihan Umum Bupati dan Wakil Bupati Banyumas Tahun 2018	Eksekutif
12	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah	Eksekutif
13	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Penyertaan Modal Daerah pada BKK Purwokerto Tahun 2018	Eksekutif
14	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Penyelenggaraan Perpustakaan Kabupaten Banyumas	Eksekutif
15	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Penyertaan Modal Daerah pada PDAM Tirta Satria Tahun 2017	Eksekutif
16	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Penyertaan Modal Daerah pada BKK Purwokerto Selatan Tahun 2016	Eksekutif
17	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 7 Tahun 2015 Penjaringan, Penyaringan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Perangkat Desa	Eksekutif
18	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang	DPRD

	Pemberian Air Susu Eksklusif	
19	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Kawasan Tanpa Rokok	DPRD
20	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau	DPRD
21	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Penyelenggaraan Kearsipan	Eksekutif
22	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Pelayanan Publik	DPRD
23	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Penyertaan Modal Dasar pada Pasar Satria	
24	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas tentang Sumber Pendapatan Desa	DPRD
25	Peraturan Daerah tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Banyumas	Eksekutif
26	Pertanggung Jawaban APBD Kabupaten Banyumas Tahun Anggaran 2015	Eksekutif
27	Perubahan APBD Kabupaten Banyumas Tahun Anggaran 2016	Eksekutif
28	APBD Kabupaten Banyumas Tahun Anggaran 2017	Eksekutif
29	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah	Eksekutif

30	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 19 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum	Eksekutif
31	Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 20 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha	Eksekutif

Daftar Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Periode 2016¹⁷²

Berdasarkan hasil penelitian sebagaimana diuraikan diatas, dapat disimpulkan bahwa telah ada perda inisiatif dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas berjumlah 17 pada periode 2015-2016. Jumlah tersebut tergolong sedikit jika dibandingkan dengan jumlah perda inisiatif dari Pemerintah Kabupaten Banyumas yang berjumlah 33 buah. Hal tersebut menunjukkan ketimpangan dalam jumlah produk peraturan daerah. Ketimpangan yang terjadi menunjukkan bahwa kinerja dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas dalam menggunakan hak inisiatif yang dimilikinya tidak maksimal.

Menurut Robert Endi Jaweng selaku Direktur Eksekutif Komite Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah, baik buruknya kinerja dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat diukur salah satunya dengan melihat produktivitas dalam membuat peraturan daerah. Semakin banyak jumlah peraturan daerah yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

¹⁷² Data didapatkan dari wawancara dengan Sigit Dwi Yudianto Bagian Hukum Sub Perundang-Undangan Pemerintah Kabupaten Banyumas Pada Tanggal 21 Juni 2017.

menunjukkan bahwa semakin baik pula kinerja dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam bidang legislasi khususnya dalam hal pemaksimalan hak inisiatif. Sementara itu, semakin sedikit jumlah peraturan daerah yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menunjukkan bahwa kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah buruk yang berarti bahwa hak inisiatif yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak dapat dimanfaatkan secara maksimal.¹⁷³

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas merupakan badan perwakilan sekaligus badan legislatif yang salah satu tugas utamanya berada di bidang legislasi atau membentuk peraturan daerah. Dalam menjalankan fungsi utama tersebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas ditunjang oleh hak inisiatif. Sedangkan Pemerintah Kabupaten Banyumas merupakan perwujudan dari pihak eksekutif.

Dalam berbagai teori yang ada, dijelaskan mengenai kewenangan dari badan legislatif dan eksekutif. Badan legislatif, fungsi utamanya yaitu membuat peraturan perundang-undangan, sedangkan eksekutif, melaksanakan peraturan perundang-undangan meskipun eksekutif memiliki kewenangan seperti halnya legislatif. Legislatif akan dinilai baik kinerjanya salah satunya jika produktivitas dalam membuat peraturan perundang-undangan tinggi, sedangkan eksekutif akan dinilai baik, jika mampu melaksanakan dengan baik peraturan perundang-undangan. dalam hal produktivitas peraturan perundang-

¹⁷³ Yanurisa Ananta, “*Kinerja Rendah Tunjangan DPRD Malah Naik?*”, Media Indonesia, dikutip dari laman <http://www.mediaindonesia.com/index.php/news/read/112895/kinerja-rendah-tunjangan-malah-naik/2017-07-14>, pada tanggal 17 Juli 2017 pukul 06.22.

undangan, ketika jumlah peraturan perundang-undangan yang dihasilkan oleh legislatif lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah peraturan perundang-undangan dari eksekutif maka menandakan bahwa legislatif tidak mampu melaksanakan kinerjanya dengan baik.

Dalam konteks ini, ketika jumlah rancangan peraturan daerah yang diusulkan oleh DPRD Kabupaten Banyumas jauh lebih kecil dari rancangan peraturan daerah yang diusulkan oleh Pemerintah Kabupaten Banyumas maka kinerja dari Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Banyumas, dalam hal legislasi dapat dikatakan kurang baik. Hal tersebut menandakan adanya masalah yang dialami oleh DPRD Kabupaten Banyumas dalam memaksimalkan hak inisiatif yang dimilikinya.

DPRD Kabupaten Banyumas merupakan lembaga legislatif dan juga lembaga perwakilan, mengandung makna bahwa DPRD Kabupaten Banyumas merupakan representasi rakyat. Oleh karena merupakan representasi rakyat, maka segala aktivitas dari DPRD Kabupaten Banyumas harus mencerminkan kepentingan dari rakyat. Salah satu aktivitas dari DPRD Kabupaten Banyumas yaitu dalam bidang legislasi. dalam bidang legislasi, cerminan rakyat ditunjukkan dengan diajukannya raperda yang bersumber dari aspirasi rakyat, kebutuhan rakyat, dan keadaan daerah. Dalam menjalankan aktivitas di bidang legislasi, semakin dekat komunikasi antara DPRD Kabupaten Banyumas dengan masyarakat, maka secara tidak langsung semakin besar pula peluang untuk membuat rancangan peraturan daerah. Hal tersebut karena dengan dekat masyarakat maka DPRD Kabupaten Banyumas

akan tahu kebutuhan-kebutuhan dari masyarakat yang mana jika ditindaklanjuti maka akan memudahkan kinerja dari DPRD Kabupaten Banyumas dalam bidang legislasi.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa pelaksanaan dari hak inisiatif dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas periode 2015-2016 tidak maksimal yang mengakibatkan kinerja dari DPRD Kabupaten Banyumas dalam bidang legislasi menjadi kurang baik.

C. Faktor Pendukung Dan Penghambat Pelaksanaan Hak Inisiatif Anggota DPRD Kabupaten Banyumas

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas merupakan lembaga perwakilan yang salah satu fungsinya yaitu fungsi legislasi. Fungsi legislasi ini merupakan fungsi untuk mengajukan rancangan peraturan daerah. Untuk mendukung fungsi ini berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas diberikan hak inisiatif. Hak inisiatif yaitu hak untuk mengajukan rancangan peraturan daerah. Hak ini dimiliki oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah termasuk anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas

Hak inisiatif ini merupakan salah satu tolak ukur apakah suatu lembaga legislatif berjalan dengan baik atau tidak dalam bidang legislasi.

Dalam bidang legislasi, semakin banyak produk hukum yang dihasilkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menandakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berfungsi dengan baik atau bekerja dengan baik. Sedangkan jika produk hukum yang dihasilkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sedikit maka menandakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kurang bekerja dengan maksimal atau bahkan tidak bekerja dengan baik. Berdasarkan analisis pada Sub Bab B. Diatas diketahui bahwa pelaksanaan dari hak inisiatif anggota DPRD Kabupaten Banyumas tidak maksimal yang menyebabkan kinerja dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas dalam bidang legisilasi kurang baik. Berdasarkan hal tersebut maka pada sub bab ini akan dianalisis mengenai faktor apa saja penghambat dan pendukung pelaksanaan dari hak inisiatif anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas. Untuk menganalisis hal tersebut peneliti melakukan penelitian dengan melakukan wawancara pada, Sardi Susanto (anggota Badan Legislasi Daerah), Agus Nur Hadie (Sekretaris Dewan), dan Sigit Dwi Yunianto (Kepala Sub Bag Perundang-undangan Pemerintah Kabupaten Banyumas).

Hasil wawancara akan diuraikan sebagai berikut. Wawancara pertama, yaitu dengan Sardi Susanto selaku anggota Badan Legislasi Daerah (Balegda). Menurut Sardi Susanto, faktor penghambat dari pelaksanaan hak inisiatif yaitu, pengusul kurang dan penggarapan naskah akademik yang lambat oleh pihak perguruan tinggi. Faktor pengusul kurang menurut Sardi Susanto disebabkan kurangnya sumberdaya manusia dan kurang jelinya

anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas dalam melihat perkembangan daerah. Faktor penghambat kedua menurutnya yaitu lambannya penggarapan naskah akademik oleh Perguruan Tinggi, lambannya penggarapan naskah akademik oleh Perguruan Tinggi menyebabkan usulan rancangan peraturan daerah tidak dapat diajukan tepat waktu yang berimbas pada kurangnya produktivitas dalam pembentukan peraturan daerah. Sedangkan untuk faktor pendukung pelaksanaan hak inisiatif, pertama adanya semangat dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas untuk menciptakan produk hukum. Semangat dalam menciptakan produk hukum tersebut timbul dengan melihat kebutuhan masyarakat di mana pada periode tersebut tidak ada atau produk hukum yang ada sudah tidak sesuai dengan keadaan masyarakat pada masa sekarang sehingga dibutuhkan suatu produk hukum yang baru, di samping itu semangat menciptakan produk hukum yang baru menurutnya juga muncul untuk menyesuaikan dengan aturan yang baru dari pemerintah pusat.¹⁷⁴

Sementara itu berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan Agus Nur Hadie selaku Sekretaris Dewan DPRD Kabupaten Banyumas, faktor penghambat dari pelaksanaan hak inisiatif pada periode 2015 dan 2016 yang menyebabkan penurunan produk hukum pada tahun 2016 yaitu, kurangnya kualitas sumber daya manusia dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas. Menurutnya kurangnya kualitas sumber daya manusia tersebut berpengaruh pada menurunnya usulan dari anggota Dewan Perwakilan

¹⁷⁴ Data didapatkan berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan Sardi Susanto pada tanggal 21 Juni 2017.

Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas. Kurangnya sumber daya manusia mengakibatkan usulan yang diajukan banyak yang tidak disetujui oleh Bapemperda. Hal tersebut dikarenakan usulan yang diajukan secara substansi kurang mengatur mengenai kepentingan publik. Selain itu urgensi dari usulan yang diajukan kurang berdasar sehingga banyak usulan yang tidak disetujui oleh Bapemperda.¹⁷⁵

Sementara itu terkait dengan faktor pendukung pelaksanaan hak inisiatif, menurut Agus Nur Hadie faktor pendukung pelaksanaan hak inisiatif disebabkan karena adanya semangat yang tinggi dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas untuk menciptakan produk hukum. Menurutnya anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas banyak mendengar aspirasi dari rakyat dan jeli melihat realitas kebutuhan masyarakat dan perkembangan daerah.

Wawancara terakhir dilakukan dengan Sigit Dwi Yuniato selaku Kasubab Perundang-undangan. Wawancara yang dilakukan untuk melihat faktor penghambat dalam pelaksanaan dari hak inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas dari Perspektif eksekutif atau Pemerintah Kabupaten Banyumas. Menurut beliau, faktor penghambat dari pelaksanaan hak inisiatif dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas disebabkan pada dasarnya Pemerintah Kabupaten Banyumas sebagai penyelenggara utama urusan pemerintah, sehingga Pemerintah Kabupaten Banyumas lebih tahu mengenai masalah-masalah yang

¹⁷⁵ Data didapatkan berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan Agus Nur Hadie pada tanggal 12 Juni 2017.

ada dalam urusan pemerintahan maupun dalam masyarakat hal tersebut mengakibatkan pemerintah lebih banyak mengeluarkan produk hukum. Faktor kedua yaitu karena adanya keengganan dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas untuk menciptakan usulan rancangan peraturan daerah. Keengganan tersebut muncul karena, kurangnya mendengar aspirasi masyarakat, kurangnya melihat perkembangan daerah, kurangnya melihat kebutuhan masyarakat, dan kurangnya sumber daya manusia.¹⁷⁶

Berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan Sardi Susanto, Agus Nur Hadi, dan Sigit Dwi Yuniarto didapatkan kesimpulan sebagai berikut. Faktor penghambat dari pelaksanaan hak inisiatif oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas yaitu, kurang pengusul dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas untuk mengajukan usulan rancangan peraturan daerah, kurangnya koordinasi dengan Perguruan Tinggi, dan kurangnya sumber daya manusia dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas.

Faktor penghambat *pertama* yaitu, kurangnya pengusul mengakibatkan usulan rancangan peraturan daerah dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas menjadi kurang. Kurangnya pengusul tersebut disebabkan oleh beberapa hal. Pertama ketidaktahuan dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas dalam melihat perkembangan daerah, ketidak jelian anggota Dewan Perwakilan

¹⁷⁶ Data didapatkan berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan Sigit Dwi Yuniarto pada tanggal 21 Juni 2017.

Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas dalam melihat kebutuhan masyarakat, dan kurang dekatnya anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas dengan masyarakat sehingga tidak mengetahui aspirasi dari rakyat. Ketiga hal tersebut menyebabkan keengganan dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas untuk mengusulkan rancangan peraturan daerah. Keengganan muncul akibat ketidaktahuan dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas dalam melihat masalah-masalah di daerah dan di masyarakat.¹⁷⁷

Faktor penghambat *kedua* yaitu, kurangnya koordinasi dengan Perguruan Tinggi. Perguruan Tinggi merupakan mitra dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas dalam menciptakan usulan rancangan peraturan daerah. Kerjasama yang dilakukan dengan Perguruan Tinggi dimaksudkan untuk melakukan penelitian dan membantu anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas dalam penyusunan naskah akademik. Dalam penelitian dan pembuatan naskah akademik diperlukan adanya koordinasi yang baik. Jika koordinasi dilakukan dengan baik maka segala proses baik dari penelitian maupun pembuatan naskah akademik dapat dilaksanakan dengan cepat dan tepat. Proses mekanisme pelaporan akan dilakukan dengan cepat dan tepat. Namun dalam hal ini koordinasi yang dilakukan antara anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas dengan Perguruan Tinggi dikatakan kurang baik, hal tersebut mengakibatkan naskah akademik tidak dapat terbentuk dengan cepat dan

¹⁷⁷Data didapatkan berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan Agus Nur Hadie pada tanggal 12 Juni 2017, Sigit Dwi Yuniarto dan Sardi Susanto pada tanggal 21 Juni 2017.

tepat. Tepat mengandung arti bahwa naskah akademik sesuai dengan masalah yang dihadapi dan sesuai dengan dasar hukum dan realita di masyarakat.

Faktor penghambat *ketiga* yaitu, kurangnya kualitas sumber daya manusia. Kurangnya kualitas sumber daya manusia dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas mempengaruhi pelaksanaan dari hak inisiatif anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas. Hak inisiatif merupakan hak untuk mengajukan rancangan peraturan daerah. Dalam mengajukan rancangan peraturan daerah tentu harus mengetahui masalah yang ada.¹⁷⁸

Faktor *keempat* yaitu, dominannya pihak eksekutif yaitu Pemerintah Kabupaten Banyumas dalam membuat usulan rancangan peraturan daerah. Faktor ini disebabkan karena pada dasarnya Pemerintah Kabupaten Banyumas merupakan pelaksana utama urusan pemerintahan. Oleh karena merupakan penyelenggaran utama urusan pemerintahan maka segala masalah-masalah yang ada dalam pemerintahan dan yang terjadi pada masyarakat dapat diketahui dengan baik dibanding DPRD Kabupaten Banyumas. Hal tersebut menyebabkan Pemerintah Kabupaten Banyumas lebih banyak menciptakan produk hukum khususnya dalam peraturan daerah dibanding pihak DPRD Kabupaten Banyumas.¹⁷⁹

Keempat faktor diatas merupakan faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan dari hak inisiatif oleh anggota DPRD Kabupaten Banyumas yang

¹⁷⁸Data didapatkan berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan Agus Nur Hadie pada tanggal 12 Juni 2017, Sigit Dwi Yuniarto dan Sardi Susanto pada tanggal 21 Juni 2017.

¹⁷⁹Data didapatkan berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan Agus Nur Hadie pada tanggal 12 Juni 2017, Sigit Dwi Yuniarto dan Sardi Susanto pada tanggal 21 Juni 2017.

menyebabkan pelaksanaan dari hak inisiatif tidak maksimal dan mengakibatkan kinerja dari DPRD Kabupaten Banyumas dalam bidang legislasi tergolong kurang baik.

Berdasarkan hasil penelitian dengan melakukan wawancara dengan narasumber didapatkan bahwa faktor pendukung pelaksanaan hak inisiatif anggota DPRD Kabupaten Banyumas adalah sebagai berikut. Faktor pendukung pertama yaitu tingginya semangat dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas dalam mengusulkan rancangan peraturan daerah, Bagusnya koordinasi antara anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas dengan pihak Perguruan Tinggi sehingga proses pembuatan naskah akademik dapat dilakukan dengan cepat, dan Tanggung jawab yang tinggi dari pengusul rancangan peraturan daerah.¹⁸⁰

Faktor pendukung *pertama* pelaksanaan hak inisiatif anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas yaitu, Tingginya semangat tersebut dikarenakan kejelian dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas dalam melihat perkembangan daerah, kebutuhan masyarakat, dan mendengar aspirasi rakyat. Semakin banyak masalah-masalah yang ada dalam masyarakat dan daerah menyebabkan semakin banyak pula usulan mengenai rancangan peraturan daerah.¹⁸¹

¹⁸⁰Data didapatkan berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan Agus Nur Hadie pada tanggal 12 Juni 2017, Sigit Dwi Yuniarto dan Sardi Susanto pada tanggal 21 Juni 2017.

¹⁸¹Data didapatkan berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan Agus Nur Hadie pada tanggal 12 Juni 2017, Sigit Dwi Yuniarto dan Sardi Susanto pada tanggal 21 Juni 2017.

Faktor pendukung *kedua* pelaksanaan hak inisiatif anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas yaitu, tingginya tanggung jawab dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas. Tanggung jawab ini memiliki arti bahwa usulan rancangan peraturan daerah yang diajukan merupakan usulan dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas yang bersangkutan. Oleh karena merupakan usulan dari pihak yang bersangkutan maka sudah seharusnya segala proses dari awal sampai sosialisasi perda harus dipantau dan menjadi tanggung jawab dari pihak anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas yang mengajukan rancangan peraturan daerah.¹⁸²

Berdasarkan hasil penelitian dengan melakukan wawancara dengan narasumber maka didapat kesimpulan bahwa faktor penghambat dan faktor pendukung dari pelaksanaan hak inisiatif anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas yaitu, kurangnya pengusul dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas untuk mengajukan usulan rancangan peraturan daerah, kurangnya koordinasi dengan Perguruan Tinggi, kurangnya sumber daya manusia dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas, dan dominannya pihak eksekutif dalam membuat usulan rancangan peraturan daerah. Sedangkan faktor pendukung dari pelaksanaan hak inisiatif anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas yaitu, tingginya semangat dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas dalam mengusulkan

¹⁸²Data didapatkan berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan Agus Nur Hadie pada tanggal 12 Juni 2017, Sigit Dwi Yuniarto dan Sardi Susanto pada tanggal 21 Juni 2017.

rancangan peraturan daerah, dan Tanggung jawab yang tinggi dari pengusul rancangan peraturan daerah.¹⁸³

BAB IV

PENUTUP

¹⁸³Data didapatkan berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan Agus Nur Hadie pada tanggal 12 Juni 2017, Sigit Dwi Yunianto dan Sardi Susanto pada tanggal 21 Juni 2017.

A. Kesimpulan

Berdasarkan Analisis yang diuraikan pada BAB III didapatkan kesimpulan sebagai berikut.

1. Pelaksanaan dari hak inisiatif anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas tergolong kurang maksimal. Hal tersebut dapat dilihat dari jumlah raperda yang diajukan dari anggota DPRD Kabupaten Banyumas pada periode 2015-2016 yang jauh lebih rendah dibanding raperda inisiatif dari Pemerintah Kabupaten Banyumas. Berdasarkan hasil penelitian didapatkan data bahwa dari total 58 raperda pada periode 2015-2016, hanya 24 raperda yang merupakan usulan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas. Jumlah tersebut lebih rendah dibanding raperda inisiatif dari Pemerintah Kabupaten Banyumas yang berjumlah 34 raperda. Rendahnya jumlah raperda inisiatif dari DPRD Kabupaten Banyumas menyebabkan kinerja dari DPRD Kabupaten Banyumas dalam bidang legislasi menjadi kurang baik.
2. Berdasarkan analisis terhadap pelaksanaan hak inisiatif pada periode 2015 dan 2016 didapatkan faktor-faktor penghambat dan pendukung sebagai berikut.
 - a. Faktor penghambat pelaksanaan hak inisiatif
 - 1) Kurangnya pengusul dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas untuk mengajukan rancangan peraturan daerah.

- 2) Kurangnya koordinasi antara anggota DPRD Kabupaten Banyumas dengan Perguruan Tinggi yang menyebabkan lambatnya pembuatan naskah akademik.
 - 3) Kurangnya kualitas dari sumber daya manusia dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas dalam menciptakan usulan rancangan peraturan daerah yang menyebabkan substansi dari usulan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas tidak disetujui oleh Bapemperda akibat kurangnya kualitas dari materi usulan dan kurangnya mengatur mengenai kepentingan publik.
 - 4) Dominasi yang tinggi dari pihak eksekutif dalam membuat rancangan peraturan daerah.
- b. Faktor pendukung pelaksanaan hak inisiatif
- 1) Tingginya semangat dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas untuk mengajukan usulan rancangan peraturan daerah di Kabupaten Banyumas.
 - 2) Tanggung jawab yang tinggi dari pengusul rancangan peraturan daerah.

B. Saran

Seharusnya dalam menjalankan hak anggota DPRD Kabupaten Banyumas, akan lebih baik jika terlebih dahulu tercipta pemikiran bahwa anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas merupakan wakil rakyat dan representasi dari, oleh karena wakil rakyat yang salah satu fungsi utamanya dalam bidang legislasi maka anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas harus berpikiran bahwa ia bekerja untuk mewakili rakyat, menyalurkan kepentingan rakyat. Pemikiran tersebut dalam konteks legislasi menimbulkan adanya semangat dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas untuk jeli melihat kebutuhan masyarakat, perkembangan daerah, dan aspirasi rakyat, yang kemudian setelah itu ditindak lanjuti dengan mengajukan rancangan peraturan daerah yang didasarkan pada kebutuhan masyarakat, perkembangan daerah, dan aspirasi rakyat. Selain itu, dalam mengajukan rancangan peraturan daerah juga diperlukan adanya tanggung jawab yang tinggi dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas dalam mengajukan usulan rancangan peraturan daerah. Artinya, usulan yang diajukan harus benar-benar diproses dan dibuat naskah akademik dengan serius.

Lebih lanjut saran menurut penulis yaitu, dalam hal pembuatan naskah akademik yang melibatkan kerja sama dengan Perguruan Tinggi perlu adanya jangka waktu dan koordinasi yang baik. Di samping itu peningkatan kualitas dari sumber daya manusia anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banyumas juga ditingkatkan. Hal tersebut untuk menyeimbangkan dengan kualitas sumberdaya manusia dari pihak Perguruan Tinggi sehingga

materi yang dibahas sinkron dan tidak ada dominasi yang menonjol dari salah satu pihak.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Abdul Khaliq, Farid. 2005.*Fikih Politik Islam*. Jakarta: Amzah.

Amiruddin, M Hasbi. 2006.*Konsep Negara Islam Menurut Fazlur Rahman*. Yogyakarta: UII Press.

Budiardjo, Miriam. 1988.*Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.

_____. 1993.*Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.

_____. 2008.*Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.

Erwin, Muhammad. 2011. *Pendidikan Kewarganegaraan Republik Indonesia*. Bandung: PT Refika Aditama.

Farida Indrati, Maria. 2007.*Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kansius.

Ghazali, A. Muchtar, Abdul Majid. 2016.*PPKN Materi Kuliah Perguruan Tinggi Islam*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.

HR, Ridwan. 2007.*Fiqh Politik Gagasan, Harapan dan Kenyataan*. Yogyakarta: FH UII Press.

Huda, Ni'matul, Imam Nasef. 2017.*Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Kencana.

_____. 2012.*Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Iqbal, Muhammad. 2007.*Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Gaya Media Pratama.

Kusnardi, Moh, Bintan R Sragih. 1993.*Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media Pratama.

- J Moloeng, Lexi. 1990. *Metodelogi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Juliardi, Budi. 2015. *Pendidikan Kewarganegaraan*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Kaelan, H, Achmad Zubaidi. 2007. *Pendidikan Kewarganegaraan*. Yogyakarta: Paradigma.
- Khairandy, Ridwan. 2013. *Pengantar Ilmu Hukum*, Yogyakarta: UII Press.
- Kurniawan, Mahendra, dkk. 2007. *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*. Yogyakarta: Kreasi Total Media.
- Marbun, BN. 2002. *DPR RI, Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama
- Purnama, Eddy. 2007. *Negara Kedaulatan Rakyat*. Bandung: Nusamedia.
- PUSDIKLAT. 2017. *Modul Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Yogyakarta: PUSDIKLAT FH UII.
- Rohaniah, Yoyoh, Efriza. 2015. *Pengantar Ilmu Politik*. Malang: Intrans Publishing.
- Suyuthi Pulungan, J. 1996. *Prinsip-Prinsip Pemerintahan dalam Piagam Madinah Ditinjau dari Pandangan Al-Qur'an*. Jakarta: Rajawali Press.
- _____. 2002. *Fiqh Siyash, Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*. Jakarta: Rajawali Press.
- Syamsudin, Azis. 2011. *Praktek dan Penyusunan Undang-Undang*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Yuliani. 2009. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

WAWANCARA

Wawancara dilakukan dengan Agus Nur Hadie pada tanggal 12 Juni 2017.

Wawancara dilakukan dengan Sardi Susanto pada tanggal 21 Juni 2017.

Wawancara dilakukan dengan Sigit Dwi Yuniarto tanggal 21 Juni 2017.

SKRIPSI

Yuliana, Rini. 2013. *“Implementasi nilai-nilai demokrasi dalam Pembelajaran Pendidikan Kewarganegaraan di SMP Negeri 3 Gringsing Batang”*. Skripsi. Universitas Negeri Semarang.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

JURNAL

Depdiknas. 2009. *“Bangsa, Negara, Demokrasi, dan Kedaaulatan Rakyat”*. Yogyakarta. Universitas Negeri Yogyakarta

Imran, Muhammad. 2015. *“Sistem Syura dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Islam”*. Jurnal terbitan Universitas Cordoba.

HALAMAN ELEKTRONIK

<https://dpmfis.uny.ac.id/2014/06/sejarah-lembaga-perwakilan-rakyat-di.html>.

<https://www.rumahfilsafat.com/empat-pilar-demokrasi-untuk-indonesia.html>.

<https://idtesis.com/metode-penelitian-hukum-empiris-dan-normatif.html>.

<http://www.donisetyawan.com/pemilu-pada-orde-baru/>

<http://www.edukasippkn.com/2016/06/hak-dan-kewajiban-anggota-dprd.html>

<https://www.geotimes.co.id/menghukum-dpr-yang-malas.html>.

<http://www.hukumonline.com/klinik/detail/cl4012/hirarki-peraturan-perundang-undangan>

<https://www.learniseasy.com/nilai-nilai-demokrasi-dan-pengertian-demokrasi.html>.

<https://www.master.islamic.uui.ac.id/ar/antara-islam-dan-demokrasi/>

<https://www.negarahukum.com/hukum/parlemen-trikameral.html>.

<http://www.pengertianmenurutparaahli.net/pengertian-bikameral-dan-unikameral/>

<https://sospol.pendidikanriau.com/2009/12/definisi-pemilihan-umum-secara.html>.

<https://www.setwan.banyumaskab.go.id/read/18743/pembahasan-rancangan-peraturan-daerah.html>.

<https://www.temukanpengertian.com/2014/08/pengertian-demokrasi-tidak-langsung.html>.