

BAB II

TINJAUAN UMUM MENGENAI NEGARA HUKUM, PEMBENTUKAN SERTA HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN, DAN DPRD

A. Tentang Teori Negara Hukum

1. Pengertian Negara Hukum

Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum menurut Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945. Pasal ini menghendaki bahwa penyelenggaraan pemerintahan didasarkan atas prinsip-prinsip hukum untuk membatasi kekuasaan pemerintah dan ini artinya kekuasaan negara melalui aparatnya dibatasi oleh hukum (*rechtsstaat*), bukan didasarkan atas kekuasaan (*machtsstaat*).

Cita tentang adanya suatu Negara Hukum untuk pertama kalinya di kemukakan oleh Plato dan di tegaskan kembali oleh Aristoteles, menurut Plato Penyelenggraan pemerintah yang baik ialah negara yang di perintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Sedangkan menurut pandangan Aristoteles yang memerintahkan dalam negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil,dan kesusilaan yang menentukan baik buruknya suatu hukum.⁶

Aristoteles, berpendapat bahwa:⁷

⁶ Nukthoh,Arfawie kurde,*Telaah kritis Teori negara hukum*,Pustaka pelajar, Yogyakarta.2005, hlm.14.

⁷ Ridwan HR, *Hukum Administasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014. hlm. 21.

“Pengertian negara hukum itu timbul dari polis yang mempunyai wilayah negara kecil, seperti kota dan berpenduduk sedikit, tidak seperti negara-negara sekarang ini yang mempunyai wilayah luas dan berpenduduk banyak (*vlakke staat*). Dalam polis itu segala urusan negara dilakukan dengan musyawarah (*ecclesia*), dimana seluruh warga negaranya ikut serta dalam urusan penyelenggaraan negara.”

F.R Bothing, berpendapat bahwa :⁸

“Kekuasaan pemegang kekuasaan yang di batasai oleh hukum, lebih lanjut di sebut bahwa dalam rangka merealisasikan pembatasan pemegang kekuasaan tersebut, maka di wujudkan dengan cara pembuatan undang-undang.”

A.Hamid S. Attamimi dengan mengutip Burkens, mengatakan bahwa Negara hukum (*rechstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum.⁹ Menurut Philipus M. Hadjon, ide mengenai *rechtsstaat* cenderung ke arah positivisme hukum yang membawa konsekuensi bahwa hukum harus dibentuk secara sadar oleh badan pembentuk undang-undang. Dalam negara hukum segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum (*everything must be done according to law*). Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah.

⁸ Ridwal H.R. Hukum Administrasi Negara. UII Press, Yogyakarta 2003. hlm. 7.

⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 19.

Sudargo Gautama secara lebih detail menjelaskan pengertian Negara hukum sebagai berikut:¹⁰

“Suatu Negara, dimana perseorangan mempunyai hak terhadap Negara, di mana hak-hak asasi manusia diakui oleh undang-undang, di mana untuk merealisasikan perlindungan hak-hak ini kekuasaan Negara dipisah-pisahkan hingga badan penyelenggara Negara, badan pembuatan undang-undang dan badan-badan peradilan yang bebas kedudukannya, untuk dapat memberi perlindungan semestinya kepada setiap orang yang merasa hak-haknya dirugikan, walaupun andaikata hal ini terjadi oleh alat Negara sendiri”.

Soepomo dalam bukunya Undang-Undang Dasar sementara Republik Indonesia “menyebutkan istilah negara Hukum menjamin adanya tertib hukum dalam masyarakat yang artinya memberi perlindungan hukum pada masyarakat” sehingga antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik.¹¹

Dalam perkembangan,terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpuh pada konstitusi, dengan kedaulatan rakyat yang di jalankan melalui sistem demokrasi dengan kata lain negara harus di topang dengan sistem demokrasi, sehingga demokrasi ini merupakan cara mempertahankan kontrol atas negara hukum.

2. Negara Hukum di Indonesia Berdasarkan UUD 1945

Konstitutsi Negara Republik Indonesia menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum Pasal 1 ayat (3), hal ini menegaskan bahwa Negara Republik Indonesia tidak berdasarkan pada kekuasaan belaka (*machstaats*) dalam konsep Negara Hukum idealnya

¹⁰ Ali Marwan Hsb, *Konsep Judicial Review dan Pelembagaan di Berbagai Negara*, Stara Press, Jakarta, 2017, hlm. 11.

¹¹ Soepomo, *Undang-Undang Republik Indoensia*. Noordhof. Jakarta, hlm. 21.

bahwa yang menjadi panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah Hukum bukan politik atau ekonomi istilah yang di katakan A.V.Dicey Konsep “*The Rule of law, and Not of man*”.¹²

Hal ini berarti bahwa yang di anggap pemimpin yang sesungguhnya adalah hukum itu sendiri, mengingat jabatan Presiden merupakan mandat dari rakyat yang dapat di duduki oleh orang perorangan secara silih berganti sesuai periode yang di tentukan maka pemimpin yang sesungguhnya hanyalah Hukum.

Untuk mewujudkan cita Hukum tersebut bahwa hubungan negara dengan hukum merupakan hubungan timbal balik yang saling berkaitan dan saling mengisi sehingga hal ini di dasarkan pada pemikiran bahwa kekuasaan negara tanpa hukum, tidak memiliki kewibawaan sedangkan hukum tanpa sanksi akan sulit di tegakan dalam hubungan tersebut hukum melegitimasi negara sedangkan negara menciptakan menegaskan dan menegakan hukum.

Konsepsi Negara hukum yang hendak di wujudkan Indonesia adalah sistem hukum Pancasila yang pada dasarnya di pengaruhi oleh dua sistem hukum yang berkembang sistem hukum yang di dasarkan sesuai dengan Pancasila.¹³ Konsep hukum tersebut ialah konsep hukum *eropa continental* serta konsep hukum *anglo saxon the rule of the law* penerapan dua sistem konsep hukum ini di sebabkan karena pesatnya

¹² Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Bhuna Imu Populer, Jakarta, 2008, hlm.302.

¹³ Mahfud MD., *Perdebatan Hukum tata negara pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm.8.

dinamika sosial yang terjadi di masyarakat yang menghendaki penerapan hukum yang mencerminkan kepastian, keadilan dan kemanfaatan.

Menurut Fredrick Julius Stahl, Unsur Negara Hukum itu mencakup empat elemen penting :

- a. Perlindungan hak asasi manusia
- b. Pembagian kekuasaan (*distribution of power*)
- c. Pemerintah berdasarkan undang-undang
- d. Peradilan tata usaha negara.

Sedangkan menurut A.v Dicey dari kalangan ahli Hukum *Anglo Saxon* memberi ciri-ciri *The rule of law*, sebagai berikut : ¹⁴

- a. Supremasi hukum dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan sehingga seseorang hanya boleh di hukum jika melanggar hukum.
- b. Kedudukan yang sama di depan hukum, baik bagi rakyat yang bisa maupun bagi pejabat.

Menurut Mahfud M.D menjelaskan “bahwa Indonesia mengambil konsep *Prismantic* atau *integratif* dari konsepi Negara Hukum.” Bahwa sistem Hukum Pancasila merupakan sistem hukum yang menghendaki keadilan subsatansial melalui aturan hukum formal yang menjamin terpenuhinya keadilan substansial.¹⁵

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, “L’École de Palo Alto,” *L’École de Palo Alto*, 2006, 1–17, <https://doi.org/10.14375/np.9782725625973>.

¹⁵ Ibid hlm 10.

Menurut Prof Jimly Asshiddiqie, terdapat 13 Prinsip Negara Hukum Indonesia yang merupakan perpaduan Konsep *rechtsaats* dan *the Rule of law* sebagai berikut :¹⁶

a. Supremasi hukum (*supremacy of law*)

Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya, bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi.

Pengakuan normative mengenai supremasi hukum adalah pengakuan yang tercermin dalam perumusan hukum dan/atau konstitusi, sedangkan pengakuan empirik adalah pengakuan yang tercermin dalam perilaku sebagian terbesar masyarakatnya bahwa hukum itu memang ‘*supreme*’.

b. Persamaan dalam Hukum (*equality before the law*)

Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normative dan dilaksanakan secara empirik. Dalam rangka prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan

¹⁶ Blog Segala and H A L Mengenai, “*Prinsip Pokok Negara Hukum*,” 2021, 1–5.

'affirmative actions' guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang sudah jauh lebih maju. Kelompok masyarakat tertentu yang dapat diberikan perlakuan khusus melalui *'affirmative actions'* yang tidak termasuk pengertian diskriminasi itu misalnya adalah kelompok masyarakat suku terasing atau kelompok masyarakat hukum adapt tertentu yang kondisinya terbelakang.

c. Asas Legalitas (*due process of law*)

Dalam setiap Negara Hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau *'rules and procedures'* (*regels*).

d. Pembatasan kekuasaan berdasarkan Undang-Undang Dasar

Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Sesuai dengan hukum besi kekuasaan, setiap kekuasaan pasti memiliki

kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenangwenang, seperti dikemukakan oleh Lord Acton: “*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*”.

Karena itu, kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat ‘*checks and balances*’ dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain. Pembatasan kekuasaan juga dilakukan dengan membagi-bagi kekuasaan ke dalam beberapa organ yang tersusun secara vertical. Dengan begitu, kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu organ atau satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenangwenangan.

e. Berfungsi organ indenpenden yang saling mengendalikan

Dalam rangka membatasi kekuasaan itu, di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat ‘*independent*’, seperti bank sentral, organisasi tentara, dan organisasi kepolisian. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga baru seperti Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dan lain sebagainya.

Lembaga, badan atau organisasi-organisasi ini sebelumnya dianggap sepenuhnya berada dalam kekuasaan eksekutif, tetapi sekarang berkembang menjadi indenpenden sehingga tidak lagi

sepenuhnya merupakan hak mutlak seorang kepala eksekutif untuk menentukan pengangkatan ataupun pemberhentian pimpinannya. Independensi lembaga atau organ organ tersebut dianggap penting untuk menjamin demokrasi, karena fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan.

f. Prinsip peradilan bebas dan tidak memihak

Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap Negara Hukum. Dalam menjalankan tugas judisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi).

Untuk menjamin keadilan dan kebenaran, tidak diperkenankan adanya intervensi ke dalam proses pengambilan putusan keadilan oleh hakim, baik intervensi dari lingkungan kekuasaan eksekutif maupun legislative ataupun dari kalangan masyarakat dan media massa.

g. Tersediannya upaya peradilan Tata usaha negara

Dalam setiap Negara Hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi Negara dan dijalankannya putusan hakim tata usaha negara (administrative court) oleh pejabat administrasi negara. Pengadilan Tata Usaha Negara ini penting disebut tersendiri, karena

dialah yang menjamin agar warga negara tidak didzalimi oleh keputusan-keputusan para pejabat administrasi negara sebagai pihak yang berkuasa.

h. Peradilan Tata Negara

Di samping adanya pengadilan tata usaha negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga negara, Negara Hukum modern juga lazim mengadopsikan gagasan mahkamah konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya, baik dengan pelembagaannya yang berdiri sendiri di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung ataupun dengan mengintegrasikannya ke dalam kewenangan Mahkamah Agung yang sudah ada sebelumnya. Pentingnya peradilan ataupun mahkamah konstitusi (*constitutional court*) ini adalah dalam upaya memperkuat sistem '*checks and balances*' antara cabang-cabang kekuasaan yang sengaja dipisahkan untuk menjamin demokrasi.

Keberadaan mahkamah konstitusi ini di berbagai negara demokrasi dewasa ini makin dianggap penting dan karena itu dapat ditambahkan menjadi satu pilar baru bagi tegaknya Negara Hukum modern.

i. Perlindungan Hak Asasi Manusia

Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut

dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu Negara Hukum yang demokratis. Setiap manusia sejak kelahirannya menyanggah hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang bersifat bebas dan asasi.

Terbentuknya negara dan demikian pula penyelenggaraan kekuasaan suatu negara tidak boleh mengurangi arti atau makna kebebasan dan hak-hak asasi kemanusiaan itu. Karena itu, adanya perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia itu merupakan pilar yang sangat penting dalam setiap negara yang disebut sebagai Negara Hukum.

j. Bersifat Demokratis

Dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peranserta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah masyarakat.

Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa secara bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Karena hukum tidak dimaksudkan hanya menjamin kepentingan segelintir orang yang berkuasa, melainkan

menjamin kepentingan akan rasa adil bagi semua orang tanpa kecuali.

k. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan kesejahteraan

Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara demokrasi (*democracy*) maupun yang diwujudkan melalui gagasan negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Bahkan sebagaimana cita-cita nasional Indonesia yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945, tujuan bangsa Indonesia bernegara adalah dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

l. Transparansi dan Kontrol Sosial

Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peranserta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran. Adanya partisipasi langsung ini penting karena sistem perwakilan rakyat melalui parlemen tidak pernah

dapat diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi rakyat. Karena itulah, prinsip '*representation in ideas*' dibedakan dari '*representation in presence*', karena perwakilan fisik saja belum tentu mencerminkan keterwakilan gagasan atau aspirasi.

m. Berketuhanan Yang Maha Esa

Khusus mengenai cita Negara Hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila, ide kenegaraan kita tidak dapat dilepaskan pula dari nilai Ketuhanan Yang Maha Esa yang merupakan sila pertama dan utama Pancasila. Karena itu, di samping ke-12 ciri atau unsur yang terkandung dalam gagasan Negara Hukum Modern seperti tersebut di atas, unsur ciri yang ketigabelas adalah bahwa Negara Hukum Indonesia itu menjunjung tinggi nilai-nilai ke-Maha Esaan dan ke-Maha Kuasa-an Tuhan. Artinya, diakuinya prinsip supremasi hukum tidak mengabaikan keyakinan mengenai ke-Maha Kuasa-an Tuhan Yang Maha Esa yang diyakini sebagai sila pertama dan utama dalam Pancasila

Memperlihatkan ke 13 prinsip diatas, maka ada beberapa prinsip ataupun syarat adanya suatu negara hukum khususnya di Indonesia, bilamana salah satu syarat dari *rule of law* belum dapat terpenuhi maka konsep dari negara hukum belum terlihat sempurna.

Dalam sistem konstitusi Negara kita, cita Negara Hukum itu menjadi bagian yang tak terpisahkan dari perkembangan gagasan kenegaraan Indonesia sejak kemerdekaan. Meskipun dalam pasal-pasal

UUD 1945 sebelum perubahan, ide Negara hukum itu tidak dirumuskan secara eksplisit, tetapi dalam Penjelasan ditegaskan bahwa Indonesia menganut ide *rechtsstaat*, bukan *machtsstaat*. Dalam Konstitusi RIS Tahun 1949, ide negara hukum itu bahkan tegas dicantumkan. Demikian pula dalam UUDS Tahun 1950, kembali rumusan bahwa Indonesia adalah negara hukum dicantumkan dengan tegas. Oleh karena itu, dalam Perubahan Ketiga tahun 2001 terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ketentuan mengenai ini kembali dicantumkan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi: “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.

3. Politik Legislasi

Membahas suatu politik legislasi merupakan suatu keadaan yang berlaku pada momentum dan waktu yang berlaku saat ini di Indonesia, dan haruslah sesuai dengan asas pertimbangan atau hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini, atau dalam terminologi Logeman dijelaskan sebagai hukum yang berlaku disini dan kini.

Peraturan perundang-undangan merupakan bagian atau subsistem dari sistem hukum. Oleh karena itu, membahas mengenai politik peraturan perundang-undangan pada hakikatnya tidak dapat dipisahkan dari membahas mengenai politik hukum. Istilah politik hukum atau politik perundang-undangan didasarkan pada prinsip bahwa hukum dan/atau peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari suatu

produk politik karena peraturan perundang-undangan pada dasarnya merupakan rancangan atau hasil desain lembaga politik (*politic body*).

M. Mahfud MD mengemukakan bahwa politik hukum meliputi:¹⁷

“Pertama; pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan;
Kedua; pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.”

Sebagaimana telah disebutkan, bahwa politik peraturan perundang-undangan merupakan bagian atau subsistem dari politik hukum, dengan demikian dapat dikatakan bahwa mempelajari atau memahami politik hukum pada dasarnya sama dengan memahami atau mempelajari politik perundang-undangan demikian pula sebaliknya, karena pemahaman dari politik hukum termasuk pula di dalamnya mencakup proses pembentukan dan pelaksanaan/penerapan hukum (salah satunya peraturan perundang-undangan) yang dapat menunjukkan sifat ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.

Bagir Manan mengartikan istilah politik perundang-undangan secara sederhana yaitu sebagai kebijaksanaan mengenai penentuan isi atau obyek pembentukan peraturan perundang-undangan.¹⁸

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa politik legislasi merupakan arah kebijakan pemerintah atau negara mengenai arah

¹⁷ M. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, cet. II, LP3ES, Jakarta, 2001, hlm. 9.

¹⁸ http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=480:politik-perundang-undangan&catid=100&Itemid=180 Diakses pada 10 April 2021 Pukul 16:58 WIB.

pengaturan (substansi) hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa kewenangan atau organ pembentuk peraturan perundang-undangan adalah hanya negara atau Pemerintah karena berbicara politik legislasi maka disana isinya hanya menggambarkan keinginan atau arah kebijakan dari negara dan pemerintah.

Maka daripada itu dapat dikatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan bentuk monopoli negara yang absolut, tunggal, dan tidak dapat dialihkan pada badan yang bukan badan negara atau bukan badan pemerintah. Sehingga pada prinsipnya tidak akan ada deregulasi yang memungkinkan penswastaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun demikian dalam proses pembentukannya sangat mungkin mengikutsertakan pihak bukan negara atau Pemerintah. Hal tersebut didasarkan pada kenyataan bahwa peraturan perundang-undangan, baik langsung maupun tidak langsung akan selalu berkenaan dengan kepentingan umum, oleh karena itu sangat wajar apabila masyarakat diikutsertakan dalam penyusunannya.

Keikutsertaan tersebut dapat dalam bentuk memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk melakukan berbagai prakarsa dalam mengusulkan/memberikan masukan untuk mengatur sesuatu atau memberikan kesempatan pada masyarakat untuk menilai, memberikan

pendapat atas berbagai kebijaksanaan negara atau pemerintah di bidang perundang-undangan. Dalam praktek, pengikutsertaan dilakukan melalui kegiatan seperti pengkajian ilmiah, penelitian, berpartisipasi dalam forum-forum diskusi atau duduk dalam kepanitiaan untuk mempersiapkan suatu rancangan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya Indonesia sepanjang sejarah ini dari mulai para pendiri negara (*Foundingfathers*) hingga masa kini telah mengalami berbagai perubahan dalam menentukan arah dan kebijakan politik kedepannya sehingga politik legislasi di indonesia terus berubah-ubah dan selalu optimis kepada harapan agar suatu konstitusi berjalan semakin baik mengingat kembali perubahan itu dimulai dari UUD 1945, UUD 1945 RIS, UUDS, UUD Amandemen hingga saat ini.

Konfigurasi politik tertentu akan mempengaruhi perkembangan ketatanegaraan suatu bangsa, begitu juga di negara ini perkembangan politik pada beberapa periode tentu akan mempengaruhi perkembangan ketatanegaraan Indonesia. Perkembangan ketatanegaraan tersebut juga sejalan dengan perkembangan dan perubahan konstitusi di Indonesia seperti dibawah ini :

a. Pembentukan UUD 1945

Pada masa periode pertama kali terbentuknya Negara Republik Indonesia, konstitusi atau UndangUndang Dasar yang pertama kali berlaku adalah UUD 1945 hasil rancangan BPUPKI, kemudian disahkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945.

Menurut UUD 1945 kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan oleh MPR yang merupakan lembaga tertinggi negara. Berdasarkan UUD 1945, MPR terdiri dari DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan. dalam menjalankan kedaulatan rakyat mempunyai tugas dan wewenang menetapkan UUD, GBHN, memilih dan mengangkat Presiden dan wakil Presiden serta mengubah UUD.

Selain MPR terdapat lembaga tinggi negara lainnya dibawah MPR, yaitu Presiden yang menjalankan pemerintahan, DPR yang membuat Undang-Undang, Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan Mahkamah Agung (MA).

Menyadari bahwa negara Indonesia baru saja terbentuk, tidak mungkin semua urusan dijalankan berdasarkan konstitusi, maka berdasarkan hasil kesepakatan yang termuat dalam Pasal 3 Aturan Peralihan menyatakan :”Untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh PPKI.” Kemudian dipilihlah secara aklamasi Soekarno dan Moh. Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia yang pertama kali. Dalam menjalankan tugasnya presiden dibantu oleh Komite Nasional, dengan sistem pemerintahan presidensial artinya kabinet bertanggung jawab pada presiden.

Pada masa ini terbukti bahwa konstitusi belum dijalankan secara murni dan konsekwen, sistem ketatanegaraan berubah-ubah, terutama pada saat dikeluarkannya maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945, yang berisi bahwa Komite Nasional Indonesia

Pusat (KNIP) sebelum terbentuknya MPR dan DPR disertai tugas legislatif dan menetapkan GBHN bersama Presiden, KNIP bersama Presiden menetapkan Undang-Undang, dan dalam menjalankan tugas sehari-hari dibentuklah badan pekerja yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat.¹⁹

b. Pembentukan UUD 1945 RIS

Sebagai rasa ungkapan ketidakpuasan Belanda atas kemerdekaan Republik Indonesia, terjadilah kontak senjata (agresi militer) oleh Belanda pada tahun 1947 dan 1948, dengan keinginan Belanda untuk memecah belah NKRI menjadi negara federal agar dengan mudah dikuasai kembali oleh Belanda, akhirnya disepakati untuk mengadakan Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag Belanda, dengan menghasilkan tiga buah persetujuan antara lain :

- 1) Mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat;
- 2) Penyerahan kedaulatan Kepada Republik Indonesia Serikat; dan
- 3) Didirikan Uni antara Republik Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda.

Pada tahun 1949 berubahlah konstitusi Indonesia yaitu dari UUD 1945 menjadi Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (UUD RIS), maka berubah pula bentuk Negara Kesatuan menjadi negara Serikat (*federal*), yaitu negara yang tersusun dari

¹⁹ M. Agus Santoso, “*Perkembangan Konstitusi Di Indonesia*,” *Yustisia Jurnal Hukum* 2, no. 3 (2013), <https://doi.org/10.20961/yustisia.v2i3.10168>.

beberapa negara yang semula berdiri sendiri kemudian mengadakan ikatan kerja sama secara efektif, atau dengan kata lain negara serikat adalah negara yang tersusun jamak terdiri dari negaranegara bagian.

Kekuasaan kedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat. Sistem pemerintahan presidensial berubah kala itu menjadi parlementer, yang bertanggung jawab kebijaksanaan pemerintah berada di tangan Menteri-menteri baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri bertanggung jawab kepada parlemen (DPR), Namun demikian pada konstitusi RIS ini juga belum dilaksanakan secara efektif, karena lembaga-lembaga negara belum dibentuk sesuai amanat UUD RIS, Sehingga UUD yang seharusnya berlaku untuk seluruh negara Indonesia itu, hanya berlaku untuk negara Republi Indonesia Serikat saja.²⁰

c. Pembentukan UUD Sementara

Periode ini berlangsung pada 17Agustus 1950 samapi dengan 5 Juli 1959 yang pada awalnya sulit dipungkiri bahwa Konstitusi RIS tidak berumur panjang, hal itu disebabkan karena isi konstitusi tidak berakar dari kehendak rakyat, juga bukan merupakan kehendak politik rakyat Indonesia melainkan rekayasa dari pihak Belanda maupun PBB, sehingga menimbulkan tuntutan untuk kembali ke NKRI.

²⁰ <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=11776> Diakses pada 19 April 2020 Pukul 12:55 WIB.

Satu persatu negara bagian menggabungkan diri menjadi negara Republik Indonesia, kemudian disepakati untuk kembali ke NKRI dengan menggunakan UUD sementara 1950. Bentuk negara pada konstitusi ini adalah Negara Kesatuan, yakni negara yang bersusun tunggal, artinya tidak ada negara dalam negara sebagaimana halnya bentuk negara serikat. Ketentuan Negara Kesatuan ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) UUDS 1950 yang menyatakan Republik Indonesia merdeka dan berdaulat ialah negara hukum yang demokrasi dan berbentuk kesatuan.

Pelaksanaan konstitusi ini merupakan penjelmaan dari NKRI berdasarkan Proklamasi 17 Agustus 1945, serta didalamnya juga menjalankan otonomi atau pembagian kewenangan kepada daerah-daerah di seluruh Indonesia. Sistem pemerintahannya adalah sistem pemerintahan parlementer, karena tugas-tugas eksekutif dipertanggung jawabkan oleh Menteri-Menteri baik secara bersama-sama maupun sendirisendiri kepada DPR.

Kepala negara sebagai pucuk pimpinan pemerintahan tidak dapat diganggu gugat karena kepala negara dianggap tidak pernah melakukan kesalahan, kemudian apabila DPR dianggap tidak representatif maka Presiden berhak membubarkan DPR.

- d. Pembentukan UUD 1945 Sebelum Amandemen Periode 5 Juli 1959 sampai dengan 19 Oktober 1999, masa berlaku Undang-Undang Dasar 1945.

Pada periode ini UUD 1945 diberlakukan kembali dengan dasar dekrit Presiden tanggal 5 Juli tahun 1959. Berdasarkan ketentuan ketatanegaraan dekrit presiden diperbolehkan karena negara dalam keadaan bahaya oleh karena itu Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang perlu mengambil tindakan untuk menyelamatkan bangsa dan negara yang diproklamasikan 17 Agustus 1945.

Berlakunya kembali UUD 1945 berarti merubah sistem ketatanegaraan, Presiden yang sebelumnya hanya sebagai kepala negara selanjutnya juga berfungsi sebagai kepala pemerintahan, dibantu Menteri-menteri kabinet yang bertanggung jawab kepada Presiden.

Sistem pemerintahan yang sebelumnya parlementer berubah menjadi sistem presidensial. Dalam praktek ternyata UUD 1945 tidak diberlakukan sepenuhnya hingga tahun 1966. Lembaga-lembaga negara yang dibentuk baru bersifat sementara dan tidak berdasar secara konstitusional, akibatnya menimbulkan penyimpangan-penyimpangan kemudian meletuslah Gerakan 30 September 1966 sebagai gerakan anti Pancasila yang dipelopori oleh PKI, walaupun kemudian dapat dipatahkannya. Pergantian kepemimpinan nasional terjadi pada periode ini, dari Presiden Soekarno digantikan Soeharto, yang semula didasari oleh Surat Perintah Sebelas Maret 1966 kemudian dilaksanakan pemilihan umum yang kedua pada tahun 1972.

Babak baru pemerintah orde baru dimulai, sistem ketatanegaraan sudah berdasar konstitusi, pemilihan umum dilaksanakan setiap 5 tahun sekali, pembangunan nasional berjalan dengan baik, namun disisi lain terjadi kediktatoran yang luar biasa dengan alasan demi terselenggaranya stabilitas nasional dan pembangunan ekonomi, sehingga sistem demokrasi yang dikehendaki UUD 1945 tidak berjalan dengan baik.

Keberadaan partai politik dibatasi hanya tiga partai saja, sehingga demokrasi terkesan mandul, tidak ada kebebasan bagi rakyat yang ingin menyampaikan kehendaknya, walaupun pilar kekuasaan negara seperti eksekutif, legislatif dan yudikatif sudah ada tapi perannya tidak sepenuhnya, kemauan politik menghendaki kekuatan negara berada ditangan satu orang yaitu Presiden, sehingga menimbulkan demonstrasi besar pada tahun 1998 dengan tuntutan reformasi, yang berujung pada pergantian kepemimpinan nasional.

e. Pembentukan UUD 1945 Amandemen 1-4.

Sebagai implementasi tuntutan reformasi yang berkumandang pada tahun 1998, adalah melakukan perubahan terhadap UUD 1945 sebagai dasar negara Republik Indonesia. Dasar hukum perubahan UUD 1945 adalah Pasal 3 dan Pasal 37 UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR sesuai dengan kewenangannya, sehingga nilai-nilai dan prinsip-prinsip demokrasi di Negara Kesatuan Republik Indonesia nampak diterapkan dengan baik.

Dalam melakukan perubahan UUD 1945, MPR menetapkan lima kesepakatan, yaitu :

- 1) Tidak mengubah Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia 1945;
- 2) Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 3) Mempertegas sistem pemerintahan presidensial;
- 4) Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan kedalam pasalpasal (batang tubuh); dan
- 5) Melakukan perubahan dengan cara adendum.

Pada periode ini UUD 1945 mengalami perubahan hingga ke empat kali, sehingga mempengaruhi proses kehidupan demokrasi di Negara Indonesia. Seiring dengan perubahan UUD 1945 yang terselenggara pada tahun 1999 hingga 2002, maka naskah resmi UUD 1945 terdiri atas lima bagian, yaitu UUD 1945 sebagai naskah aslinya ditambah dengan perubahan UUD 1945 kesatu, kedua , ketiga dan keempat, sehingga menjadi dasar negara yang fundamental/dasar dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara.

f. Pembentukan UUD 1945 Pasca Amandemen hingga sekarang.

Bahwa setelah mengalami perubahan hingga keempat kalinya UUD 1945 merupakan dasar Negara Republik Indonesia yang fundamental untuk menghantarkan kehidupan berbangsa dan

bernegara bagi bangsa Indonesia, tentu saja kehidupan berdemokrasi lebih terjamin lagi, karena perubahan UUD 1945 dilakukan dengan cara hati-hati, tidak tergesa-gesa, serta dengan menggunakan waktu yang cukup.

Nuansa demokrasi lebih terjamin pada masa UUD 1945 setelah mengalami perubahan. Keberadaan lembaga negara sejajar, yaitu lembaga eksekutif (pemerintah), lembaga legislatif (MPR, yang terdiri dari DPR dan DPD), lembaga Yudikatif (MA, MK dan KY), dan lembaga auditif (BPK).

Kedudukan lembaga negara tersebut mempunyai peranan yang lebih jelas dibandingkan masa sebelumnya. Masa jabatan presiden dibatasi hanya dua periode saja, yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Pelaksanaan otonomi daerah terurai lebih rinci lagi dalam UUD 1945 setelah perubahan, sehingga pembangunan disegala bidang dapat dilaksanakan secara merata di daerah-daerah.

Pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara demokratis, kemudian diatur lebih lanjut dalam UU mengenai pemilihan kepala daerah secara langsung, sehingga rakyat dapat menentukan secara demokratis akan pilihan pemimpin yang sesuai dengan kehendak rakyat.

Jaminan terhadap hak asasi manusia dijamin lebih baik dan diurai lebih rinci lagi dan UUD 1945, sehingga kehidupan demokrasi lebih terjamin. Keberadaan partai politik tidak dibelenggu seperti

masa sebelumnya, ada kebebasan untuk mendirikan partai politik dengan berasaskan sesuai dengan kehendaknya asalkan tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945, serta dilaksanakannya pemilihan umum yang jujur dan adil.

Politik Pembentukan hukum di Indonesia pada saat ini berdasarkan konstitusi tertinggi yaitu UUD 1945 dilaksanakan oleh pemerintah dan DPR RI. DPR sebagai wakil rakyat dan Pemerintah memegang peran dalam pembentukan hukum dan DPR. RI.

DPR mengingat kedudukannya sebagai wakil rakyat di beri kewenangan lebih dari Pemerintah. Dalam hal apabila ada kedua lembaga ini mengajukan RUU yang sama dan waktu bersamaan maka yang akan dibahas adalah RUU yang diajukan oleh DPR, sedangkan pemerintah hanya sebagai pembanding.

DPR dalam melaksanakan fungsi legislasi bersama pemerintah melakukan Proses Legislasi Nasional (Prolegnas) terhadap RUU yang akan dibahas. Prolegnas ini merupakan upaya dalam rangka mencapai pembentukan hukum agar tidak keluar dari landasan dan arah konstitusionalnya. Dalam rangka mencapai keinginan tersebut di berikan juga peluang kepada rakyat untuk dapat berpartisipasi dalam pembentukan hukum. Sehingga hukum yang dilahirkan tersebut dapat bersifat responsif atau partisipatif.²¹

²¹ Darwin Botutihe, "Politik Pembentukan Hukum Pasca Amandemen UUD 1945," *Jurnal Pelangi Ilmu* 5, no. 01 (2012), <http://ejurnal.ung.ac.id/index.php/JPI/article/view/893>.

DPR dan Pemerintah,di harus membuka ruang untuk partisipasi masyarakat baik lisan maupun tulisan, baik dalam penyiapan maupun pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah.

B. Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

1. Pengertian Peraturan Perundang-undangan

Di dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, adanya peraturan perundang-undangan yang baik akan banyak menunjang penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan sehingga lebih memungkinkan tercapainya tujuan-tujuan negara yang di inginkan.

Untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan yang baik sangat diperlukan adanya persiapan-persiapan yang matang dan mendalam, antara lain pengetahuan mengenai materi muatan yang akan diatur dalam perundang-undangan, dan pengetahuan tentang bagaimana menuangkan materi muatan tersebut di dalam suatu peraturan perundang-undangan secara singkat tetapi jelas, dengan suatu bahasa yang baik serta mudah dipahami, disusun secara sistematis, tanpa meninggalkan tata cara yang sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia dalam penyusunan kalimat-kalimatnya.

Pengertian peraturan perundang-undangan menurut D.W.P.Ruiter dalam A. Hamid S. Attamimi, bahwa peraturan perundang-undangan mengandung 3 unsur yaitu :²²

- a. Norma hukum (*rechtsnormen*)
- b. Berlaku ke luar (*naar buitn werken*) ; dan
- c. Bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruimezin*)

Oleh karena itu, pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakekatnya ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan yang bersifat umum dalam arti yang luas.

Sedangkan seperti yang diketahui bahwasannya Peraturan Tata Tertib DPRD merupakan peraturan yang sifatnya berlaku internal atau kedalam , sehingga dalam hal ini hanya berlaku pada internal DPRD sektor lingkungannya saja. Dengan demikian, artinya Peraturan Tata Tertib DPRD menurut D.W.P. Ruiter bukan merupakan peraturan Perundang-undangan. Akan tetapi, perlu dikemukakan tentang Norma yang ada di dalam peraturan perundang-undangan, yaitu mengandung salah satu sifatsifat yaitu: ²³

- 1) Perintah (*gebod*)
- 2) Larangan (*verbod*)
- 3) Pengizinan (*toestemming*) ; dan
- 4) Pembebasan (*vrijstelling*)

²² Armen Yasir, “*Hukum Perundang-Undangan*,” 2013, 102.

²³ A Pengertian Asas, “*BAB III ASAS-ASAS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN*,” n.d., 61–88.

Sifat norma hukum yang empat beserta pengembangannya itulah yang biasanya tercantum dalam peraturan perundang-undangan.

Peraturan Perundang-undangan merupakan salah satu produk hukum, maka agar dapat mengikat secara umum dan memiliki efektivitas dalam hal pengenaan sanksi, dalam pembentukannya harus memperhatikan beberapa persyaratan yuridis. Persyaratan seperti inilah yang dapat dipergunakan sebagai landasan yuridis dari suatu Peraturan Perundang-undangan. Persyaratan yuridis yang dimaksud di atas ialah :

1) Dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang. Artinya suatu peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat atau badan yang mempunyai wewenang untuk itu. Jika persyaratan ini tidak diindahkan maka menjadikan suatu Peraturan Perundang-undangan itu batal demi hukum (*van rechtswegenietig*). Adanya kesesuaian bentuk/jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang akan diatur. Ketidaksesuaian bentuk/jenis ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan yang dimaksud. Misalnya jika di dalam UUD menegaskan bahwa suatu ketentuan akan dilaksanakan dengan undang undang, maka hanya dalam bentuk undang-undang-lah itu harus diatur.

2) Adanya prosedur dan atata cara pembentukan yang telah ditentukan. Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus melalui prosedur dan tata cara yang telah ditentukan. Misalnya suatu rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat

dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam rangka pengundangannya juga harus ditentukan tata caranya, misalnya undang-undang diundangkan dalam Lembaran Negara, agar mempunyai kekuatan mengikat.

- 3) Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Sesuai dengan pandangan *stufenbau theory*, peraturan perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hirarkhis. Artinya suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan *grundnorm* (norma dasar) bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya. Oleh sebab itu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh melanggar kaidah hukum yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Adapun landasan lainnya selain yang diterangkan diatas, yaitu landasan teknik perancangan. Landasan yang terakhir ini tidak boleh diabaikan dalam membuat peraturan perundang-undangan yang baik karena berkaitan erat dengan hal-hal yang menyangkut kejelasan perumusan, konsistensi dalam mempergunakan peristilahan atau sistematika dan penggunaan bahasa yang jelas. Penggunaan landasan ini diarahkan kepada kemampuan person atau lembaga dalam

merepresentasikan tuntutan dan dukungan ke dalam produk hukum yang tertulis, yakni peraturan perundang-undangan.

2. Asas-asas Hukum dalam Peraturan Perundang-undangan

Asas adalah dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuan berpikir, berpendapat dan bertindak.²⁴ Asas-asas pembentuk peraturan perundang-undangan berarti dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuan dalam menyusun peraturan perundang-undangan. Padanan kata asas adalah prinsip yang berarti kebenaran yang menjadi pokok dasar dalam berpikir, berpendapat dan bertindak. Pemahaman terhadap asas dalam pendekatan ilmu hukum merupakan landasan utama yang menjadi dasar atau acuan bagi lahirnya suatu aturan. Pemahaman terhadap asas hukum perlu sebagai tuntutan etis dalam mendalami peraturan perundang-undangan yang berlaku. Asas hukum mengandung tuntutan etis, dan dapat dikatakan melalui asas hukum, peraturan hukum berubah sifatnya menjadi bagian dari suatu tatanan etis. Asas hukum merupakan sebuah aturan dasar atau merupakan prinsip hukum yang masih bersifat abstrak.

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto memperkenalkan enam asas Undang Undang, yaitu:²⁵

- a. Undang-Undang tidak berlaku surut;

²⁴ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Edisi III, Jakarta, 2002, hlm 70.

²⁵ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Peraturan perundang-undangan dan Yurisprudensi*, PT. Citra Aditya Bakti, Cet. Ke-3, Jakarta, 1989, hlm. 7-11.

- b. Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
- c. Undang-Undang yang bersifat khusus menyampingkan Undang-Undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat lex generalis*).
- d. Undang-Undang yang berlaku belakangan membatalkan Undang-Undang yang berlaku terdahulu (*Lex posteriore derogat lex priori*);
- e. Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat, dan
- f. Undang-Undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (asas *Welvaarstaat*).

Menurut UU No. 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:²⁶

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan

²⁶ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

g. keterbukaan.

Berdasarkan beberapa ketentuan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tersebut di atas maka dapat diketahui bahwa pengertian dari produk hukum DPRD adalah produk peraturan perundang-undangan yg dibuat atau dibentuk oleh DPRD berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Menurut Paul Scholten, asas-asas hukum dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut bukanlah sebuah aturan hukum (*rechtregel*). Untuk dapat dikatakan sebagai aturan hukum, sebuah asas hukum adalah terlalu umum sehingga ia atau sama sekali tidak atau terlalu banyak bicara (*of niet of veel to veel zeide*). Dengan perkataan lain, asas hukum bukanlah hukum, namun hukum tidak akan dapat dimengeti tanpa asas-asas tersebut.²⁷

Menurut Sudikno merokusumo:

“Asas hukum atau prinsip hukum bukanlah peraturan hukum konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan konkret yang terdapat dalam dan dibelakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat umum dari peraturan yang konkret tersebut.”²⁸

²⁷ A Hamid S Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggara Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 304. Dalam Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2014, hlm. 27.

²⁸ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 20.

Memperhatikan definisi diatas, maka disini dapat dicermati bahwa asas bukanlah suatu aturan hukum yang sifatnya konkret melainkan asas ini sifatnya lebih mendasar atau bisa dikatakan asas ialah pikiran dasar yang melatar belakangi munculnya peraturan.

3. Sifat dan Ciri Peraturan Perundang-undangan

Terdapat beberapa karakteristik dan ciri khusus dalam pembuatan sebuah peraturan perundang-undangan. UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan Republik Indonesia beserta ciri-cirinya. Berikut ini merupakan beberapa unsur-unsur dan ciri-ciri peraturan perundang-undangan di Indonesia secara umum.²⁹

- a. Keputusan peraturan perundang-undangan dikeluarkan oleh pihak yang berwenang sesuai langkah-langkah dan prosedur yang ada.
- b. Isi peraturan perundang-undangan mengikat secara umum pada semua warga negara Indonesia. Artinya peraturan tidak hanya teruju dan mengikat orang atau golongan tertentu.
- c. Peraturan perundang-undangan nasional bersifat abstrak dan pencegahan. Artinya isinya mengatur hal-hal yang belum terjadi.

Selain itu terdapat beberapa sifat peraturan perundang-undangan yang harus terpenuhi dalam pengajuan suatu peraturan undang-undang di negara Republik Indonesia. Berikut merupakan 4 sifat peraturan perundang-undangan di Indonesia :

²⁹ Peraturan Perundang-undangan, “*Cara Glowing Nunggu Buka Ciri-Ciri Peraturan Perundang-Undangn Indonesia Secara Umum Peraturan Perundang-Undangn,*” 2021, 1–5.

- 1) peraturan perundang-undangan harus dalam wujud peraturan tertulis.
- 2) peraturan perundang-undangan dibentuk, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang baik di tingkat pusat ataupun di tingkat daerah.
- 3) peraturan perundang-undangan harus berisi aturan pola tingkah laku atau norma hukum.
- 4) peraturan perundang-undangan harus mengikat secara umum dan menyeluruh.

4. Kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan pada umumnya tidak memuat ketentuan pengaturannya secara rinci atau mendetail, sehingga untuk melaksanakan ketentuan tersebut perlu dibuat pengaturan lebih lanjut dalam suatu perangkat hukum peraturan perundang-undangan sejenis atau yang lebih rendah.

Perintah suatu peraturan perundang-undangan untuk membuat pengaturan lebih lanjut kepada lembaga/badan dalam bentuk perangkat hukum sejenis atau perangkat hukum yang lebih rendah dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, perintah untuk membentuk ketentuan lebih lanjut dalam ilmu perundang-undangan disebut pelimpahan kewenangan. Pelimpahan kewenangan ini pada umumnya diberikan kepada pemrakarsa untuk membuat pengaturan hukum lebih lanjut agar ketentuan yang diatur dalam undang-undang bersangkutan dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Perintah pembentukan

pengaturan lebih lanjut kepada Lembaga Negara/pemerintahan merupakan pelimpahan kewenangan.

Pendelegasian berarti penyerahan, berupa pelimpahan tanggung jawab kepada orang lain, sedang wewenang adalah hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan untuk membuat keputusan, kekuasaan untuk memerintah atau melaksanakan fungsi hukum yang boleh tidak dilaksanakan. Delegasi adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak.

Pelimpahan kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah penyerahan atau pelimpahan tanggung jawab kepada orang lain terhadap hak dan kekuasaan untuk bertindak dan pemberian kewenangan kepada pihak lain untuk melakukan pembentukan perangkat peraturan perundang-undangan, dengan kata lain pendelegasian kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan, adalah pelimpahan atau pemberian sebahagian kewenangan kepada lembaga/instansi, Pemerintah Kementerian/ nonkementerian, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/kota dalam rangka pembentukan suatu perangkat hukum untuk melaksanakan suatu peraturan perundang-undangan Pelimpahan

kewenangan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dapat dibagi dalam dua bentuk, yaitu:

- 1) Pelimpahan kewenangan atribusi;
- 2) Pelimpahan kewenangan delegasi.

A.Hamid S. Attamimi menerangkan bahwa, atribusi kewenangan adalah penciptaan kewenangan baru oleh konstitusi atau *grondwet* atau oleh pembentuk *wet* yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu.³⁰

Bagir Manan mengemukakan bahwa, atribusi terdapat apabila UUD atau UU (dalam arti formal) memberikan kepada suatu badan dengan kekuasaan sendiri dan tanggung jawab sendiri (mandiri) wewenang membuat/membentuk peraturan perundang-undangan. Sedangkan menurut I.C. van der Vlies (2005), atribusi itu penciptaan kewenangan dan pemberiannya kepada suatu organ.

Sehingga menurut penulis sendiri kewenangan atribusi itu merupakan kewenangan asli, yang diberikan oleh pembentuk UU atau pembentuk UU.

A.Hamid S. Attamimi menjelaskan bahwa, delegasi kewenangan perundang-undangan adalah penyerahan kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan dari *delegans* (pemegang kewenangan asal yang memberi delegasi) kepada *delegataris* (yang menerima delegasi) atas tanggung jawab sendiri.

³⁰ Marhaendra Wija Atmaja, “Pemahaman Dasar Hukum Perundang-Undangan,” 2016, hlm,15.

Bagir Manan berpendapat bahwa, delegasi terdapat apabila suatu badan yang mempunyai wewenang atributif (wewenang secara mandiri membuat peraturan perundang-undangan) menyerahkan kepada badan lainnya wewenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan atas tanggung jawab sendiri.

E. Utrecht mengemukakan pendapat lain bahwa delegasi tidak memuat inisiatif membuat peraturan mengenai pokok-pokok yang baru, inisiatif untuk membuat peraturan mengenai pokok-pokok semacam tadi tetap dalam tangan yang mendelegasi: delegasi, yaitu "menyelenggarakan", tidak lain dari pada mengatur untuk selanjutnya.³¹

Lalu menurut penulis sendiri bila dicermati kembali yang disebut dengan kewenangan delegasi adalah kewenangan serahan, yang diserahkan oleh delegan kepada delegataris dengan tanggung jawab sendiri.

Kemudian ada juga peraturan pelaksanaan yang merupakan peraturan-peraturan yang terletak dibawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang, dimana peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi.

Menurut F.A.M Stroink dan J.G. Steenbeek dalam Ridwan menjrlaskan bahwa hanya 2 cara organ pemerintah memperoleh

³¹ N I Luh et al., "*Delegasi Pengaturan Kepada Peraturan Gubernur Menjamin Kemanfaatan Dan Keadilan*," 2017.

wewenang, yaitu atribusi dan delegasi.³² Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelumpahan wewenang yang telah ada oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada orang lain. Jadi delegasi secara logis selalu didahului atribusi, sedangkan mandat tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang, didalam mandat tidak terjadi pula perubahan wewenang apapun, namun yang ada hanyalah hubungan internal. Dalam mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan adalah sangat penting oleh karena berkenaan dengan pertanggungjawaban hukum (*rechtelijke verantwoording*) dalam penggunaan wewenang tersebut seiring dengan salah satu prinsip dalam Negara hukum yaitu “tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban.

Norma-norma hukum yang bersifat dasar yang biasanya di tuangkan dalam undang-undang dasar sebagai” *de hoogste wet*” atau hukum yang tertinggi, sedangkan hukum yang tertinggi di bawah undang-undang dasar adalah undang-undang (*gezets, wet, law*) sebagai bentuk peraturan yang di tetapkan oleh legislator (*legislative act*).

Namun oleh karena materi yang diatur dalam undang-undang hanya terbatas kepada soal-soal yang umum, diperlukan pula bentuk-bentuk peraturan yang lebih rendah (*subordinate legislation*) sebagai peraturan pelaksana undang-undang yang bersangkutan.

³² Ali Marwan Hsb, “Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah,” 2019, 1–8, <https://doi.org/10.31219/osf.io/utw97>.

Berdasarkan prinsip pendelegasian norma hukum yang bersifat pelaksanaan dianggap tidak sah apabila di bentuk tanpa didasarkan atas delegasi kewenangan dari peraturan yang lebih tinggi. Delegasi kewenangan dalam membentuk peraturan perundang-undangan ialah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak.

Kewenangan untuk mengatur atau membuat aturan (*regeling*) pada dasarnya domain kewenangan lembaga legislatif yang mana yang terkandung dalam keputusannya merupakan norma-norma hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) dengan isi norma yang bersifat umum dan abstrak itu dituangkan dalam bentuk tertulis tertentu yang disebut peraturan perundang-undangan. Disebut peraturan (*regels*) karena produk hukum tersebut memang merupakan hasil atau “output” dari suatu rangkaian aktifitas pengaturan (*regeling*).

Regulasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah pengaturan. Regulasi di Indonesia diartikan sebagai sumber hukum formil berupa peraturan perundang-undangan yang memiliki beberapa unsur, yaitu merupakan suatu keputusan yang tertulis, dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang, dan mengikat umum. Ruang lingkup peraturan perundang-undangan telah ditentukan dalam

UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dari ketentuan diatas jelas bahwa peraturan pemerintah merupakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari Peraturan Tata Tertib DPRD karena Peraturan Tata Tertib DPRD merupakan salah satu produk DPRD. Peraturan Tata Tertib ini merupakan peraturan pelaksana Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2018.

5. Peraturan yang mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan

UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22 (A) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.” Namun, ruang lingkup materi muatan Undang-Undang ini diperluas tidak saja Undang-Undang tetapi mencakup pula Peraturan Perundang-undangan lainnya, selain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran

Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389), yaitu antara lain:

- a. Materi dari UU No. 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
- b. Teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
- c. Terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

Materi muatan baru dalam UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai penyempurnaan terhadap UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389), yaitu:

- a. Penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga

- perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;
- c. Pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
 - e. Pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
 - f. Penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I undang-undang ini.

Sistematikasi materi pokok dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah:³³

- a. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan;
- b. Jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan;
- c. Perencanaan peraturan perundang-undangan;
- d. Penyusunan peraturan perundang-undangan;

³³ <https://www.jogloabang.com/pustaka/uu-12-2011-pembentukan-peraturan-perundang-undangan#:~:text=Sistematikasi%20materi%20pokok%20dalam%20Undang,Pembentukan%20Peraturan%20Perundang%2DUndangan%20adalah%3A&text=partisipasi%20masyarakat%20dalam%20Pembentukan%20Peraturan,lembaga%20negara%20serta%20pemerintah%20lainnya>. Diakses pada 20 Maret 2021 Pukul 19:33 WIB.

- e. Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan; pembahasan dan pengesahan Rancangan Undang-Undang;
- f. Pembahasan dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
- g. Pengundangan peraturan perundang-undangan;
- h. Penyebarluasan;
- i. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
- j. Ketentuan lain-lain yang memuat mengenai pembentukan Keputusan Presiden dan lembaga negara serta pemerintah lainnya.

Selain hal diatas dalam Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, juga dilakukan penyempurnaan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan beserta contohnya yang ditempatkan dalam Lampiran II. Penyempurnaan terhadap teknik penyusunan peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk semakin memperjelas dan memberikan pedoman yang lebih jelas dan pasti yang disertai dengan contoh bagi penyusunan peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan perundang-undangan di daerah.

C. Tentang Teori Hierarki Perundang-undangan

1. Pengertian Hierarki dan Norma

Teori Hierarki ini merupakan teori yang menjelaskan sistem hukum, diperkenalkan oleh Hans Kelsen ia mengatakan bahwa suatu sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang. Hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan *super* dan *sub-ordinasi* dalam konteks spasial. Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah *superior*, sedangkan norma yang dibuat *inferior*. Pembuatan yang ditentukan oleh norma yang lebih tinggi menjadi alasan validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan.

Teori hierarki bila dilihat dengan pandangan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang secara tidak langsung maka dapat diartikan bahwa norma hukum yang paling rendah itu harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi dan tidak boleh bertentangan dengan norma yang di atasnya, kaidah hukum yang tertinggi seperti halnya konstitusi haruslah berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar seperti halnya *grundnorm*. Menurut Hans Kelsen norma hukum yang paling dasar atau sering disebut dengan *grundnorm* ini wujudnya tidaklah kongkrit melainkan lebih ke arah seperti abstrak.

Teori hierarki mengenai norma hukum yang dikenalkan oleh Hans Kelsen ini diilhami oleh Adolf Merkl dengan menggunakan teori

dasdoppelte rech stanilitz, yang maknanya menjelaskan bahwa norma hukum memiliki dua wajah, yang dengan pengertiannya: Norma hukum itu keatas sehingga bersumber dan berdasar pada norma yang ada diatasnya; dan Norma hukum ke bawah, sehingga norma juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma yang dibawahnya. Sehingga norma tersebut mempunyai masa berlaku (*rechkracht*) tergantung pada masa berlaku spesifikasi Menurut norma hukum di atas, demikian pula halnya dengan norma hukum yang atas bila dicabut atau dihapus, maka norma hukumnya di bawahnya juga dicabut atau dihapus.³⁴

Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Adolf Merkl tersebut maka dalam teori jenjang normanya, Hans Kelsen juga mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang diatasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya³⁵, sehingga dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) menjadi tempat bergantungnya norma-norma yang ada dibawahnya sehingga apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang berada di bawahnya.

Norma berasal dari bahasa latin, atau kaidah dalam bahasa arab dan sering juga disebut pedoman,patokan, atau aturan dalam bahasa indonesia mulamula diartikan dengan siku-siku, yaitu garis tegak lurus

³⁴ Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan 1*, Kanisius, Yogyakarta. 2007, hlm. 41.

³⁵ Ibid.,hlm. 42.

yang menjadi ukuran atau patokan untuk membentuk sudut atau garis yang dikehendaki. dalam perkembangan, norma itu diartikan sebagai ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingka laku dalam masyarakat jadi, norma adalah segala peraturan yang harus dipatuhi.³⁶

Bila diamati dari uraian penjelasan di atas maka menunjukkan bahwa norma itu pada hakikatnya membentuk norma dan norma yang menjadi dasar pembentukan norma lebih tinggi dari pada norma yang dibentuk seterusnya sampai pada norma yang paling rinci. Kemudian dalam pandangan kehidupan bernegara dimulai dari Konstitusi kemudian norma hukum yang dibentuk atas dasar konstitusi dan Selanjutnya hukum yang substantif atau materil dan seterusnya.

Teori Hans Kelsen yang mendapat perhatian adalah hierarki norma hukum dan rantai validitas yang membentuk piramida hukum (*stufentheorie*), menurut teori Stufenbau atau sering dikatakan sebagai teori piramida (*stufentheory*) yang sebelumnya teori tersebut diawali oleh Hans Kelsen, dalam teori piramid tersebut dinyatakan bahwa UUD 1945 berada dalam urutan teratas dalam hierarki peraturan Perundang-undangan. Selanjutnya dalam teori norma Hans Nawiasky yang dikenal dengan *die Stufenordnung der Recht Normen*, terdapat jenis dan tingkatan suatu aturan yakni:

³⁶ Ibid., hlm. 18.

5. *Staatsfundamentalnorm* merupakan norma fundamental dari negara yang bentuknya abstrak namun menjadi sumber dari segala sumber hukum yang ada seperti Pancasila yang sekaligus menjadi suatu dasar dan ideologi negara Indonesia.
6. *Staatsgrundgesetz* merupakan norma hukum atau aturan paling mendasar dari suatu negara dibawah pancasila yang merupakan sumber konstitusi yang mengatur pokok-pokok kebijaksanaan negara.
7. *Formell gesetz* merupakan produk dari kewenangan legislatif yang berbentuk atas norma hukum tunggal maupun berpasangan serta merupakan sumber maupun dasar dari pembentukan *Verordnung & Autonome Satzung*, seperti undang-undang.
8. *Verordnung & Autonome Satzung* Istilah *Verordnung* ini ialah peraturan pelaksana sedangkan yang dimaksud *Autonome Satzung* adalah peraturan otonom. Kedua peraturan ini terletak di bawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan dari undang- undang. Contoh dari norma *Verordnung* adalah Peraturan Pemerintah, sedangkan norma *Autonome Satzung* adalah perda dan sebagainya.

Adapun hirarki peraturan perundang-undangan pada UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat (1) dan (2) :

“(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

(2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).”

2. Unsur peraturan perundang-undangan

Bila ditinjau dari teori yang dikemukakan diatas mengenai unsur peraturan perundang-undangan menurut D.W.P Ruiter dan peraturan perundang-undangan yang berlaku sejak tahun 2011 diatas, telah mengkatégorikan peraturan DPRD tentang Peraturan Tata Tertib DPRD sebagai peraturan perundang-undangan berbeda dengan saat sebelum ada UU No.12 Tahun 2014 yakni pada UU No.10 tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan pada pasal 7 ayat (1) dan (4) belum mengkatégorikan Peraturan DPRD sebagai peraturan perundang-undangan. Selanjutnya dijelaksan kembali

oleh Achmad Ruslan bahwa norma hukum yang masuk dalam kategori atau kualifikasi peraturan perundang-undangan adalah norma hukum yang memenuhi secara integral sembilan karakteristik dasar berikut ini:³⁷

- a. Mengatur perilaku para subjek hukum yang bersifat imperatif dalam pengertian perintah untuk melakukan sesuatu yang lazim disebut kewajiban atau perintah untuk tidak melakukan sesuatu yang lazim disebut larangan disertai ancaman sanksi (perdata dan/atau administratif) serta yang bersifat fakultatif;
- b. Berlaku kedalam dan keluar dalam rangka pemenuhan hak asasi manusia;
- c. Bersifat mengikat(mengikat umum atau impersonal dari segi subjeknya);
- d. Objek yang diaturnya bersifat abstrak dan/konkrit;
- e. Melembangkan suatu tatanan nilai-nilai hukum tertentu yang bersifat intrinsik;
- f. Menentukan atau memastikan segi waktu keberlakuannya, yaitu bersifat terus-menerusatau untuk waktu tertentu saja tapi tidak *einmaghlig*;

³⁷ Andi Bau Inggit, Abdul Razak, and Anshory Ilyas, “*HAKIKAT PERATURAN DPRD TENTANG TATA TERTIB DPRD KOTA MAKASSAR The Essence of Regional Parliamentary Rules of the Order of Regional Parliament in Makassar City Andi Bau Inggit ISSN 2252-7230 PENDAHULUAN Indonesia Adalah Negara Hukum Yang Berbentuk Kesatuan*” 3, no. 1 (2014): 1–11.

- g. Menentukan atau memastikan segi tempat keberlakuannya, yaitu bersifat teritorialistik;
- h. Menentukan atau memastikan mekanisme atau prosedur pembentukannya sesuai dengan dasar pembentukannya yang di dalamnya memuat pula organ pelaksana/penegaknya; dan
- i. Menentukan dan memastikan dasar validitas pembentukannya dari norma hukum yang membentuknya (aspek hirarkis) serta dana penegakannya.(Achmad Ruslan, 2011:40 - 41)

D.W.P Writer hanya menentukan 3 unsur yang harus terkandung dalam peraturan perundang-undangan salah satunya adalah berlaku keluar, sementara menurut Achmad Ruslan terdapat 9 karakteristik yang harus terpenuhi secara integral untuk dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, yakni salah satunya adalah juga berlaku kedalam. Kesembilan karakteristik di atas mutlak terpenuhi secara teoritis dalam suatu norma hukum untuk dapat dikualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan. Selain itu karakteristik peraturan perundang-undangan tersebut dapat menjadi dasar teoritis membedakan suatu norma apakah ia terkualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan atau bukan.

Mengingat terdapat beragam jenis norma hukum selain peraturan perundangundangan, misalnya, putusan hakim, perbuatan administrasi

yang berkategori keputusan administrasi Negara (*beschikking*) dan lain-lain.

Adapun ketentuan yang berlaku saat ini mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan adalah UU No. 12 Tahun 2011 yakni pengganti UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 1 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan sebagai berikut :

Pasal 1

(1) Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan atau penetapan, dan pengundangan.

Ketentuan tersebut menegaskan bahwa yang dimaksud pembentukan peraturan perundang-undangan adalah peraturan yang dibentuk mulai dari perencanaan sampai dengan pengundangan. Dengan demikian Peraturan Tata Tertib DPRD pun berlaku ketentuan diatas.

Peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang adalah Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya, keberadaan Peraturan Pemerintah hanya untuk menjalankan undang-undang. Secara yuridis konstitusional tidak satupun Peraturan Pemerintah yang dikeluarkan

dan/atau ditetapkan oleh Presiden di luar perintah dari suatu undang-undang.

3. Fungsi peraturan perundang-undangan

Selanjutnya mengenai aspek-aspek hukum yang berkaitan dengan teori prundang-undangan, yaitu aspek fungsi perundang-undangan. Fungsi peraturan perundang-undangan menurut Bagir Manan ada dua kelompok utama fungsi peraturan perundangundangan yaitu fungsi internal dan fungsi eksternal sebagai berikut:³⁸

1) Fungsi internal

Fungsi internal merupakan fungsi sebagai subsistem hukum (hukum perundang-undangan) terhadap sistem kaidah hukum pada umumnya. Secara internal peraturan perundangundangan menjalankan beberapa fungsi yaitu:

- a. Fungsi penciptaan hukum (*rechtschepping*) yang melahirkan sistem kaidah hukum yang berlaku umum dilakukan atau terjadi melalui beberapa cara yaitu melalui keputusan hakim (*yurisprudensi*), kebiasaan yang timbul dalam rakyat kehidupan masyarakat atau negara, dan peraturan perundang-undangan. Secara tidak langsung hukum dapat pula terbentuk melaui ajaran

³⁸ Bagir Manan, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Jakarta, hlm. 47.

hukum (*doktrin*) yang diterima dan digunakan dalam pembentukan hukum

- b. Fungsi pembaharuan hukum pembentukan perundang-undangan dapat di rencanakan sehingga pembaharuan hukum dapat pula di rencanakan.
 - c. Fungsi integrasi pembaharuan sistem hukum nasional adalah dalam rangka mengintegrasikan berbagai sistem hukum tersebut sehingga tersusun dalam satu tatanan yang harmonis satu sama lain.
 - d. Fungsi kepastian hukum kepastian hukum merupakan asas penting dalam tindakan hukum dan penegakan hukum. telah menjadi pengetahuan umum, bahwa peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi dari pada hukum kebiasaan dan hukum adat atau hukum yurisprudensi.
- 2) Fungsi eksternal, Fungsi eksternal sebagai ketentuan peraturan perundangundangan dengan lingkungan tempatnya berlaku. Fungsi ini dapat disebut fungsi sosial hukum. Dengan demikian berlaku juga terhadap hukum kebiasaan dan hukum adat serta hukum Yurisprudensi. Fungsi sosial ini akan lebih baik dipergunakan oleh

peraturan perundang-undangan karena berbagai pertimbangan yaitu.³⁹

- a. Fungsi Perubahan Fungsi perubahan ini, yaitu hukum sebagai sarana rekayasa sosial (*Law as a tool of social Engineering*) adalah peraturan perundang-undangan diciptakan atau dibentuk untuk mendorong perubahan masyarakat di bidang ekonomi, sosial, maupun budaya. Misalnya masyarakat patrilineal atau matrilineal dapat didorong menuju masyarakat parental melalui peraturan perundang-undangan di bidang perkawinan.
- b. Fungsi Stabilisasi Peraturan Perundang-undangan di bidang pidana, di bidang ketertiban dan keamanan merupakan kaidah-kaidah yang terutama bertujuan menjamin stabilitas masyarakat. Kaidah stabilitas dapat pula mencakup kegiatan ekonomi seperti pengaturan kerja, pengaturan tata cara perdagangan dan sebagainya. Demikian pula di lapangan pengawasan terhadap budaya luar, dapat pula berfungsi menstabilkan sistem sosial budaya yang telah ada.
- c. Fungsi Kemudahan Fungsi kemudahan dapat berfungsi sebagai sarana mengatur berbagai kemudahan (fasilitas) peraturan yang berisi insentif seperti keringanan pajak, penundaan persewaan atau penagihan pajak, penyederhanaan tata cara perizinan,

³⁹ Made Nurmawati dan Mahendra Wija Atmaja, “Jenis, Fungsi Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan,” *Fakultas Hukum Universitas Udayana*, 2017, 1–61.

struktur permohonan dalam penanaman modal merupakan kaidah kemudahan. Namun perlu diperhatikan, tidak selamanya peraturan kemudahan akan serta merta membuahkan tujuan pemberian kemudahan. Dalam penanaman modal misalnya, selain kemudahan seperti disebutkan di atas diperlukan juga persyaratan lain seperti stabilitas politik, sarana dan prasarana ekonomi, ketenagakerjaan dan sebagainya.

D. Tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

1. Pengertian DPRD

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah sebuah lembaga perwakilan rakyat di daerah yang terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum atau pemilu yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum. DPRD berkedudukan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Penyelenggara pemerintahan daerah terdiri atas pemerintah daerah dan DPRD. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Pasal 1 angka (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Miriam Budiarjo dalam Baskoro⁴⁰ menyebutkan DPRD adalah lembaga legislate atau membuat peraturan, peraturan perundang-undangan yang dibuatnya mencerminkan kebijakan-kebijakan itu.

DPRD ini dapat dikatakan merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum. Fuad dalam jurnal administrasi negara mengartikan DPRD adalah institusi yang menjadi tumpuan untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat daerah. Beberapa pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berada di daerah dan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang bertugas membuat peraturan daerah dan menampung aspirasi masyarakat daerah yang diwakilinya.

Pasal 1 angka (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menegaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disingkat DPRD,

⁴⁰ Luis Enrique García Reyes, “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah” *Journal of Chemical Information and Modeling* 53, no. 9 (2013): 1689–99.

adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah menempatkan DPRD sebagai institusi yang sejajar dengan pemerintah daerah. Dalam kedudukan yang sejajar itu, DPRD bersama-sama dengan Kepala Daerah melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang meliputi segala urusan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

2. Fungsi DPRD

Esensi Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia 1945 beserta penjelasan pasal tersebut, diamanatkan bahwa daerah-daerah yang bersifat otonom diadakan Badan Perwakilan Rakyat Daerah, karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Arti penting dari badan perwakilan adalah menjadi atribut demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Atas dasar prinsip normatif demikian dalam praktik kehidupan demokrasi sebagai DPRD memiliki posisi sentral yang biasanya tercermin dalam doktrin kedaulatan rakyat. Hal ini didasarkan pada suatu pandangan bahwa

DPRD yang dapat mewakili rakyat dan memiliki kompetensi untuk memenuhi kehendak rakyat.⁴¹

Perwujudan dari fungsi DPRD, seperti hak anggaran, hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan, hak prakarsa, hak penyelidikan menjadi modal besar dalam menghadapi kekuasaan pemerintah daerah. Dalam tatanan tersebut kekuasaan DPRD menjadi lemah dibandingkan kekuasaan pemerintah daerah. Kekuasaan DPRD dan kekuasaan pemerintah daerah terjadi ketidak seimbangan antar kekuasaan. Oleh karena itu dibutuhkan mekanisme *cheks and balances* antara kedua kekuasaan tersebut dan hanya bisa dihindari apabila terdapat pengawasan dan kontrol, dalam rangka terwujudnya pelaksanaan pemerintahan daerah yang bersih.

Pada sisi lain, sesungguhnya DPRD lebih berfungsi sebagai lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintah daerah daripada sebagai lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya. Namun, dalam kenyataan sehari-hari, DPRD itu biasa disebut sebagai lembaga legislatif. DPRD, baik di daerah provinsi maupun kabupaten/kota, berhak mengajukan rancangan peraturan daerah (Raperda) kepada Gubernur. Namun, hak inisiatif ini sebenarnya tidaklah menyebabkan posisi DPRD menjadi pemegang kekuasaan legislatif yang utama.

⁴¹ Siswanto sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, cet IV, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 65.

Pemegang kekuasaan utama di bidang ini tetap ada di tangan pemerintah, dalam hal ini Gubernur atau Bupati/Walikota.⁴²

Berdasarkan Pasal 96 Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah DPRD sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah memiliki peranan yang penting. Menurut Budiarto dan Ambong peranan DPR atau DPRD yang paling penting adalah⁴³ :

- a. Menentukan (*policy*) kebijaksanaan dan membuat undang-undang untuk itu DPR atau DPRD diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah yang disusun oleh pemerintah serta hak budget;
- b. Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga semua tindakan eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Untuk menyelenggarakan tugas ini, badan perwakilan rakyat diberi hak-hak kontrol khusus.

Selanjutnya mengenai fungsi DPRD, Sanit mengatakan bahwa aktivitas DPRD bertujuan untuk menjalankan fungsi⁴⁴ :

- a. Fungsi Perwakilan, melalui fungsi ini badan legislatif membuat kebijakan atas nama anggota masyarakat yang secara keseluruhan

⁴² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 297.

⁴³ Miriam Budiardjo, *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm 151.

⁴⁴ Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, CV. Rajawali, 1985, Jakarta, hlm 252.

terwakili dalam lembaga tersebut. Dalam hal ini DPRD bertindak sebagai pelindung kepentingan dan penyalur masyarakat yang diwakilinya;

- b. Fungsi perundang-undangan, memungkingkan badan legislatif sebagai wakil rakyat menuangkan kepentingan dan aspirasi anggota masyarakat ke dalam kebijaksanaan formal dalam bentuk undang-undang;
- c. Fungsi Pengawasan, dimana lembaga legislatif melindungi kepentingan rakyat, sebab penggunaan kekuasaan yang dilandasi fungsi DPRD dapat mengoreksi semua kegiatan lembaga kenegaraan lainnya melalui pelaksanaan berbagai hak.

Kemudian menurut Max Boboy, lembaga perwakilan atau parlemen mempunyai fungsi yaitu⁴⁵ :

- a. Fungsi perundang-undangan ialah fungsi membuat undang-undang;
- b. Fungsi pengawasan ialah fungsi untuk melakukan pengawasan terhadap eksekutif. Aktualisasi fungsi ini, lembaga perwakilan diberi hak seperti hak meminta keterangan (interpelasi), hak mengadakan penyelidikan (angket), hak bertanya, hak mengadakan perubahan (amandemen), hak mengajukan rancangan undang-undang (inisiatif) dan sebagainya;

⁴⁵ Baskoro T, *Efektifitas Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, 2005, hlm 31.

- c. Sarana pendidikan politik, melalui pembicaraan lembaga perwakilan, maka rakyat di didik untuk mengetahui berbagai persoalan yang menyangkut kepentingan umum dan sadar akan tanggung jawabnya sebagai warga negara.

Sedangkan Kaho menyebutkan bahwa DPRD mempunyai 2 (dua) fungsi, yaitu⁴⁶ :

- a. Sebagai partner Kepala Daerah dalam merumuskan kebijaksanaan oleh Kepala Daerah;
- b. Sebagai pengawas atau pelaksanaan kebijaksanaan daerah yang dijalani oleh Kepala Daerah.

Dalam perkembangannya fungsi-fungsi DPRD mengalami perubahan yang disesuaikan dengan keadaan dan peraturan yang berlaku, berdasarkan Pasal 149 Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa DPRD mempunyai fungsi sebagai berikut:

- a. Fungsi legislasi yaitu, fungsi ini dapat diartikan bahwa antara DPRD dan pemerintah daerah bekerja sama dalam penyusunan Peraturan Daerah. Dalam Pasal 151 Undang Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa dalam menetapkan

⁴⁶ Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm.78.

program pembentukan Perda kabupaten/kota, DPRD melakukan koordinasi dengan kepala daerah.

- b. Fungsi anggaran yaitu, berdasarkan fungsi ini, penyusunan anggaran/APBD harus melibatkan pemerintah daerah dan DPRD. Dalam Pasal 152 Undang-undang No 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh bupati/wali kota berdasarkan RKPD, membahas rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD kabupaten/kota, membahas rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang perubahan APBD kabupaten/kota, dan membahas rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kabupaten/kota. Selain itu dalam Pasal 154 juga disebutkan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD yang diajukan oleh Kepala Daerah.
- c. Fungsi pengawasan, dalam fungsi pengawasan ini, DPRD bertugas mengawasi jalannya pemerintahan daerah, dalam hal ini berkaitan dengan pelaksanaan produk hukum daerah. Dalam Pasal 153 Undang-undang No 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota, pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota dan

pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan DPRD kabupaten/kota berhak mendapatkan laporan hasil pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Dari ketiga fungsi DPRD yakni fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, fungsi legislasi atau pembentukan peraturan daerah merupakan fungsi utama karena kedua fungsi lainnya memiliki kaitan yang erat dengan fungsi legislasi. Pelaksanaan fungsi anggaran misalnya, pada dasarnya merupakan pelaksanaan fungsi legislasi, karena bentuk APBD disusun dan diformat perda yang diawali dengan mengajukan RUU tentang APBD.

Sebagaimana telah dikemukakan, sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD memiliki fungsi-fungsi dalam rangka mengawal berjalannya pemerintahan daerah. Fungsi tersebut mencakup fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Sebenarnya, lebih tepat apa yang diatur dalam Pasal 149 (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengisyaratkan bahwa DPRD sebenarnya tidak hanya menjalankan fungsi-fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan, melainkan juga fungsi representasi.

Fungsi-fungsi tersebut dimiliki dan dijalankan oleh DPRD dalam kerangka mengemban amanat rakyat di propinsi dan kabupaten/kota.

Dapat dijelaskan bahwa fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD untuk membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah.

3. Tugas, Wewenang, dan Hak DPRD

Untuk menjalankan peranan dan fungsinya agar berjalan dengan baik maka DPRD diberikan tugas dan wewenang dalam pelaksanaannya. Pada Pasal 154 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang :

- a. Membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota;
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota;
- d. Memilih bupati/wali kota;
- e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota kepada Menteri melalui Gubernur sebagai wakil Pemerintahan Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian;

- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintahan Daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/wali kota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan Perundang-Undangan.

Selanjutnya untuk dapat merealisasikan fungsinya dengan baik dan untuk menentukan kebijaksanaan yang sesuai dengan kehendak rakyat yang diwakilinya maka DPRD diberikan hak-hak yang diatur dalam Pasal 159 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yaitu DPRD mempunyai hak:

- a. Hak interpelasi yakni hak DPRD untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

- b. Hak angket yakni hak DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Hak menyatakan pendapat yakni hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.