

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

UUD 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi daerah, dengan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dalam kaitan dengan hal di atas maka Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan daerah.¹

Berdasarkan UUD 1945 Pasal 18 Ayat (3) disebutkan bahwa: Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum. Dalam UU No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Pasal 1 Ayat (1), menyatakan bahwa: Pemilihan umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²

Dalam UU No. 23 Tahun 2014 pasal (96) menyatakan bahwa DPRD Provinsi mempunyai fungsi pembentukan perda provinsi (fungsi legislasi), fungsi anggaran dan fungsi pengawasan (controlling). Berkaitan dengan fungsi legislasi tersebut, DPRD sebagai representasi aspirasi masyarakat seharusnya memiliki peran yang

¹. Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), h. 239

². *Ibid.*

optimal dalam hal merekrut kepentingan masyarakat dan diperjuangkan dalam rancangan peraturan daerah (Ranperda). Didapati bahwa masih kurangnya produk hukum (peraturan daerah) yang bersumber dari inisiatif DPRD, hal ini menunjukkan efektivitas pelaksanaan hak inisiatif DPRD dalam pembentukan perda belum dijalankan secara optimal. Padahal telah diatur dalam UU No 12 Tahun 2011 Pasal (32) menyatakan bahwa Rancangan Perda Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur.³

Selanjutnya dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah pasal (28) menjelaskan bahwa, terkait persiapan penyusunan perda di lingkungan DPRD, Ranperda yang berasal dari DPRD dapat diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi atau badan legislasi daerah. UU tersebut dengan jelas memberikan landasan hukum dan wewenang kepada anggota DPRD untuk menggunakan hak inisiatifnya/ prakarsa DPRD dalam proses pembentukan peraturan daerah.⁴

Hak inisiatif DPRD adalah hak untuk mengajukan usul rancangan undang-undang atau peraturan daerah, hak inisiatif ini merupakan hak yang dimiliki oleh anggota DPRD untuk melaksanakan fungsinya di bidang legislasi, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas Otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta daya

³. Kemas Arsyad Somad, Jurnal MMH, "Kedudukan DPRD dalam Daerah Di Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945", Jilid 40 No. 4 Oktober 2011, h. 480

⁴. *Ibid*, h. 486

saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia⁵

Proses penyelenggaraan kekuasaan negara oleh lembaga-lembaga negara diatur menurut konstitusi negara. Saat ini, konstitusi yang berlaku di Indonesia adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang telah diamandemen. Berdasarkan konstitusi ini, dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia, proses penyelenggaraan kekuasaan negara berlangsung di tingkat nasional, daerah, dan desa.

Dalam tradisi negara demokrasi, telah dikenal tiga pilar pemegang mandat kekuasaan negara, yaitu kekuasaan pemerintahan (eksekutif), kekuasaan perundangan (legislatif), dan kekuasaan kehakiman (yudikatif). Meski dalam implementasinya di berbagai negara dapat ditemukan berbagai variasi dan bentuknya, ada yang menggunakan pola pemisahan kekuasaan (*separation of power*), ada yang menggunakan pembagian kekuasaan (*deviation of power*), selain itu ada yang menggunakan pola *convergence* (campuran).⁶

Negara Indonesia berbentuk kesatuan. Dengan bentuk negara kesatuan, pemerintahan yang berdaulat ke dalam dan ke luar hanya satu, yaitu pemerintah pusat yang berkedudukan di ibu kota Jakarta. Untuk menjalankan pemerintahan di daerah, pemerintah pusat melimpahkan wewenang kepada aparatnya di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi, menyerahkan wewenang kepada daerah

⁵. Sirajuddin, Fatkhurohman, Zulkarnain, Legislatif Drafting, *Pelembagaan Metoda Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta: MCW dan YAPPIKA, 2006) h.59.

⁶. *Ibid.* h 73.

untuk mengurus rumah tangga daerahnya berdasarkan asas desentralisasi atau otonomi daerah dan membantu pelaksanaan urusan pusat berdasarkan asas pembantuan. Tujuan dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Tentunya melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keberadaan pemerintah daerah merupakan amanat yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dalam undang-undang.
2. Pemerintah daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintah daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.
6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan hal tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut untuk menyelesaikan penulisan skripsi yang berjudul “ **HAK INISIATIF DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) DALAM PEMBENTUKKAN PERATURAN DAERAH (PERDA) MENURUT UNDANG-UNDANG No. 9 TAHUN 2015**”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka penulis rumuskan masalah yang dapat diajukan sebagai berikut :

1. Bagaimana mekanisme penggunaan hak insiatif (DPRD) dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Berdasarkan Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah ?
2. Bagaimana tata cara dalam proses pembentukkan Peraturan Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian yang dilakukan berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang diuraikan di atas bertujuan untuk :

1. Untuk Mengetahui mekanisme penggunaan hak inisiatif DPRD dalam Pembentukan Perda Berdasarkan Undang-Undang No. 9 Tahun 2015.
2. Untuk Mengetahui tata cara dalam proses Pembentukan Peraturan Daerah.

D. Manfaat Penelitian

1. Memberikan kontribusi akademis terhadap pembangunan ilmu hukum, khususnya Hukum Tata Negara tentang hak inisiatif anggota DPRD menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.
2. Dapat dijadikan dasar kajian untuk penelitian lebih lanjut dan lebih mendalam tentang permasalahan terkait.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Sepanjang sejarah ketatanegaraan Indonesia, perihal lembaga perwakilan daerah-yang sering disebut DPRD-merupakan salah satu aspek yang diatur di dalamperundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah. Adapun perundang-undangan dimaksud meliputi:

- (i) UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 18/1965),
- (ii) (ii) UU No. 5 Tahun 1974tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah (selanjutnya disebut UU 5/1974),
- (iii) (iii)UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU22/1999),
- (iv) (iv) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnyadisebut UU 32/2004),
- (v) (v) PERPPU No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut PERPPU 3/2005),
- (vi) (vi) UU No. 8 Tahun 2005 tentang Penetapan sebagai UU atas PERPPU No. 3 Tahun2005 tentang Perubahan atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah(selanjutnya disebut UU 8/2005),

- (vii) (vii) UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 12/2008).

Di dalam UU 32/2004, pengaturan tentang DPRD dicantumkan dalam sejumlah pasal, yakni Pasal 1 angka 3, Pasal 1 angka 4, Pasal 19 ayat (2), Pasal 2 ayat (1), Pasal 2 ayat (2), Pasal 2 ayat (3), Pasal 3 ayat (1), Pasal 3 ayat (2), Pasal 39, Pasal 40, Pasal 41, Pasal 42 ayat (1), Pasal 42 ayat (2), Pasal 43 ayat (1), Pasal 44 ayat (1), Pasal 45, Pasal 46 ayat (1).

Patut dicatat bahwa PERPPU 3/2005 mengubah Pasal 90 dan menambah Pasal 236A dan Pasal 236B dalam UU 32/2004. Sedangkan UU 12/2008 mengubah Pasal 26, Pasal 42, Pasal 56, Pasal 58, Pasal 59, Pasal 60, Pasal 62, Pasal 63, Pasal 64, Pasal 75, Pasal 107, Pasal 108, dan menambah ayat pada Pasal 115, menghapus Pasal 233 ayat (1), mengubah dan menambah ayat pada Pasal 233, mengubah Pasal 235 dan menambah ayat padanya, menambah Pasal 236A, 236B dan 236C, menambah Pasal 239A. Dengan demikian, sejauh terkait DPRD dalam UU 32/2004, yang tersentuh perubahan hanyalah Pasal 42 saja. Dengan demikian, sejauh terkait pemerintah daerah, yang kini berlaku adalah UU 32/2004.⁷

Secara umum, pengaturan tentang DPRD terdapat dalam Bab V (DPRD Provinsi) yang memuat Pasal 290 s/d Pasal 340 dan dalam Bab VI (DPRD Kabupaten/Kota) yang terdiri atas Pasal 341 s/d Pasal 399. Diantara pasal-

⁷. Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Empiris & Normatif*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), h.280

pasal ini,terdapat pasal yang telah dilakukan *judicial review* dan diputus perkaranya oleh Mahkamah Konstitusi -seperti dikemukakan terdahulu-yakni Pasal 354 ayat (2) danPenjelasannya, Pasal 354 ayat (3), Pasal 354 ayat (4), Pasal 354 ayat (5), Pasal 354 ayat(6), Pasal 354 ayat (7), Pasal 354 ayat (8), Pasal 354 ayat (9), Penjelasan Pasal 355 ayat(6), dan Pasal 348.

Di dalam UU 32/2004, DPRD direposisi dari Badan Legislatif Daerah menjadiunsur penyelenggara pemerintahan daerah. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 40 bahwaDPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagaiunsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pergeseran kedudukan DPRD dariBadan Legislatif Daerah menjadi unsur penyelenggara pemerintahan daerah tentudidasarkan atas perspektif dominan yang dianut para perumus UU 32/2004. *Pertama*,menurut para perumus UU 32/2004, dalam sistem negara kesatuan (*unitarian state*)tidak dikenal badan legislatif di tingkat daerah; dan badan legsilatif hanya berada ditingkat nasional (pusat). Oleh karena itu, dalam skema logika UU 32/2004, DPRDbukan lembaga legislatif daerah. *Kedua*, karena DPRD bukan lembaga legislatifdaerah, DPRD harus didudukkan sebagai salah satu unsur penyelenggarapemerintahan daerah bersamasama pemerintah daerah. Dengan demikian, DPRDberada dalam ranah yang sama dengan pemerintah daerah dalam struktur hubungandengan pemerintah pusat. Dengan kata lain, DPRD berada dalam rezim pemerintahan daerah.⁸

⁸.*Ibid*, h.289

a. Otonomi Daerah Otonomi Daerah

merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Didalam Otonomi hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah, bertalian dalam pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan untuk menentukan urusan rumah tangga daerah yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggungjawab. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut, yaitu daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah masing-masing. Otonomi Daerah bukanlah merupakan suatu kebijakan yang baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, kerana sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia sudah dikenal adanya Otonomi Daerah yang tercantum dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.⁹

Sedangkan inti dari pelaksanaan Otonomi Daerah adalah terdapatnya keleluasaan Pemerintahan Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan atas dasar kreativitas dan peran serta masyarakat untuk memajukan daerahnya. Otonomi Daerah kadang-kadang hanya dipahami sebagai kebijakan yang bersifat institusional belaka yang hanya dikaitkan dengan fungsi-fungsi kekuasaan pemerintahan. Oleh karena itu, yang menjadi perhatian hanyalah soal pengalihan kewenangan pemerintahan dari pemerintahan pusat ke tingkat daerah, namun esensi kebijakan otonomi daerah itu sebenarnya berkaitan pula

⁹. Sirajuddin, Fatkhurohman, Zulkarnain, Legislatif Drafting, *Pelebagaan Metoda Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta: MCW dan YAPPIKA, 2006) h.159.

dengan gelombang demokrasi yang berkembang luas dalam kehidupan nasional bangsa.¹⁰

Tujuan pemberian Otonomi kepada Daerah setidaknya meliputi empat aspek sebagai berikut: aspek politik, aspek manajemen pemerintahan, aspek kemasyarakatan, dan aspek pembangunan. Aspek politik maksudnya untuk mengikutsertakan, menyalurkan aspirasi dan inspirasi masyarakat dilapisan bawah baik untuk kepentingan daerah maupun untuk kepentingan nasional dalam rangka proses pembangunan demokrasi. Aspek manajemen pemerintahan maksudnya untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terlebih pada pemberian pelayanan terhadap masyarakat yang salah satu upaya dengan memperluas jenis-jenis pelayanan diberbagai bidangkebutuhan masyarakat. Aspek kemasyarakatan maksudnya, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat di daerah sehingga tidak terlalu bergantung pada pemberian pemerintah pusat. Salah satu cara yaitu ditempuh dengan melakukan pemberdayaan. Aspek pembangunan maksudnya, untuk melancarkan program pembangunan yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan dan keserataan masyarakat.¹¹

Dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah, daerah mempunyai hak-hak untuk mengatur sendiri urusan Pemerintahan Daerah, dengan memilih pemimpin daerah, mengelola aparatur daerah, mengelola kekayaan daerah, mengatur pajak, dan retrebusi daerah. Sumber-sumber pendapatan yang

¹⁰ *Ibid*, h 189

¹¹ Fajar, Mukti dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Empiris & Normatif*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.

terdapat di daerah dan mendapatkan hak-hak lainnya, diatur dalam undang-undang. Dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah di era seperti sekarang ini, pada prinsipnya berpedoman pada asas-asas umum penyelenggaraan negara, yaitu: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas akuntabilitas, asas efisiensi, dan asas efektivitas.

Negara kesatuan merupakan landasan batas garis dari isi pengertian Otonomi berdasarkan landasan batas tersebut dikembangkanlah berbagai peraturan yang mengatur mekanisme yang akan menjalankan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan Otonomi. Pada tingkat suprastruktur kenegaraan maupun dalam rangka restrukturisasi manajemen pemerintahan, kebijakan Otonomi Daerah itu dikembangkan seiring dengan agenda dekonsentrasi kewenangan.¹²

Jika kebijakan desentralisasi merupakan konsep pembagian kewenangan secara vertikal, maka kebijakan dekonsentrasi pada pokoknya merupakan kebijakan pembagian kewenangan birokrasi pemerintahan horizontal. Keduanya bersipat membatasi kekuasaan dan berperan sangat penting dalam menciptakan iklim kekuasaan yang demokratis atas hukum. Seperti yang diketahui dengan diperbaharainya Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah menjadi tonggak baru dalam tradisi pemerintahan di negeri ini,

¹². *Ibid. h.211*

khususnya dalam bidang administrasi pemerintahan maupun dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.¹³

Pemerintah pusat tidak hanya memberi kewenangan dalam masalah administrasi pemerintahan, tetapi juga desentralisasi kekuasaan dan pembiayaan pemerintah daerah, yang semuanya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan Badan Daerah (APBD). Namun pelimpahan kewenangan administratif dan anggaran yang cukup besar ini memunculkan banyak persoalan dikemudian hari. Penyebabnya, penyalahgunaan kekuasaan dalam bentuk korupsi menyebar kedaerah-daerah seiring dengan bergiurnya Otonomi Daerah. Daerah-daerah Otonomi harus siap menanggulangi segala kemungkinan terburuk dari implikasi kebijakan Otonomi tersebut agar dapat berjalan sebaik mungkin, agar rakyat dapat merasakan buah dari Otonomi Daerah yang diharapkan mampu menjalankan fungsinya yang dimanatkan undang-undang dengan sebaik mungkin. Otonomi Daerah yang merupakan pemberian hak Otonomi kepada daerah, memiliki prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan memperhatikan aspek demokratis, keadilan, potensi, dan keanekaragaman daerah.
- b. Pelaksanaan Otonomi Daerah didasarkan pada Otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab.

¹³ Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.h.132

- c. Pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas dan utuh diletakkan pada kabupaten dan kota, sedangkan otonomi provinsi merupakan Otonomi yang terbatas.
- d. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus sesuai dengan Konstitusi Negara sehingga tetap terjaga antara hubungan pusat dan daerah.
- e. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom sehingga tidak ada lagi wilayah administrasi disalam Pemerintah Kabupaten/Kota.
- f. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan fungsi legislatif daerah atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
- g. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan.

Dengan dikembalikannya kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana fungsinya, DPRD diharapkan dapat lebih kreatif dalam mengelola aspirasi masyarakat yang kemudian dapat diperjuangkan melalui jalur politik optimalisasi fungsi dan peran DPRD ini tentunya perlu direspon oleh partai politik dalam mempersiapkan kader-kader politik agar mampu menyuarakan aspirasi masyarakat dan terwujudnya tujuan utama Otonomi. Dari uraian di atas menurut penulis Otonomi Daerah adalah kekuasaan, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah

dan kepentingan masyarakat setempat sesuai peraturan perundang-undangan.

14

b. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Sejarah ketatanegaraan dan politik Indonesia menunjukkan terjadinya pasang surut peran DPRD, di satu pihak, serta peran Presiden dan Kepala Daerah, dilain pihak. Praktek ketatanegaraan dan politik Indonesia pernah menempatkan DPR dan DPRD sedemikian kuat dalam praktek penyelenggaraan Negara. Periode ini berlangsung sejak Tahun 1950 hingga pertengahan Tahun 1959. Periode ini betul-betul menunjukkan peran DPR dan DPRD yang luar biasa. Periode ini selesai ditandai oleh dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, DPR dan DPRD benar-benar lumpuh. Peran DPR dan DPRD tidak lebih hanya sebagai tukang stempel.

Bahkan lebih jauh demokrasi pun mengalami masa yang cukup suram. Kalau diperiksa secara teliti tentang risalah perdebatan anggota Dewan Konstituante ketika menanggapi ide yang dilontarkan oleh Presiden Soekarno untuk kembali ke UUD 1945 akan ditemukan sejumlah pandangan yang sangat menarik, terutama pandangan anggota-anggota Dewan Konstituante dari kalangan Masyumi, antara lain, pandangan dari tokoh-tokoh seperti Prawoto Mangkusasmito dan Buya Hamka. Inti pandangan keduanya dalam menanggapi ide Presiden Soekarno untuk kembali ke UUD 1945 adalah

¹⁴. *Ibid.* h 231

Indonesia akan menjadi negara otoriter. Undang-Undang Dasar 1945 ini mengandung sejumlah kelemahan yang bersifat fundamental.

Mereka sangat gigih menolak gagasan itu, tetapi mereka tidak kuasa untuk menghadapi kekuatan politik besar yang ada di depannya. Tindakan paling dramatis yang menandai betapa kuatnya kekuasaan Presiden Soekarno setelah keluarnya dekrit itu diawali oleh pembubaran DPR hasil Pemilu 1955. Penyebabnya sederhana, DPR menolak melakukan pengesahan Rancangan Anggaran yang diajukan oleh Presiden. Pembubaran ini segera diikuti oleh pembentukan DPR-GR. Presiden sangat gencar mengampanyekan ide-ide revolusioner dan menggunakan konsep revolusi yang dibuatnya sendiri sebagai instrumen politik untuk menghimpun semua kekuatan politik di dalam kekuasaannya (kooptasi kekuasaan). Siapa pun yang berseberangan dengannya akan mengalami nasib buruk. Partai Masyumi yang ketika itu diperlakukan semena-mena dan dipaksakan untuk membubarkan diri.¹⁵

Seiring dengan perjalanan waktu, sistem ketatanegaraan dan politik yang dikembangkan Soekarno berakhir dengan sangat tragis pada 1965. Lalu muncullah berbagai ide untuk menyetatkan kembali kehidupan berbangsa dan bernegara. Gagasan negara hukum pun dikumandangkan saat itu. Namun seperti sudah diketahui oleh umum, ide-ide tersebut juga digagalkan secara sistematis. Berikutnya menjelang Sidang Istimewa MPRS pada Tahun 1967

¹⁵. Ismatullah, Deddy, *Ilmu Negara dalam Multi Perspektif*, Bandung: CV. Pustaka Setia, 2007. H. 24

dan Sidang Umum MPRS dilakukan pergantian sejumlah anggota DPR-GR yang tidak sedikit.

mereka yang dianggap tidak bersih, turut pula diberhentikan dari keanggotaan DPR adalah mereka yang aktif mengkonsolidasikan gagasan negara hukum. Misalnya, mereka aktif mengusulkan pembentukan Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, pembentukan Undang-undang Pemilu, pembentukan Undang-undang Anti Korupsi. Mereka juga sangat kritis terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah yang sedang menguat saat itu. Sejak saat itu hingga Tahun 1998, peran DPR dan DPRD tidak lebih hanya sebagai tukang stempel. Bahkan DPRD dirumuskan sebagai bagian dari pemerintah daerah. Hal ini diperparah lagi oleh sistem dan praktek politik yang dikembangkan secara nasional selama pemerintahan Presiden Soeharto, praktek demokrasi yang semu, hak-hak rakyat dikerangkeng selama sekian dekade.¹⁶

a. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasca Amandemen UUD 1945.

Tata negara dan politik merupakan dua hal yang berbeda. Tetapi, keduanya memiliki hubungan yang sangat erat dan saling mempengaruhi. Hubungan kedua bidang ini bersifat fungsional. Postur ketatanegaraan suatu negara sangat ditentukan oleh postur politik yang dikembangkan oleh partai-partai politik di negara itu. Demikian pula sebaliknya, sistem politik suatu negara juga sangat ditentukan oleh sistem ketata-negaraan yang dibangun di negara tersebut.

¹⁶. *Ibid.* h 76

Pembentukan hukum akan mengikuti struktur sosial politik dari masing-masing negara. Bagi negara yang menganut konfigurasi politik otoriter, maka pembentukan hukumnya akan memperhatikan ciri yang otoriterian juga. Sedangkan, manakala proses pembentukan hukum (legislasi) tersebut di tempatkan dalam konteks struktur sosial-politik dari negara demokrasi, niscaya didalamnya akan terjadi kompromi dan konflik-konflik nilai dan kepentingan yang berbeda-beda dalam masyarakat. Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum diamandemen) memang harus diakui masih mengandung sejumlah kelemahan yang cukup mendasar. Bahkan, kalau ditarik ke belakang, kelemahan Undang-Undang Dasar 1945 itu sudah diketahui sejak 1950-an. Itulah sebabnya, Dewan Konstituante dibentuk yang bertugas membuat Undang-Undang Dasar baru. Dewan Konstituante, sebenarnya, tidak bisa dikatakan gagal dalam menjalankan tugasnya untuk membuat Undang-Undang Dasar 1945.

Lebih tepatnya dikatakan bahwa Dewan Konstituante digagalkan oleh konspirasi kekuatan-kekuatan politik dominan waktu itu. Pembubaran Dewan Konstituante yang ditandai oleh dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, sesungguhnya, menandai babak baru hancurnya peran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), juga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Bahkan, perubahan tersebut menghancurkan seluruh tatanan politik demokratis yang telah terbangun sebelumnya. Peran DPR dan DPRD: Antara persepsi tata negara dan politik tata negara dan politik

merupakan dua hal yang berbeda. Tetapi, keduanya memiliki hubungan yang sangat erat dan saling mempengaruhi.

Fostur suatu negara sangat ditentukan oleh postur politik yang dikembangkan oleh partai-partai politik di negara itu. Demikian pula sebaliknya, sistem politik suatu negara juga sangat ditentukan oleh sistem ketata-negaraan yang dibangun di negara tersebut. Polapola relasi antara kedua bidang itu juga sangat ditentukan oleh kebudayaan politik dan hukum yang berkembang. Budaya politik dapat diibaratkan sebagai ruh tata negara. Karena itu, sebaik apa pun pengaturan kekuasaan negara dalam Undang-Undang Dasar maupun undang-undang yang ada di bawahnya tidak akan menolong untuk membuat penyelenggaraan negara menjadi stabil dan baik jika budaya-politiknya tidak cukup mendukung.

Perancis dan Inggris adalah dua negara yang pantas digunakan sebagai contoh tentang soal ini. Perancis memiliki dua belas pemerintahan. Pada saat yang sama, Inggris hanya memiliki dua pemerintahan. Perancis memiliki konstitusi tertulis, bahkan Perancis dikenal sebagai negara yang paling produktif dalam membuat konstitusi. Sebaliknya, Inggris adalah negara yang tidak memiliki konstitusi tertulis. Menariknya, sistem pemerintahan kedua negara ini sama, yakni parlementer, tetapi sistem politik Inggris lebih stabil.

Disinilah letak urgensinya fondasi budaya politik dalam praktek bernegara. Tetapi, justru di sini pula letak kekeliruannya sehingga pemikiran-pemikiran yang secara substansial bersifat pemikiran politik

dianggap pemikiran tata negara. Pemikiran politik hanya berurusan dan berkaitan dengan deskripsi-deskripsi dan fenomena-fenomena sosiologis. Sedangkan, sedangkan pemikiran tata negara bertolak dari norma dan kaidah hukum formal. Sanksi politik tidak dapat dieksekusi, sedangkan sanksi hukum tata negara dapat dieksekusi. Namun, dalam hal ini, sangat diperlukan konstelasi politik tertentu untuk dapat mendukung pelaksanaannya. Hal yang sangat menarik, jauh sebelum Undang-Undang Dasar 1945 diubah, pemerintah dan DPR telah mengambil langkah cepat dengan melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, dan dibuatlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Kombinasi antara kelemahan peran DPRD pada masa lalu dan kemauan untuk meningkatkan akuntabilitas pemerintahan di daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 itu cenderung untuk mengikuti logika sistem pemerintahan parlementer. Hal itu terlihat jelas pada pasal 31 ayat (2) yang selengkapnya berisi ketentuan berikut: Dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai Kepala Daerah, Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Provinsi.

Sungguhpun bukan merupakan satu-satunya sebab, rumusan tersebut telah mendorong DPRD berperan sedemikian aktif. Perannya tampak seolah-olah keluar dari konsep desentralisasi, lalu bergeser ke konsep devolusi. Ini terjadi karena hampir tidak ada satupun anggota DPRD yang dimintai pertanggung jawaban hukum oleh aparaturnya, dan tidak

sedikit pula yang diajukan ke pengadilan dan divonis sebagai narapidana. Perubahan konstitusi Indonesia pasca Reformasi, berimplikasi juga bagi daerah Otonom, daerah otonomi berwenang terhadap pengaturan kekuasaan legislasi di Daerah. Pasal 18 ayat (6) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lainnya untuk melaksanakan Otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah bagi Pemerintah Provinsi, Pemerintah 24 Kabupaten/Kota di Indonesia, menjadi instrumen yuridis operasional untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah.

Dalam konteks Otonomi Daerah, Perda merupakan instrumen pengendali terhadap pelaksanaan Otonomi Daerah, hal ini disebabkan karena esensi Otonomi Daerah itu adalah kemandirian atau keleluasaan, dan bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan pemerintah yang merdeka, kemandirian itu sendiri mengandung arti bahwa daerah berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangga pemerintahannya sendiri. Kewenangan mengatur disini mengandung arti bahwa daerah yang bersangkutan berhak membuat produk hukum berupa peraturan perundang-undangan yang antara lain diberi nama Perda.

Kewenangan Pemerintah Daerah dalam menetapkan Perda beserta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah lainnya ini diatur dengan undang-undang. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, kemudian dijabarkan lebih lanjut melalui

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 41 disebutkan bahwa: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Ketentuan ini menunjukkan bahwa yang memiliki fungsi legislasi adalah DPRD. Sejalan dengan fungsi legislasi yang dimiliki tersebut, menurut Pasal 42 ayat (1) huruf a, secara institusional DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Di samping itu berdasarkan Pasal 44 ayat (1) huruf a, secara individu anggota DPRD juga mempunyai hak untuk mengajukan rancangan Perda (Raperda).

Memperhatikan ketentuan tersebut dapat diketengahkan bahwa pada dasarnya fungsi membentuk Perda (legislasi perda) itu ada pada DPRD²⁵. DPRD juga membuat Perda, terutama yang berkenaan dengan peningkatan pendapatan asli daerah. Namun, untuk hal ini, harus diakui bahwa ada hubungan yang sangat jelas dengan ketidak-jelasan konsep Otonomi fiskal yang digariskan oleh Pemerintah Pusat.

Akibat yang kemudian muncul ke permukaan adalah daerah seringkali merasa bingung dan ringkih dalam menetapkan bidang- bidang objek pajak yang sah yang sejalan dengan politik fiskal pemerintah pusat. Kenyataan itu mendorong pemerintah untuk melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, lagi-lagi pemerintah melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sehingga

ditetapkanlah menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah. Dilihat dari segi waktu pembuatannya, undang-undang ini dibuat setelah terjadi perubahan Undang-Undang Dasar 1945.

Prinsip-prinsip otonomi daerah pun telah digariskan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Namun hemat penulis, anggota DPRD tidak perlu cemas karena, sebagaimana telah disebutkan dimuka, postur hubungan dan peran legislatif tidak bergantung semata-mata pada rumusan undang-undang tentang tugas dan wewenangnya, namun esensi dari niat membangun yang menjadi utama dalam penyelenggaraan pemerintahan sehingga rakyat dapat menikmati buah dari Otonomi Daerah itu sendiri. Satu hal yang ingin ditekankan adalah bahwa anggota DPRD harus mengerti secara benar peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Seperti kita ketahui bersama bahwa setiap undang-undang memerlukan tafsir, dan tafsir atas teks-teks hukum itu memiliki kaidah-kaidah dan norma-norma sendiri. Sedikit saja keliru dalam menafsirkan suatu teks, akibat yang terjadi akan sangat fatal. Menghindari motivasi politik dalam menafsir teks-teks hukum akan lebih baik dan selamat. Anggota DPR/DPRD perlu benar-benar memahami hukum agar dalam menjalankan fungsinya, dalam konteks ini legislasi dapat dijalankan secara baik.

b. Syarat dan Pengertian DPRD.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah suatu lembaga tertinggi negara yang anggota-anggotanya terdiri dari wakil-wakil rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pesisir Barat selanjutnya

disebut sebagai DPRD Pesisir Barat adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan ditingkat Kabupaten Pesisir Barat.

Adapun syarat-syarat DPRD seperti yang diatur dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017, bagian kesatu tentang persyaratan bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota. Pasal 240 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menulis syarat-syarat bakal calon anggota adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat sebagai berikut:

- a) Telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih.
- b) Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
- c) Bertempat tinggal diwilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d) Dapat berbicara, membaca, dan/atau menulis dalam bahasa Indonesia.
- e) Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, atau sekolah lain yang sederajat.
- f) Setia kepada Pancasila, Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika.
- g) Tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan

tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 tahun atau lebih, kecuali. Secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.

- h) Sehat jasmani, rohani dan bebas dari penyalahgunaan Narkotika.
- i) Terdaftar sebagai pemilih.
- j) Bersedia bekerja penuh waktu
- k) Mengundurkan diri sebagai kepala daerah, wakil kepala daerah, aparatur sipil negara, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan badan usaha milik daerah, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali.
- l) Bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat, notaris, pejabat pembuat akta tanah, atau tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- 2) Bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, direksi, komisaris, dewan pengawas dan pada badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah serta badan lain yang anggarannya bersumber dari negara. (n) Menjadi anggota Partai Politik Peserta Pemilu. (o) Dicalonkan hanya di 1 (satu) lembaga perwakilan dan (p) Dicalonkan hanya di 1 (satu) daerah pemilihan. Syarat-syarat calon legislatif tersebut diatas disertai dengan kelegkapan administratif sebagaimana disebutkan dalam pasal 240 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu, Pasal 173 Ayat (3).

c. Dasar Hukum Yang Mengatur Tentang DPRD.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Tugas, Fungsi dan Wewenang DPRD. DPRD Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah Kabupaten/Kota.

- a. DPRD mempunyai tugas: Pengawasan, Legislasi, Perencanaan Anggaran.
- b. DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi.
 1. Legislasi berkaitan dengan pembentukan peraturan daerah.
 2. Anggaran kewenangan dalam hal anggaran daerah (APBD).

3. Pengawasan kewenangan mengontrol pelaksanaan perda dan peraturan lainnya serta kebijakan pemerintah daerah.

Ketiga fungsi sebagaimana dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di Kabupaten/Kota. Bagian wewenang dan tugas, Pasal 154 DPRD Kabupaten/Kota mempunyai wewenang dan tugas:

1. Membentuk peraturan daerah Kabupaten/Kota bersama bupati/walikota.
2. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan perda mengenai APBD Kabupaten/Kota.
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan APBD Kabupaten/Kota. Memilih bupati/walikota.
4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota kepada menteri melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk mendapatkan pengesahan, pengangkatan dan pemberhentian.
5. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah.
6. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten/Kota.
7. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.
8. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.
9. Melaksanakan tugas dan wewenang lain diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

DPRD memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Anggota DPRD memiliki hak mengajukan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda), mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, memilih dan dipilih, membela diri, imunitas, mengikuti orientasi dan pendalaman tugas, protokoler, serta keuangan dan administratif. DPRD berhak meminta pejabat negara tingkat daerah, pejabat pemerintah daerah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan. Jika permintaan ini tidak dipatuhi, maka dapat dikenakan panggilan paksa. Jika panggilan paksa ini tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera selama 15 hari (sesuai dengan peraturan perundang-undangan) .

Dari uraian di atas menurut penulis DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah di Provinsi/Kabupaten/kota di Indonesia

B. Pengertian Hak Inisiatif

Hak Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DPRD sebagai badan legislatif daerah mempunyai kedudukan yang sederajat dan menjadi mitra Pemerintah Daerah, DPRD bukan lagi bagian dari Pemerintah Daerah. Sebelumnya berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, DPRD ditempatkan sebagai bagian dari Pemerintah Daerah. Setelah adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, maka DPRD dipisahkan dari Pemerintah Daerah dan dikembalikan kepada fungsi yang seharusnya, yaitu sebagai badan legislatif

dengan kedudukan yang sederajat dengan Pemerintah Daerah sebagai badan eksekutif hingga sampai diberlakukannya Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah.

Hubungan antara DPRD dengan Pemerintah Daerah adalah hubungan kemitraan . Pemisahan secara tegas kedua institusi itu menandai dimulainya sistem Pemerintahan daerah baru yang dipandang lebih demokratis, sehingga DPRD dapat membawa aspirasi masyarakat dan memperjuangkan tuntutan dan kepentingan masyarakat sehingga rakyat sebagai owner akan menempati posisi tertentu. Keluarnya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah tidak merubah kedudukan DPRD, dijelaskan bahwa hubungan antara Pemerintah Daerah dengan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersipat kemitraan.¹⁷

Hal ini terlihat dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah bahwa dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah (Perda) harus melibatkan kedua komponen tersebut. Perda dibentuk oleh pemerintah daerah bertujuan untuk mengatur urusan rumah tangga sendiri. Kewenangan DPRD dalam membentuk Perda dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintah Daerah bersama-sama Gubernur/Bupati/Walikota membentuk Perda. Sehubungan dengan fungsi utama ini kepada DPRD diberi hak antara lain mengajukan Rancangan Perda dan hak mengadakan perubahan atas Rancangan Perda (Pasal 101 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015) ketentuan ini diperkuat ayat (1) yang diatur dalam tata tertib DPRD .

¹⁷. J. Supranto, *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2003. Kansil, ceistine, *Sistem Pemerintah Indonesia*, Jakarta:bumi aksara,2011. h.45

Dalam hal ini DPRD atas inisiatif sendiri dapat menyusun dan mengajukan Rancangan Perda. Hak untuk mengusulkan Rancangan Perda inisiatif pada dasarnya bertujuan untuk memperjelas amanat undang-undang atau aturan yang lebih tinggi di atasnya agar dapat membantu Pemerintah Daerah dan masyarakat dalam proses pembangunan di daerah. Dari uraian di atas menurut penulis Hak inisiatif anggota DPRD adalah dalam kamus besar hak adalah kewenangan, milik atau sesuatu yang benar, sedangkan inisiatif adalah kemampuan untuk menciptakan sesuatu. Jadi hak inisiatif anggota DPRD adalah kewenangan untuk mengajukan usul/inisiatif dalam menciptakan suatu Peraturan Daerah.¹⁸

Hak Inisiatif atau hak untuk mengajukan usul Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) merupakan salah satu hak yang dimiliki oleh anggota DPRD untuk melaksanakan fungsinya dalam bidang legislasi. Peranan DPRD dalam konteks demokrasi yang dijalankan oleh Indonesia dapat dipahami bahwa DPRD sebagai wakil rakyat untuk memperjuangkan aspirasi rakyat seperti yang dikemukakan oleh Budiardjo Menurut teori yang berlaku rakyatlah yang berdaulat, rakyat yang berdaulat ini mempunyai suatu kehendak. Mengenai pengertian fungsi dan peran DPRD yang pada umumnya disebut fungsi parlemen atau lembaga legislatif. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Dijelaskan DPRD mempunyai fungsi dalam pembentukan Perda Provinsi, anggaran, serta pengawasan. Sesungguhnya dalam negara kesatuan hanya ada satu lembaga legislatif yaitu DPR RI sebagai lembaga tunggal legislatif.

¹⁸. *Ibid.* h 56

DPRD sebagai salah satu lembaga atau badan perwakilan rakyat di daerah, dimana di dalamnya dilakukan berbagai aktivitas oleh sekelompok orang yang dipercayai melalui suatu mekanisme pemilihan, sehingga mencerminkan struktur dan sistem pemerintahan demokratis di daerah, maka secara formal lembaga ini memiliki hak, wewenang dan kewajiban di dalam mengemban tugas sebagai wakil rakyat. Hak-hak yang dimiliki oleh DPRD sebagaimana tercantum dalam Pasal 44 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah meliputi:

- a). mengajukan rancangan Perda
- b). mengajukan pertanyaan
- c). menyampaikan usul dan pendapat
- d). memilih dan dipilih
- e). membela diri
- f). imunitas
- g). Protokol
- h). keuangan dan administratif.

Khusus mengenai hak Inisiatif atau hak untuk mengajukan usul Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) merupakan salah satu hak yang dimiliki oleh anggota DPRD untuk melaksanakan fungsinya dalam bidang legislasi. Karena kekuasaan legislasi DPRD merupakan inti kedaulatan rakyat, maka semua badan perwakilan rakyat (DPR RI, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota) mempunyai Hak Inisiatif dalam pembuatan Rancangan Peraturan Perundangundangan sesuai dengan lingkup kewenangannya. Secara umum peran dan fungsi yang diemban oleh lembaga legislatif daerah sebagaimana tercantum dalam UU Nomor 32

Tahun 2004 dapat dirumuskan ke dalam 4 (empat) fungsi, yakni fungsi perwakilan, legislasi, anggaran dan pengawasan. Diantara fungsi tersebut yang perlu untuk diuraikan lebih mendalam adalah fungsi legislasi.¹⁹

Menurut Saldi Isra telah terjadi pergeseran fungsi legislasi dari pemegang kekuasaan eksekutif bergeser kepada pemegang kekuasaan legislatif. Dasar lahirnya fungsi legislasi adalah dengan mengikuti kelaziman teori-teori ketatanegaraan pada umumnya, dimana fungsi utama lembaga perwakilan rakyat/parlemen adalah di bidang legislasi. Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh wakil rakyat melalui parlemen, yaitu (i) pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga Negara, (ii) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga Negara, dan (iii) pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara Negara. Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga Negara sendiri, yaitu melalui perantara wakil-wakil mereka di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat. Secara umum juga bisa disebutkan bahwa fungsi regulasi yang berada di tangan pejabat negara, termasuk yang ditangan pemerintah, bersumber dari kewenangan legislasi yang ada di tangan DPR.

Fungsi legislasi merupakan suatu proses untuk mengakomodasi berbagai kepentingan para pihak (stakeholders), untuk menetapkan bagaimana pembangunan di daerah akan dilaksanakan. Fungsi legislasi bermakna penting dalam beberapa hal berikut:

- 1) Menentukan arah pembangunan dan pemerintahan di daerah;

¹⁹ Hidjaz, Kamal, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Makasar: Pustaka Refleksi, 2010. H. 145

- 2) Dasar perumusan kebijakan publik di daerah;
- 3) Sebagai kontrak sosial di daerah;
- 4) Pendukung Pembentukan Perangkat Daerah dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah.

Melalui fungsi legislasi ini sesungguhnya menempatkan DPRD pada posisi yang sangat strategis dan terhormat, karena DPRD ikut menentukan keberlangsungan dan masa depan daerah. Hal ini juga harus dimaknai sebagai amanah untuk memperjuangkan dan meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Fungsi legislasi adalah suatu proses untuk mengakomodasi berbagai kepentingan pihak pemangku kepentingan (stakeholders), untuk menetapkan bagaimana pembangunan di daerah akan dilaksanakan. Oleh karena itu fungsi ini dapat mempengaruhi karakter dan profil daerah melalui peraturan daerah sebagai produknya. Disamping itu, sebagai produk hukum daerah, maka peraturan daerah merupakan komitmen bersama para pihak pemangku kepentingan daerah yang mempunyai kekuatan paksa. Dengan demikian fungsi legislasi mempunyai fungsi yang sangat penting untuk menciptakan keadaan masyarakat yang diinginkan maupun sebagai pencipta keadilan sosial bagi masyarakat.²⁰

a. Konsep Hak Inisiatif DPRD Hak inisiatif DPRD

adalah hak untuk mengajukan ranperda merupakan salah satu hak yang dimiliki oleh DPRD untuk melaksanakan fungsinya dalam pembentukan perda, karena kekuasaan legislasi merupakan inti kedaulatan rakyat maka semua badan

²⁰. *Ibid*, h 211

perwakilan rakyat (DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota) mempunyai hak inisiatif ini. Hak inisiatif DPRD Provinsi tampak jelas pada beberapa undang-undang sebagai berikut :

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

- a. Pasal 96 Ayat (1) huruf a, DPRD Provinsi mempunyai fungsi: Pembentukan Perda Provinsi.
- b. Pasal 97, menjelaskan bahwa fungsi pembentukan Perda Provinsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 96 ayat (1) huruf a dilaksanakan dengan cara: mengajukan usul Ranperda Provinsi.
- c. Pasal 107 Anggota DPRD Provinsi mempunyai hak : mengajukan rancangan Perda Provinsi. Beberapa acuan undang-undang tersebut menunjukkan bahwa DPRD merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang berfungsi untuk membentuk peraturan daerah, fungsi ini dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di daerah provinsi. DPRD sebagai wakil rakyat perlu memperhatikan setiap aspirasi masyarakat untuk diperjuangkan melalui regulasi dalam hal ini perda sebagai panduan dalam mengimplementasikan program dan kebijakan yang pro rakyat.²¹

²¹. Kansil, ceistine, *Sistem Pemerintah Indonesia*, Jakarta:bumi aksara,2011.

2. UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

- a. Pasal 56 Ayat (1), menyatakan bahwa dalam hal penyusunan peraturan daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur.
- b. Pasal 60 Ayat (1), menjelaskan bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.

b. Konsep Pembentukan Peraturan Daerah

merupakan salah satu produk peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Peraturan daerah adalah peraturan bersifat lokal yang berlaku di daerah tempat produk hukum tersebut dibentuk yakni daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota. Menurut UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyatakan bahwa Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.

Sedangkan, peraturan daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Dalam UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, peraturan daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Perencanaan penyusunan peraturan daerah provinsi dilakukan dalam prolegda provinsi. Dalam UU No. 12

tahun 2014 pasal (1) angka 10 dijelaskan, Prolegda adalah instrument pembentukan perencanaan program pembentukan peraturan daerah provinsi yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis. Prolegda merupakan bagian yang diisyaratkan dalam pembentukan peraturan daerah.²²

Secara konseptual prolegda diadakan agar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ditingkat daerah dapat dilaksanakan secara berencana. Dalam prolegda ditetapkan skala prioritas ranperda yang akan dibahas serta dibentuk, sesuai dengan judul Rencana Peraturan Daerah Provinsi, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya yang meliputi :

- 1) latar belakang dan tujuan penyusunan
- 2) sasaran yang ingin diwujudkan
- 3) pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur
- 4) jangkauan dan arah pengaturan. Penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi.

Prolegda Provinsi ditetapkan untuk jangka waktu satu tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi. Penyusunan dan penetapan Prolegda Provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi. Hasil penyusunan Prolegda Provinsi disepakati menjadi Prolegda Provinsi ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Provinsi.

²². Ibid, h 128

C. Fungsi Legislasi DPRD

Menurut teori, fungsi badan legislatif daerah yang paling pokok ialah:

1. menentukan policy (kebijakan) dan membuat peraturan daerah. untuk merealisasi fungsi-fungsi ini, DPRD mempunyai wewenang, hak inisiatif (prakarsa), hak amandemen.
2. Menentukan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), yang tercakup dalam hak budget (anggaran).
3. Mengontrol badan eksekutif (Pemerintah Daerah) melalui hak-hak DPRD

Ketentuan Pasal 96 Ayat (1) Undang-undang No. 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa: “DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan”. Hal yang sama mengenai fungsi DPRD Provinsi dan kabupaten/kota diatur dalam Pasal 149 Ayat (1) yang menyebutkan bahwa; “DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan”, demikian pula halnya dalam Pasal 2 Ayat (1) PP No. 12 Tahun 2018. Selanjutnya dalam PP No. 12 Tahun 2018 ditegaskan bahwa fungsi legislasi diwujudkan dalam membentuk peraturan daerah, fungsi anggaran diwujudkan dalam membahas dan menyetujui RAPBD bersama kepala daerah, fungsi pengawasan diwujudkan dalam mengawasi pelaksanaan peraturan daerah dan APBD.²³

Melalui fungsi legislasi ini sesungguhnya menempatkan DPRD pada posisi yang sangat strategis dan terhormat, karena DPRD ikut serta sebagai mitra sejajar pemerintah daerah menentukan keberlangsungan dan masa depan daerah. Hal ini juga harus dimaknai sebagai amanah untuk memperjuangkan dan

²³ Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

meningkatkan kesejahteraan rakyat. Mekanisme kinerja legislasi ini dapat dicermati dalam dua bentuk.

Pertama, mekanisme konvensional. Mekanisme ini cenderung mirip dengan apa yang dilakukan sebelum pelaksanaan otonomi, yaitu bergerak pasif. DPRD menerima usulan Rancangan Perda dari eksekutif, kemudian membahasnya hingga disetujui menjadi sebuah Perda baru. Fenomena yang berbeda dari sebelumnya, DPRD sekarang bisa juga tidak sekedar pasif menunggu usulan eksekutif, tetapi mendesak eksekutif untuk mengajukan suatu Rancangan Perda, terutama yang menyangkut hal-hal krusial dan menjadi sumber masalah di daerah.

Kedua, mekanisme review (pengkajian). Dalam praktiknya, sekarang DPRD sudah mempunyai inisiatif untuk mau mengkaji ulang Perda lama yang berjalan dan Perda baru yang dianggap mengalami resistensi dari masyarakat. Tujuannya yaitu selain melihat efektifitas berjalannya Perda, juga untuk mencari kemungkinan melakukan revisi terhadap Perda tersebut.²⁴

Ketiga, penggunaan hak inisiatif. DPRD membentuk panitia-panitia kerja untuk melakukan kajian. Hasil kajian panitia kerja berupa draft Rancangan Perda dibahas secara internal di DPRD, yang kemudian diajukan dalam pembahasan bersama eksekutif, hingga disahkan Perda tersebut. Fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran yang dijustifikasi dalam undang-undang ini merupakan modal yuridis bagi DPRD untuk memerankan fungsinya sebagai lembaga perwakilan

²⁴. *Ibid.* h 47

rakyat di tingkat lokal, sehingga dapat terbangun dinamika check and balances dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Diluar ketiga fungsi DPRD seperti tersebut di atas, sebenarnya masih ada fungsi lain yaitu fungsi representasi yang arti dan maknanya sangat mendasar. Hal ini berkaitan dengan mandat yang diberikan pemilih kepada wakilnya di DPRD. Fungsi representasi seharusnya berkaitan dengan fungsi-fungsi lainnya, karena secara hipotesis setiap anggota DPRD adalah merepresentasikan rakyat yang diwakilinya. Anggota DPRD harus bertindak dan berperilaku sebagai representant (wakil) untuk setiap tindak dan tanduknya dalam seluruh kegiatan dalam menjalankan tugas sebagai salah satu anggota DPRD. Karena kedudukan tersebut ia memiliki posisi terhormat yang juga harus diimbangi dengan perbuatan dan hasil kerja yang produktif dan berguna bagi rakyat yang diwakilinya.²⁵

D. Pembentukan Peraturan Daerah (PERDA)

Kewenangan pada Dewan Perwakilan Rakyat/Daerah dalam pembentukann Peraturan perundang-undangan tidak dapat dilepaskan dari aspek hukum administrasi negara. Unsur kewenangan selalu dikaitkan dengan unsur/elemen “kewenangan” atau “Jabatan” atau “kedudukan”, oleh karena itu dalam penggunaanya harus dibedakan antara prinsip pertanggung jawaban jabatan, prinsip pertanggung jawaban pribadi. Dalam pengertian bahwa tanggung jawab jabatan harus dibedakan dengan tanggung jawab pribadi. Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang

²⁵ Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010. H 78

sama dengan wewenang, karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu:

- a) hukum
- b) kewenangan (wewenang)
- c) keadilan
- d) kejujuran
- e) kebijakbestarian
- f) kebajikan .

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo merupakan kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara. Kekuasaan membuat peraturan perundang-undangan juga merupakan kekuasaan yang melekat secara atributif kepada legislatif sebagai perwakilan seluruh rakyat yang berada di dalam lapangan hukum publik.²⁶

²⁶. Fajar, Mukti dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Empiris & Normatif*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010. h. 79

Salah satu kewenangan organ negara adalah kewenangan DPR/D untuk membuat undang-undang atau Peraturan Daerah. Kewenangan ini bersifat atributif, karena diberikan oleh UUD 1945 untuk DPR dan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah untuk DPRD. Oleh karena itu penggunaannya harus dilakukan berdasar atas prinsip atau asas akuntable dan asas transparansi, sehingga benar-benar sesuai dengan peraturan yang mendasarinya. Kaitanya dengan pembentukan Perda, wewenang yang dimiliki DPRD merupakan wewenang atributif, karena wewenang tersebut diberikan oleh undang-undang, khususnya Undang Undnag Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan ini tentunya tidak dapat dipisahkan dengan wewenang yang dimiliki oleh eksekutif, karena Perda hanya dapat dibentuk secara bersamasama antara DPRD dengan Pemerintah. Oleh karena itu, hubungan antara kedua lembaga ini disebut sebagai hubungan *partnership*, tidak ada sebuah prosuk Perda yang dibentuk oleh DPRD tanpa kerjasama dengan Pemerintah, sebaliknya tidak ada Perda tanpa DPRD.²⁷

Apabila mengacu pada teori wewenang sebagaimana terurai di atas, maka dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kewenangan pembentukan Perda tidak terletak pada kekuasaan DPRD, melainkan berada pada kekuasaan dua lembaga atau dua organ sekaligus, yaitu pada kewenangan DPRD dan Pemerintah Daerah. Sebab tidak ada kewenangan pembentukan Perda yang hanya dilakukan oleh DPRD tanpa Pemerintah. Secara teoritis sebutan legislatif terhadap DPR/D, apabila mengacu pada ajaran Trias Politika sebenarnya kurang tepat, sebab sesuai

²⁷. *Ibid.* h.79

dengan kewenangan pembentukan undang-undang atau Perda, selalu pembentukannya berada pada dua lembaga/ organ tersebut.

Mengutip pendapat H. D. Stout, wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik . Menurut Bagir Manan, we-wenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horisontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.²⁸

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa kedudukan, yang penting, karena sebagai unsur dari pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kedudukan DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah, sekaligus menjalankan fungsi kontrol atau pengawasan terhadap

²⁸. Handayani, dkk., *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, Malang: UMM Press, 2002. H.219

Pemerintah Daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, bahwa tugas dan wewenang DPRD antara lain :

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama dengan Kepala Daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain, Keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Kebijakan Pemerintah Daerah, dan Kerjasama Internasional didaerah;

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

A. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup Penelitian adalah dimaksud untuk membatasi permasalahan yang akan di bahas dalam penelitian ini. Adapun yang menjadi ruang lingkup dalam penelitian ini sesuai dengan rumusan masalah mengenai mekanisme penggunaan hak insiatif DPRD dalam Pembentukan Perda Berdasarkan Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 dan tata cara dalam proses pembentukkan Peraturan Daerah

B. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum normatif . Penelitian hukum normatif (*Normatif research*) ialah penelitian hukum yang disebut juga penelitian perpustakaan atau studi dokumen karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan kepada peraturan-peraturan tertulis atau bahan –bahan hukum yang lain. Penelitian Normatif juga merupakan penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat pada perundang-undangan yang berlaku dan berhubungan dengan pokok pembahasan permasalahan.

C. Metode Pendekatan Masalah

Didalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya. Dalam melakukan penelitian ini dilaksanakan melalui metode pendekatan masalah sebagai berikut ;

1. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) yaitu dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani²⁹.
2. Pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) merupakan pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktri dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.
3. Pendekatan Kasus (*Case Approach*) merupakan pendekatan dengan cara menelaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap³⁰.

D. Sumber Bahan Hukum

Jenis dan sumber bahan yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Sumber Bahan Primer, merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya bersifat otoritas. Bahan –bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan yang terkait yaitu Undang-Undang No. 9 Tahun 2015
2. Sumber Bahan Sekunder yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum yaitu buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, dan disertai jurnal-jurnal hukum.

E. Metode Penelitian

²⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Cetakan ke-1)*, Jakarta, Prenada Media Group, 2005, hlm.93

³⁰ *Ibid* hlm. 119

Metode penelitian adalah ilmu yang mempelajari tentang tata cara atau prosedur untuk melakukan seluruh aktivitas atau kegiatan penelitian. Penelitian ini menggunakan metode analisis yang dilakukan untuk mengumpulkan data dengan cara studi kepustakaan. Bahan hukum primer peraturan perundang-undangan Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 Tentang implementasi hak inisiatif dewan perwakilan rakyat daerah (dprd) dalam pembentukan peraturan daerah (perda).

Adapun metode penelitian bahan hukum sekunder berupa publikasi tentang hukum dari berbagai literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti serta mengutip beberapa pendapat sarjana kemudian menyusunnya secara sistematis untuk menjawab permasalahan.

F. Analisis Bahan Hukum

Bahan yang diperoleh dianalisis secara yuridis kualitatif yaitu tentang implementasi hak inisiatif dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) dalam pembentukan peraturan daerah (PERDA) menurut Undang-Undang No 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah