

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Amandemen terhadap Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melahirkan perubahan yang radikal dalam ketatanegaraan di Indonesia. Hal ini terlihat dari pola perubahan pemberian wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan. Perubahan ini, memberikan kewenangan kepada pemerintahan daerah untuk mengatur dan menjalankan roda pemerintahan daerah secara otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terlihat secara jelas kewenangan daerah dalam menetapkan peraturan daerah untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dengan adanya perubahan tersebut, memberikan wewenang sangat besar dalam membentuk peraturan daerah (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), hal ini merupakan reformasi di bidang legislatif.

Kemudian kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut, awalnya dituangkan kedalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dimana, penerapan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 pada saat itu, memberikan wacana baru bagi penyelenggaraan pemerintah daerah, dimana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah gencar

menggunakan hak inisiatif dalam pembentukan peraturan Daerah. Akan tetapi dalam pelaksanaannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah melahirkan berbagai persoalan atau perbedaan pemahaman dalam penerapannya, sehingga muncul persoalan-persoalan politik lokal dan hukum yang mengakibatkan digantinya undang-undang tersebut dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam perkembangannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 juga tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dari beberapa kali perubahan undang-undang tentang pemerintahan daerah, kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mengajukan rancangan peraturan daerah yang dikenal dengan istilah hak inisiatif, tetap dipertahankan. Kewenangan tersebut melekat pada fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 149 ayat (1) Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yaitu:

- a. Pembentukan peraturan daerah Kabupaten/Kota;
- b. Anggaran; dan
- c. Pengawasan.

Pembentukan peraturan daerah Kabupaten/Kota dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia berada pada kedudukan terendah sehingga tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Adapun

hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana ketentuan Pasal 7 ayat (1)

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yaitu;

- 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;
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pembentukan peraturan daerah, merupakan wujud dari kedaulatan rakyat. Karena prinsip kedaulatan rakyat berasal dari rakyat itu sendiri. Hal ini senada yang disampaikan Immanuel Kant sebagaimana yang dikutip oleh Soehino yaitu:

“Tujuan negara itu adalah untuk menegakan hukum dan menjamin kebebasan dari warganegaranya. Pengertian kebebasan di sini adalah kebebasan dalam batas-batas perundangundangan. Sedangkan undang-undang yang berhak membuat adalah rakyat, karena itu Undangundang adalah penjelmaan dari kemauan atau kehendak rakyat. Jadi rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi atau kedaulatan rakyat atau demokratis”.¹

Berdasarkan teori kedaulatan rakyat tersebut, maka penggunaan hak inisiatif yang dilakukan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan kewajiban moral yang harus dilakukan, karena hal tersebut merupakan fungsi utama yang melekat pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

¹Soehino, 1980, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm 161

yang merupakan perwakilan rakyat untuk membentuk peraturan daerah sesuai dengan kebutuhan yang ada dalam masyarakatnya.

Selanjutnya, pemberian hak inisiatif kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, semestinya bisa dimanfaatkan secara optimal dalam rangka menyaring aspirasi rakyat daerah. Namun pada kenyataannya peraturan daerah yang dihasilkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah jauh dari kebutuhan masyarakat dan kepentingan daerah, paling tidak rakyat daerah tidak merasakan dampak ditetapkannya peraturan daerah di wilayahnya, sehingga hal ini menjadi polemik ditengah-tengah masyarakat di daerah. Begitupun kondisinya di Kabupaten Dharmasraya, dimana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Dharmasraya dalam pembentukan peraturan daerah melalui hak inisiatif belum bisa dilakukan secara optimal untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat daerah Kabupaten Dharmasraya. Berdasarkan data tahun 2016 sampai tahun 2020 hanya ada total 3 (tiga) Peraturan Daerah Kabupaten Dharmasraya yang disahkan dan diregister yang merupakan prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Dharmasraya melalui hak inisiatif diantaranya:²

1. Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2017 tentang Hak Keuangan Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Dharmasraya.
2. Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Zakat.
3. Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2018 tentang Bantuan Hukum

² Dokumen Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Dharmasraya

Selain dari peraturan daerah yang sudah dijelaskan diatas, masih ada beberapa peraturan daerah di Kabupaten Dharmasraya yang proses pengajuannya melalui hak inisitif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada tahun 2019, akan tetapi peraturan daerah tersebut baru sampai ketuk palu di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Dharmasraya akan tetapi belum memperoleh nomor register dari Biro Hukum Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat, disebabkan oleh peraturan daerah tersebut masih perlu dilakukan perbaikan, namun hingga saat ini belum ada upaya perbaikan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Dharmasraya. Adapun perda yang belum memperoleh nomor register dari Biro Hukum Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat sebagai berikut:

1. Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pendidikan Alquran Tahun 2019.
2. Peraturan Daerah tentang Peran Serta Masyarakat Dalam Pemerintahan Daerah Tahun 2019.

Berdasarkan uraian diatas, diketahui bahwa jumlah Peraturan Daerah Kabupaten Dharmasraya yang proses pengajuannya berasal dari hak inisitif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah semenjak tahun 2016 sampai dengan tahun 2020 berjumlah sebanyak 5 (lima) Peraturan Daerah. Hal ini, jika dibandingkan dengan peraturan daerah yang diajukan oleh Bupati/Eksekutif semenjak tahun 2016 sampai tahun 2020 berbeda jauh jumlahnya. Adapun peraturan daerah yang di ajukan oleh Bupati/Eksekutif sebagaimana diuraikan dalam tabel 1.1. berikut ini:

Tabel 1.1.

**Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Dharmasraya yang
Diajukan Bupati/Eksekutif Tahun 2016-2020**

No	Tahun	Jumlah Rancangan Peraturan Daerah	Jumlah Peraturan Daerah yang Sudah di Sahkan dan Register	Jumlah Peraturan Daerah yang belum di Sahkan/Register
1.	2016	30	16	14
2.	2017	22	12	10
3.	2018	23	14	9
4.	2019	16	13	3
5.	2020	9	9	-

Sumber Data: Dokumen Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Dharmasraya Tahun 2020

Dari Tabel 1.1 diatas diketahui bahwa total jumlah rancangan peraturan daerah yang usulkan oleh Bupati/Eksekutif di Kabupaten Dharmasraya semenjak tahun 2016 sampai dengan tahun 2020 sebanyak 100 (seratus) peraturan daerah, yang diregister sebanyak 64 (enam puluh empat) peraturan daerah, sementara yang belum di register sebanyak 36 (tiga puluh enam) peraturan daerah.

Berdasarkan uraian tersebut, tentunya menjadi pertanyaan bagi peneliti, mengapa bisa demikian, kenapa jumlah peraturan daerah yang diajukan melalui hak inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Dharmasraya berbeda jauh jumlahnya dengan peraturan daerah yang diajukan oleh Bupati/Eksekutif, apa yang menjadi kendala Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Dharmasraya sehingga tidak bisa menggunakan hak inisiatifnya secara optimal.

Berdasarkan uraian yang sudah dipaparkan diatas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai **OPTIMALISASI HAK INISIATIF PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH OLEH DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DI KABUPATEN DHARMASRAYA.**

B. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan uraian diatas, maka rumusan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan Pembentukan Peraturan Daerah melalui Hak Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Dharmasraya?
2. Apa saja kendala-kendala yang dihadapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Dharmasraya dalam optimalisasi Pembentukan Peraturan Daerah melalui Hak Inisiatif?
3. Apa saja upaya-upayayang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Dharmasraya dalam mengatasi maslah-masalah optimalisasi Pembentukan Peraturan Daerah melalui Hak Inisiatif?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisisPelaksanaan Pembentukan Peraturan Daerah melalui Hak Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Dharmasraya.
2. Untuk menganalisiskendala-kendala yang dihadapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Dharmasraya dalam optimalisasi Pembentukan Peraturan Daerah melalui Hak Inisiatif.

3. Untuk menganalisis upaya-upaya yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Dharmasraya dalam mengatasi kendala-kendala optimalisasi Pembentukan Peraturan Daerah melalui Hak Inisiatif.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan hasilnya dapat memberikan manfaat teoritis dan manfaat praktis sebagaimana yang akan penulis uraikan dibawah ini:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini secara teoritis diharapkan mampu memberikan kontribusi akademis terhadap pengembangan Ilmu Hukum, khususnya Hukum Tata Negara tentang pemanfaatan Hak inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka Otonomi Daerah. Selain itu, diharapkan juga penelitian ini dapat menjadi literatur hukum dan menjadi acuan bagi peneliti- peneliti lainnya dalam melakukan penelitian yang berkaitan dengan penelitian ini.

2. Manfaat Praktis

Manfaat secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan kontribusi bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Dharmasraya dalam Pembentukan Peraturan Daerah melalui hak inisiatif. Selanjutnya bagi masyarakat penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan tentang pembentukan peraturan daerah melalui hak inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

E. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Kerangka teoritis adalah konsep-konsep yang merupakan abstraksi dan hasil pemikiran atau kerangka acuan yang pada dasarnya bertujuan untuk mengadakan identifikasi terhadap dimensi-dimensi sosial yang dianggap relevan oleh peneliti.³

Adapun teori yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Teori Lembaga Perwakilan

Dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip kedaulatan rakyat adanya lembaga perwakilan merupakan keharusan. Lembaga perwakilan rakyat boleh terdiri dari satu kamar atau dua kamar (*bicameral*). Ada yang disebut parlemen atau legislatif dan namanya pun mungkin *Congres, House of Commons, Diet, Knesset, Bundestag* atau Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Apapun sebutan dan namanya namun yang pokok adalah keberadaan lembaga perwakilan rakyat merupakan hal yang sangat esensial karena lembaga tersebut berfungsi mewakili kepentingan-kepentingan rakyat. Lewat lembaga perwakilan rakyat inilah aspirasi rakyat ditampung yang kemudian tertuang dalam berbagai macam kebijaksanaan umum yang sesuai dengan aspirasi rakyat.

Dalam sistem pemerintahan demokrasi, lembaga perwakilan rakyat merupakan unsur yang paling penting disamping unsur-unsur lainnya seperti, sistem pemerintahan, persamaan didepan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan

³ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press.Jakarta, hlm 125

sebagainya.⁴ Hampir semua Negara modern dewasa ini, secara formal mengaku menganut asas kedaulatan rakyat. Menurut penelitian Amos J. Peaslee tahun 1950, sembilan puluh persen (90 %) Negara di dunia dengan tegas mencantumkan dalam konstitusinya masing-masing bahwa kedaulatan itu berada ditangan rakyat, dan kekuasaan pemerintahan bersumber kepadakehendak rakyat.⁵ Setiap sistem demokrasi adalah ide bahwa warga negara seharusnya terlibat dalam hal tertentu didalam bidang pembuatan keputusan-keputusan politik, baik secara langsung maupun melalui pilihan wakil mereka di lembaga perwakilan atau parlemen.⁶

Para pakar tata negara dan ilmu politik yakin bahwa sistem perwakilan merupakan cara terbaik untuk membentuk “*Representative Government*”, cara ini menjamin rakyat tetap ikut serta dalam proses politik tanpa harus terlibat sepenuhnya dalam proses itu. Duduknya seseorang dilembaga perwakilan, melalui pemilihan umum mengakibatkan timbulnya hubungan wakil dengan yang diwakili. Dalam tulisannya mengenai perwakilan politik di Indonesia, Arbi Sanit mengemukakan bahwa perwakilan diartikan sebagai hubungan antara dua pihak, yaitu wakil dengan terwakili dimana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakili.

⁴ Dahlan Thaib, 2000, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberti, Yogyakarta, hlm 1

⁵ Jimly Asshiddiqie. 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeva, Jakarta, hlm 11-12

⁶ Dahlan Thaib, *op cit*, hlm 2

Ada dua teori klasik tentang hakekat hubungan wakil dengan terwakili yang terkenal, yaitu teori mandat dan teori kebebasan. Dalam teori mandat, wakil dilihat sebagai penerima mandat untuk merealisasikan kekuasaan terwakili dalam proses kehidupan politik. Bagi terwakili teori ini lebih diuntungkan karena wakil dapat dikontrol terus menerus. Perbedaan pandangan antara wakil dengan terwakili dapat menurunkan reputasi wakil.⁷

Dalam teori kebebasan, wakil dapat bertindak tanpa tergantung atau terikat secara ketat dari terwakili. Menurut teori ini siwakil adalah orang-orang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya atau atas nama rakyat. Berlawanan dengan teori mandat, maka logika teori kebebasan, wakil lebih berfokus pada oprasionalisasi tugas wakil itu sendiri. Adanya kemungkinan bahwa terwakili merasa tidak terwakili beberapa atau sejumlah masalah karena ketidak fahamnya dengan wakil tidak dapat dielak dalam teori ini. Akan tetapi tidak berarti bahwa tidak ada hak terwakili untuk mengontrol tindakan wakilnya yang tidak berfungsi. Hanya saja kontrol itu tidak berlangsung secara tertulis. Dalam hal ini terwakili masih dapat menghukum wakilnya dalam pemilu berikutnya dengan jalan tidak memilihnya lagi.⁸

Seperti telah dikemukakan diatas, perwakilan adalah suatu konsep yang menunjukkan adanya hubungan antara wakil dengan pihak yang

⁷*Ibid*, hlm 3

⁸*Ibid*, hlm 4

diwakili (terwakili), dalam hal mana wakil mempunyai sejumlah wewenang yang diperoleh melalui kesepakatan dengan pihak yang diwakilinya.⁹ Dimasa modern ini, badan perwakilan rakyat ditugaskan sebagai lembaga pembuatan hukum. Karena itu, dikatakan fungsi utama parlemen dewasa ini adalah melaksanakan pembuatan hukum dalam arti sempit atau pembuatan undang-undang (*legislatif of law making function*),¹⁰ yang ditingkat Daerah Provinsi disebut dengan Perda Provinsi, dan ditingkat Kabupaten/Kota dikenal dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

b. Teori Perundang-Undangan

Pemahaman terhadap teori perundang-undangan pada dasarnya meliputi empat substansi utama, yaitu: pengertian perundang-undangan, fungsi perundang-undangan, materi perundang-undangan, dan politik perundang-undangan. Bagir Manan yang mengutip pendapat P.J.P Tak tentang “*wet in materiele zin*” melukiskan pengertian perundang-undangan dalam arti material yang esensinya antara lain sebagai berikut: Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum lazim disebut dengan hukum tertulis (*geschrevenrecht, written Law*), peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organisasi) yang

⁹*Ibid*, hlm 5

¹⁰ Paimin Napitupulu, 2005, *Peran dan Pertanggungjawaban DPR*. Alumni, Bandung,

mempunyai wewenang membuat peraturan yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*), dan peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.¹¹

Konsep perundang-undangan juga dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi, yang mengikuti pendapat I.C. Van der Vlies tentang *wet* yang formal (*het formele wetsbegrip*) dan *wet* yang material (*het materiele wetsbegrip*). Pendapat ini didasarkan pada apa tugas pokok dari pembentuk *wet* (*de wetgever*). Berdasarkan pemikiran tersebut, maka yang disebut dengan *wet* yang formal adalah *wet* yang dibentuk berdasarkan ketentuan atribusi dari konstitusi. Sementara itu, *wet* yang materiil adalah suatu peraturan yang mengandung isi atau materi tertentu yang pembentukannya tunduk pada prosedur yang tertentu pula.¹²

Undang-undang adalah dasar dan batas bagi kegiatan pemerintahan, yang menjamin tuntutan-tuntutan negara bedasar atas hukum, yang menghendaki dapat diperkirakannya akibat suatu aturan hukum, dan adanya kepastian dalam hukum. Menurut pendapat Peter Badura, Dalam pengertian teknis ketatanegaraan Indonesia, undang-undang ialah produk yang dibentuk bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan Presiden, dalam rangka

¹¹ Bagir Manan, 1994, *Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-uUndangan*, Makalah, Jakarta, hlm 2

¹² Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I, Pelita IV*, <https://www.li.ui.ac.id>, diakses pada tanggal 13 Januari 2021

penyelenggaraan pemerintahan Negara (Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945 hasil perubahan pertama).

Secara etimologis, perundang-undangan, merupakan terjemahan “*wetgeving*”, “*gesetzgebung*”, yang mengandung dua arti. Pertama, berarti proses pembentukan peraturan-peraturan negara sejenis yang tertinggi sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi kekuasaan perundang-undangan. Kedua, berarti keseluruhan produk peraturan-peraturan negara tersebut.

Peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum dibuat dengan maksud untuk dipatuhi oleh masyarakat atau hukum dilahirkan sesuai fungsinya menciptakan keamanan, kedamaian, ketertiban ditengah-tengah masyarakat. Soerjono Soekanto mengatakan bahwa untuk dapat mewujudkan fungsi dari perundang-undangan maka ada tiga (3) kriteria yang harus dipenuhi:¹³

1. Bila hukum hanya berlaku secara yuridis maka kemungkinan besar kaidahnya hanya merupakan kaidah yang mati (*dode regel*).
2. Jika hukum hanya berlaku secara sosiologis maka mungkin hukum berlaku hanya sebagai aturan pemaksa.
3. Jika hukum hanya berlaku secara filosofis maka mungkin hukum itu hanya akan menjadi hukum yang dicita-citakan.

Peraturan perundang-undangan dilihat dari peristilahan merupakan terjemahan dari *wettelijke regeling*. Kata *wet* pada umumnya diterjemahkan

¹³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1990, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, hlm 45

dangan undang-undang dan bukan dengan undang. Sehubungan dengan kata dasar undang-undang, maka terjemahan *wettelijke regeling* ialah peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti yang luas. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum lazim disebut hukum tertulis (*geschrevenrecht, written Law*), peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*), dan peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa Peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis Negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkahlaku yang bersifat dan mengikat secara umum, maksudnya tidak mengidentifikasi individu-individu tertentu, sehingga berlaku bagi setiap subjek hukum yang memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai pola tingkah laku tersebut.¹⁴ Ada pendapat lain yang mengartikan peraturan perundang-undang adalah setiap keputusan yang tertulis oleh pejabat yang berwenang dalam kekuasaan legislatif berdasarkan wewenang atribusi atau

¹⁴ Yuliandri, 2009, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik (Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan)*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 25-26

delegasi maupun wewenang eksekutif semata-mata berdasarkan wewenang delegasi yang materi muatannya berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum.¹⁵ Soehino dalam Mahendra Putra Kurnia mengemukakan bahwa: yang dimaksud dengan istilah perundang-undangan adalah sebagai berikut:¹⁶

1. Pertama, proses atau cara pembentukan peraturan perundang-undangan negara, dari jenis dan tingkat tertinggi yaitu undang-undang, sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan.
2. Kedua, berarti keseluruhan produk perundang-undangan tersebut.

Pada kenyataannya, terdapat juga peraturan perundang-undangan seperti undang-undang yang berlaku untuk kelompok orang-orang tertentu, objek tertentu, daerah dan waktu tertentu. Dengan demikian mengikat secara umum pada saat ini sekedar menunjukkan tidak menentukan secara konkrit (nyata) identitas individu atau obyeknya. Menurut S. J. Fockema Andrea dalam bukunya "*Rechtsgeleerd handwoordanboek*," perundang-undangan atau *legislation/ wetgeving/ gezetgebung* mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu: "Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/ proses membentuk peraturan-peraturan Negara baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah; perundang-undangan adalah segala peraturan-peraturan

¹⁵ Hamsazah Halim dan Kemal Redindo Syuhrul Putera, 2009, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis Disertai Manual) Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, Kencana, Jakarta, hlm 57

¹⁶ Mahandra Putra Kurnia, dkk, 2010, *Pedoman Naskah Akademik Perda pasitipatif*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, hlm 7

Negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah”.¹⁷ Bagir Manan mengemukakan bahwa Peraturan daerah dan Keputusan kepala daerah yang bersifat mengatur adalah peraturan perundang-undangan tingkat daerah, meskipun nama “Peraturan Daerah” dan “Keputusan Kepala Daerah” tidak tercantum dalam UUD 1945, tetapi nama-nama tersebut adalah salah satu perwujudan sistem desentralisasi yang dianut UUD 1945. Pasal 18 UUD 1945 menghendaki ada kesatuan-kesatuan pemerintah teritorial lebih rendah dari pemerintah pusat yang mandiri, berhak mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahannya sendiri. Kewenangan mengatur mengandung isi bahwa daerah-daerah yang bersangkutan berhak membuat keputusan hukum antara lain berupa peraturan perundang-undangan yang kemudian diberi nama “Peraturan Daerah” dan “Keputusan Kepala Daerah”.¹⁸ Peraturan perundang-undangan adalah hukum positif tertulis yang dibuat, ditetapkan atau dibentuk pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang menurut atau berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tertentu dalam bentuk tertulis yang berisi aturan tingkah laku yang berlaku atau mengikat secara umum.¹⁹

Pendapat lain pula dikemukakan T. Koopmans bahwa tujuan pembentukan undang-undang bukan lagi menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah mengendap dalam

¹⁷ Yuliandri, *op cit*, hlm 26

¹⁸ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* (Edisi Revisi), Alumni, Bandung, hlm 112-113

¹⁹ Bagir Manan, 2009, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, hlm 7

masyarakat, melainkan menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat.²⁰ Dari sekian penjelasan diatas dengan jelas kita telah mengetahui bahwa undang-undang adalah alat terpenting dalam mengatur konsep berbangsa dan bernegara. Bagir Manan mengatakan bahwa:

- a) Tidak ada lapangan kehidupan dan kegiatan kenegaraan, pemerintahan, masyarakat, dan individu yang tidak dapat diatur oleh undang-undang, kecuali menyangkut materi muatan yang seharusnya diatur oleh UUD atau sesuatu yang oleh undang-undang didelegasikan pengaturannya dalam bentuk peraturan lainnya secara khusus.
- b) Sungguhpun demikian, tidak berarti undang-undang tidak dapat mengatur materi muatan yang diatur oleh UUD, sebab menurut praktiknya banyak undang-undang organik yang ternyata mengatur substansi yang seharusnya diatur oleh Undang-Undang Dasar.²¹

c. Teori Kedaulatan

Kata kedaulatan merupakan terjemahan dari *sovereignty* (bahasa Inggris), *souverainete* (bahasa Prancis), *Sovranus* (bahasa Italia), *souvereiniteit*, (bahasa Belanda), *superanus* (bahasa Latin), yang berarti supremasi/di atas dan menguasai segala-galanya.²² Secara etimologi kata kedaulatan berarti superioritas belaka, tetapi ketika diterapkan pada negara, kata tersebut berarti superioritas dalam arti khusus, yaitu

²⁰ Maria Farida Indrati Soeprato, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan (Dasar-Dasar dan Pembentukannya)*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm 2

²¹ Bagir Manan, *Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-undangan, Op Cit*, hlm 25

²² F. Isjwara, 1966, *Pengantar Ilmu Politik*, Bina Cipta, Bandung, hlm 93

superioritas yang mengisyaratkan adanya kekuasaan untuk membuat hukum (*law making power*).²³ Paling ekstrim dalam perkembangan historis kedaulatan ini adalah dimana dimaksudkan secara sederhana untuk menunjuk pada “kekuasaan tertinggi”.²⁴

Grotius mengatakan kekuasaan tertinggi untuk memerintah ini dinamakan kedaulatan. Kedaulatan dipegang oleh orang yang tidak tunduk pada kekuasaan orang lain, sehingga tidak dapat diganggu gugat oleh kemauan manusia.²⁵ Lebih lanjut Jean Bodin (1675) dalam buku *Six Lives de la Republique* mengemukakan bahwa kedaulatan adalah kekuasaan yang mengatasi warga negara dan anak buah, melahan mengatasi undang-undang, atau dengan kalimat lain, dikatakan bodin bahwa kedaulatan adalah kekuasaan yang penuh dan langgeng kepunyaan satu Republik.²⁶

Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum yang ditulis Sudarsono mengartikan kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi atas pemerintahan negara, daerah dan sebagainya.²⁷ Sedangkan Jimly Asshiddiqie mendefenisikan kedaulatan sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.²⁸

²³ C.F. Strong, 2004, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Nusamedia, Bandung, 2006, hlm 9

²⁴ Hendra Nurtjahjo, 2006, *Filsafat Demokrasi*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm 9

²⁵ Arief Budiman, 2002, *Teori Negara, Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm 12

²⁶ Moh. Mahfud MD, 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 104

²⁷ Sudarsono, 2005, *Kamus Bahasa Indonesia Edisi ketiga*, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Balai Pustaka, Jakarta, hlm 240

²⁸ Jimly Asshiddiqie, op cit, hlm.9

Munculnya teori tentang kedaulatan tidak terlepas dari masalah dan pertanyaan yang muncul terkait:²⁹

- (1) Darimanakah sumber kekuasaan yang ada dalam negara itu?
- (2) Siapakah yang memiliki dan memegang kedaulatan tersebut dalam sebuah negara?

Orang pertama yang dianggap membahas persoalan kedaulatan adalah Jean Bodin (1530-1595), seorang ahli negara kebangsaan Prancis.³⁰ Bodin dinilai sebagai peletak dasar filosofis dari pengertian kedaulatan yang bersifat absolut.³¹ Bodin pula yang menggunakan istilah kedaulatan itu dalam hubungannya dengan negara, yaitu sebagai ciri negara, sebagai atribut negara yang membedakan dari persekutuan-persekutuan lainnya.³² Baginya kedaulatan merupakan hakekat dari sebuah negara. Kedaulatan merupakan essensialia setiap kesatuan politik yang disebut negara. Tanpa kedaulatan tidak ada negara.³³ Dengan demikian berdasarkan ajaran Bodin, hekekat kedaulatan bagi sebuah negara bersifat imperatif. Kedaulatan wajib ada sebagai syarat eksistensi negara. Kedaulatan sekaligus merupakan syarat konstitutif berdirinya negara.

Ajaran Bodin tentang kedaulatan dikembangkan oleh Jhon Austin (1790-1859), seorang ahli hukum berkebangsaan Inggris.³⁴ Austi

²⁹ Samuel P. Huntington, 1997, *Gelombang Demokrasi Ketiga*, Grafiti, Jakarta, hlm 5-6

³⁰ Samidjo, 1986, *Ilmu Negara*, CV. Armico, Bandung, hlm 143

³¹ *Ibid*, hlm 137

³² F. Isjwara, *op cit*, hlm 95

³³ *Ibid*

³⁴ Eddy Purnama, *op cit*, hlm 29

menekankan pendapatnya pada kemandirian politik suatu bangsa, dimana suatu bangsa memiliki kebebasan berdaulat.

Dalam perkembangannya, kedaulatan dibagi menjadi 2 macam, yaitu kedaulatan ke dalam (*interne souveriniteit*) dan kedaulatan ke luar (*external sovereignty*).³⁵ Secara internal, kedaulatan bermakna supremasi seseorang atau sekumpulan orang di dalam negara atas individu-individu atau perkumpulan individu dalam wilayah yuridiksinya. Kedaulatan ke dalam dipahami juga bahwa kekuasaan itu ditaati dan dapat memaksakan untuk ditaati oleh rakyatnya.³⁶ Sedangkan secara eksternal, berarti independensi mutlak satu negara sebagai suatu keseluruhan dalam hubungannya dengan negara-negara lainnya.³⁷ Kedaulatan keluar ini merupakan kekuasaan negara untuk mempertahankan diri terhadap serangan yang datang dari luar dan sanggup mengadakan hubungan dengan luar negeri.³⁸

2. Kerangka Konseptual

Adapun kerangka konseptual dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

(1) Optimalisasi

Optimalisasi adalah hasil yang dicapai sesuai dengan keinginan, jadi optimalisasi merupakan pencapaian hasil sesuai harapan secara efektif dan efisien. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia optimalisasi

³⁵ *Ibid*, hlm 30

³⁶ Samidjo, *op cit*, hlm 40

³⁷ C. F. Strong, *op cit*, hlm 8-9

³⁸ *Ibid*, hlm 10

berasal dari kata optimal yang berarti terbaik, tertinggi. Optimalisasi banyak juga diartikan sebagai ukuran dimana semua kebutuhan dapat dipenuhi dari kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan.³⁹

(2)Pembentukan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) arti kata pembentukan adalah proses, cara, perbuatan membentuk. Tentu dalam hal ini yang dimaksudkan adalah pembentukan peraturan daerah melalui hak inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

(3)Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 1 ayat (8) menjelaskan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

(4)Hak Inisiatif

Dalam Pasal 160 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dikatakan bahwa Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota mempunyai hak : mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Ini berarti bahwa Dewan

³⁹ Lukman Hakimi, <http://> Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Pengertian Optimalisasi*, web.id, diakses pada tanggal 10 Februari 2021

Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota memiliki hak inisiatif yaitu hak untuk mengajukan rancangan peraturan daerah.

(5) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 148 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah Kabupaten/Kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah Kabupaten/Kota. Sebagai bagian dari unsur pemerintahan daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota menjalankan tugas dan fungsi menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis sosiologis (*socio-legal approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan melalui peraturan perundang-undangan yang ada kemudian dihubungkan dengan fakta-fakta di lapangan atau dengan fakta masalah yang dirumuskan.⁴⁰

2. Jenis Data

Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Data Primer

⁴⁰ Soerjono Soekanto, *op cit*, hlm 12

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan dari sumber pertama.⁴¹ Data primer yang digunakan dalam penelitian ini meliputi hasil wawancara.

b. Data Sekunder

Data sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan dan sebagainya.⁴² Jadi data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah data yang diperoleh langsung dari Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Dharmasraya tentang Pembentukan Peraturan Daerah melalui hak inisitif.

3. Lokasi Penelitian

Untuk mempersempit ruang lingkup serta mempertajam permasalahan, penetapan lokasi penelitian merupakan hal yang sangat penting. Oleh karena itu, lokasi penelitian dipilih di Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Darmasraya.

4. Teknik Pengumpulan Data

Berdasarkan tujuan penelitian, maka teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah :

a. Studi Dokumen

⁴¹ Amirudin dan Zainal Asikin, 2016, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 31

⁴² *Ibid*, hlm 32

Studi dokumen merupakan suatu teknik pengumpulan data dengan cara mempelajari dokumen untuk mendapatkan data atau informasi yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.⁴³

b. Wawancara

Wawancara merupakan pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam satu aspek tertentu. Wawancara adalah cara memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada yang diwawancarai.⁴⁴ Dengan tujuan untuk mendapatkan keterangan-keterangan, penjelasan, pendapat, fakta, bukti tentang sesuatu masalah atau suatu peristiwa. Adapun informan yang diwawancarai yaitu:

- 1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Dharmasraya;
- 2) Ketua Badan Pembentukan Peraturan Daerah (BAPEMPERDA) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Dharmasraya;
- 3) Kepala Bagian Perundang-Undangan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Dharmasraya.

5. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Teknik analisis data dari penelitian ini menggunakan metode analisis kualitatif. Analisis kualitatif adalah sifat data yang dikumpulkan hanya sedikit, bersifat monografis atau berwujud kasus-kasus sehingga tidak dapat

⁴³ Sugiyono, 2009, *Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*, Alfabeta, Bandung, hlm

⁴⁴ Suteki dan Galang Taufani, 2018, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pres, Jakarta, hlm 226

disusun kedalam struktur klasifikasi.⁴⁵ Prinsip pokok teknik analisis data kualitatif adalah mengolah dan menganalisa data yang terkumpul menjadi data yang sistemik, teratur, terstruktur dan mempunyai makna.

⁴⁵Amirudin dan Zainal Asikin, *op cit*, hlm 34