# PEMBUATAN PERATURAN DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 DALAM SISTEM PEMBUATAN PERUNDANGAN-UNDANGAN MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 PERSPEKTIF FIQH SIYASAH DUSTURIYAH

**TESIS**

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Syarat Memperoleh Gelar Magister
dalam Program Studi Hukum Tata Negara

**Oleh**
**MIRZA ELMY SAFIRA**
**NIM: F02216034**

**PASCASARJANA**
**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL**
**SURABAYA**

**2018**

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

| | |
|---|---|
| Nama | : Mirza Elmy Safira |
| NIM | : F02216034/S2 |
| Program | : Magister (S-2)/HTN |
| Institusi | : Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya |

dengan sungguh-sungguh menyatakan, bahwa **TESIS** ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian atau karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 15 Maret 2018

Saya yang menyatakan,

METERAI TEMPEL

Mirza Elmy Safira
NIM: F02216034/S2

**PERSETUJUAN**

Tesis Mirza Elmy Safira ini telah disetujui

pada tanggal 15 Maret 2018

Oleh

Pembimbing

Prof. Dr. Hj. Titik Triwulan Tutik, S.H., M.H.

## PENGESAHAN TIM PENGUJI

Tesis Mirza Elmy Safira telah diuji

Pada tanggal 05 April 2018

Tim Penguji:

1. Dr. Khoirul Yahya, M.Si (Ketua) .....
2. Dr. Hj. Sri Warjiyati, M.Hum (Penguji) .....
3. Prof. Dr.Hj. Titik Triwulan Tutik, S.H., M.H (Penguji) .....

Surabaya, 20 April 2018

Direktur,

Prof. Dr. H. Husein Aziz, M.Ag

NIP. 195601031985031002

**KEMENTERIAN AGAMA**
**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA**
**PERPUSTAKAAN**
Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : MIRZA . ELMY SAFIRA
NIM : F02216034
Fakultas/Jurusan : HUKUM TATA NEGARA
E-mail address : almahyra85@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :
☐ Skripsi ☑ Tesis ☐ Desertasi ☐ Lain-lain (.....)
yang berjudul :
PEMBUATAN PERATURAN DAERAH BERDASARKAN UNDANG - UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 DALAM SISTEM PEMBUATAN PERUNDANG - UNDANGAN MENURUT UNDANG - UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 PERSPEKTIF FIQH SIYASAH DUSTURSYAH
beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Ekslusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara ***fulltext*** untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya,

Penulis

( Mirza Elmy Safira )
*nama terang dan tanda tangan*

# ABSTRAK

## PEMBUATAN PERATURAN DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 DALAM SISTEM PEMBUATAN PERUNDANGAN-UNDANGAN MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 PERSPEKTIF FIQH SIYASAH DUSTURIYAH

Oleh: Mirza Elmy Safira

**Kata Kunci:** *Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah, Fiqh Siyasah Dusturiyah*

Pemerintahan Daerah dalam pembuatan peraturan daerah berdasarkan undang-undang nomor 23 tahun 2014 dalam sistem pembuatan perundangan-undangan menurut undang-undang nomor 12 tahun 2011 perspektif fiqh siyasah dusturiyah yang memiliki beberapa permasalahan, yaitu: bagaimanakah mekanisme pembuatan Peratuan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam system pembuatan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011? Bagaimanakah analisis fiqh siyasah dusturiyah dalam mekanisme pembuatan Peratuan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam system pembuatan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011?

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hokum normative atau doktrinal. Yang menggunakan dua pendekatan yakni: Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan sejarah (*historical apporach*), dan pendekatan perbandingan *(comparative approuch)*. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji secara mendalam berbagai peraturan yang mengatur tugas dan fungsi DPRD khususnya terkait fungsinya sebagai lembaga legislatif, yakni meliputi Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pendekatan historis digunakan dalam mengkaji pembentukan peraturan perundang-undangan yang dianut di Indonesia. Pendekatan perbandingan untuk menganalisis fiqh siyasah dusturiyah dalam mekanisme pembuatan Peratuan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Hasil dari penelitian ini menyimpulkan bahwa dalam menyusun peraturan daerah baru maka pemerintah daerah perlu mengkaji alur penyusunan peraturan daerah yang efektif dan efisien guna membangun daerah otonom sebagai pemerintahan yang baik, sebagai berikut mekanisme pembuatan perda menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu *pertama* identifikasi isu dan masalah; *kedua* identifikasi legal baseline atau landasan hukum, dan bagaimana peraturan daerah (Perda) baru dapat memecahkan masalah; *ketiga* penyusunan Naskah Akademik; *Keempat*, penulisan Rancangan Perda, *kelima* penyelenggaraan Konsultasi Publik, *keenam* pembahasan di DPRD, *ketujuh* pengesahan serta Pengundangan Perda. Relevansi mekanisme pembuatan Peratuan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dengan fiqh siyasah dusturiyah bahwa dalam kajian fiqh *siyasah dusturiyah* kekuasaan legislatif atau legislasi disebut dengan istilah *as-sultan at-tasri'iyah* yakni kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum.

Sesuai dengan kesimpulan yang ada, maka disarankan: perlu ada pemahaman yang benar tentang penyusunan perda yang bersumber dari syari'at ini, termasuk teknik penyusunan Perda secara umum, sehingga tidak menimbulkan salah pengertian dan dianggap keluar dari prinsip Negara Kesatuan Rapublik Indonesia. Lahirnya Perda-perda yang bersifat khusus di daerah-daerah termasuk Perda yang bersumber dari nilai-nilai syari'ah, seharusnya dipahami sebagai bentuk penghormatan terhadap keragaman daerah di Indonesia sebagai sebuah Negara yang plural, tentu dengan memperhatikan kekompakan hirarkis dengan perundang-undangan yang ada diatasnya.



digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL ……..…….....i
PERNYATAAN KEASLIAN …...…….....ii
PERSETUJUAN .....iii
PENGESAHAN TIM PENGUJI. .....iv
PEDOMAN TRANSLITERASI …….....v
MOTTO .....vi
ABSTRAK..... …….....…….....vii
KATA PENGANTAR.....…….....……...viii
DAFTAR ISI …….…….....xi

Bab I: Pendahuluan.....1
A. Latar Belakang Masalah.....1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah.....6
C. Rumusan Masalah.....7
D. Tujuan Penelitian.....8
E. Kegunaan Penelitian..... .8
F. Kerangka Teori..... .9
G. Kajian Pustaka…….....17
H. Metode Penelitian.....19
I. Sistematika Pembahasan.....22

Bab II: Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan.....24
A. Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Hukum di Indonesia.....24
1. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.....24
2. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan (berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 1950…….…….….....25
3. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan (berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966).....26
4. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan (berdasarkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000)……..……...……..…28



digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

5. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan (berdasarkan UU Nomor 10 Tahun 2004…….....…….....31
6. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan (berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011……....……..…….....33
B. Kedudukan dan Fungsi Lembaga Pemerintahan Daerah dalam Pembuatan Peraturan Daerah.....35
1. Gubernur bersama DPRD Tingkat 1.....35
2. Bupati/Walikota bersama DPRD Tingkat 2.....38
C. Pembentukan Peraturan Daerah dalam Sistem Hukum di Indonesia.....41
1. Pembentukan Peraturan Daerah menurut UUD 1945.....41
2. Pembentukan Peraturan Daerah pada Masa Orde Lama (1959-1965).....44
3. Pembentukan Peraturan Daerah pada Masa Orde Baru (1965-1998).....46
4. Pembentukan Peraturan Daerah pada Masa Reformasi (1998-Sekarang).....46
D. Pembuatan Peraturan Perundangan-Undangan dalam Islam.....52
1. Fiqh Siyasah Dusturiyah dalam Pembuatan Perundang-Undangan.....52
a. Pengertian Fiqh Siyasah Dusturiyah.....52
b. Ruang Lingkup Siyasah Dusturiyah.....53
2. Sistem Pembuatan Peraturan Perundangan-Undangan menurut Imam Al-Maududi .....56
a. Al-Sulthah Al-Tasyri'iyah.....56
b. Al-Hallwaal'aqd.....58
3. Pembuatan Peraturan Daerah pada Masa Pemerintahan Islam.....61
a. Masa Pemerintahan Rasulullah SAW.....61
b. Masa Pemerintahan Khulafa'u ar-Rasyidin.....64
c. Masa Pemerintahan Dinasti Bani Umayyah.....73
d. Masa Pemerintahan Dinasti Bani Abbasiyah.....77



digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Bab III: PembuatanPeraturan Daerah berdasarkanUndang-UndangNomor 23 Tahun 2014 dalamsistemPembuatanPerundang-UndanganmenurutUndang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.....81
A. KedudukanPemerintahan Daerah dalamPembuatanPeraturan Daerah….....81
1. Peraturan Daerah……..…....81
2. MekanismePembuatanPeraturan Daerah…….....84
3. PembuatanPeraturan Daerah berdasarkanUndang-UndangNomor 23 Tahun 2014 tentangPemerintahan Daerah.....90
B. PembuatanPeraturan Daerah menurutUndang-UndangNomor 12 Tahun 2011 tentangPeraturanPerundang-Undangan.....99

Bab IV: Pembuatan Peraturan Daerah di Indonesia Perspektif Fiqh Siyasah Dusturiyah…….114
A. Analisis Mekanisme Pembuatan Peraturan Daerah berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 dalam Sistem Pembuatan Perundang-Undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.....114
1. Kedudukan Pemerintah Daerah dalam Pembuatan Peraturan Daerah Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 …….....……..114
2. Tahapan Mekanisme Pembuatan Peraturan Daerah….....……..…..118
B. Analisis Fiqh Siyasah Dusturiyah terhadap Mekanisme Pembuatan Peratuan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.....124
1. Kedudukan Pemerintah Daerah dalam Pembuatan Peraturan Daerah Perspektif Fiqh Siyasah Dusturiyah.....124
2. Aturan Hukum atau Undang-Undang dalam Fiqh Siyasah Dusturiyah…….……...130
a. Pengertian Qanun.....130
b. Syarat Materiil Qanun.....133

Bab V:Penutup.....135
A. Kesimpulan.....135
B. Saran…….....136



digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

# BAB I

# PENDAHULUAN

## A. LATAR BELAKANG

Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) pada dasarnya menganut dua pola pembagian kekuasaan negara, yaitu pembagian kekuasaan negara secara horizontal dan vertikal. Pembagian kekuasaan secara horizontal adalah pembagian kekuasaan negara kepada organ negara yang dalam ketatanegaraan kita sebut lembaga negara. Pembagian kekuasaan negara secara vertikal adalah pembagian kekuasaan negara antara pemerintah dan pemerintah Daerah.

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, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu memiliki pemerintahan daerah, yang sudah diatur oleh undang-undang. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, serta pemerintahan daerah provinsi, kabupaten maupun kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum dan kepala daerah dipilih secara demokratis[1].

Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih mengatakan:

> "Negara Kesatuan apabila Kekuasaan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan Pemerintah Pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam Negara, dan tidak ada saingan dari badan legislatif Pusat dalam membentuk Undang-Undang. Kekuasaan pemerintah yang di daerah bersifat *derivatif* (tidak langsung) dan

[1]Ketetapan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 tentang Pemerintahan Daerah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sering dalam bentuk otonom yang luas dengan demikian tidak dikenal adanya badan legislatif Pusat dan Daerah yang sederajat, melainkan sebaliknya".[2]

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat atau Kepala Wilayah, Kepala Instansi, vertikal tingkat atasannya kepada pejabat-pejabatnya di daerah.Desentralisasi adalah dimana kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah)[3]

Pemerintah Daerah dalam rangka desentralisasi sering diserahi tugas *serta tantra* (medebewind) yaitu tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Pusat atau Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menegaskan.[4]

Prinsip pendiri negara atas bentuk negara kesatuan, membawa konsekuensi bahwa Indonesia tidak mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat staat juga, pemerintah (pusat) adalah satu satunya pemegang kekuasaan pemerintahan. Pada Pasal 18 ayat 2 menjelaskan bahwa masing-masing satuan pemerintahan daerah tersebut selanjutnya mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri menurut asas otonomi dan tugas pembantuan perubahan kedua UUD 1945.[5]

---

[2]Moh. Kusnardi & Bintan R. Siragih, *Ilmu Negara*, Cetakanketujuh, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2008), 207

[3] Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006), 94-95

[4]Ibid., 208

[5]Titik Triwulan Tutik, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia.*, 197

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Awal pemerintahan daerah dalam mengurus urusan pemerintahannya diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah bahwa pelakasanaan fungsi legislatif merujuk pada ketentuan pasal 13 yang berbunyi: *"Pemerintahan Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah"*[6], dengan demikian bahwa kedudukan kepala daerah dan DPRD sejajar dalam fungsinya sebagai pengemban dan pelaksana tugas pemerintahan daerah, dan dalam pembuatan peraturan daerah kepala daerah dengan persetujuan DPRD menetapkan peraturan daerah[7].

Menimbang bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah tidak sesuai lagi dengan prinsip penyelenggaraan otonomi daerah dan perkembangan maka diganti dengan keadaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa, pemerintahan daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah sedangkan DPRD menjadi badan legislatif daerah. Salah satunya DPRD memiliki tugas dan wewenang yaitu membentuk peraturan daerah dan menetapkan anggaran bersama gubernur, bupati, atau walikota.

Kemudian terbentuk kembali undang-undang baru tentang Pemerintahan Daerah yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 untuk meningkatkan efesiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Disini menjelaskan bahwa pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan

[6]Ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
[7]Ibid., 30

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya. Pemerintah daerah yng dimaksud yaitu termasuk gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah, serta DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan, dalam pembuatan peraturan daerah menjadi tugas dan wewenang DPRD yang akan dibahas dengan kepala daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, Tugas dan wewenang DPRD sebagai berikut: membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama, membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah, melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah.

Undang-Undang yang mengatur pemerintahan daerah terbaru berlaku hingga saat ini yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Mengingat dalam Undang-Undang terbaru ini bahwa fungsi DPRD tidak lagi sebagai fungsi legislasi melainkan membentuk peraturan daerah, anggaran, dan pengawasan, maka dari dibentuknya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 hingga Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terdapat adanya persamaan dan perbedaan dalam fungsi, tugas dan wewenang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DPRD dalam menjalakan urusan pemerintahannya khususnya dalam mekanisme pembuatan peraturan daerah.

Dalam kajian fiqh siyasah dusturiyah *al-sulthah al-tasyri'iyah* adalah salah satu kajian fiqh dusturiyah tentang pembuatan peraturan daerah, legislasi atau kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Menurut Islam, tidak seorang pun berhak menetapkan hukum yang akan diberlakukan bagi umat Islam. Hanya Allah SWT yang berhak membuat suatu hukum pada awal diciptakan bumi ini.

Akan tetapi, dalam wacana fiqh siyasah, istilah kekuasaan legislatif yaitu *as-sulthah at-tasyri'iyah* yang digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, dan lembaga eksekutif (*as-sulthah at-tanfidhiyah),* dan kekuasaan yudikatif *(as-sulthah al-qadhaiyah).*Dalam konteks ini, kekuasaan legislatif*(as-sulthah at-tasyri'iyah)* berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam shari'at Islam. Dengan demikian unsur-unsur legislasi dalam Islam meliputi: pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat islam, masyarakat Islam yang akan melaksanakannya, isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat Islam.

Jadi, dalam *as-sulthah at-tasyri'iyah* pemerintah menjalankan tugas siyasah shar'iyahnya untuk membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

di dalam masyarakat Islam demi kemaslahatan umat islam, sesuai dengan ajaran Islam.[8]

Ada beberapa perbedaan dan pengkhususan sebenarnya dalam pembagian kekuasaan, telah terdapat dalam pemerintah Islam jauh sebelum pemikir-pemikir Barat merumuskan teori tentang mereka tentang Trias Politika. Ketiga kekuasaan ini kekuasaan kekuasaan *tanfidhiyah* (eksekutif), *tashri'iyah* (legislatif), dan kekuasaan *qadla'iyah* (yudikatif) telah berjalan sejak zaman Nabi Muhammad SAW di Madinah. Sebagai kepala negara, Nabi memberi tugas-tugas tersebut kepada para sahabat yang mampu dan menguasai bidang-bidangnya, meskipun secara umum semuanya bermuara kepada Nabi juga. Dalam perkembangan selanjutnya, pelaksanaan tugas-tugas tersebut pun berkembang dan berbeda-beda sesuai dengan perbedaan masa dan tempat.

Bertitik tolak dari uraian-uraian dan berdasarkan permasalahan-permasalahan di atas, penulis merasa tertarik untuk membahas dan menelitinya dengan mengambil judul "Pembuatan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Dalam Sistem Pembuatan Perundangan-Undangan Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Perspektif Fiqh Siyasah Dusturiyah".

## B. Identifikasi dan Batasan Masalah

Sesuai dengan latar belakang masalah yang telah dipaparkan sebelumnya, dapat ditarik beberapa masalah yang timbul diantaranya

[8]Dr. Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam Cet-2*, (Jakarta: Kencana, 2016), 187-188

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ialah*pertama*, peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi/kabupaten atau kotaagar eksekutif dapat menjalankan tugasnya dengan baik. *Kedua* dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur tentang fungsi dan peran DPRD terbaru dalam merancang sebuah peraturan daerah,*ketiga* pembuatan peraturan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 menurut pembuatan perundangan-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011,*keempat*dalam kajian fiqh siyasah dusturiyahkekuasaanlegilasi disebut dengan istilah *as-sulthah al-tasri'iyah*, yang mana dalam sejarahnya kekuasaantersebut dilaksanakan oleh lembaga *ahlul hall wal 'aqd.*

Mengingat begitu banyak permasalahan yang penulis singgung dalam identifikasi masalah, maka dalam penelitian ini penulis membatasi padamekanisme pembuatan peraturan daerah yang diatur dalam undang-undang nomor 23 Tahun 2014, kemudian hasilnya ditinjau dari perspektif *fiqh siyasah dusturiyah.*

## C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah dipaparkan di atas, maka dapat dirumuskan beberapa masalah, sebagai berikut :

1. Bagaimanakah mekanisme pembuatan Peratuan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam sistem pembuatan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011?
2. Bagaimanakah analisis fiqh siyasah dusturiyah dalam mekanisme pembuatan Peratuan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2014 dalam sistem pembuatan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011?

## D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah serta rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini ialah:

1. Untuk mengkajimekanisme pembuatan Peratuan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.
2. Untuk menganalisarelevansi mekanisme pembuatan Peratuan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dengan fiqh siyasah dusturiyah

## E. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis dan praktis, yaitu :

1. Secara Teoritis:

   Manfaat teoritis yang diharapkan dari hasil penelitian ini ialah memberikan kontribuksi pemikiran dalam mengoptimalkan peran dan fungsi DPRD Provinsi/kabupaten atau kota dalam membuat peraturan daerah. Penelitian ini juga diharapkan menjadi bahan kajian bagi pihak-pihak yang membutuhkan dalam bidang Hukum Tata Negara (*siyasah*), dan nantinya hasil penelitian ini sangat bergunan dalam menambah wawasan keilmuan dan diskusi ilmiah pada perguruan tinggi khusunya di program Hukum Tata Negara (*siyasah*) Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Secara Praktis:

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan dan sumbangan pemikiran terhadap Pemerintah, DPR dan atau pihak terkait, untuk dapat mengoptimalkanfungsi, peran, dan kewenangan DPRDdalam mekanisme pembuatan peraturan daerah provinsi, kabupaten/kota di Indonesia.

## F. Kerangka Teori

### 1. Teori Fiqh Siyasah Dusturiyah

Fiqh siyasah dusturiyahsecara konseptual teori yang dipergunakan sebagai pisau analisis dalam penelitian tesis ini dan dapat dijadikan acuan dalam pembahasan. Kata Fiqh berasal dari *faqaha-yafqahu-fiqhan.*Secara bahasa pengertian fiqh adalah "paham yang mendalam".Imam al-Tirmidzi, seperti dikutip Amir Syarifuddin, menyebut "fiqh tentang sesuatu" berarti mengetahui batinnya sampai kedalamannya. Berbeda dengan ilmu yang sudah berbentuk pasti *(qat'i),* fiqh merupakan "ilmu" tentang hukum yang tidak pasti *(zanni).*Menurut istilah, fiqh adalah:

العلم بالأحكام الشرعية العلمية المستنبطة من أدلّتها التفصلية

Objek kajian fiqh siyasahyang utama adalah tentang hubungan antara pemerintah dan rakyatnya dalam upaya menciptakan keejahteraan dan kemaslahatan bersama.[9]

Siyasah dusturiyah adalah bagian fiqh yang membahas masalah perundang-undangan Negara. Dalam bab ini membahas tentang konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar Negara dan sejarah lahirnya

[9]Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam Cet-2,* 17

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

perundang-undangan dalam suatu Negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Di samping itu, kajian ini juga membahas konsep Negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga Negara serta hak-hak warga Negara yang wajib dilindungi.

Dalam wacana fiqh siyasah, istilah *al-sulthah at-tashri'iyah* digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, disamping kekuasaan eksekutif (*al-sulthah at-tanfidhiyah)*, dan kekuasaan yudikatif *(as-sulthah al-qadhaiyah).*Dalam konteks ini, kekuasaan legislatif*(as-sulthah at-tashri'iyah)* berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syari'at Islam. Dengan demikian unsur-unsur legislasi dalam Islam meliputi:

a. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat islam;
b. Masyarakat Islam yang akan melaksanakannya;
c. Isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat Islam.

Jadi, dengan kata lain, dalam *as-sulthah at-tashri'iyah* pemerintah melakukan tugas siyasah shar'iyahnya untuk membentuk suatu hukum yang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

akan diberlakukan di dalam masyarakat Islam demi kemaslahatan umat islam, sesuai dengan semangat ajaran Islam.[10]

Sebenarnya pembagian kekuasaan, dengan beberapa kekhususan dan perbedaan, telah terdapat dalam pemerintah Islam jauh sebelum pemikir-pemikir Barat merumuskan teori tentang mereka tentang *Trias Politika.* Ketiga kekuasaan ini kekuasaan *tashri'iyah* (legislatif), kekuasaan *tanfidhiyah* (eksekutif), kekuasaan *qada'iyah* (yudikatif) telah berjalan sejak zaman Nabi Muhammad SAW di Madinah. Sebagai kepala negara, Nabi memberi tugas-tugas tersebut kepada para sahabat yang mampu dan menguasai bidang-bidangnya, meskipun secara umum semuanya bermuara kepada Nabi juga. Dalam perkembangan selanjutnya, pelaksanaan tugas-tugas tersebut pun berkembang dan berbeda-beda sesuai dengan perbedaan masa dan tempat.

Kekuasaan yang terpenting dalam pemerintahan Islam adalah kekuasaan legislatif, karena ketentuan dan ketetapan yang dikeluarkan lembaga legislatif ini akan dilaksanakan secara efektif oleh lembaga eksekutif dan dipertahankan oleh lembaga yudikatif atau peradilan. Orang-orang yang menduduki lembaga legislatif ini terdiri dari para mujtahid dan ahli fatwa (*mufti*) serta para pakar dalam berbagai bidang. Karena dalam menetapkan syari'at sebenarnya hanyalah wewenang Allah, maka wewenang dan tugas lembaga legislatif hanya sebatas menggali dan memahami sumber-sumber syariat Islam, yaitu Al-Qur'an dan Sunnah nabi,

[10]Ibid., 187-188

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dan menjelaskan hukum-hukum yang terkandung didalamnya. Undang-Undang dan peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif harus mengikuti ketentuan-ketentuan kedua sumber syariat Islam tersebut. Maka dari itu, dalam hal ini terdapat dua fungsi lembaga legislatif. *Pertama*, dalam hal-hal yang ketentuannya sudah terdapat di dalam nash Al-Qur'an dan Sunnah, undang-undang yang dikeluarkan oleh *as-sulthah at-tashri'iyah* adalah undang-undang Ilahiyah yang disyariatkanNya dalam Al-Qur'an dan dijelaskan oleh Nabi SAW dalam hadist. Namun hal ini sangat sedikit, karena pada prinsipnya kedua sumber ajaran Islam tersebut banyak berbicara masalah-masalah yang global dan sedikit sekali menjelaskan suatu permasalahan secara terperinci. Sementara perkembangan masyarakat begitu cepat dan kompleks sehingga membutuhkan jawaban yang tepat untuk mengantisipasinya.

Maka dari itu, kekuasaan legislatif menjalankan fungsi keduanya yaitu melakukan penalaran kreatif (ijtihad) terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh nash. Di sinilah pentingnya as-sulthah at-tashri'iyah tersebut diisi oleh para mujtahid dan ahli fatwa sebagimana yang telah dijelaskan diatas. Mereka melakukan ijtihad untuk menetapkan hukumnya dengan jalan *qiyas* (analogi). Mereka berusaha mencari *'illat* atau sebabhukum yang ada dalam permasalahan yang timbul dan menyesuaikannya dengan ketentuan yang terdapat pada nas. Di samping harus merujuk kepada nas, ijtihad anggota legislatif harus mengacu pada prinsip *jalb al-masalih wa dar'u al-mafasid* (mengambil

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

maslahat dan menolak kemudaratan). Ijtihad mereka perlu mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat, agar hasil peraturan yang akan diundangkan itu sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak memberatkan mereka.[11]

**2. Teori Perundang-Undangan**

Indonesia telah mengalami perubahan pembentukan perundang-undangan selama empat periode.Teori perundang-undangan (gesetzgebungtheorie), yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian (begripsvorming dan begripsverheldering), dan bersifat kognitif (erklarungsorientiert)[12].Dalam perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan Negara, baik di tingkat Pusat, maupun daerah.

Menurut Bagir Manan, pengertian peraturan perundang-undangan yaitu: setiap keputusan yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang sifatnya mengikat umum, merupakan aturan yang berkenaan tentang tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan, meruapakn peraturan yang memiliki cirri-ciri umum abstrak atau abstrak umum, artinya tidak mengatur atau ditunjukan pada obyek, perstiwa atau gejala konkret tertentu[13].

---

[11]Ibid., 188-189

[12] Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 10

[13] Bagir Manan, *"Ketentuan-ketentuan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembangunan Hukum Nasional"*, (Jakarta: LPND, 1994), 1-3

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam mekanisme pembetukan peraturan perundang-undangan yaitu dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.

Pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembatuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam system dan Prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

Pemerintahan Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah dan pemerintahan daerah lainnya (Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Pemerintahan Daerah).Pemerintahan daerah kabupaten/kota terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota (Pasal 3 ayat (1-b) Undang-Undang Pemerintahan Daerah).

Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Pemerintah Daerah mengundangkan, bahwa pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah, dan perangkat daerah. Kepala Daerah untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut wali kota.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pemerintahan Daerah telah memberi kedudukan DPRD yang sejajar dan menjadi mitra pemerintahan daerah tetapi pada kenyataannya posisi DPRD sangat kuat karena mengawasi, menilai dan meminta pertanggungjawaban pemerintah daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengatur tentang tugas dan wewenang DPRDtentang Pemerintahan Daerah telah terpisah jelas dalam pemerintah daerah sehingga DPRD diharapkan dapat membawa tekad masyarakat, memperjuangkan tuntutan dan kepentingan masyarakat. Peran yang selama ini tunduk pada dominasi pihak eksekutif berubah menjadi pihak yang mengawasi pemerintah daerah.[14]

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, bahwa Pemerintah pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.Dewan Perwakilan

[14] Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah beserta berbagai peraturan pelaksanannya yang ditetapkan pada Tahun 1999 dan Tahun 2000

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.[15]

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, DPRD mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut: membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama, membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah, melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah.[16]

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 96 yaitu tentang fungsi DPRD provinsi yaitu membentuk Perda provinsi, anggaran dan pengawasan.

Dalam Pasal 96 ayat 1 huruf a tentang Fungsi DPRD dalam membentuk Perda Provinsi dilaksanakan dengan cara: membahas bersama gubernur dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Provinsi, mengajukan usul rancangan Perda Provinsi, menyusun program pembentukan Perda bersama gubernur[17].

---

[15]Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya

[16] Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah sampai sekarang

[17] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 96 tentang Fungsi DPRD dalam membentuk Perda Provinsi

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

## G. Kajian Pustaka

Adapun penelitian sebelumnya yang pernah diteliti oleh para peneliti antara lain:

1. Buku karya Marida Farida Indrati Soeprapto yang berjudul, *"Ilmu Perundang-Undangan"*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007). Buku ini mengetengahkan dasar-dasar dan pembentukan peraturan perundang-undangan, meliputi proses, teknik, bahasa, norma hukum, tata susunan (hierarki), jenis-jenis, fungsi, dan materi muatan yang harus dituangkan dalam suatu peraturan perundang-undangan
2. Buku karya Titik Triwulan Tutik yang berjudul, *"Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945"*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2017). Buku ini merupakan buku hukum tata Negara Indonesia terlengkap sesuai yang disesuaikan dengan kontruksi Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 (UUD 1945 setelah perubahan) itu sendiri yang meliputi semua aspek ketatanegaraan sebagaimana dimaksud. Aspek ketatanegaraan tersebut yang tidak saja dari segi hukum, politik, kelembagaan Negara, dan kewarganegaraan, sebagaimana substansi hukum tata Negara umumnya. Tetapi juga mengkaji tentang Negara kesejahteraan (walfare state) yang meliputi perekonomian, kesejahteraan sosial, agama, kebudayaan, keuangan, HAM, kewilayahan, pertahanan-keamanan Negara dan symbol kenegaraan yang sebelumnya belum ada yang mengkajinya.
3. Buku karya Muhammad Iqbal yang berjudul *"Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam"*, (Jakarta: Kencana, 2016). Buku ini penting bagi

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pengembangan ilmu keislaman, khususnya ketatanegaraan dalam Islam, Substansi penting penulisan buku ini mengelaborasi sketsa historis praktik dan pemikiran ketatanegaraan yang pernah berkembang dalam sejarah Islam. Kajian ini diawali dengan penelusuran terhadap sistem pemerintahan yang pernah dipraktikan oleh umat Islam sepanjang sejarah, sejak masa Nabi Muhammad SAW hingga Turki Usmani pada abad ke-20.Selanjutnya pembahasan diarahkan pada teori dan konsep penting dalam pemerintahan dan kenegaraan Islam.

4. Tesis Tahun 2009 karya Rudy Hendra, Fakultas ilmu hukum Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, Medan, dengan judul penelitian *"Pengujian Perda Oleh Lembaga Eksekutif dan Yudikatif*", Menurut penelitian tesis tersebut, Urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah pelaksanaannya diatur oleh Perda. Hal ini mengakibatkan Perda makin mempunyai kedudukan yang strategis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara atau dengan kata lain peran Perda dalam melaksanakan urusan pemerintahan menjadi sangat besar. Kedudukan yang strategis dari Perda dalam menjalankan urusan pemerintahan dapat menjadi baik jika pembentukan Perda tersebut dilakukan dengan baik dan menjadi bumerang jika dilakukan dengan tidak baik.
5. Disertasi Tahun 2008 karya Mirza Nasution, Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, dengan judul penelitian: *"Perubahan Pertanggungjawaban Gubernur Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan UUD 1945"*, Program menegaskan bahwa Perubahan yang sangat penting dari sistem pemerintahan daerah setelah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah dipisahkannya secara tegas antara institusi kepala daerah/wakil kepala daerah dengan DPRD. Jika dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 diatur bahwa yang disebut pemerintah daerah adalah Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dan DPRD sehingga DPRD dianggap sebagai lembaga eksekutif maka di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak demikian halnya. Undang-undang itu secara tegas menyebutkan bahwa di daerah dibentuk DPRD sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah yang terdiri dari kepala daerah/wakil kepala daerah beserta perangkat daerah.

## H. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif atau doktrinal[18].yang menggunakan dua pendekatan yakni : Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*),[19]pendekatan sejarah (*historical apporach*), dan pendekatan perbandingan.

Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji secara mendalam berbagai peraturan yang mengatur tugas dan fungsi DPRD khususnya terkait fungsinya sebagai lembaga legislatif, yakni meliputi

[18] Penelitian hukum normatif atau doktrinal menurut Terry Hutchinson sebagaimana yang dikutip Peter Mahmud Marzuki ialah penelitian yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara peraturan yang menjelaskan daerah kesulitan dan mungkin memprediksi pembangunan masa depan . Pater Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum,* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), 32.

[19]Pendekatan undang-undang (*statue apporach*), dilakukan dengan menelaaah semua peraturan perundang-undangan atau regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang ditangani. Pater Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum,* (Jakarta: kencana, 2005), 93

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pendekatan historis digunakan dalam mengkaji pembentukan peraturan perundang-undangan yang dianut di Indonesia, dan pendekatan perbandingan untuk menganalisis fiqh siyasah dusturiyah dalam mekanisme pembuatan Peratuan Daerahberdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam sistem pembuatan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Adapun jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, bahan sekunder dan bahan tersier.Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum maupun mempunyai kekuatan mengikat pihak-pihak yang berkepentingan yaitu berupa peraturan perundang-undangan yang mengikat dan ditetapkan oleh pihak berwenang.[20]Adapun bahan hukum yang digunakan adalah:Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap hukum primer meliputi: tesis hukum tata negara, disertasi hukum tatanegara, dan jurnal ataupun materi dari berbagai sumber buku yang menjelaskan mengenai kajian terhadap hukum tata negara Islam yang berkaitan dengan tema yang penulis bahas.

[20] Soedikni Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yongyakarta: Liberty, 1988), 19.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Bahan Hukum Tresier yaitu Bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan skunder yaitu dokumen yang berisi konsep-konsep dan keterangan yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, ensiklopedia dan lain-lain.[21]

**2. Sumber Data**

Sumber data mengenai pembuatan peraturan daerah:

a. Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945
b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Peraturan Perundang-Undangan.
c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan.
d. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah
e. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
f. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Peraturan Perundang-Undanganjo. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008
g. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah hingga sekarang
h. Keputusan Presiden No 44 Tahun 1999 tentang Tehnik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk

[21]*Ibid*, 64.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Rancangan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Keputusan Presiden

i. Tata tertib DPRD Provinsi atau Kabupaten/Kota

**3. Analisis Data**

Untuk menganalisis data yang diperoleh, penyusun mengunakan metode deskriftif analitis, yakni data yang sudah terkumpul dideskripsikan secara jelas sehingga mendapatkan gambaran secara menyeluruh terkait mekanisme pembuatan peraturan daerah ditinjau dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, untuk selanjutnya dilakukan analisis berdasarkan teori fikih *siyasah dusturiyah*,dengan menggunakan metode *deduktif* karena menganalisis melalui penalaran dari bentuk yang umum untuk mencapai suatu kesimpulan atau bentuk khusus.

**I. Sistematika Pembahasan**

Penelitian ini akan disajikan dalam lima bab, dan dalam memberikan gambaran yang sistematis dalam penelitian ini menggunakan sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab I merupakan Latar Belakang, Identifikasi Masalah Dan Batasan Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Teori, Kajian Pustaka, Metode Penelitian, Jenis Penelitian, Sumber Data, Teknik Pengumpulan Data, Analisis Data, Sistematika.

Bab II Merupakan Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan yang meliputi: Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Hukum di

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Indonesia, Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, Kedudukan dan Fungsi Lembaga Pemerintahan Daerah dalam Pembuatan Peraturan Daerah, Pembuatan Peraturan Daerahdalam Sistem Hukum di Indonesia, Pembuatan Peraturan Perundangan-Undangan dalam Islam, Fiqh Siyasah Dusturiyah dalam Pembuatan Perundang-Undangan,Sistem Pembuatan Peraturan Perundangan-Undangan menurut Imam Al-Maududi, Pembuatan Peraturan Daerah pada Masa Pemerintahan Islam.

Bab III merupakan Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam Sistem Pembuatan Perundang-Undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 meliputi: Kedudukan Pemerintahan Daerah dalam Pembuatan Peraturan Daerah, Pembuatan Peraturan Daerah dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan.

Bab IVmerupakan Pembuatan Peraturan Daerah di Indonesia Perspektif Fiqh Siyasah Dusturiyah meliputi: Analisis Mekanisme Pembuatan Peratuan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam Sistem Pembuata Perundang-Undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, AnalisisFiqh Siyasah Dusturiyah terhadap Mekanisme Pembuatan Peratuan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Bab V merupakan Penutup pada bab terakhir ini akan menyajikan kesimpulan dan saran.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

# BAB II

# PEMBUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

## A. Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Hukum di Indonesia

### 1. Hierarki Peraturan Perundangan-Undangan di Indonesia[22]

Permasalahan hierarki perundang-undangan tidak pernah diatur dengan tegas sejak lahirnya Negara Republik Indonesia dengan Proklamasi kemerdekaannya, sampai berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat, Undang-Undang Dasar Sementara 1950, Undang-Undang Dasar 1945, dan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Dasar 1945 pada periode pertama berlaku (antara bulan Agustus 1945 sampai dengan 1949), kemudian pada periode kedua berlaku (5 Juli 1959 sampai dengan 19 Oktober 1999), dan periode ketiga berlaku, yaitu sejak Perubahan Pertama UUD 1945 pada 19 Oktober 1999 sampai saat ini hanya menetapkan tiga jenis peraturan, yang disebut Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU), dan Peraturan Pemerintah, yang masig-masing dirumuskan dalam pasal-pasal berikut:

a. Pasal 5 ayat (1) sebelum perubahan UUD 1945:

Presiden memegang kekusaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, dan kemudian diubah menjadi pasal 20 sesudah perubahan UUD 1945:

1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

[22] Maria Farida Indriati, *Ilmu Perundang-Undangan I*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 69-70

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama .
3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

b. Pasal 22 ayat (1) sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945:

Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.

c. Pasal 5 ayat (2) sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945:

Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

2. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan (berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950)[23]

Hierarki peraturan perundang-undangan mulai dikenal sejak dibentuknya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 yaitu *Peraturan tentang*

[23] Ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan Perundang-Undangan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

*Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat,* yang ditetapkan pada tanggal 2 Februari 1950.

Dalam pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 dirumuskan sebagai berikut:

Pasal 1 Jenis peraturan-peraturan Pemerintah Pusat ialah:

a. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,
b. Peraturan Pemerintah,
c. Peraturan Menteri

Menurut rumusan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 tersebut, dapat disimpulkan bahwa Peraturan Menteri merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan, yang terletak dibawah Peraturan Pemerintah. Kedudukan Peraturan Menteri yang terletak di bawah Peraturan Pemerintah (dan bukan dibawah Keputusan Presiden) secara hierarkis dapat dipahami, oleh karena Undang-Undang Dasar Sementara 1950 menganut sistem parlementer, sehingga presiden hanya bertindak sebagai Kepala Negara dan tidak mempunyai kewenangan untuk membentuk keputusan yang bersifat mengatur.

3. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan (berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966)[24]

Dalam ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang *Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia*

[24] Ketetapan MPRS Nomor XX Tahun 1966 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

*dan Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia,* tidak disinggung hal-hal mengenai garis-garis besar tentang kebijakan Hukum Nasional, tetapi Ketetapan MPR ini menentukan antara lain mengenai*Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia, yaitu Pancasila* yang dirumuskan sebagai Sumber dari segala sumber Hukum, dan mengenai *Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.*

Dalam ketetapan MPRS tersebut diuraikan lebih lanjut dalam Lampiran I bahwa perwujudan sumber dari segala sumber hukum Republik Indonesia adalah:

a. Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945
b. Dekrit 5 Juli 1959
c. Undang-Undang Dasar Proklamasi
d. Surat Perintah 11 Maret 1966

Selain itu, dalam Lampiran II tentang 'Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 dirumuskan sebagai berikut: Bentuk-bentuk Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 ialah sebagai berikut:

a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945
b. Ketetapan MPR
c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
d. Peraturan Pemerintah
e. Keputusan Presiden

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

f. Peraturan Menteri

g. Instruksi MenteriDan lain lainnya.

Sesuai dengan sistem konstitusi seperti yang dijelaskan dalam penjelasan authentik Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia adalah bentuk perundangan yang tertinggi, yang menjadi dasar dan sumber bagi semua peraturan-peraturan bawahan dalam Negara.

Sesuai pula prinsip Negara Hukum, maka setiap peraturan perundangan harus bersumber dan berdasar dengan tegas pada peraturan perundangan yang berlaku, yang lebih tinggi tingkatnya.Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 juga mengakui adanya suatu sistem norma itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi dan diakui pula adanya norma tertinggi yang menjadi dasar dan sumber bagi norma-norma di bawahnya seperti *Grundnorm* dalam teorinya Hans Kelsen dan *Staatsfundamentalnorm* dalam teorinya Hans Nawiasky.

4. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan (berdasarkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000)[25]

Dalam konsiderans Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tetang *Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan* antara lain dirumuskan sebagai berikut:

[25] Ketetapan MPR Nomor III Tahun 2000 tantang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan sebagai pengganti Ketetapan MPRS Nomor XX Tahun 1966

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

a. Negara Kesatuan Republik Indonesia berlandaskan atas hukum dan perlu dipertegas bahwa sumber hukum yang merupakan pedoman bagi penyusunan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia.
b. Perwujudan supremasi hukum perlu adanya aturan hukum yag merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai dengan tata urutannya.
c. Dalam rangka memantapkan perwujudan otonomi daerah perlu menempatkan peraturan darah dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan beberapa alasan tersebut, dan berdasarkan Ptusan rapat Paripurna ke-9 tanggal 18 Agustus 2000 Sidang Tahunan Majelis MPR Nomor III/MPR/2000 tentang *Sumber Hukum danTata Urutan Peraturan Perundang-Undangan* sebagai pengganti Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang *MemorandumDPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang Republik Indonesia*.

Masalah hierarki peraturan perundang-undangan menurut Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 dirumuskan dalam pasal satu (1) bahwa: sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan, sumber hukum terdiri atas sumber hukum tertulis dan tidak tertulis, sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagiamana yang tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmad kebijaksanaan dalam

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia, dan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.Kemudian dijelaskan kembali pada pasal 2 bahwa, tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam aturan hukum dibawahnya.

Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah:

a. Undang-Undang Dasar 1945.
b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
c. Undang-Undang
d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU)
e. Peraturan Pemerintah
f. Keputusan Presiden
g. Peraturan Daerah

Peraturan tentang hierarki peraturan perundang-undangan dalam Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 tentang *Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan*, tidak dapat dilepaskan dengan keempat pasal diatas, oleh karena ketentuan dalam keempat pasal tersebut sangat erat kaitannya.Selain itu, berdasarka keempat pasal tersebut terdapat permasalahan yang sangat mendasar, sehingga memerlukan kajian dan pemahaman yang benar terhadap ketentuan yang dirumuskan didalamnya, dan praktek ketatanegaraan yang berlaku di Negara Republik Indonesia, khususnya dalam system perundang-undangan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

5. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan (bedasarakan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004)[26]

Setelah selesainya perubahan keempat Undang-Undang Dasar 1945 dan ditetapkannya MPR Nomor I/MPR/2003 tentang *Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002*, maka Dewan Perwakilan Rakyat mengajukan rancangan Undang-Undang tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Setelah melalui proses pembahasan, rancangan undang-undang tersebut kemudian disahkan dan diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, yang dinyatakan mulai berlaku pada tanggal 1 November 2004.

Dalam Undang-Undang tersebut dinyatakan pula tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7[27], yaitu dirumuskan sebagai berikut:

a. Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan adalah sebagai berikut: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah.

[26] Ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
[27] Ibid., 3

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

b. Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:
   1) Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama gubernur.
   2) Paraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota.
   3) Peraturan desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.
c. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan peraturan desa/peraturan yang setingkat diatur dengan peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan
d. Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
e. Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagimana dimaksud ayat (1).

Dalam penjelasan Pasal 7 dinyatakan bahwa ayat (1), ayat (2) huruf b dan huruf c, serta ayat (3) adalah “cukup jelas”, sedangkan ayat-ayat yang lainnya diberi penjelasan sebagai berikut:

Ayat (2) Huruf a: Termasuk dalam jenis Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Daerah Provinsi Nanggroe

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Aceh Darussalam dan Perdasus serta Perdasi yang berlaku di Provinsi Papua.

Ayat (4) Jenis Peraturan Perundang-Undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain, perturan yang dikeluarkan oleh Majelis Persmusyawatan Rakyat dan dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, kepala badan, lembaga atau komisi yang setingkat dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

6. Hierarki Peratutan Perundang-Undangan (berdasarkan Undang-Undang Nomor12 Tahun 2011)[28]

Pada tanggal 12 Agustus 2011, Pemerinah secara resmi mengundangan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan. Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi.

Sebagian besar substansi dari Undang-Undang ini berbeda dengan undang-undang No. 10 Tahun 2004 poin-poin perubahan tersebut antara lain sebagai berikut:

[28] Ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentuakan Peraturan Perundang-Undangan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

a. Penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-Undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar 1945.
b. Perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang-Undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya.
c. Pengaturan meanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
d. Pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
e. Pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan
f. Penambahan teknik penyusunan Naskah akademik dalam lampiran I Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan terdiri atas:

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
d. Peraturan Pemerintah
e. Peraturan Presiden

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

f. Peraturan Daerah Provinsi, dan

g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

B. Kedudukan dan Fungsi Lembaga Pemerintahan Daerah dalam Pembuatan Peraturan Daerah

1. Gubernur bersama DPRD Tingkat 1

Pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 pemerintah daerah adalah kepala daerah dan DPRD, yang mana kepala daerah adalah pejabat negara, dan Kepala Daerah tingkat I yaitu seorang gubernur kepala daerah dilantik secara langsung oleh Presiden, sedangkan Kepala Daerah tingkat II yaitu seorang bupati/walikotamadya dilantik oleh Menteri Dalam Negeri. Kedudukan, kedudukan keuangan, dan hak kepegawaian kepala daerah tingkat I dan II diatur dengan peraturan pemerintah, sedangkan kedudukan protokoler ketua, Wakil ketua, dan anggota dewan DPRD diatur dengan peraturan daerah[29]. Ketentuan pasal 13 yang berbunyi: *"Pemerintahan Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah"*[30], dengan demikian bahwa kedudukan kepala daerah dan DPRD sejajar dalam fungsinya sebagai pengemban dan pelaksana tugas pemerintahan daerah, dan dalam pembuatan peraturan daerah kepala daerah dengan persetujuan DPRD menetapkan peraturan daerah.

Pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjelaskan bahwa kedudukan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di Daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan pancasila dan sebagai Badan Legislatif Daerah yang berkedudukan sejajar menjadi

[29]Ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
[30]Ibid., 45

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mitra dari pemerintah daerah[31]. DPRD mempunyai tugas dan wewenang bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membentuk peraturan daerah beserta menetapkan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Sekaligus DPRD mempunyai hak mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah; mengajukan pernyataan pendapat, rancangan peraturan daerah. Sedangkan gubernur adalah seorang kepala daerah tingkat provinsi yang mana kedudukannya sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah. dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai kepala daerah, gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Provinsi.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang disahkan pada tanggal 15 Oktober 2004 oleh Presiden RI Ibu Megawati Soekarnoputri bahwa, kedudukan gubernur adalah sebagai kepala daerah tingkat provinsi yang tugas dan wewenangnya yaitu: memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD, mengajukan rancangan Perda, menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama, demikian perihal khusus dalam membuat peraturan daerah. Sedangkan DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah, dan DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan, serta DPRD mempunyai tugas dan wewenang yaitu: membentuk Perda yang dibahas dengan kepala

[31]Ketetapan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

daerah untuk mendapat persetujuan bersama, membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah, serta melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peratura perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah[32].

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,peran gubernur sebagai kepala daerah otonom dalam pasal 65 (1) dan sebagai wakil pemerintah pusat pasal 91 (2).[33] Pada pasal 65 kepala daerah mempunyai tugas:[34]memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat; menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD, menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, mengusulkan

[32]Ketetapan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
[33] Ibid., 59
[34] Ketetapan Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pengangkatan wakil kepala daerah; dan melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan DPRD tingkat 1 yaitu DPRD provinsi yang mana kedudukannya di pertegas dalam Pasal 95 UU Nomor 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa DPRD provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat Daerah provinsi yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi. Anggota DPRD provinsi adalah pejabat Daerah provinsi.[35]Dalam Pasal 96 UU Nomor 23 Tahun 2014 dipaparkan tentang fungsi DPRD Provinsi yaitu pembentukan Perda provinsi, anggaran, dan pengawasan. Fungsi pembentukan Perda Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) huruf a dilaksanakan dengan cara: membahas bersama gubernur dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Provinsi, mengajukan usul rancangan Perda Provinsi, dan menyusun program pembentukan Perda bersama gubernur.[36] Sehingga fungsi DPRD bukan lagi sebagai fungsi legislasi tetapi DPRD provinsi memiliki fungsi untuk membuat Perda provinsi.

2. Bupati/Walikota bersama DPRD tingkat 2.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan tentang tugas, wewenang, kewajiban Bupati. Tugas Bupati antara lain:[37]memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-

[35] Ketentuan Pasal 95 ayat 1&2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
[36] Ibid., 62
[37]Ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; danmelaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bupati berwenang dalam:

a. Mengajukan rancangan Perda,
b. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD,
c. Menetapkan Perkada yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD,
d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat,
e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bupati/walikota dalam membuat peraturan daerah penetapannya di setujui oleh DPRD tingkat 2, dalam Pasal 154 UU Nomor 23 Tahun 2014

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan tentang tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota antara lain[38]:

a. Membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/walikota,
b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kebupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota,
c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota,
d. Memilih bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan.
e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian,
f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah kebupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah,
g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota,
h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah/Kota.
i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah,
j. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

[38] Ketentuan Pasal 154 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dengan fungsi bupati/walikota bersama DPRD tingkat 2 dalam menyusun perda telah diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagai berikut[39]:

a. Rancangan Perda kabupaten/kota dapat diusulkan oleh DPRD Kabupaten/Kota atau Bupati/walikota, Gubernur.
b. Apabila rancangan diusulkan oleh DPRD Kabupaten/Kota maka proses penyusunan adalah:
   1) DPRD Kabupaten/Kota mengajukan rancangan Perda kepada Bupati/Walikota secara tertulis,
   2) DPRD Kabupaten/Walikota bersama Bupati/Walikota membahas rancangan perda Kabupaten/Kota,
   3) Apabila rancangan perda memperoleh persetujuan bersama, maka disahkan oleh Upati/Walikota menjadi Perda Kabupaten/Walikota.
c. Apabila rancangan diusulkan oleh Bupati/Walikota maka proses penyusunan adalah:
   1) Bupati/Walikota mengajukan rancangan Perda kepada DPRD Kabupaten/Kota secara tertulis,
   2) DPRD Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota membahas rancangan Perda Kabupaten/Kota.
   3) Apabila rancangan Perda memperoleh persetujuan bersama, maka disahkan oleh Bupati/Walikota menjadi Perda Kabupaten/Kota.

C. Pembentukan Peraturan Daerah dalam Sistem Hukum di Indonesia.

1. Pembentukan Peraturan Daerah menurut Undang-Undang Dasar 1945.

[39] Ketetapan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia Pemerintahan Daerah diatur dalam Pasal 18 bahwa[40]:

a. 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 dengan undang-undang.

b. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

c. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

d. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

e. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.

f. Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

---

[40] Ketetapan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia tentang Pemerintahan Daerah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

g. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18A menjelaskan bahwa[41]:

a. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengn memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

b. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Adapun ketentuan Pemerintahan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 menjelaskan bahwa[42]:

a. Daerah-daerah dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu:

   1) Daerah otonom (biasa),dan

   2) Daerah istimewa

b. Tiga tingkatan dalam setiap jenis daerah, yakni:

   1) provinsi, yang berada dibawah pengawasan presiden,

   2) kabupaten/kota besar, dibawah pengawasan provinsi dan

   3) desa/kota kecil, dibawah pengawasan kabupate/kota besar

[41] Ketetapan Pasal 18A Undang-Undang Dasar 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia tentang Pemerintahan Daerah

[42] Ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

c. Tiap daerah mempunyai dua macam kekuasaan, yaitu:

1) otonomi, ialah hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya,

2) medebewind (sementara), ialah hak menjalankan peraturan-peraturan dari Pemerintah Pusat atau Daerah tingkat atasan berdasarkan perintah pihak atasan itu.

2. Pembentukan Peraturan Daerah pada Masa Orde Lama (1959-1965).

Masa orde lama disebut juga Masa Demokrasi terpimpin yaitu sebuah sistem demokrasi dimana seluruh keputusan serta pemikiran berpusat pada pemimpin negara, yaitu Presiden Soekarno.Konsep sistem Demokrasi Terpimpin pertama kali diumumkan oleh Presiden Soekarno dalam pembukaan sidang konstituante pada tanggal 10 November 1956.

Pada masa ini pemerintahan daerah diatur dalam Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 menjelaskan bahwa[43]: pemerintahan Daerah Tingkat I dan II terdiri dari kepala daerah termasuk kepala daerah istimewa Yogyakarta (dibantu oleh Badan Pemerintahan Harian-BPH) dan DPRD, pengawasan dan pelaksanaan pemerintahan daerah berada dalam satu tangan yaitu Kepala Daerah. Kedudukan Kepala Daerah disini sangat kuat, karena ia tak hanya menjadi kepala eksekutif tetapi juga menjadi kepala legislatif, dalam menjalankan tugasnya Kepala Daerah dibantu oleh suatu Badan Pemerintah Harian (BPH).

[43]Ketentuan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kemudian pemerintahan daerah diatur oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 menyatakan bahwa[44], pembagian Negara Kesatuan RI dalam daerah-daerah dan tersusun dalam tiga tingkatan antara lain sebagai berikut:

a. provinsi dan/atau Kotapraja sebagai Daerah Tingkat I;

b. Kabupaten dan/atau Kotamadaya sebagai Daerah ingkat II;

c. Kecamatan dan/atau Kotapraja sebagai Daerah Tingkat III

Pada Masa Orde lama peraturan daerah dibuat oleh DPRD, yang diatur dalam Pasal 49 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menetapkan Peraturan-peraturan Daerah untuk kepentingan Daerah atau untuk melaksanakan peraturan-perundangan yang lebih tinggi tingkatannya yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Daerah[45].

Serta pada pasal 50 dijelaskan bahwa, peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan-perundangan yang lebih tinggi tingkatannya atau dengan kepentingan umum, peraturan daerah tidak boleh mengandung ketentuan-ketentuan yang mengatur soal-soal pokok yang telah diatur dalam peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya, peraturan daerah tidak boleh mengatur hal-hal yang termasuk urusan rumah tangga Daerah tingkat bawahan dalam wilayahnya, ketentuan-ketentuan dalam sesuatu Peraturan Daerah dengan sendirinya tidak berlaku lagi, bilamana hal-hal yang diatur dalam ketentuan-ketentuan dimaksud,

[44] Ketentuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965tentang Pemerintahan Daerah
[45]Ketentuan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kemudian diatur oleh peraturan-perundangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Mekanisme pembuatan peraturan daerah diatur pada pasal 54 yaitu, dengan Peraturan Pemerintah dapat diadakan ketentuan-ketentuan tentang bentuk Peraturan Daerah, peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan, yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus ditandatangani juga oleh Kepala Daerah, pengundangan peraturan-peraturan Daerah untuk mendapatkan kekuatan hukum dan mengikat, dilakukan menurut ketentuan dalam ayat (4) pasal ini.

3. Pembentukan Peraturan Daerah pada Masa Orde Baru (1965-1998).

Pemerintahan Orde Baru lahir secara situasional setelah peristiwa Gerakan 30 September 1956/ PKI.Pemerintahan daerah diatur dalam Pasal13 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah bahwa[46]: pemerintah daerah adalah kepala daerah dan DPRD dan dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah dibentuk sekretariat daerah dan dinas-dinas daerah.

Dalam mekanisme membuat sebuah peraturan daerah baru diatur dalam Pasal 38 yaitu kepala daerah dengan persetujuan DPRD menetapkan peraturan daerah.

4. Pembentukan Peraturan Daerah pada Masa Reformasi (1998- Sekarang).

Indonesia memasuki era baru sejak berakhirnya rezim Orde Baru pada pertengahan tahun 1998.Salah satu aspek yang mengalami perubahan adalah hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Momentum tersebut

[46]Ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dimulai dengan diluncurkannya Paket Undang-Undang Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang berimplikasi pada perubahan signifikan hubungan pusat-daerah, sehingga kabupaten/kota memperoleh limpahan hampir semua urusan pemerintahan yang sebelumnya berada di tangan pusat atau provinsi. Secara normatif, perubahan ini dipandang radikal dan revolusioner sehingga pemberlakuan Paket Undang-Undang Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ini dianggap sebagai awal perubahan sistem pemerintahan yang sentralistik ke desentralik[47].

Awalnya Pemerintahan Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa[48], Tata cara pembagian kewenangan:

a. Daerah menjalankan urusan pemerintahan luas kecuali urusan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat (teori residu)

b. Ditentukan kewenangan pangkal.

c. Kewenangan provinsi sempit.

Setelah ditimbang dengan keluarnya undang-undang baru tentang Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32

[47] Mudiyati Rahmatunnisa, *"Jalan Terjal Kebijakan Desentralisasi di Indonesia Pada Era Reformasi", Hukum,* Vol. 2 Nomor 3 (November-2015), 505

[48] Ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Tahun 2004 bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti.

Yang mana dalam Penetapan Presiden Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan Prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu[49]:

a. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupatendan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerimtahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa Prinsip-prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
b. Pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pmerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan serta menjalankan otonomi seluas-luasnya (kecuali urusan pemerintah)yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan,pemberdayaan, peran serta masyarakat dan peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan serta kekhususan.

Sejak Paket UU Pemda 2004 dilaksanakan, baik yang berdimensi teknis-manajerial maupun polis. Berbagai kasus yang muncul di berbagai daerah dan lahirnya berbagai tuntutan terhadap penyelenggaraan

[49] Ketentuan Penetapan Presiden Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pemerintahan seper transparansi, parsipasi, dan inovasi pada gilirannya dak dapat menafikan perlunya landasan hukum yang jelas untuk menangani dan memfasilitasi perubahan tersebut.Dalam konteks inilah revisi terhadap UU Pemda 2004 dak dapat terhindar.

Beberapa pengaturan baru yang terpenng dalam UU Pemda 2014 di antaranya adalah: ***pertama***, terkait dengan urusan pemerintahan yang dibagi ke dalam urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Materi terbaru terkait dengan urusan pemerintahan ini adalah adanya urusan pemerintahan umum dengan kewenangan utama ada di tangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Adapun dasar pembagian urusan ini selain kriteriakriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi seper halnya diatur dalam UU Pemda 2004, di dalam UU Pemda 2014 ini ditambah dengan kriteria kepenngan strategis nasional. ***Kedua,*** terkait pengaturan kewenangan provinsi di laut yang secara eksplisit diatur dalam undang-undang ini sebagai kewenangan desentralisasinya.Selain kewenangan yang desentralisk, pengaturan untuk provinsi yang bercirikan kepulauan juga ditugaskan oleh pemerintah pusat berdasarkan asas tugas pembantuan.***Ketiga,*** terkait materi penataan daerah yang mengatur secara lebih detail tentang pembentukan dan penyesuaian daerah.Pengaturan terbaru yang strategis adalah terkait dengan adanya tahapan persiapan selama ga tahun untuk dapat memperoleh status penuh sebagai derah otonom.***Keempat,*** terkait materi perangkat daerah yang mengatur secara lebih rinci perangkat daerah yang membantu tugas kepala daerah dan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DPRD.Termasuk di dalamnya mengatur tentang pembentukan dan tugas serta rekrutmen stafnya secara rinci.***Kelima,*** terkait materi Perda yang memuat dengan rinci proses tahapan pembentukannya, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan.[50]

Dalam penyusunan peraturan daerah terbaru diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan dijelaskan sebagai berikut, rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur, rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik, dan dalam hal rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi; pencabutan Peraturan Daerah Provinsi; atau perubahan Peraturan Daerah Provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik.Ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi

---

[50] Mudiyati Rahmatunnisa, *"Jalan Terjal Kebijakan Desentralisasi di Indonesia Pada Era Reformasi"*, 513

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi. Sedangkan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum[51].

Kemudian rancangan peraturan daerah provinsi dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi, dan ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan DPRD Provinsi[52].

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disiapkan oleh DPRD Provinsi disampaikan dengan surat pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur, dan rancangan peraturan daerah yang telah disiapkan oleh Gubernur disampaikan dengan surat pengantar Gubernur kepada pimpinan DPRD Provinsi[53].

Apabila dalam satu masa sidang DPRD Provinsi dan Gubernur menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan oleh DPRD Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah

[51] Ibid., 29
[52] Ibid., 30
[53] Ibid., 30

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Provinsi yang disampaikan oleh Gubernur digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan[54].

D. Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Islam

1. Fiqh Siyasah Dusturiyah dalam Pembuatan Perundang-Undangan.

a. Pengertian Siyasah Dusturiyah

Siyasah dusturiyah adalah salah satu bagian dari fiqh siyasah yang membahas tentang masalah perundang-undangan negara. Konten dari fiqh siyasah dusturiyah yaitu konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lainnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara merumuskan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut.

Pokok permasalahan di dalam fiqh siyasah dusturiyah yaitu hubungan antara pemimpin disuatu pihak dan rakyatnya dipihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakat. Oleh sebab itu, di dalam fiqh siyasah duturiyah biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh *hal-ihwal* kenegaraan dari segi penyesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan ummat serta memenuhi kebutuhannya.[55]

b. Ruang Lingkup Siyasah Dusturiyah

[54] Ibid., 31

[55] H.A. Djazuli, *Fiqh Siyasah "Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah"*, (Jakarta: Kencana, 2004), 47

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Fiqh siyasah dusturiyah terdiri dari bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Semua persoalan tersebut dan persoalan fiqh siyasah dusturiyah umumnya tidak lepas dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil kulliy, baik ayat-ayat Al-Qur'an maupun hadist, maqosidu shari'ah, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang akan tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena dalil-dalil kulliy tersebut menjadi sumber dinamisator di dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak seluruhnya. Fiqh siyasah dusturiyah dapat terbagi menjadi beberapa bidang antara lain:[56]

1) Bidang *siyasah tashri'iyah*, termasuk dalam permasalahan ahlu al-hall wa al-'aqd, perwakilan permasalahan rakyat. Hubungan muslimin dan non muslim di dalam suatu negara, seperti Undang-Undang Dasar, Undang-Undang Peraturan Pelaksanaan, Peraturan Daerah dan sebagainya.
2) Bidang *siyasah tanfidiyah*, termasuk di dalamnya persoalan imamah, bai'ah, wizarah, waliy al-ahadi, dan lain-lain.
3) Bidang *siyasah qadlaiyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan.
4) Bidang *siyasah idariyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.

[56]Ibid., 48

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Ulama-ulama terdahulu umumnya lebih banyak membahas tentang pemerintahan dari pada negara, hal ini disebabkan oleh:

1) Perbedaan antara negara dan pemerintah, hanya memiliki arti yang teoritis dan tidak memiliki arti yang praktis karena setiap perbuatan negara di dalam faktanya yaitu perbuatan pemerintah, bahkan lebih nyata bagi orang-orang yang diserahi tugas untuk menjalankan pemerintah. Di samping itu para fuqaha/ulama memfokuskan perhatian dan penyelidiknya.
2) Karena sangat eratnya hubungan antara pemerintah dan negara, negara tidak dapat berpisah dari pemerintah, demikian pula pemerintah hanya mungkin menjadi organisasi yang disusun dan digunakan sebagai alat negara.
3) Kalau para ahli fiqh lebih mencurahkan perhatiannya kepada kepala negara (imam), karena yang real adalah orang-orang yang menajalankan pemerintahan, yang dalam bagian ini dipimpin oleh kepala negara (imam).[57]
4) Fakta sejarah islam menunjukan bahwa masalah yang pertama yang dipersoalkan oleh umat Islam setelah wafatnya Rasulullah adalah masalah kepala negara, oleh sebab itu logis sekali apabila para fuqaha memberikan perhatian khusus kepada masalah kepala negara dan pemerintahan dari pada masalah kenegaraan lainnya.[58]

[57]Ibid., 49
[58]Ibid., 50

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

5) Timbul dan tenggelamnya negara lebih banyak disebabkan faktor timbul tenggelamnya pemerintahan daripada masalah negara lainnya.[59]

Apabila dikaji penggunaan kata dustur sama dengan *constitution* dalam bahasa Inggris, atau undang-undang dasardalam bahasa Indonesia, kata-kata dustur dalam bahasa Indonesia tidaklah mustahil berasal dari kata dustur. Sedangkan penggunaan istilah fiqh dusturi, merupakan untuk nama satu ilmu yang mengkaji tentang pemerintahan dalam arti luas.

Sumber fiqh dusturi pertama adalah Al-Qur'an al-karim yaitu ayat-ayat yang berhubungan dengan prinsip-prinsip kehidupan masyarakat, dalil-dalil kulliy dan ajaran Al-Qur'an. *Kedua,* yaitu hadist-hadist yang berhubungan dengan imamah, dan kebijakan-kebijakan Rasulullah SAW di dalam mengaplikasikan hukum di negeri Arab. *Ketiga,* yaitu khulafa al-Rasyidin dalam kebijakannya didalam mengendalikan pemerintahan. *Keempat,* yaitu hasil ijtihad para ulama sangat membantu dalam memahami prinsip pokok fiqh dusturi sehingga mencapai kemaslahatan umat yang akan terjamin dan terpelihara dengan sangat baik. *Sumber kelima,* yaitu adat kebiasaan suatu warga negara yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip Al-Qur'an dan hadist. Adapun adat kebiasaan ini ada yang berbentuk tidak tertulis yang sering diistilahkan dengan konvensi, dan adapula

[59]Wijono Prodjodikiro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik,* (Bandung: PT. Eresco, 1971), 17-18

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yang tertulis sebagai persyaratan adat agar dapat diterima sebagai hukum yang harus diperhatikan.[60]

2. Sistem Pembuatan Perundangan-Undangan menurut Imam Al-Maududi

a. As-sulthah At-tashri'iyah

Dalam otobiografi Maududi menjelaskan tentang pandangan politik Negara Islam pada tulisan-tulisannya diantaranya berjudul "The Islamic Law and Constitution" yang berbicara tentang politik.Di dalam tulisannya menerangkan bahwa esensi keislaman yang menekankan pada prinsip moral, etika, serta petunjuk di bidang politik.Secara rasional beliau memandang Islam sebagai ideologis yang holistis seperti ideology Barat, secara sistematis dapat terbentuk dalam gerakan kebangkitan Islam yang khas[61].

Maududi memaparkan bahwa ideologi Islam sebagai pengganti dari ideologi Barat. Karena penyebab kemunduran Islam India ialah British Raj, dia meminjam konsep dan gagasan Barat untuk menyusun perlawanan Islam terhadap Barat, demi menjelaskan bahwa Islam merupakan sistem sosial politik yang efektif untuk menggantikan sosialisme dan menentang kapitalisme. Maka tidak heran jika dalam tulisannya terdapat kata-kata Barat seperti: "Revolusi Islam, Negara Islam, dan Ideologi Islam"[62].

Pokok-pokok pemikiran Maududi tentang kenegaraan telah ditelaah mendalam, melihat berbagai pemikir politik Islam, hanya

[60]Djazuli, *Fiqh Siyasah "Implementasi kemaslahatan.....,* 53-54
[61]Amien Rais, *Abul A'la Al-Maududi Khalifah dan Kerajaan,* Cet-1 (Bandung: Mizan, 1996), 8
[62]Sayyid Vali Reza Nashr, *Para Perintis Zaman Baru Islam,* Cet-1, (Bandung: Mizan, 1995), 109

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bliau lah yang menyajikan konsepsi kenegaraan yang lengkap dan rinci[63].

Ada tiga dasar pokok yang melandasi pikiran Maududi tentang kenegaraan menurut Islam[64]:

1) Islam adalah agama yang sempurna, lengkap dengan petunjuk untuk mengatur semua segi kehidupan manusia, termasuk kehidupan politik. Maka dari itu dalam bernegara umat Islam tidak perlu bahkan dilarang meniru sistem Barat.
2) Kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi yang ada dalam istilah politik. Kontennya adalah pada Allah SWT, manusia hanyalah sebagai pelaksana dari kedaulatan Allah tersebut sebagai khalifah-khalifah Allah di bumi. Maka tidak dibenarkan kedaulatan rakyat, sebagai pelaksana dari kadaulatan Allah, ummat manusia atau negara harus taat kepada hukum-hukum sebagaimana yang telah tercantum dalam Al-Qur'an dan Sunnah Nabi. Sedangkan kewenangan khalifah-khalifah Allah adalah melaksanakan kedaulatan Allah SWT harus muslim dan muslimah.
3) Sistem plitik Islam bersifat universal yang tidak mengenal batas dan ikatan-ikatan geografis bahasa dan kebangsaan.

b. Ahl al-Hall wa al-'Aqd

Ahl al-hall wa al-'aqd ialah orang yang dapat memutuskan dan mengikat. Para ahli fiqh siyasah merumuskan pengertian ahl al-hall wa

[63]Munawir Syadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah dan Pemikiran,* 165
[64]Ibid., 167-170

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

al-‘aqd sebagai orang yang mempunyai kewenangan untuk memutuskan dan menetapkan sesuatu atas nama warga Negara, dengan kata lain, ahl al-hall wa al-‘aqd adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspiasi atau suara rakyat. Anggota ahl al-hall wa al-‘aqd ini terdiri dari orang-oarang yang berasal dari berbagai kalangan dan profesi. Tugas dan wewenangnya adalah menetapkan dan mengangkat kepala negara sebagai pemimpin pemerintahan. Ada beberapa opini dari para ulama islam tentang tugas dan wewenang ahl al-hall wa al-‘aqd antara lain:

1) Al-Mawardi menyebutkan bahwa ahl al-hall wa al-‘aqd adalah al-ikhtiyar, karena merekalah yang berhak memilih khalifah
2) Ibn Taimiyah menyebutkan bahwa ahl al-hall wa al-‘aqdadalah ahl al-syawkah, sebagian lain ahl al-syura atau ahl al- ijma’.
3) Al-Baghdadi menamakan mereka ahl al-ijtihad.

Pada umumnya defini atas ahl al-hall wa al-‘aqd adalah sekelompok anggota masyarakat yang mewakili rakyat dalam menentukan arah dan kebijakan pemerintahan demi tercapainya kemaslahatan hidup mereka.

Dalam sejarah islam, pembentukan kelembagaan ahl al-hall wa al-‘aqd pertama kali dilakukan oleh pemeritahan Bani Umaiyah di Spanyol. Kemudian khalifah al-Hakam II (961-967 M) membentuk majelis al-Syura yang mana para pembesar negara dan sebagian lagi pemuka masyarakat. Lembaga ahl al-hall wa al-‘aqd setingkat dengan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pemerintah. Lembaga inilah yang memuyawarhakn masalah hukum dan membantu khalifah dalam pelaksanaan pemerintahan negara. Akhirnya, daulat Bani Umaiyah II di Spanyol dapat membangkitkan lembaga legislatif inilah yang telah hilang dalam sejarah politik Islam sejak zaman Mu'awiyah yang bertahta di Damaskus.

Pembentukan lembaga ahl al-hall wa al-'aqd dirasa sangat perlu ketika zaman itu, melihat banyaknya permasalahan negara yang harus ditindak dan diputuskan secara adil, bijak dan padangan tajam, sehingga terciptanya kemaslahatan bagi ummat islam. Fuqaha>siyasah menyebutkan beberapa alasan pentingnya pelembagaan ahl al-hall wa al-'aqd ini, antara lain:

1) Rakyat secara keseluruhan tidak mungkin diikut sertakan dalam mengutarakan pendapat tentang undang-undang. Oleh sebab itu, harus ada kelompok masyarakat yang bisa diajak musyawarah dalam menentukan kebijaksanaan pemerintahan dan pembuatan undang-undang.
2) Rakyat secara individual tidak mungkin dikumpulkan untuk melaksanakan musyawarah di suatu tempat, apalagi diantara mereka pasti ada yang tidak memiliki pandangan yang tajam dan berfikir kritis. Mereka tidak mampu mengutarakan pendapat dalam musyawarah. Hal ini dapat menghambat berbagai aktivitas kehidupan masyarakat.
3) Musyawarah hanya dapat dilakukan apabila jumlah pesertanya terbatas. Jika seluruh rakyat dikumpulkan di suatu tempat untuk

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

bermusyawarah dpastikan musyawarah tersebut tidak dapat terlaksana.

4) Kewajiban amar ma'ruf nahy munkar hanya dapat dilaksanakan jika lembaga yang aktif menjaga kemaslahatan antara pemerintah dan rakyat.
5) Kewajiban taat kepada ulu al-amr (pemimpin umat) baru mengikat apabila pemimpin dipilih oleh lembaga musyawarah.
6) Dalam islam sendiri yang menekankan perlunya membentuk lembaga musyawarah sebagaimana dalam surah Asy-Syura[65],

وَٱلَّذِينَ ٱسْتَجَابُوا۟ لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا۟ ٱلصَّلَوٰةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَٰهُمْ يُنفِقُونَ ٣٨

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

Pada masa modern, perkembangan pemikiran tentang ahl al-hall wa al-aqd semakin meluas disebabkan banyaknya masukan dari pengaruh pemikir politik Barat terhadap dunia islam. Kemudian para ulama siyasah mengutarakan pentingnya pembentukan lembaga perwakilan rakyat DPR/MPR sebaai representasi dari kehendak rakyat.

[65]QS. As-Syura, 42:38

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3. Pembuatan Peraturan Daerah pada Masa Pemerintahan Islam.

a. Masa Pemerintahan Rasulullah SAW.[66]

"Negara Madinah" yang dibentuk SAW telah memiliki struktur kelembagaan yang khas dan sistematik, diantara yang struktur kelembagaan yang dikenal antara lain Rasulullah mengangkat Abu Bakar dan Umar sebagai wakil Kepala Negara sebagaimana riwayat dari al-Hakim dari Abi Said al-Khudri bahwa Rasulullah SAW bersabda:

"*Dua pembantuku dari langit adalah Jibril dan Mikail, sedangkan dari bumi adalah Abu Bakar dan Umar".*

Pada saat wilayah kekuasaan Islam mencakup seluruh kawasan jazirah Arabiyah, maka untuk menjalankan roda pemerintahan di daerah-daerah yang jauh dari pusat pemerintahan (Madinah), Rasulullah SAW melantik para Perwakilan atau Gubernur untuk memimpin wilayah, diantaranya: Rasulullah SAW melantik Utab bin Usaid sebagai pejabat di Wilayah Mekah, Muadz bin Jabal sebagai pejabat di Yaman Khalid bin Said bin al-Ash sebagai Pejabat di San'a dan lainnya.

Dalam urusan pengadilan (*al-Qadla*), Rasulullah SAW mengangkat beberapa *qadi* (hakim), Misalnya, Umar bin Khattab, Ali bin Abi Thalib, Muadz bin Jabal, Rashid bin Abdullah dan lainnya. Dalam urusan pentadbiran Negara *(al-jihaz al-idari masalih ad-daulah),*

[66] M. Hasan Ubaidillah, *Kelembagaan Pemerintahan Islam,* (Sidoarjo: UIN Sunan Ampel Press, 2014), 10-12

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Rasulullah melantik Ali bin Abi Thalib sebagai penulis perjanjian, Harits bin Auf sebagai pemegang mohor Negara, Huzaifah bin al-Yaman sebagai pencatat hasil pertanian daerah Hijaz, Zubair bin al-Awwam sebagai pencatat sedekah, Maghfirah bin Shu'bah sebagai pencatat kewenangan dan transaksi Negara, dan Syarkabil bin Hasanah sebagai penulis surat diplomatic ke berbagai Negara.

Untuk memeusyawarahkan hal-hal tertentu, Rasulullah membentuk majlis Syura yang terdiri dari tujuh orang Muhajrin dan tujuh orang anshar, diantaranya adalah Hamzah, Abu Bakar, Ja'far, Umar, Ali, Ibnu Mas'ud, Salman, Ammar, Huzaifah, Abu Dzarr, dan Bilal.

Untuk posisi panglima perang dipegang sendiri oleh Rasulullah, namun untuk perang-perang *sarriyah* (tidak diikuti Nabi), beliau melantik orang-orang tertentu sebagai panglima perang, misalnya Hamzah bin Abdul Muththalib, Muhammad bin Ubaidah bin al-Harits, dan Saad bin Abi Waqash menghadapi tentara Quraisy. Lalu Zaid bin Haritsah, Ja'far bin Abi Thalib, dan Abdullah bin Rawahah menghadapi tentara Ramawi. Demikianlah struktur Negara Islam pertama secara garis besar.

Dalam pemerintahan Islam adanya Undang-Undang yang bersifat mengikat dan memaksa. Syari'at Islam adalah aturan hukum yang berasal dari Allah SWT untuk ditaati oleh hambaNya, dalam konteks ini ketika syari'at dimaknai sebagai aturan maka secara eksplisit dapat dilakukan bahwa syari'at juga berfungsi sebagai undang-undang,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

walaupun konsep ini banyak diperdebatkan oleh para pakar hukum Islam khususnya yang secara spesifik telah dibahas oleh Abdullah Ahmad Anna'im dan yang lainnya.[67]

Terdapat banyak ketentuan hukum yang secara jelas diatur didalam Al-Qur'an khususnya terkait dengan hukum public atau tindak pidana yang dapat merusak kehormatan dan wibawa Negara dan rakyatnya semisal pembunuhan, pencurian, perzinahan, dan sebagainya[68]. Dalam kapasitasnya sebagai Kepala Negara, Rasulullah SAW tidak melakukan perundingan atau tawar menawar dalam penjatuhan hukuman kepada para pelaku tindakan pidana, diantara kejadian yang dapat dijadikan contoh yang terkait dengan konsistensi dan ketegasan Rasulullah SAW pernah menjatuhkan hukuman mati kepada Ma'iz al-Islami dan al-Ghamidiyah yang terbukti melakukan zina, Rasulullah SAW juga pernah mengusir kaum Yahudi bani Qainuqa' dari Madinah karena dengan sengaja menghina kehormatan seorang muslimah dengan menarik jilbabnya hingga terlucut. Semua hukuman tersebut diambil tanpa bermusyawarah atau tawar-menawar dengan siapapun.

Ternyata disamping antara hukum publik terdapat juga aturan hukum yang terkait dengan masalah keperdataan misalnya tentang hutang piutang, perjanjian, perdagangan atau mu'amalah dalam arti yang seluas-luasnya.Dengan demikian dapatlah dipahami jika sebagian

---

[67] Abdullahi Ahmad An-Na'im, *Dekonstruksi Syari'ah, Wacana Kebebasan Sipil, Hak Asasi Manusia dan Hubungan Internasional dalam Islam*, (Yogyakarta: LKIS, 2009), 15

[68] M. Hasan Ubaidillah, *Kelembagaan Pemerintahan Islam……..*, 10

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kalangan berpendapat bahwa Al-Qur'an merupakan dasar hukum dan perundang-undangan bagi Negara Madinah.

b. Masa Pemerintahan Khulafau ar-Rasyidin.

1) Khalifah Abu Bakar Ashidiq (632-634 M).

Proses pengangkatan khalifah melalui kesepakatan kaum muhajirin dan anshar karena melihat kekosongan kursi kepemiminan. Nabi tidak memberikan wasiat apapun tentang pengganti sesudahnya, artinya hal itu diserahkan kepada umat Islam. Pemilihan Abu Bakar dilakukan di Saqifah bani Saidah. Adapun alasan pemilihan Abu Bakar Ashiddiq yaitu dari segi umur Abu Bakar sudah cukup senior seusia nabi 60 tahunan, Abu Bakar berasal dari keluarga kecil yaitu Bani Ta'im sehingga dapat meredam keluarga yang berselisih, Abu Bakar adalah mertua nabi dari istri Nabi yang bernama Siti Aisyah, dan beliau termasuk "Assabiqunal Awwalun".

Ketika Abu Bakar menjadi khalifah ada beberapa kebijakan yang beliau keluarkan yaitu: pengiriman pasukan dibawah Pimpinan Usamah ke Romawi, memberantas Pembangkang zakat, perang riddah dan pengumpulan Al-Qur'an, perluasan wilayah ke Irak, Syiria, Hirab; memerangi nabi palsu, kekuasaan bersifat sentralistik, legislatif, eksekutif, dan yudikatif juga hukum dipegang langsug oleh khalifah. Beliau wafat karena sakit dan mewasiatkan agar Umar menggantikan sepeninggalnya.

2) Umar Bin Khattab (634-644 M).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Umar bin Khattab memerintah selama 10 tahun, ia memerintah berdasarkan surat wasiat dari Abu Bakar, dan ketika Abu Bakar sakit yang menggantikan imam shalat ditunjuk Umar. Kebijakan politik yang dikeluarkannya antara lain: perluasan wilayah, administrasi pemerintahan dan penataan kota. Ekspansi wilayah secara bertahap, yang pertama ditaklukan yaitu: Damaskus Ibukota Syiria, lalu Mesir dibawah komando Amr bin Ash, Irak dibawah komando Sa'ad bin Abi Waqas lalu Qadisiyah, Hirah dan sebagian wilayah Persia dan Mosul. Dengan demikian pada masa Umar kekuasaan Islam meliputi seluruh jazirah Arabia, Palestina, Syiria, Persia, dan Mesir. Ia meempatkan gubernur-gubernur militer secara proposional sehingga tak terjadi konflik diantara keluarga.

Beliau merupakan salah satu orang yang pertama masuk Islam, orangnya yang cerdas dan tegas. Dan dalam akhir pemerintahan kekuasaan Umar bin Khattab, dalam bidang hukum bidang yudikatif sudah merupakan badan tersendiri terpisah dari kekhalifahan, menyusun dewan-dewan (departemen) antara lain: lembaga peradilan, lembaga konsultasi hukum, kepolisian, perbendaharaan negara, lembaga pajak, lembaga ketentaman dan pekerjaan umum, mendirikan baitul mal.

3) Utsman bin Affan (644-656 M)[69]

[69] Nurmala Rahmawati, *Sistem Pemerintahan Islam Di Bawah Kepemimpinan Khalifah Utsman Bin Affan Tahun 644-656,* (Jember: Universitas Jember UNEJ, 2015), 8-9

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Khalifah Umar bin Khattab menentukan masa pemilihan atau musyawarah selama 3 hari dan memerintahkan supaya para anggota majelis syura melakukan musyawarahnya di salah satu rumah para anggota.

Musyawarah yang dilakukan oleh majelis syura akhirnya membuahkan hasil. Abdurrahman bin Auf sebagai ketua di majelis syura mengumumkan pada hari itu juga ada pembaiatan khalifah selanjutnya. Kaum muslimin melihat bahwa Utsman bin Affan sangat cocok menjadi khalifah ketiga. Kaum muslimin melihat bahwa sifat baik dan kedekatan yang sangat baik dengan Rasulullah yang menjadikan Utsman bin Affan menjadi khalifah.

Pemilihan Utsman bin Affan sebagai khalifah merupakan babak baru pemerintahan Islam. Utsman binAffan diharapkan mampu membawa kesejahteraan umat Islam. Pengalaman Utsman bin Affan dianggap akan mampu membawa kemajuan berbagai bidang seperti militer dan agama. Kondisi pemerintahan Islam setelah wafatnya Umar bin Khattab banyak terjadi kekacauankekacauan yang terjadi. Utsman bin Affan diharapkan mampu untuk mengembalikan kejayaan Islam setelah banyaknya wilayah yang memberontak. Sikap dermawan dan belas kasih kepada rakyat kecil diharapkan mampu mengubah kondisi masyarakat Islam lebih sejahtera.

Sistem pemerintahan khalifah Utsman di bidang politik, yaitu Lembaga pemerintahan dalam negeri pada masa Utsman bin Affan terbagi menjadi berbagai bagian, antara lain:

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

a) Pembantu (Wazir/Muawwin).

Wazir/Muawwin adalah pembantu yang diangkat oleh khalifah agar membantu tugas-tugas serta tanggung jawab kekhalifahan Islam.Tugas dari Wazir/Muawwin ini adalah membantu khalifah dalam bidang pemerintahan (Muawwin Tanfidz) dan membantu khalifah dalam bidang administrasi (Muawwin Tafwidz). Wazir/Muawwin pada masa khalifah Utsman bin Affan adalah Marwan bin Hakam. Bukan hanya menjadi pembantu saja, Marwan bin Hakam juga menjadi sektretaris negara (Murad, 2007: 110-119).

b) Pemeritahan daerah/gubernur.

Awal pemerintahan khalifah Utsman bin Affan para pemimpin daerah yang telah diangkat oleh Umar bin Khattab telah menyebar ke berbagai dan kota Islam. Utsman bin Affan menetapkan kekuasaan para gubernur sebelumnya yang sudah diangkat oleh Umar bin Khattab. Masa para gubernur ini untuk memerintah lagi yaitu selama satu tahun penuh. Kebijakan ini adalah kebijkan dari Umar bin Khattab yang menyuruh untuk menetapkan pemimpin daerah masa Umar bin Khattab selama satu tahun (Syalabi, 2013: 336-338).

c) Hukum

Pentingnya masa khalifahUtsman bin Affan dalam bidang hukum terlihat dalam dua hal yang mendasar,antara lain :

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

(1) Menjaga teks-teks pada masa Nabi Muhammad dalam bidang hukum, terikat dengan apa yang ada di dalam teks, mengikuti dan mentaati teks yang ada.

(2) Meletakkan sistem hukum baru untuk memperkuat pondasi negara Islam yang semakin luas dan menghadapi hal-hal yang baru yang tambah beraneka ragam (Syalabi, 2013: 174-176).

Hakim-hakim pada masa khalifah Utsman bin Affan antara lain.

(a) Zaid bin Tsabit yang bertugas di Madinah.

(b) Abu Ad-Darda bertugas di Damaskus.

(c) Ka'ab bin Sur bertugas di Bashrah.

(d) Syuraih di Kufah.

(e) Ya'la bin Umayyah di Yaman.

(f)Tsumamah di Sana'a.

(g) Utsman bin Qais bin Abil Ash di Mesir

d) Baitul Mal (Keuangan)

Baitul Mal adalah tempat yang mengatur masalah keuangan. Bentuk peran Baitul Mal ini mengurusi semua masalah keuangan negara.Tugas Baitul Mal mulai dari membayar gaji para khalifah, gaji para pemimpin daerah (gubernur), gaji para tentara, dan gaji para pegawai yang bekerja di pusat pemerintahan.Baitul Mal juga mengatur semua masalah pajak, dan masalah-masalah sarana dan prasarana. Pemasukan yang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

diambil dari hasil rampasan perang, pajak dan pengeluaran yang dikeluarkan untuk dana haji, dana perang semua yang mengurusnya dan mengaturnya adalah Baitul Mal atas izin khalifah Utsman bin Affan.

e) Militer

Utsman bin Affan memilih tokoh-tokoh yang mampu memimpin kekuatan Islam seperti al-Walid, Abu Musa al-Asy'ari, dan Said bin al-Ash. Tokoh militer tersebut sangat berjasa dalam menumpas pemberontakan yang terjadi setelah pemerintahan Umar. Keseriusan Utsman bin Affan dalam bidang militer menunjukkanbagaimana kekuatan Islam pada waktu itu. Kemajuan pemerintahan Islam pada masa Utsman bin Affan selama 12 tahun juga dikarenakan mampu menjaga kedaulatan di daerah kekuasannya. Kemajuan militer pada waktu itu membawa pemerintahan Islam dibawah kepemimpinan Utsman bin Affan kepuncak kejayaan.

f) Majelis Syuro

Majelis Syuro adalah orang-orang yang mewakili kaum muslimin dalam menyampaikan pendapat sebagai bahan pertimbangan khalifah. Orang non muslim juga diperbolehkan menjadi anggota majelis syuro untuk menyampaikan pengaduan tentang kedzaliman para penguasa atau penyimpangan dalam pelaksanaan hukum Islam.majelis syuro dibagi menjadi tiga,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yaitu; dewan penasehat, dewan penasehat umum, dan dewan penasehat tinggi dan umum.

Akhir pemerintahan khalifah Utsman bin Affan ditandai dengan adanya tragedi pembunuhan Utsman bin Affan. Faktor-faktor yang menjadi penyebab timbulnya tragedi pembunuhan khalifah Utsman bin Affan antara lain: kemakmuran dan pengaruhnya pada masyarakat, karakter perubahan sosial yng terjadi karena pemberontakan dan pembangkangan terhadap pemerintahan yang berkuasa, penggunaan berbagai strategi untuk membangkitkan kemarahan rakyat yaitu dengan pemfitnahan khalifah Utsman oleh Abdullah bin Saba'. Abdullah bin Saba' dan pengikutnya melakukan fitnahan kepada umat Islam agar tidak setuju dengan pemerintahan khalifah Utsman bin Affan. Abdullah bin Saba' menginginkan agar Utsman bin Affan turun dari jabatannya menjadi khalifah. [70]

4) Masa Pemerintahan Ali bin Abi Thalib[71]

Ali bin Abi Thalib adalah seorang putra yang lahir dari pertautan syar'i antara Abu Thalib bin Abdul Muthalib dengan Fatimah binti As'ad bin Hasyim bin Abdul Manaf. Ia lahir disaat peta sosial masyarakat Arab saat itu dalam keadaan berhadapan-hadapan, disatu sisi terdapat barisan Rasulullah Saw yang dengan milisinya terus melakukan internalisasi kesadaran religius bagi

[70]Ibid., 11

[71] Ita Ristiana, "*Dakwah Khalifah Ali bin Abi Thalib dalam Konteks Politik (36-41 H)", Dakwah,* Vol. IX No.2 (Juli-Desember, 2008), 167

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

masyarakat dengan catatan masih dominan menyembah berhala, dan disisi lain terdapat klan-klan kekuatan penolak yang secara sadar menolak tawaran-tawaran Rasulullah Saw tersebut. Beliau dikukuhkan menjadi khalifah keempat menggantikan Utsman bin Affan.

Hal pertama yang dihadapi Ali pada awal pemerintahannya adalah masalah suksesi kepemimpinan.Dalam menghadapi masyarakat yang menentang kekhalifahannya, Ali sering berbicara di hadapan orangorang mengenai pembaiatannya.Ali mengingatkan mereka agar takut dan taat kepada Allah serta menaatinya dalam kebaikan.Ali mengingatkan mereka yang telah berbaiat agar tidak berpaling dari Islam dan tidak menjadikan baiat mereka semata-mata untuk kepentingan pribadi sementara Ali menerima baiat mereka karena Allah semata.[72]

Selain masalah baiat Ali rnengirim surat kepada para gubemurnya agar memerintahkan masyarakat mengumpulkan kharaj (pajak), shadaqah, serta membayar pajak. Beliau juag mengeluarkan undang-undang untuk mengatur para gubernur dan pegawainya.Ali menasihati para pengumpul pajak agar tidak membiarkan rakyat menjual pakaian musim dingin dan musim panas mereka, menjual hewan yang mereka gunakan untuk membajak, serta menjual barangbarang mereka untuk membayar pajak. Mereka tidak diperbolehkan mengancam apalagi mencambuk rakyat untuk

[72] Ibid., 168

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mendapatkan pajak, akan tetapi seharusnya mereka me-narik pajak dari rakyat yang mempunyai kelebihan harta serta dalam penarikkannya hendaklah memperhatikan kepentingan rakyat dan berpegang teguh pada kemashlahatan, nilai-nilai moral yang tinggi dan berlandaskan kasih sayang sehingga rakyat membayar pajak dengan suka rela tidak dengan terpaksa Ali berpesan kepada para gubernurnya agar berlaku adil terhadap rakyatnya, sabar menghadapi kebutuhannya dan memenuhi keperluannya. Jangan menjual harta milik rakyat dan hamba yang dimilikinya untuk menagih pajak (kharaj) dan jangan memukul rakyat karena tidak bisa membayar hutang.

Disamping itu untuk mengadakan perbaikan dalam pemerintahannya, Ali memberhentikan para gubernur dan pejabat-pejabatnya yang tidak adil, menindas dan yang menghalalkan harta yang diharamkan dengan mengambil harta rakyat dari baitul mal dengan jalan batil.Selain itu Ali mengadakan penyelidikan atas kekayaan yang diambil oleh beberapa orang secara tidak sah dari baitul mal.Beliau mengambil kembali tanah-tanah rampasan yang telah dibagikan kepada keluarga dan teman dekat mereka kemudian mendistribusikannya kepada yang berhak menerimanya.

Kemudian Ali mengangkat Malik Asytar sebagai gubernur Mesir, Ali mengirimkan surat perintah kepadanya agar mencintai rakyat, tidak biadab serta tidak mengambil harta rakyat. Rakyat terdiri dari dua golongan yaitu saudara seagama dan saudara sesama

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

manusia.Jika mereka melakukan kesalahan maka maafkan kesalahan mereka sebagaimana dia menghendaki Allah memaafkan kesalahan-kesalahannya.[73]

Ali juga menasihati Malik agar tidak memanfaatkan bagi dirinya sendiri apa saja yang semua orang mempunyai hak yang sama atas sesuatu tersebut, memilih menteri, pembantu pribadi, panglima perang, hakim, pegawai negeri dan sekretaris yang berkualitas, berpengalaman, berakhlak mulia dan telah diuji kesetiaannya pada kebenaran. Jika mereka melaksanakan tugasnya sebagaimana mestinya maka harus memperhatikan kesejahteraan mereka dengan memberikan mereka gaji yang cukup.

c. Masa Pemerintahan Dinasti Bani Umayyah.[74]

1) Lembaga Kewaziran atau Perdana Menteri.[75]

Produk kebijakan baru yang dihasilkan pemerintahan Bani Umayyah adalah terbentuknya lembaga wazir atau perdana menteri ini untuk pertama kali dilakukan oleh Khalifah Mu'awiyah bin Abi Sufyan. Seorang wazir yang berfungsi sebagai pendamping khalifah, memiliki kewenangan untuk menggantikan beban dan tanggungjawab khalifah dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari, apabila khalifah tengah berhalangan atau tidak dapat menjalankan pemerintahan karena sesuatu, tetapi seorang wazir tetap akan bertenggungjawab kepada khalifah. Karena khalifah

[73] Ibid., 170
[74] M. Hasan Ubaidillah, *Kelembagaan Pemerintahan Islam*……., 12
[75] Ibid., 12

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

memiliki kekuasaan dan kewenangan mutlak. Di antara syarat yang harus dimiliki seorang wazir adalah cerdas, cakap, terampil dapat dipercaya dan mau bekerja keras untuk kemajuan.

Salah seorang wazir pertama yang diangkat oleh Mu'awiyah adalah Zaid bin Abihi. Ia dikenal dengan salah seorang sahabat yang cerdas, dan memiliki keberanian. Oleh karena itu, ketika Mu'awiyah bin Abi Sufyan berkuasa, ia mengangkat Zaid bin Abihi sebagai wazirnya. Konon dalam beberapa catatan sejarah diketahui bahwa Zaid bin Abihi adalah saudara Mu'awiyah. Ia terlahir dari seorang ibu yang pernah dinikahi ayahnya, yaitu Abu Sufyan. Kelebihan yang terdapat di dalam diri Zaid inilah yang dimanfaatkan oleh Muawiyah untuk membantunya dalam menyelesaikan berbagai persoalan yang muncul pada masa-masa awal pemerintahannya. Pada masa pemerintahan Khalifah Ali bin Abi Thalib, Zaid bin Abihi pengikut Ali dan pernah menjadi salah seorang gubernur. Sejak Mu'awiyah berkuasa, ia bekerjasama untuk membangun kerajaan Bani Umayyah.

2) Pembentukan Kelembagaan Negara[76]

Pada masa pemerintahan khulafau ar-Rasyidin, para khalifah tidak hanya berfungsi sebagai kepala Negara dan kepala pemerintahan., juga kepala sebagai agama. Hal itu disebabkan karena mereka semua adalah para sahabat Nabi Muhammad SAW,

[76] Ibid., 13-15

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yang menguasai ilmu agama dan ilmu-ilmu pemerintahan.Setiap persoalan yang muncul ditengah-tengah masyarakat selalu diselesaikan dengan cepat, tanpa menunggu adanya lembaga yang menangani masalah-masalah tersebut.Biasanya para khulafau ar-Rasyidin selalu mengajaka diskusi para sahabat untuk menemukan solusi atas berbagai persoalan yang dihadapi, sehingga persoalan dapat diselesaikan dengan baik.Tapi pada masa pemerintahan dinasti Bani Umayyah berdiri, terjadi perubahan dalam ketatanegaraan dan kelembagaan Negara.

Setelah Mua'wiyah bin Abi Sufyan menjadi khalifah, ada usaha perbaikan system kelembagaan Negara yang dibentuk. Bentuk kelembagaan Negara yang dibentuk adalah khalifah, ahlu halli wal 'aqdi dan qadli al-qudalat. ketiga lembaga ini memiliki tugas, fungsi, dan wewenang berbeda.Pembentukan lembaga ini sebenarnya bertujuan untuk membantu Mu'awiyah dalam menjalankan pemerintahannya.

Sementara itu *ahlu halli wa al-aqdi* adalah para anggota dewan seperti parlemen sekarang. Mereka yang duduk di kelembagaan ini terdiri dari para pakar atau para ahli dibidang masing-masing yang dibutuhkan pemerintahan di Masa bani Umayyah. Lembaga ini memiliki tugas untuk melakukan kajian atas berbagai persoalan yang dihadapi pemerintah, dan mencari solusi terbaik untuk memecahkan berbagai problem yang dihadapi pemerintah, seperti problem sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, pertahanan dan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

keamanan serta problem-problem lain. Hasil kajian mereka kemudian dijadikan rumusan sebagai bahan pembuatan kebijakan pemerintah dinasti Bani Umayyah.

Apapun hasil temuan dari rumusan mereka, keputusan terakhir ada di tangan khalifah. Khalifah yang menentukan apakah hasil temuan dan rumusan mereka akan diterima atau ditolak. Itulah sitem monarchi absolute yang diberlakukan oleh pemerintahan dinasti Bani Umayyah.

Sedangkan *Qadi-al-Qudlat* atau kelembagaan yang terdiri dari para ahli hukum Islam dan hukum ketatanegaraan, memiliki tugas, fungsi, dan wewenang untuk membantu khalifah dalam membuat keputusan hukum dalam pemerintahan. Para pakar yang duduk di lembaga ini melakukan kajian hukum-hukum dan sebagai perkara yang ada di masyarakat, kemudian menyelesaikannya sesuai perkara yang ada. Hasil pemikiran dan konsep-konsep hukum diserahkan kepda khalifah. Setelah hasilnya diserahkan kepada khalifah, keputusan untuk menerapkan atau menolaknya tetap ada di tangan khalifah.

Dengan demikian dapat dipahami bahwa ketiga lembaga tersebut diatas telah memiliki tugas, fungsi, dan wewenang sendiri di dalam menjalankan program-program kelembagaannya.

d. Masa Pemerintahan Dinasti Bani Abbasiyah[77].

[77]Ibid., 15-17

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pada masa pemerintahan daulah Abbasiyah ibu kota negara adalah *al-Hasyimiyah*, dekat Kufah. Namun, untuk lebih memantapkan dan menjaga stabilitas negara yang baru berdiri itu, al-Mansyur memindahkan ibu kota negara ke kota yang baru dibangunnya, Baghdad dekat dengan bekas ibu kota Persia, Ctesiphon, tahun 762 M. Dengan demikian, pusat pemerintahan dinasti Bani Abbas berada ditengah-tengah bangsa Persia. Di ibu kota yang baru ini al-Manshur melakukan konsolidasi da penertiban pemerintahannya., di antaranya dengan membuat semacam lembaga eksekutif dan yudikatif. Di bidang pemerintahan, dia menciptakan tradisi baru dengan mengangkat wazir sebagai koordinator dari kementrian yang ada, Wazir pertama yang diangkat adalah Khalid bin Barmak, berasal dari Balk, Persia. Dia juga membentuk lembaga protokol negara, sekretaris negara, dan kepolisian negara disamping membenahi angakatan bersenjata.

Dia menunjuk Muhammad ibn Abdurrahman sebagai hakim pada lembaga kehakiman negara. Jawatan pos yang sudah ada sejak masa dinasti Bani Umayyah ditingkatkan peranannya dengan tambahan tugas. Kalau dulu hanya sekedar untuk mengantar surat. Pada masa al-Manshur, jawatan pos ditugaskan untuk menghimpun seluruh informasi di daerah-daerah sehingga administrasi kenegaraan dapat berjalan lancar. Para direktur jawatan pos bertugas melaporkan tingkah laku gubernur setempat kepada khalifah.

Kalau dasar-dasar pemerintahan daulah abbasiyah diletakkan dan dibangun oleh Abu al-Abbas as-Saffah dan al-Manshur, maka puncak

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

keemasan dari dinasti ini berada pada tujuh khalifah sesudahnya, yaitu al-Mahdi (775-785 M), al-Hadi (775-786 M), Harun ar-Rasyid (786-809 M), al-Ma'mun (813-833 M), al-Mu'thasim (833-842 M), al-Watsiq (842-847 M), dan al-Mutawakkil (847-861 M).

Pada masa al-Mahdi perekonomian mulai meningkat dengan peningkatan di sektor pertanian melalui irigasi dan peningkatan hasil pertambangan seperti perak, emas, tembaga dan besi. Popularitas daulah Abbasiyah mencapai puncaknya di zaman khalifah Harun ar-Rasyid (786-809 M), dan puteranya al-Ma'mun (813-833 M). Abbasiyah juga memperluas dan sekaligus membentuk pemerintah daerah di berbagai tempat. Pemerintahan daerah didirikan itu antara lain bertugas mengelola secara administratif kawasan-kawasan yang baru ditaklukan.

Para pemegang kekuasaan pemerintahan daerah itu disebut Amir. Pada awalnya sistem ini bersifat sentralistik. Semua kepala daerah bertanggungjawab kepada khalifah yang di wakili oleh wazir, kedua pemegang kekuasaan ini bertugas melakukan segala bidang yang berkaitan dengan pemerintahan daerah. Namun dalam perkembangan selanjutnya pada setiap bidang ditunjuk pejabat yang menanganinya. Dan penunjukan ini dilakukan oleh khalifah. Salah satu dari pejabat daerah yang diangkat oleh khalifah adalah pejabat *qadli* atau hakim. Para *qadli* tersebut dipilih diantara para *fuqaha'* yang berpengaruh, dan mereka menerapkan hukum Islam bagi permasalahan sipil, warga muslim dan diserahi tugas untuk menrima, memeriksa, dan mengadili setiap perkara yang diajukan umat islam kepada badan peradilan tersebut.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pada periode abbasiyah, lembaga hukum disebut juga dengan *al-nidham al-madhalim*, yaitu lembaga yang diberi tugas memberikan penjelasan dan pembinaan dalam hukum, menegakkan ketertiban hukum yang berada dalam wilayah pemerintahan ataukah yang berada dalam lingkungan mesyarakat serta memutuskan perkara-perkara hukum.

Lembaga ini terdiri dari tiga macam bagian, antara lain:

1) *Al-Qadla*

Badan ini bertugas membuat fatwa-fatwa hukum dan peraturan yang digali langsung dari Al-Qur'an, sunnah Rasul, atau ijma' dan atau berdasarkan ijtihad. Badan ini juga dipimpin oleh *qadhi*, yang bertugas memberi penerangan dan pembinaan hukum, menyelesaikan perkara sengketa, perselisihan bahkan sampai dengan masalah waqaf. Pada masa ini, di setiap wilayah diangkat beberapa hakim, dan setiap perkara diselesaikan sesuai dengan madzhab yang dianut oleh masyarakat.

2) *Wilayatul Hisbat*

Pejabat badan *al-hisbat* disebut juga dengan *al-muhtasib*, disini *al-muhtasib* bertugas mengatur ketertiban umum, mengawasi hukum, menyelesaikan masalah-masalah kriminal yang butuh penanganan segera. Mereka bertugas dalam menegakkan *amar ma'ruf nahi munkar*, mencegah terjadinya pelanggaran hak-hak tetangga, mengawasi ketertiban pasar, dan menghukum orang yang mempermainkan hukum syari'at.

3) *Wilayatul Madhalim*.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pejabat badan *al-madhalim* disebut dengan *qadi al-madhalim* atau *shahib al-madhalim*. Kedudukan badan ini lebih tinggi dari pada *al-qadha* dan *al-hisbat*, karena disini *qadi al-madhalim* bertugas menyelesaikan perkara yang tidak dapat diputuskan oleh *qadhi atau muhtasib*, meninjau kembali beberapa putusan yang dibuat oleh kedua hakim tersebut, atau menyelesaikan perkara banding.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

# BAB III

## Pembuatan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam Sistem Pembuatan Perundangan-Undangan Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

A. Kedudukan Pemerintahan Daerah dalam Pembuatan Peraturan Daerah

1. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah adalah salah satu produk peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang dibentuk oleh Kepala Daerah, baik Daerah Propinsi maupun daerah kabupaten/Kota dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi maupun Kabupaten Kota. Kewenangan daerah dalam membentuk Peraturan Daerah secara legalitas ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pemerintahan Daerah dan secara teknis diatur lebih lanjut dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya. Dalam pembentukan daerah tidaklah mudah karena memerlukan pengetahuan dan pemahaman yang cukup terutama tentang teknik pembentukannya, sehingga Peraturan daerah yang dibentuk tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan kepentingan umum.

Lembaga yang berwenang dalam mekanisme pembuatan peraturan daerah yaitu pemerintah daerah bersama DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota, apabila pembentukan peraturan daerah tingkat provinsi maka Gubernur bersama DPRD Provinsi membahas, menyetujui atau tidak menyetujui

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

rancangan Perda Provinsi, mengajukan usul rancangan Perda Provinsi dan menyusun program pembentukan Perda.

Orientasi terhadap pelayanan masyarakat di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga dicerminkan dalam pembagian urusan antar tingkat pemerintahan. Berkenaan dengan pembagian urusan antar tingkat pemerintahan terdapat pembagian jenis urusan secara spesifik yakni, *Pertama*, urusan yang sepenuhnya menjadi urusan pemerintah pusat (absolut).Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan.Urusan pemerintahan di maksud meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal nasional, yustisiserta agama.*Kedua*, urusan yang bersifat concurrent atau urusan yang dapat dikelola bersama antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.Sedangkan Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.Selanjutya berdasarkan kewenangan yang diberikan kepada daerah, maka diatur lebih lanjut mengenai urusan pemerintah wajib dan urusan pemerintah pilihan.Urusan pemerintahn wajib ini terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan Urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sehingga menjadi kewajiban bagi pemerintah daerah untuk menyediakan pelayanan yang prima kepada masyarakat.

Oleh karena itu, adanya pengaturan tersebut dimaksudkan untuk menghindarkan daerah melakukan urusan-urusan yang kurang relevan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dengan kebutuhan warganya dan tidak terperangkap untuk melakukan urusan- urusan atas pertimbangan pendapatan semata.Daerah berdasarkan kewenangan yang dimilikinya berhak menetapkan Kebijakan Daerah sebagaimana yang terkandung di dalam Pasal 17 Ayat (1) bahwa "Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi Kewenangan Daerah".Agar dalam pembentukan Perda itu terarah dan terencana dengan baik, pembentukan Perda harus dimulai dari perencanaan. Disusun secara berencana, terpadu dan sistematis serta didukung oleh cara dan metode yang pasti dan standar yang mengikat suatu lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Untuk itu pula, pembentukan peraturan perundang-undangan perlu dituangkan dalam sebuah Prolegda yang merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Perda Provinsi atau Perda Kabupaten/ Kota yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis.

Dalam hal ini, terkait dengan penyusunan Prolegda di Provinsi dilaksanakan dalam jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Provinsi. Secara lebih rinci dapat digambarkan bahwa upaya tindak lanjut yang dilakukan di lingkungan Pemerintahan Provinsi dalam penyusunan Prolegda Provinsi didasarkan pada: perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, rencana pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan aspirasi masyarakat daerah. Agar dapat menghasilkan Perda yang baik yang selaras dengan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, rencana pembangunan daerah, penyelenggaraan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

otonomi daerah dan tugas pembantuan dan juga aspirasi masyarakat daerah, maka antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintah Provinsi hendaknya saling bekerjasama dengan semangat kebersamaan dalam bingkai harmoni, sehingga Perda yang dihasilkan sesuai dengan yang diharapkan yang mampu mengakomodir sebanyak-banyaknya kepentingan dan aspirasi masyarakat di daerah serta terhindar dari cacat tersembunyi di dalamnya, baik cacat yuridis maupun cacat meta-yuridis.

Untuk itulah dalam hal penyusunan Prolegda Provinsi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh DPRD Provinsi melalui alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi. Selanjutnya, jika penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi, di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi penyusunan Prolegda Provinsi dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikut sertakan instansi vertikal terkait. Namun dalam hal ini tidak melibatkan masyarakat di dalamnya, dimana masyarakat hanya dilibatkan pada saat pembahasan Raperda, terkait dengan pembahasan materi muatan Raperda tersebut.

2. Mekanisme Pembuatan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyatdaerah dengan persetujuan bersama kepala daerah.Jika mekanisme pembuatan peraturan daerah ditinjau dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Peraturan Perundang-Undanan yang mana berdasarkan tugas dan fungsi DPRD dalam

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kewenangan membuat sebuah peraturan daerah baru yaitu sebagai fungsi legislasi dengan mekanisme pembuatan peraturan daerah sebagai berikut:

a. Pembahasan rancangan peraturan daerah di dewan perwakilan rakyat daerah dilakukan oleh dewanperwakilan rakyat daerah bersama gubernur atau bupati/walikota.Pembahasan bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui tingkat-tingkatpembicaraan.Tingkat-tingkat pembicaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam rapatkomisi/panitia/alat kelengkapan dewan perwakilan rakyat daerah yang khusus menangani bidang legislasidan rapat paripurna.Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan rancangan peraturan daerah sebagaimanadimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah[78].
b. Rancangan peraturan daerah dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh dewan perwakilanrakyat daerah dan gubernur atau bupati/walikota.Rancangan peraturan daerah yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama dewan perwakilan rakyat daerah dan gubernur atau bupati/walikota.
c. Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh dewan perwakilan rakyat daerah dangubernur atau bupati/walikota disampaikan oleh pimpinan dewan perwakilan rakyat daerah kepadagubernur atau bupati/walikota untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.Penyampaian rancangan peraturan daerah

78

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.Rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ditetapkan oleh gubernur ataubupati/walikota dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh)hari sejak rancangan peraturan daerah tersebut disetujui bersama oleh dewan perwakilan rakyat daerahdan gubernur atau bupati/walikota.Dalam hal rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak ditandatangani olehgubernur atau bupati/walikota dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturandaerah tersebut disetujui bersama, maka rancangan peraturan daerah tersebut sah menjadi PeraturanDaerah dan wajib diundangkan.Dalam hal sahnya rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), maka kalimatpengesahannya berbunyi: Peraturan Daerah ini dinyatakan sah.

d. Dalam pengesahan peraturan daerah, kalimat pengesahan yang berbunyi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus dibubuhkan padahalaman terakhir Peraturan Daerah sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah ke dalamLembaran Daerah.

e. Pengundangan Peraturan Daerah dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah dilaksanakan oleh sekretaris daerah.

f. Pemerintah Daerah wajib menyebarluaskan Peraturan Daerah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerahdan peraturan di bawahnya yang telah diundangkan dalam Berita Daerah.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Setelah digantinya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2014 tentang Peraturan Perundang-Undangan jo Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan dalam mekanisme pembuatan peraturan daerah, bahwa fungsi DPRD tidak lagi sebagai fungsi legislasi maka disini ada letak persamaan dan perbedaan antara keduanya yaitu:

a. Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Pasal 78 (1) bahwa rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur disampaikan oleh pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Provinsi.
b. Kemudian penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 ditetapkan oleh Gubernur dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak ditandatangani oleh Gubernur dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut sah menjadi Peraturan Daerah Provinsi dan wajib diundangkan. Dalam hal sahnya Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2),

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kalimat pengesahannya berbunyi: Peraturan Daerah ini dinyatakan sah. Kalimat pengesahan yang berbunyi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah Provinsi sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah Provinsi dalam Lembaran Daerah[79].

c. Pengundangan diatur dalam Pasal 81, Peraturan Perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam: a. Lembaran Negara Republik Indonesia; b. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia; c. Berita Negara Republik Indonesia; d. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia; e. Lembaran Daerah; f. Tambahan Lembaran Daerah; atau g. Berita Daerah. Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota diundangkan dalam Berita Daerah.Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah. Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

d. Penyebarluasan Prolegnas, Rancangan Undang-Undang, dan Undang-Undang Pasal 88 ayat (1) bahwa penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan

[79] Ketentuan Pasal 77, 78, 79 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Undang-Undang, pembahasan Rancangan UndangUndang, hingga Pengundangan Undang-Undang. Penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan. Kemudian penyebarluasan Prolegnas dilakukan bersama oleh DPR dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.

e. Penyebarluasan Prolegda, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Pasal 92 (1) Penyebarluasan Prolegda dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sejak penyusunan Prolegda, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, hingga Pengundangan Peraturan Daerah. Pada pasal 93 (1) bahwa penyebarluasan Prolegda dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi.Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD, dan penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah. Penyebarluasan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3. Pembuatan Peraturan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pada ketentuan pasal 65 UU Pemda 2014 dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut, memimpin pelaksanan dan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD, memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat, menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda RPJMD kepada DRPD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD, menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rangan Perda tentang pertanggung jawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama; mewakili daerahnya didalam dan diluar peradilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan pertauran perundang-undangan, mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah, serta melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan kedudukan DPRD pertanyaan awal yang harus dijawab adalah apakah DPRD didudukan secara tegas sebagai lembaga legislatif sebagaimana dikenal dalam konsep trias politica ataukah didudukan sebagai salah satu unsur pemerintahan daerah, Perdebatan ini kembali mengemuka ketika konsep yang meletakkan DPRD sebagai badan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

legislatif UU Pemda 1999 diubah menjadi DPRD sebagai unsur pemerintahan daerah yang digunakan dalam UU Pemda 2004[80]

Dalam UU Pemda 1999, khususnya dalam ketentuan umum, yang secara tegas merumuskan DPRD sebagai badan legislatif daerah. Dan dalam pasal 16 ayat (1) dan (2) dalam UU pemda 1999 disebutkan bahwa:

a. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat didaerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan pancasila
b. DPRD sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah

Dalam UU Pemda 2004, DPRD kembali dirumuskan ulang dari kedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Hal itu juga ditegaskan kembali pada pasal 40, UU Pemda 2004. Pergeseran kedudukan DPRD dari badan legislatif daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah tentu didasarkan atas beberapa perspektif dominan yang dianu oleh para perumus UU Pemda 2004. Pertama bagi perumus UU Pemda 2004 dalam sistem negara kesatuan (unitarian state) tidak dikenal bada legislatif ditingkat daerah. Badan legislatif hanya berada dilevel nasional (Pusat). Oleh karena itu dalam cara berfikir UU Pemda 2004, DPRD bukan lembaga legislatif. Kedua, karena DPRD bukan lembaga

[80]Penegasan kedudukan DPRD sebgai Badan Legislatif Daerah dalam undang-undang No 22 tahun 1999boleh dikatakan mengenalkan perubahan yang radikal karena dilihat dari dinamika historis posisi DPRD dalam system ketatatanegaraan di Indonesia selalu ditempatkan sebagai bagian dari Pemerintah Daerah. Pada awal kemerdekaan sejalan dengan perubahan system pemerintahan kearah sistem parlementer, maka dalam UU No 1 tahun 1945 ditgaskan kedudukan komite nasional daerah sebagai badan perwakilan rakyat daerah, yang bersama sama dengan dan dipimpin oleh kepala daerah menjalakan pekerjaan mengatur rumah tanggah daerahnya. Prinsip ini dilanjutkan dalam UU No 22 tahun 1948, dianut sistem pemerintahan kolegial, dimana pemerintah daerah terdiri dari DPRD dan Dewan Pemerintah Daerah. Pada pasal 23 disebutkan bahwa DPRD mengatur urusan rumah tangga daerahnya. Selanjutnya, UU No 18 tahun 1965, melanjukan UU No 22 1948 dimana DPRD adaah unsur pemerintah daerah bersama-sama kepala daerah. Konsep DPRD Sebagai unsur pemerintah daerah juga diadopsi dalam UU NO 55 Tahun 1974.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

legislatif daerah, maka DPR harus dididudkkan sebagai salah satu unsur pemerintahan daerah bersama-sama dengan pemerintah daerah dalam struktur dengan pemerintah pusat. Atau dengan kalimat yang lebih ringkasi DPRD berada dalam rezime pemerintah daerah.

Ketentuan DPRD sebagai lembaga perwakilan Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah kembali ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3 2009). Hal yang sama juga ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3 2014). Sebagai unsur lembaga pemerintahan daerah, DPRD mempunyai tanggung jawab yang sama dengan pemerintah daerah dalam membentuk suatu peraturan daerah untuk kesejahteraan rakyat

Implikasi dari rumusan kedudukan DPRD sebagai unsur pemerintahan, yaitu:

a. Pertama, karena rumusan itu lebih menekankan DPRD sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan, dibandingkan dengan lembaga perwakilan rakyat maka DPRD lebih kuat dilihat dalam perspektif governance bukan perspektif politik. Sehingga DPRD sebagai lembaga perwakilan politik yang seharusnya wahana bagi masyarakat untuk terlibat (engage) dalam proses politik pemerintahan seperti menjalankan fungsi-fungsi artikulasi dan agregasi menjadi tereduksi

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

b. Kedua, secara psiko-politis, kedudukan sebagai unsur pemerintahan daerah, membuat osisi DPRD tidak tegas dihadapan pemerintah daerah, sehingga mekanisme check and balances tidak bisa berjalan dengan baik
c. Ketiga, selain membuat lemah dihadapan kepala daerah, DPRD juga "Lemah" dihadapan pemerintah pusat. Kedudukan sebagai unsur pemerintahan daerah, membuat DPRD berada dalam struktur hierarkis rezim pemerintahan daerah yang dipimpin oleh presiden. Akibat bekerjanya strukstur hierarkis ini, DPRD tidak bisa melepaskan diri dari berbagai proses politik dan produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat, dalam hal ini menteri dalam negri (Mendagri).

Dalam kedudukannya sebagai unsur penyelengaraan pemerintahan daerah DPRD memiliki fungsi: Pertama, **Legislasi** yang diwujudkan dalam membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah. Kedua, **Anggaran,** diwujudkan dalam menyusun dan menetapkan APBD bersama pemerintah daerah. Ketiga, **Pengawasan** yang diwujudan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daearah, keputusan kepala daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Sekarang bagaimana kedudukan DPRD dalam undang undang Pemda 2014? UU Pemda 2014 memiliki pola perumusan yang sama dengan pola perumusan UU Pemda 2004. Begitupun dengan penempatan kedudukan DPRD yaitu bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan daearh yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Perbedaan tertelatak pada pengaturan. UU Pemda 2004 tentang DPRD secara integraif dalam pasal 39 sampai dengan pasal 55, yang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

didalamnya berlaku ketentuan bagi DPRD Provinsi/ Kabupaten/Kota. Adapun UU Pemda 2014 mengatur tersndiri kedudukan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten atau Kota. DPRD Provinsi diatur dalam pasal 94 sampai dengan pasal 146 sedangkan DPRD Kabupaten atau kota diatur dalam Pasal 147 sampai dengan pasal 208. Selain juga ada Pasal-Pasal lain yang mengatur keduanya secara terpisah selain Pasal-Pasal tersebut.

Tugas dan Wewenang DPRDuntuk melaksanakan kekuasaan legislatif, diberikan tugas, wewenang dan hak oleh UU Pemda 2014. Kesemua ini diatur dalam Pasal 101 dan Pasal 107 serta Pasal 108 UU Pemda 2014. Ada dua butir penting yang diatur dalam Pasal 101, yaitu: *Pertama*, mengenai tugas dan wewenang DPRD dan *Kedua*, pelaksanaan tugas dan wewenang tersebut. Adapun Pasal 43 menetapkan hak-hak DPRD.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memisahkan DPRD dari Pemerintah Daerah dimaksudkan untuk menempatkan DPRD sebagai komponen penting dan sentral dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Gagasan pemikiran tersebut merupakan upaya perwujudan prinsip kedaulatan rakyat di daerah, yang tercermin dengan adanya keikutsertaan rakyat lewat lembaga perwakilan di daerah dalam memutuskan kebijakan pemerintahan dan pembangunan di daerah yang bersangkutan.[81]

[81] Krishna Darumurti dan Umbu Rauta, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*,(Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2015), 47

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Setelah adanya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, maka DPRD dipisahkan dari Pemerintahan Daerah dan dikembalikan ke fungsi yang seharusnya, yaitu sebagai badan legislative dengan kedudukan yang sederajat dengan Pemerintah Daerah sebagai badan eksekutif. Hubungan antara DPRD dengan Pemerintah Daerah adalah hubungan kemitraan[82].

Peraturan daerah sebagai peraturan perundangan-undangan di tingkat daerah yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD.Perda dibentuk oleh pemerintahan daerah bertujuan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.Pada bagian lain **Bagir Manan**[83]mengatakan bahwa peraturan daerah itu sejenis undang-undang (pada tingkat daerah). Penyamaan ini didasarkan pada sifatnya yang mengikat seluruh rakyat dalam territorial daerah tertentu, dan proses pembentukannya yang menggunakan asas konsensual di dalam badan legislative daerah yang merupakan representasi dari seluruh rakyat daerah yang bersangkutan, serta pada keharusan penetapan dan pengundangannya yang mirip dengan perlakuan pada pembuatan undang-undang.

Kewenangan DPRD dalam Peraturan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 perihal fungsi utama DPRD diberi hak mengajukan rancangan Perda dan hak mengadakan perubahan atas rancangan Perda (Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004). Ketentuan ini diubah dan dipertegas dalam Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa DPRD Provinsi

---

[82] Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federasi sebagai Suatu Alternatif,* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2000), 7

[83] Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan,* (Bandung: LPPM Universitas Islam Bandung, 1995), 2

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mempunyai fungsi yaitu: membentuk Perda Provinsi, anggaran dan pengawasan, dan Pasal 97 menyatakan bahwa fungsi pembentukan Perda Provinsi sebagaimana maksud dalam Pasal 96 ayat (1) huruf a dilaksanakan dengan cara: membahas bersama gubernur dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Provinsi[84].

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan daerah terbaru, dimana kewenangan DPRD dalam membentuk Perda diformulasikan dalam Pasal 101 ayat (1) huruf a, yang menentukan bahwa "DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda Provinsi bersama gubernur"[85].

Perubahan kekuasaan dalam membentuk Peraturan Perundangan-Undangan dimaksudkan untuk menyesuaikan dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang 1945 setelah amandemen, yang menyatakan bahwa "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Ketentuan ini telah mngembalikan kekuasaan membentuk undang-undang kepada DPR/DPRD, sebelumnya kekuasaan ini berada pada Presiden/Kepala Daerah.Dengan perubahan ini, baik presiden maupun Kepala Daerah diberikan hak untuk mengajukan rancangan undang-undang maupun Rancangan Perda (Pasal 5 ayat (1) Amandemen UUD 1945 dan Pasal 25 huruf b. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004).

Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, di

[84] Ketentuan Pasal 96 dan Pasal 97 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengenai fungsi DPRD

[85]Ketentuan Pasal 101 ayat (1) huruf a pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dalam Pasal 96 ayat (1) dinyatakan bahwa DPRD Provinsi mempunyai fungsi membentuk Perda Provinsi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

Berkenaan dengan tugas dan wewenang DPRD, dalam Pasal 101dirumuskan sebagai berikut: membentuk Perda Provinsi bersama Gubernur; membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Perda Provinsi tentang APBD Provinsi yang diajukan oleh gubernur, melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Provinsi dan APBD Provinsi, memilih gubernur; mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian; memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah Provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah Provinsi; memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi, meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi, memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah Provinsi; dan melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kedudukan, fungsi, hak-hak dan kewajiban yang melekat pada DPRD secara formal telah menempatkan DPRD sebagai instansi penting dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah.Sebagai unsure pemerintahan daerah, DPRD menjalankan tugas-tugas di bidang legislatif,

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

sebagai badan perwakilan DPRD berkewajiban menampung aspirasi rakyat dan memajukan kesejahteraan umum.

Fungsi lembaga legislatif terhadap eksekutif sepenuhya ditunjukan untuk memastikan akuntabilitas eksekutif, salah satu pern dan ruang lingkup pengawasan yang penting dilakukan legislatif adalah melakukan pengawasan terhadap peran dan kinerja Pemerintahan dalam implementasi kebijakan. Fungsi pengawasan peraturan daerah begitu penting yang memberikan kesempatan kepada DPRD untuk lebih aktif dan kreatif menyikapi berbagai kendala terhadap pelaksanakan Perda. Melalui pengawasan dewan, eksekutif sebagai pelaksana kebijakan akan terhindar dari berbagai penyimpanan dan penyelewengan, dari hasil pengawasan dewan akan diambil tindakan penyempurnaan memperbaiki pelaksanaan kebijakan tersebut. Untuk menghindari berbagai kesalahan administratif dalam tata laksana birokrasi pemerintahan daerah tanpa mereka sadari dapat bermuara pada dugaan tindakan pidana korupsi bagi pejabat publik yang menangani urusan publik tersebut, dengan adanya pengawasan DPRD akan dapat memberikan perlindungan yang cukup efektif terhadap eksekutif dalam menjalankan tata laksana birokrasi pemrintahan secara optimal.

Peningkatan peran legislatif (DPRD) yang sebenarnya dimaksudkan agar terciptanya *"Check and Balances"*, ternyata telah menimbulkan keadaan yang tidak diharapkan sering terdengar pernyataan penolakan anggota DPRD terhadap laporan pertanggung jawaban kepala daerah jauh sebelum laporan tersebut disampaikan, dibahas dan diklarifikasi disertai ancaman akan dijatuhkan mosi tak percaya. Diharapkan DPRD dapat

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

melaksanakan pengawasan terhadap pembuatan Perda yang telah tercantum pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 100 ayat (1) huruf a menyatakan bahwa fungsi pengawasan dapat diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap[86]:

a. Pelaksanaan Perda provinsi dan peraturan gubernur;
b. Pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi; dan
c. Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

B. Pembuatan Peraturan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Peraturan Perundangan-Perundangan.

Dengan dasar pembentukan produk hukum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014. Berikut 7 (tujuh) langkah yang perlu dilalui dalam menyusun suatu Perda baru, guna mempermudah dalam pemahaman terhadap tahapan atau langkah-langkah tersebut penulis sajikan dalam bentuk skema berikut beserta penjelasan langkah-langkahnya:

1. Langkah 1 : Identifikasi isu dan masalah
2. Langkah 2 : Identifikasi *legal baseline* atau landasan hukum, dan bagaimana peraturan daerah (Perda) baru dapat memecahkan masalah.
3. Langkah 3 : Penyusunan Naskah Akademik.
4. Langkah 4 : Penulisan Rancangan Perda.
5. Langkah 5 : Penyelenggaraan Konsultasi Publik :

[86]Ketentuan Pasal 100 ayat (1) huruf a, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

a. Revisi Rancangan Perda.

b. Apabila diperlukan, melakukan konsultasi publik tambahan.

6. Langkah 6 : Pembahasan di DPRD.

7. Langkah 7 : Pengesahan serta Pengundangan Perda.

Seluruh langkah ini dalam banyak hal hendaknya dilaksanakan dalam parameter hukum penyusunan peraturan perundang-undangan *(legal drafting)* yang mungkin telah ada dalam yurisdiksi hukum terkait. Sebagai contoh, ketentuan-ketentuan hukum dalam hal penyusunan Naskah Akademik peraturan perundang-undangan atau dalam penyelenggaraan konsultasi publik mungkin sudah tersedia. Ketentuan-ketentuan hukum tersebut hendaknya digunakan dalam langkah-langkah yang dijelaskan sebagai berikut ini:

1. Identifikasi Isu dan Masalah

   Para perancang Perda perlu membuat Perda atas nama dan untuk kepentingan masyarakat. Langkah awal yang dilakukan yaitu mengajukan pertanyaan mengenai jenis permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat.Permasalahan itu mencakup banyak hal, seperti degradasi dan deviasi sumber daya, konflik pemanfaatan antar pihak yang mengakibatkan keresahan sosial, dan lain-lain.Selain mengidentifikasi masalah, perancang Perda harus pula mengidentifikasikan penyebab terjadinya masalah tersebut, seperti nelayan tradisional dan nelayan kecil lainnya, wisatawan, industri perikanan skala besar dan industri skala besar lainnya.

2. Identifikasi Dasar Hukum *(Legal Baseline).*[87]

[87] Ibid., 21

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pengertian *legal baseline* adalah status dari peraturan perundang-undangan yang saat ini tengah berlaku. Identifikasi *legal baseline* mencakup inventarisasi peraturan perundang-undangan yang ada dan kajian terhadap kemampuan aparatur pemerintah dalam melaksanakan berbagai peraturan perundang-undangan tersebut.

Identifikasi *legal baseline* juga mencakup analisis terhadap pelaksanaan dan penegakan hukum dari peraturan perundang-undangan yang ada. Melalui analisis ini, dapat diketahui bagian-bagian dari Perda yang ada, yang telah dan belum/tidak ditegakkan, termasuk yang mendapat pendanaan dalam pelaksanaannya berikut alasan yang menyertai dan instansi yang bertanggung jawab atas pelaksanaan tersebut.

Pada kenyataannya, para pembuat rancangan Perda terlalu cepat memutuskan mengenai perlunya pembuatan rancangan Perda yang baru, tanpa melakukan penelaahan memadai tentang *legal baseline* yang sudah ada.

3. Penyusunan Naskah Akademik[88]

Mempersiapkan naskah akademik dapat merupakan salah satu langkah yang paling penting dalam proses legislasi, karena naskah akademik berperan sebagai *"quality control"* yang sangat menentukan kualitas suatu produk hukum. Naskah akademik memuat seluruh informasi yang diperlukan untuk mengetahui landasan pembuatan suatu peraturan daerah yang baru, termasuk tujuan dan isinya.

[88] Ibid., 22

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Naskah akademik merupakan landasan dan sekaligus arah penyusunan suatu Perda. Pembuat Perda hendaknya mempertimbangkan besarnya upaya yang perlu dicurahkan dalam membuat sebuah naskah akademik. Sebagai contoh, naskah akademik untuk mendukung pembuatan Perda yang hanya menangani satu permasalahan, misalnya pelarangan penggunaan bahan peledak dalam perikanan tangkap, tentunya tidak perlu sekompleks dan sekomprehensif Perda yang menangani banyak permasalahan yang kompleks secara bersamaan, misalnya pemberlakuan suatu rezim pengelolaan perikanan yang baru.

Dalam mempertimbangkan cara menyusun suatu naskah akademik yang baik, pembuat Perda hendaknya mempertimbangkan substansi dan proses penyusunan naskah akademik yang akan dibuat, proses penyusunan naskah akademik.

Naskah akademik harus disusun secara cermat dan hati-hati. Pembentukan satu tim penyusun dan tim konsultasi atau pengarah harus dilakukan. Demikian pula kegiatan konsultasi publik secara terus menerus harus diselenggarakan untuk merevisi konsep (draft) naskah akademik.

Langkah pertama dari suatu lembaga/instansi/badan yang ingin menyusun naskah akademik adalah membentuk satu tim penyusun. Tim ini hendaknya dibentuk dengan surat keputusan secara formal yang ditandatangani oleh pimpinan lembaga/instansi/badan tersebut. Surat keputusan oleh pejabat di bawahnya masih dimungkinkan, tetapi kekuatannya dalam hal melegitimasi dimulainya proses penyusunan peraturan daerah agak lemah.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

4. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah[89]

Pekerjaan menyusun peraturan daerah seperti halnya, kodifikasi hukum, dan rancangan peraturan perundang-undangan memiliki spesifikasi tertentu.Himpunan peraturan perundang-undangan disusun berdasarkan derajat peraturan dan waktu penetapannya.Sedangkan kodifikasi hukum disusun secara sistematis menurut rumpun masalah dan dikelompokkan secara sistematis dalam Buku, Bab, Bagian, Paragraf, dan Pasal-Pasal.

Materi muatan peraturan perundang-undangan dapat dikelompokkan secara sistematis ke dalam:

a. Pasal-pasal dikelompokkan ke dalam bab-bab.
b. Pasal-pasal dikelompokkan ke dalam bagian-bagian, dan bab-bab,
c. Pasal-pasal dikelompokkan ke dalam paragraf-paragraf, bagian-bagian, dan bab-bab.

Hal penting yang perlu dipahami dalam teknik penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan antara lain model penguraian pokok pikiran dalam konsideran pertimbangan, penguraian judul bab ke dalam pasal dan penguraian substansi norma dalam ayat di bawah pasal.

Secara umum untuk mengenali sebuah peraturan, terlebih dahulu dikaji lebih dalam apakah peraturan tersebut memuat prinsip-prinsip utama suatu produk hukum jika nantinya disahkan menjadi undang-undang/Perda.Agar memenuhi fungsinya sebagai sumber pengenal (kenvorm) maka untuk mengenalinya dapat dilihat materi muatan peraturan

[89] Ibid., 27

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tersebut dengan meninjau kerangka strukturalnya. Kerangka struktural dapat dibagi atas 6 (enam) bagian besar: [90]

a. Penamaan (Judul)

Penamaan suatu produk hukum seharusnya merupakan uraian singkat tentang isi dari peraturan tersebut.Penamaan tersebut didahului dengan menyebut jenis, nomor dan tahun pembentukan yang ditulis secara singkat yang mencerminkan isi produk hukum tersebut.

Bagian judul peraturan perundang-undangan berisi keterangan:

1) Jenis peraturan.
2) Teritorial/wilayah hukum/yurisdiksi (negara, daerah, desa dsb)
3) Nomor peraturan.
4) Tahun pembuatan.
5) Nama peraturan.

Kalimat Judul yang baik apabila kalimat judul peraturan disusun menurut tata bahasa baku, singkat tapi mampu menggambarkan seluruh isi yang menjadi substansi peraturan itu. Judul ditulis dengan kapital tanpa diakhiri dengan tanda baca.

Contoh:

1) Jenis Peraturan Umum:

PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA

NOMOR 1 TAHUN 2014

TENTANG

PENCEGAHAN DAN PENANGANAN KORBAN PERDAGANGAN ORANG

[90] Ibid., 28

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2) Jenis Peraturan Perubahan:

Pada penamaan peraturan yang merupakan perubahan ditambah frase Perubahan Atas di depan judul peraturan yang diubah.

PERATURAN DAERAH PROVINSI JAWA TIMUR

NOMOR 1 TAHUN 2017

TENTANG

PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH PROVINSI JAWA TIMUR NOMOR 3 TAHUN 2014

TENTANG

RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH DAERAH PROVINSI JAWA TIMUR 2014-2019

3) Bagi peraturan yang telah diubah lebih dari sekali, diantaranya kata PERUBAHAN kata ATAS disisipkan bilangan tingkat yang menunjukkan tingkat yang menunjukan tingkat perubahan tersebut tanpa merinci perubahan-perubahan sebelumnya.

b. Frase/Klausul Permanen.

Dewasa ini sering ditemukan improvisasi dalam praktek penyusunan peraturan perundangundangan terutama pada bunyi frase landasan filosofi vertikal dan horisontal.Variasi terhadap bunyi frase ini

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dapat dibenarkan apabila didasarkan pada asas kelaziman dan/ atau menyesuaikan dengan ketentuan normatif.

Contoh:

1. DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
2. ATAS BERKAT RAHMAT ALLAH YANG MAHA KUASA PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA.

N RAHMAT TUHA -undang dan Perda pada umumnya adalah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. Pembukaan

Pembukaan (*aanbef*) terdiri atas konsideran atau dasar pemikiran, dasar hukum pembentukannya dan judul.

Bagian yang paling krusial dalam perancangan draft peraturan perundang-undangan adalah bagian *konsideran Menimbang*. Pada bagian ini, perancang atau legal drafter diharuskan untuk menuangkan tulisan yang mendiskripsikan pokok-pokok pikiran yang melatarbelakangi pembentukan peraturan itu sendiri.Di dalamnya harus tergambar tiga landasan utama, yaitu landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis.Ketiganya juga harus dituangkan secara sistematis dalam kalimat singkat oleh karena ruang tempat penulisan pokok pikiran tersebut sangat sempit.

Secara prinsip konsideran menimbang ini merupakan dasar penjelasan dari peraturan perundang-undangan yang dibuat, dengan demikian latar belakang pembentukan peraturan perundang-undangan ada di dalam konsideran menimbang.Oleh karenanya ketiga landasan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

diatas baik filosofis, sosiologis maupun yuridis harus benar-benar dapat digambarkan oleh kalimat yang termaktub dalam konsideran menimbang.

Mengingat ruang penulisan konsideran Menimbang sangat sempit maka perlu dihindari penulisan informasi yang sifatnya merupakan data sekunder seperti penulisan nomor dan tahun atau pasal dari peraturan perundang-undangan yang akan dirujuk, jika terjadi hal tersebutmaka konsideran tersebut kurang tepat karena hal itu tidak sesuai dengan pokok pikiran seperti yang dikemukakan diatas namun merupakan pengulangan yang tidak perlu, namun demikian dimungkinkan juga untuk menggunakan konsideran dengan mengacu kepada peraturan perundang-undangan jika konsideran yang dibuat merupakan konsideran dari perubahan peraturan perundang-undangan.

Bentuk lain yang sering ditemui dalam implementasi teknik legal drafting adalah penulisan kalimat konsideran Menimbang dalam beberapa huruf yang berisi beberapa kalimat dan pada tiap huruf atau kalimat di dalamnya berisi pokok pikiran filosofis, sosiologis, dan yuridis sekaligus.

Jadi, dalam penuangan pokok pikiran dalam kalimat konsideran harus disusun secara sistematis dengan mendahulukan penulisan kalimat yang mengandung landasan filosofis kemudian disusul landasan-landasan lainnya dan yang terakhir kalimat yang mengandung landasan yuridis.Landasan sosiologis maupun landasan yuridis boleh ditulis berkali-kali dalam beberapa kalimat asalkan tidak mendahului kalimat yang merupakan lanadasan filosofis serta pada bagian akhir tetap

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

merupakan landasan yuridis, terutama konsideran Menimbang yang terdiri banyak huruf.

d. Batang Tubuh

Batang tubuh memuat rumusan-rumusan yang merupakan materi muatan Raperda tersebut.

1) Ketentuan Umum

Ketentuan umum pada dasarnya dapat dianggap seperti preambul (pembukaan), dalam arti bahwa ketentuan umum membentuk ruang lingkup dan arah dari Perda baru.Bagian-bagiantertentu dapat menjelaskan visi, kebijakan, tujuan, dan ruang lingkup dari Perda baru, dan menguraikan apa yang diupayakan oleh Perda tersebut, bagaimana melakukannya, dan di wilayah mana aturan tersebut berlaku.

2) Ketentuan Sanksi

Ketentuan sanksi tergantung pada Perda yang dibuat, sesuai dengan UU No. 10 Tahun 2004.Apabila Perda bersifat mengatur (regulatory) dengan ketentuan dan larangan, maka peraturan tersebut perlu memuat sanksi.Sanksi dapat berupa sanksi administratif dan sanksi sipil seperti denda, atau dapat pula berupa sanksi pidana.Dalam peraturan perundangan tersebut, ketentuan-ketentuan yang memiliki sanksi harus dinyatakan secara eksplisit, berikut jenis sanksinya.Ketentuan sanksi hendaknya didesain supaya konsisten dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Apabila denda sipil dan sanksi pidana tidak konsisten dengan peraturan perundang-

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

undangan yang ada, maka pembela dan penuntut dapat bekerjasama untuk mencari peraturan perundang-undangan dan sanksi lain untuk pelanggaran yang sama. Hal demikian akan memperlemah penegakan hukum.

e. Penutup

Penutup merupakan bagian akhir yang biasanya terdiri atas rumusan perintah pengundangan, pengesahan, pengundangan, dan penandatanganan.

Ketentuan penutup harus benar-benar jelas dalam aplikasinya, berhubungan tentang bagaimana Perda baru terkait dengan struktur hukum yang ada.Ketentuan penutup sebaiknya digunakan hanya jika terpaksa. Pembuat Perda hendaknya mencurahkan upaya serius untuk menelaah kerangka hukum yang ada dan menentukan sebelum pengesahan peraturan perundang-undangan mana yang akan terpengaruh, langsung atau tidak langsung oleh Perda yang baru. Apabila naskah akademik disusun secara baik, maka sebagian besar analisis ini semestinya sudah dilakukan dan termuat di dalamnya.

Proses penyusunan ketentuan penutup seharusnya tidak dilakukan secara terpisah dari proses pembuatan Perda yang lebih luas. Proses penulisan ketentuan penutup secara khususharus dilakukan seiring dengan proses konsultasi publik. Interaksi dengan publik adalah suatu upaya yang lentur, dan hendaknya diintegrasikan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ke dalam proses penulisan. Proses konsultasi dan penulisan harus bersifat interaktif, saling mengisi, dan mempengaruhi.

f. Lampiran/Penjelasan.

Merupakan penjelasan umum maupun penjelasan pasal demi pasal.

1) Umum

Sebuah Perda dapat dilengkapi dengan penjelasan umum yang menguraikan secara memadai tentang dasar pemikiran mengenai alasan-alasan, ruang lingkup, sistematika penulisan, dan hal lain yang dianggap perlu dari Perda yang bersangkutan.

2) Pasal per Pasal

Selain penjelasan yang bersifat umum, untuk menambah kejelasan kandungan arti pasal dan ayat, maka perlu dibuat penjelasan pasal per pasal. Penjelasan pasal per pasal akan mengurangi kemungkinan terjadinya penafsiran yang salah dari pasal-pasal dan ayat-ayat dalam satu Perda.

5. Penyelenggaraan Konsultasi Publik[91]

Interaksi dengan masyarakat merupakan upaya yang lentur, dan harus diintegrasikan ke dalam proses penulisan rancangan Perda. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam

[91] Ibid., 33

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pembentukan perda, perkada, peraturan bersama kepala daerah dan per DPRD. Proses konsultasi dan penulisan bersifat interaktif, saling mengisi dan mempengaruhi.

6. Pembahasan di DPRD

Pembahasan di DPRD merupakan salah satu bentuk dari dilaksanakannya konsultasi publik. DPRD selaku wakil rakyat kembali akanmelakukan seri konsultasi publik dengan membuka ruang diskusi dengan berbagai kepentingan yang terlibat, seperti asosiasi, perguruan tinggi dan masyarakat yang langsung terkena dampak dengan diberlakukannya peraturan ini.

Pembahasan di DPRD tidak dilakukan oleh DPRD semata, melainkan bekerja sama dengan kepala daerah, seperti apa yang diamanatkan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Gubernur wajib menyampaikan Ranperda yang telah disetujui bersama dalam rapat paripurna (paling lama 7 (tujuh) hari) untuk mendapatkan register Perda kepada Menteri. Bupati/walikota wajib menyampaikan Ranperda yang telah disetujui bersama dalam rapat paripurna (paling lama 7 (tujuh) hari untuk mendapatkan register Perda kepada gubernur. Penandatanganan produk hukum daerah yang bersifat pengaturan misalnya Perda, Perkada, Peraturan bersama kepala daerah dilakukan oleh kepala daerah. Dalam hal berhalangan (sementara/tetap) bisa dilakukan oleh PLT, PLH, atau PJ Kepala Daerah. Penandatanganan peraturan DPRD dilakukan oleh ketua DPRD atau wakil ketua DPRD.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Penandatanganan produk hukum daerah yang bersifat penetapan misalnya keputusan kepala daerah dilakukan oleh kepala daerah. Dapat didelegasikan kepada wakil kepala daerah, kota, atau kepala SKPD. Penandatanganan keputusan DPRD dilakukan oleh ketua DPRD atau wakil ketua DPRD, khusus keputusan badan kehormatan (BK) DPRD dilakukan oleh Ketua BK DPRD.

Penomoran Perda, Perkada, Peraturan bersama kepala daerah dilakukan kepala biro hukum/kepala bagian hukum. Penomoran perda, perkada dan peraturan bersama kepala daerah dilakukan dengan nomor bulat. Penomoran keputusan kepala daerah dilakukan dengan kode klasifikasi.

7. Pengundangan, Pengesahan, serta Penyebarluasan Peraturan Daerah.

Perda yang telah ditetapkan (ditandatangani kepala daerah) diundangkan dalam lembaran daerah yang merupakan penerbitan resmi pemerintah daerah. Pengundangan merupakan pemberitahuan secara formal suatu perda sehingga mempunyai daya ikat pada masyarakat. Kemudian masuk jaringan dokumentasi dan informasi hukum.

Peraturan Kepala Daerah, Peraturan bersama Kepala Daerah dan Peraturan DPRD yang telah ditetapkan diundangkan dalam berita daerah. Perkada, Peraturan Bersama Kepala Daerah dan Peraturan DPRD mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan kecuali ditentukan lain dalam peraturan bersangkutan. Pengundangan dilakukan oleh sekretaris daerah (Semua produk hukum daerah bersifat pengaturan).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Produk hukum yang telah ditetapkan (ditandatangani) dan diberi nomor dilakukan autentifikasi. Autentifikasi Perda, Perkada dan Peraturan bersama kepala daerah dan keputusan kepala daerah dilakukan oleh Kepala Biro Hukum/Bagian Hukum. Autentifikasi peraturan DPRD, Keputusan DPRD dan Produk hukum internal DPRD lainnya dilakukan oleh sekretaris DPRD.

Pengesahan adalah langkah terakhir dalam pembuatan Perda baru, sekaligus menjadi langkah pertama dalam melaksanakan perda tersebut. Salah satu faktor penting keberhasilan pelaksanaan sebuah Perda baru adalah masa transisinya.Masa transisi ini terkait erat dengan tanggal mulai diberlakukannya Perda baru.Sebuah Perda baru tidak harus segera diberlakukan setelah disahkan.Sebaiknya ada tenggang waktu antara disahkannya sebuah Perda dengan tanggal mulai diberlakukannya.Hal ini dimaksudkan agar lembaga/instansi pemerintah terkait dan masyarakat dapat melakukan persiapan-persiapan yang memadai untuk pelaksanaan secara efektif. Persiapan pelaksanaan meliputi pembentukan kesadaran masyarakat tentang ketentuan-ketentuan hukum yang baru, serta penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan bagi instansi pelaksana dan aparat penegak hukum mengenai ketentuan-ketentuan spesifik dari Perda yang baru tersebut, lalu penyebarluasan Prolegda, Ranperda, dan Perda dilakukan oleh pemerintahan daerah dan DPRD.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

# BAB IV

## Pembuatan Peraturan Daerah di Indonesia Perspektif FiqhSiyasah Dusturiyah

A. Analisis Mekanisme Pembuatan Peratuan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam Sistem Pembuatan Perundang-Undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

1. Kedudukan Pemerintah Daerah dalam Pembuatan Peraturan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

   Dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah, pemerintahan daerah diberikan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Dalam rangka menjalankan otonomi luas di daerah, maka pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

   Dalam mengurus urusan pemerintahannya diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah bahwa pelakasanaan fungsi legislatif merujuk pada ketentuan pasal 13 yang berbunyi: *"Pemerintahan Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah"*[96], dengan demikian bahwa kedudukan kepala daerah dan DPRD sejajar dalam fungsinya sebagai pengemban dan pelaksana tugas pemerintahan daerah, dan dalam pembuatan peraturan

[96]Ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

daerah kepala daerah dengan persetujuan DPRD menetapkan peraturan daerah[97].

DPRD sebagai badan legislatif UU Pemda 1999 diubah menjadi DPRD sebagai unsur pemerintahan daerah yang digunakan dalam UU Pemda 2004. Dalam UU Pemda 1999, khususnya dalam ketentuan umum, yang secara tegas merumuskan DPRD seabgai badan legislatif daerah. Dan dalam pasal 16 ayat (1) dan (2) dalam UU pemda 1999 disebutkan bahwa:

a. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat didaerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan pancasila
b. DPRD sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah

Dalam UU Pemda 2004, DPRD kembali dirumuskan ulang dari kedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Hal itu juga ditegaskan kembali pada pasal 40, UU Pemda 2004. Pergeseran kedudukan DPRD dari badan legislatif daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah tentu didasarkan atas beberapa perspektif dominan yang dianut oleh para perumus UU Pemda 2004. Pertama bagi perumus UU Pemda 2004 dalam sistem negara kesatuan (unitarian state) tidak dikenal bada legislatif ditingkat daerah. Badan legislatif hanya berada dilevel nasional (Pusat). Oleh karena itu dalam cara berfikir UU Pemda 2004, DPRD bukan lembaga legislatif. Kedua, karena DPRD bukan lembaga legislatif daerah, maka DPR harus

[97]Ibid., 30

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

didudukan sebagai salah satu unsur pemerintahan daerah bersama-sama dengan pemerintah daerah dalam struktur dengan pemerintah pusat. Atau dengan kalimat yang lebih ringkasi DPRD berada dalam rezime pemerintah daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, Tugas dan wewenang DPRD sebagai berikut: membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama, membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah, melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah.

Ketentuan DPRD sebagai lembaga perwakilan Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah kembali ditegaskan dalam undang-undang no 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3 2009). Hal yang sama juga ditegaskan dalam undang-undang no 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3 2014). Sebagai unsur lembaga pemerintahan daerah, DPRD mempunyai tanggung jawab yang sama dengan pemerintah daerah dalam membentuk suatu peraturan daerah untuk kesejahteraan rakyat

Kewenangan DPRD dalam Peraturan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 perihal fungsi utama DPRD yaitu fungsi

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

legislasi dan diberi hak mengajukan rancangan Perda dan hak mengadakan perubahan atas rancangan Perda (Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004). Ketentuan ini diubah dan dipertegas dalam Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa DPRD Provinsi mempunyai fungsi yaitu: membentuk Perda Provinsi, anggaran dan pengawasan, dan dilaksanakan dengan cara membahas bersama gubernur dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Provinsi[98].

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan daerah terbaru, dimana kewenangan DPRD dalam membentuk Perda diformulasikan dalam Pasal 101 ayat (1) huruf a, yang menentukan bahwa "DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda Provinsi bersama gubernur"[99].

Perubahan kekuasaan dalam membentuk Peraturan Perundangan-Undangan dimaksudkan untuk menyesuaikan dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang 1945 setelah amandemen, yang menyatakan bahwa "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Ketentuan ini telah mngembalikan kekuasaan membentuk undang-undang kepada DPR/DPRD, sebelumnya kekuasaan ini berada pada Presiden/Kepala Daerah.Dengan perubahan ini, baik presiden maupun Kepala Daerah diberikan hak untuk mengajukan

[98] Ketentuan Pasal 96 dan Pasal 97 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengenai fungsi DPRD

[99]Ketentuan Pasal 101 ayat (1) huruf a pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

rancangan undang-undang maupun Rancangan Perda (Pasal 5 ayat (1) Amandemen UUD 1945 dan Pasal 25 huruf b. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004).

Peraturan Daerah merupakan hasil kerja bersama antara gubernur/bupati/walikota dengan DPRD, karena itu tata cara membentuk Peraturan Daerah harus ditinjau dari beberapa unsur pemerintahan tersebut, yaitu unsur DPRD adalah peraturan daerah merupakan satu bentuk produk legislatif tingkat daerah, oleh sebab itu tidak dapat lepas dari DPRD. Partisipasi DPRD dalam menyusun sebuah peraturan daerah berkaitan dengan wewenang DPRD di bidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dimanfaatkan sebagai penunjang fungsi legislatif, yaitu hak penyelidikan, hak inisiatif, hak amandemen, persetujuan atas rancangan peraturan daerah (Ranperda). Unsur partisipasi adalah partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan pemerintah daerah dalam menyusun dan membentuk Ranperda atau Perda.

2. Tahapan Mekanisme Pembuatan Peraturan Daerah.[100]

Secara formal, rancangan peraturan daerah berasal dari DPRD atau Kepala Pemerintah Daerah. Namun demikian, penyusunan sebuah perda hanya dapat diinisiasi apabila terdapat permasalahan yang pencegahan atau pemecahannya memerlukan sebuah Perda baru. Sehingga inisiasi awal penyusunan Perda baru dapat diprakarsai oleh pemangku kepentingan yang terkait, baik itu lembaga/instansi pemerintah, badan legislatif, dunia

[100] Legislative Strengthening Team, *Legal DraftingPenyusunan Peraturan Daerah, Buku Pegangan untuk DPRD,* (November, 2007), 15

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

usaha, perguruan tinggi, organisasi non-pemerintah, maupun kelompok masyarakat.

Lebih lanjut ditegaskan bahwa kebijakan daerah yang dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lain.

Setelah instansi/badan yang menginisiasi memahami prinsip-prinsip penyusunan peraturan daerah, maka instansi tersebut telah siap untuk membuat kerangka konseptual dan memulai proses pembuatan Perda. Pada intinya, pembuatan Perda sesungguhnya merupakan satu bentuk pemecahan masalah secara rasional. Layaknya sebagai proses pemecahan masalah, langkah pertama yang perlu diambil adalah menjabarkan masalah yang diatasi, dan menjelaskan bagaimana peraturan daerah yang diusulkan akan dapat memecahkan masalah tersebut. Konsep atau draft rancangan peraturan daerah harus merupakan usulan masalah-masalah spesifik yang telah diidentifikasi dan dirumuskan. Dan seperti layaknyausulan pemecahan masalah yang memerlukan kajian empiris, draft peraturan daerah juga hendaknya dikaji secara empiris melalui konsultasi publik dan pembahasan antar instansi. Lebih jauh, rancangan Perda yang sudah disahkan hanyalah merupakan pemecahan masalah secara teoritis. Sebagai pemecah masalah, Perda yang baru hendaknya dicek secara silang *(cross check).* Perda perlu diimplementasikan untuk mengetahui secara pasti tingkat keefektivan yang sebenarnya.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Susunan pembentukan produk hukum daerah antara lain:[101]

a. Tertib Materi Muatan.

1) Materi muatan tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan lebih tinggi.

2) Materi muatan tidak bertentangan dengan kepentingan umum.

3) Materi muatan menyelesaikan masalah/menjawab kebutuhan.

b. Tertib Proses Pembentukan.

Dengan dasar pembentukan produk hukum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014. Berikut 7 (tujuh) langkah yang perlu dilalui dalam menyusun suatu Perda baru, guna mempermudah dalam pemahaman terhadap tahapan atau langkah-langkah tersebut penulis sajikan dalam bentuk skema berikut beserta penjelasan langkah-langkahnya:

1) Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Pasal 78 (1) bahwa rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur disampaikan oleh pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Provinsi.

2) Kemudian penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan Peraturan Daerah

[101] Ibid., 16

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 ditetapkan oleh Gubernur dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak ditandatangani oleh Gubernur dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut sah menjadi Peraturan Daerah Provinsi dan wajib diundangkan. Dalam hal sahnya Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kalimat pengesahannya berbunyi: Peraturan Daerah ini dinyatakan sah. Kalimat pengesahan yang berbunyi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah Provinsi sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah Provinsi dalam Lembaran Daerah[102].

3) Pengundangan diatur dalam Pasal 81, Peraturan Perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam: a. Lembaran Negara Republik Indonesia; b. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia; c. Berita Negara Republik Indonesia; d. Tambahan Berita Negara

[102] Ketentuan Pasal 77, 78, 79 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Republik Indonesia; e. Lembaran Daerah; f. Tambahan Lembaran Daerah; atau g. Berita Daerah. Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota diundangkan dalam Berita Daerah. Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah. Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

4) Penyebarluasan Prolegnas, Rancangan Undang-Undang, dan Undang-Undang Pasal 88 ayat (1) bahwa penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan UndangUndang, hingga Pengundangan Undang-Undang. Penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan. Kemudian penyebarluasan Prolegnas dilakukan bersama oleh DPR dan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pemerintah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.

5) Penyebarluasan Prolegda, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Pasal 92 (1) Penyebarluasan Prolegda dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sejak penyusunan Prolegda, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, hingga Pengundangan Peraturan Daerah. Pada pasal 93 (1) bahwa penyebarluasan Prolegda dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD, dan penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah. Penyebarluasan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

B. Analisis Fiqh Siyasah Dusturiyah terhadap Mekanisme Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

1. Kedudukan Pemerintah Daerah dalam Pembuatan Peraturan Daerah Perspektif Fiqh Siyasah Dusturiyah

Prinsip demokrasi yang dipegang teguh oleh negara Islam, tergambar juga dalam susunan pemerintahan daerah khususnya, dan bentuk negara umumnya.Sifat- sifat otonomi dan pemerintahan berdiri sendiri, berlaku sepenuhnya dari pusat sampai ke daerah-daerah terjauh.Pemerintah daerah dalam negara Islam, dinamakan wilayah, dan jabatan yang memimpin pemerintahan itu dinamakan al-'imārah.Oleh sebab itu, kata sering wilayah dipakai pada luas daerah, misalnya dalam istilah sekarang Provinsi, Kabupaten, Kecamatan, dan Desa.Sedangkan al-'imārāh digunakan untuk pejabat seperti Gubernur untuk wilayah Provinsi, walikota untuk kotapraja (kotamadya), bupati untuk Kabupaten.[103]

Dari beberapa istilah tersebut, berdirilah khilafah sebagai kepala negara Islam, yang kekuasaanya meliputi seluruh wilayah negara.Inilah gambaran ringkas tentang istilah yang dipakai negara Islam dalam menyusun organisasi pemerintahan daerah.Pemakaian beberapa sebutan kepala daerah dalam tingkatan yang bermacam, menggambarkan isi otonomi dan hak demokrasi, status pemerintah daerah.Tingkatan-tingkatan jabatan, dari al-'amīl kepada al-walī, al-amīr, dan al-Sultān, seperti tingkat lurah, Bupati, dan Gubernur yang memiliki wilayah kekuasaannya, tetapi tingkatan-tingkatannya berkaitan erat pada isi otonomi yang diberikan.

[103]Zainal Abidin Ahmad, *Membangun Negara Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Iqra', 2001), 178.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Misalnya seorang al-‘amīl bisa diberi tugas menjadi pembesar untuk suatu daerah yang luas wilayahnya seperti desa (kepala desa), dan bisa juga memimpin suatu daerah yang luas wilayahnya sama dengan kabupaten atau provinsi, tetapi hak dan tugasnya hanya sebagai pegawai yang menjalankan perintah dari atasan.

Al-Walī juga bisa menjadi kepala suatu daerah, desa, kabupaten atau provinsi, tetapi dengan hak dan tugas yang lebih besar, yaitu memiliki hak otonomi untuk daerahnya. Begitu juga dengan al-amir, yang mempunyai hak otonomi lebih luas, dan al-Sultān yang otonominya termasuk memimpin negara bagian.

Pada awal zaman Nabi Muhammad saw, pada umumnya masih berlaku bagian yang pertama, yaitu Wilayah al-Khāṣah dengan pimpinan pemerintahannya al-imārah al-khāṣah. Dalam waktu singkat, tidak kurang dari 10 daerah negara telah dibentuk dan berpusat di Ibu Kota Madinah.

Kepala-kepala daerah tersebut barulah berpangkat al-‘amīl, karena wilayahnya belum termasuk daerah otonom yang memiliki hak berdiri sendiri. Hanya satu daerah yang dapat diakui sebagai daerah otonom, yaitu ibu kota negara, Madinah al-Munawwarah, dan walikotanya disebut “al-amīr”. Jabatan walikota itu pernah diserahkan Abu Dujanah as-Saidi bin ‘Urfathah. Di wilayah ini prinsip musyawarah dan ūli al-amri dilaksanakan sepenuhnya, sudah ada dengan perwakilan, dan memiliki perangkat pemerintahan lengkap.

Dasar demokrasi berkembang dengan cepatnya. Dari al-imārah al-khāṣah, yang belum mempunyai dewan-dewan perwakilan dan masih

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

merupakan daerah administratif, berubah menjadi “al-imārah al-‘āmmah”, yang merupakan suatu daerah otonomi yang lengkap. Sudah memilki daerah tertentu yang dinamakan wilayah “al-‘āmmah”, dipimpin oleh seseorang kepala daerah yang dinamakan “al- walī ”, dan memiliki badan-badan kekuasaan negara.

Pembangun utama pemerintahan daerah otonomi yang terkenal adalah “Umar bin Khattab”, khalifah kedua dan demokrat Islam terbesar. Beliau telah mewujudkan prinsip-prinsip musyawarah dan ūli al-amri yang diajarkan Islam dalam pemerintahan daerah otonomi yang memiliki hak-hak penuh untuk mengatur daerahnya.Disamping hak otonomi, daerah juga diberi hak melaksanakan peraturan-peraturan dan instruksi dari pemerintah pusat.[104]

Wilayah negara Islam yang di zaman Nabi Muhammad SAW dibagi menjadi 10 daerah, di zaman khalifah Abu Bakar ditambah menjadi 12 daerah administratif, maka di zaman khalifah Umar bin Khattab jumlahnya diperkecil, tetapi dengan isi lebih luas, yakni menjadi daerah-daerah otonomi yang memiliki badan-badan kekuasaan lengkap. Mulai dari al-imārah al-khāṣah yang bersifat kollegial, meningkat menjadi wilayah “al-‘āmmah yang memiliki hak-hak otonomi dan hak melaksanakan peraturan-peraturan.[105]

Sedangkan menurut al-Maududi dikenal dengan tiga gelar kepala Negara *(the head of the state)* yaitu *imam, amir, dan khalifah.*Dengan urutan yang berbeda **Muhammad}Dhiya al-Din al-Rais** juga menyebutkan tiga gelar

[104]Ibid., 184
[105]Ibid., 185

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kebesaran (*al-alqab al-tsalasah al-qubra)* bagi kepala Negara Islam yaitu *imam, khalifah, dan amir al-mu'minin.* Sedangkan **al-Din al-Nabhani** mengemukakan enam gelar bagi kepala Negara Islam yaitu *khalifah, imam, amir al-mu'minin, hakim al-mu'minin, rais al-muslimin, dan sulthan al-muslimin.*[106]

Dengan demikian keseluruhan gelar kepala Negara tersebut merupakan ang paling mulia setelah Nabi Muhammad SAW sendiri dan paling dikenal oleh dunia luar, terutama dalam sejarah Islam adalah *khalifah.* Sehingga dalam historigrafi modern, telah menjadi kebiasaan untuk memandang masyarakat politik kaum muslimin secara keseluruhan sebagai kekhalifahan yang mempunyai tanggung jawab terhadap masyarakat dan Allah SWT.

Dengan demikian *khalifah* mempunyai kewenangan dan kekuasaan untuk mengeluarkan suatu ketetapan hukum tidak diatur jelas dalam Al-Qur'an dan Al-Hadist, namun hak untuk membuat suatu peraturan perundangan-perundangan hanyalah milik Allah SWT dan Rasul-Nya.Sehingga *kahalifah* mengeluarkan suatu hukum atau *qanun* atau undang-undang yang tidak diatur jelas oleh al-Qur'an dan al-Hadist, Karena aturan hukum Allah SWT tidak membedakan antara pemilik kekuasaan dan indivisu-individu warga Negara.

1. Tahapan Mekanisme Pembuatan Qanun (Undang-Undang)

Pemegang kekuasaan dan kewenangan tertinggi ada ditangan kepala negara, Presiden, atau dalam istilah politik Islam klasik khalifah merupakan

[106] Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikian Politik Islam*, (Jakarta: Erlangga, 2008), 226

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

khas sistem kekuasaan modern dimana kekuasaan itu dibangunsecara konstitusional.[107]Khalifah sebagai pimpinan tertinggi suatu negara berhak menetapkan aturan hukum atau qanun yang tidak diatur secara tegas dalam al-Qur'an dan al-Hadis. Selain kekuasaan dalam menetapkan aturan hukum yaitu khalifah, peran ahlu al-halli wa al-'aqdi, gubernur atau khalifah dalam suatu daerah berhak menetapkan aturan hukum atau qanun. Namun kekuasaan dan kewenangan mutlak menetapkan suatu hukum merupakan Hak Allah SWT dan Rasul-Nya. Sebagaimana Sabda Nabi SAW:

كَيْفَ تَقْضِي إِذَا عَرَضَ لَكَ قَضَاءٌ ؟ قَالَ: أَقْضِي بِكِتَابِ اللّهِ. قَالَ: فَإِنْ لَمْ تَجِدْ فِي كِتَابِ اللّهِ؟ قَالَ فَبِسُنَّةِ رَسُوْلِ اللّهِ صَلَّى اللّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ. قَالَ فَإِنْ لَمْ تَجِدْ فِيسُنَّةِ رَسُوْلِ اللّهِ صَلَّى اللّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ؟ أَجْتَهِدُ رَأْيِي وَلَا الُو. فَضَرَبَ رَسُوْلُ اللّهِ صَلَّى اللّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ صَدْرَهُ، وَ قَالَ: الحَمْدُ اللّهِ الَّذِي وَفَّقَ رَسُوْلُ اللّهِ صَلَّى اللّهِ لِمَا يُرْضِي اللّهَ وَ رَسُوْلَهُ.

Artinya: Bagaimana kamu memutuskan ketika ada suatu permasalahan hukum yang diajukan kepadamu?,Mu'adz r.a. menjawab, "Aku memutuskannya dengan Kitabullah". Rasulullah sawbertanya, jika kamu tidak menemukan didalam Kitabullah?Mu'adz r.a. menjawab, "Aku akan memutuskannya dengan Sunnah Rasul-Nya".Rasulullah sawbertanya

[107]Masdar Farid Mas'udi, *Syarah Konstitusi UUD 1945 dalam Perspektif Islam*, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2010), 77

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

lagi, jika kamu tidak menemukan didalam Sunnah Rasul-Nya.?, Mu'adz r.a. menjawab, "Aku akan berijtihad dengan pendapatku dan aku tidak akan teledor didalamnya".Rasulullah saw lalu menepuk-nepuk dada Mu'adz bin Jabal r.a. seraya berkata, "Segala puji bagi Allah Yang telah menunjukkan utusan Rasul-Nya kepada apa yang diridhai oleh Allah dan Rasul-Nya".[108]

Terkait dengan hadis di atas bahwa hal ini berarti kedaulatan yang asli adalah hanya milik Allah SWT. Apabila terjadi tuntutan perkembangan sosial mengharuskan menetapkan suatu aturan hukum yang sebelumnya tidak terdapat dalam nash, sehingga memperbolehkan kepada seorang khalifah atau pemimpin untuk bermusyawarah. Dimana menghasilkan suatu aturan hukum untuk memperjuangkan kemaslahatan umum terkait dalam hal yang tidak terdapat dalam nash.

Sistem kekuasaan modern yang diadopsi dari sistem pemerintahan Islam terdahulu, sebagai pemegang kekuasaan tertinggi Presiden mempunyai kewenangan dalam peraturan perundang-undangan dalam bingkai kekuasaan pemerintahan untuk menjalankan undang-undang.[109]Yang artinya *khalifah* mempunyai kewenangan untuk menjalankan undang-undang dan kekuasaannya membentuk aturan hukum bersama ahlu al-halli wa al-'aqdi dalam menetapkan suatu undang-undang atau *qanun*.

Menurut pandangan Islam, negara merupakan kekuasaan yang dipegang oleh khalifah. Dari sekian banyak kekuasaan dan kewenangan khalifah, ia mempunyai kekuasaan dalam aktivitas politik yaitu mempunyai

---

[108] Wahbah al Zuhaili, *al-Fiqhu al-Islami Wa Adillatuhu*……., 275.

[109] Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-undang atau Perpu, Cet- Kedua,* (Malang: UMM Press, 2003) 71.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

hak untuk mengambil dan menetapakan hukum menjadi suatu perundangundangan atau qanun (li al-khalifah wadah{ haq at-tabbani).[110]Kekuasaan khalifah dalam pemerintahan Islam untuk menetapkan suatu hukum yang dilaksanakan oleh masyarakat berdasarkan ketentuan Allah SWT dalam syari'at Islam.

Dengan demikian bahwa yang menetapkan syari'at sebenarnya hanyalah wewenang Allah SWT, maka khalifah bersama dengan ahlu alhalli wa al-'aqdi hanya sebatas menggali dan memahami sumber-sumber syari'at Islam yaitu al-Qur'an dan al-Hadis} Nabi, serta menjelaskan hukum-hukum terkandung didalamnya. Khalifah mengeluarkan suatu aturan hukum ketika aturan tersebut tidak dijelaskan secara tegas dalam syari'at Islam.Mekanisme mengeluarkan undang-undang atau qanun harus mengikuti ketentuan kedua sumber syari'at Islam yaitu al-Qur'an dan al-Hadist}

2. Aturan Hukum atau Undang-Undang dalam Fiqh Siyasah Dusturiyah.
   a. Pengertian Qanun.

      Sejarah pemerintahan Islam mencatat, legislasi besar-besaran dilakukan masa pemerintahan Usmani (1300-1924), hukum yang dipakai dalam masyarakat bukan hanya fiqih, melainkan juga keputusan khalifah terhadap sengketa atau perselisihan yang terjadi di antara anggota masyarakat.[111]Sistem pemerintahan Islam yaitu pemerintahan Usmanipenguasa imperium Usmani bergelar Sultan dan Khalifah.Sultan

[110]Oksep Adhayanto, *Khalifah Dalam Sistem Pemerintahan Islam*, Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan, Vol 1 No 1 (Maret, 2011), 93-94.
[111] Muhammad Iqbal, Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam....., 166

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

merupakan gelar untuk masalah duniawi sedangkan khalifah gelar untuk urusan keagamaan.

Pada masa pemerintahan Usmani memberikan kewenangan terhadap khalifah membuat perundang-undangan atas inisiatifnya sendiri.Peraturan atau hukum yang dibuat dinamakan kanun (qanun).[112]Terdapat tiga kategori qanun yaitu sifatnya hanyalah khusus pada pembahasan tertentu, keputusan khalifah mengacu kepada wilayah khusus atau kelompok tertentu, serta secara umum undang-undang atau kanun tersebut diterapkan dalam sistem pemerintahan.Menurut konsep aturan hukum atau undang-undang dalam fiqih dusturiyah merupakan bagian dari *fiqih siyasah* membahas masalah perundang-undangan negara.[113]

Menurut kepustakaan Belanda istilah konstitusi dikenal dengan sebutan grondwet (wet berarti undang-undang dan grond berarti dasar). Secara istilah konstitusi adalah sebagai undang-undang yang menjadi dasar dari segala hukum.[114]Konsep aturan hukum atau undang-undang dalam perspektif dusturiyah yaitu didalamya dibahas antarakonsep konstitusi(undang-undang dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), lembaga-lembaga negara, serta hak kewajiban warga negara.[115]

---

[112]Ibid., 100
[113]Ibid., 153
[114] Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara Dan Administrasi Negara Dalam Prespektif Fikih Siyasah*,(Jakarta: Sinar Grafika, 2012), 65.
[115] Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*....., 153.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sejarah Islam masa pemerintahan Usmani sebuah aturan hukum disebut juga dengan qanun atau undang-undang. Qanun adalah kumpulan kaidah mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik secara tertulis maupun secara tidak tertulis.[116] Qanun merupakan salah satu produk Ijtihad khalifah, dimana kewenangan seorang khalifah dalam menetapkan qanun yang tidak diatur secara tegas dalam nash.

Menurut Abdul Wahbah Khallaf[117], terdapat prinsip yang diletakkan dalam Islam untuk merumuskan undang-undang atau *qanun* adalah jaminan atas hak-hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang dimata hukum, tanpa membedabedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan, dan agama. Kemudian agar mempunyai kekuataan hukum sebuah undang-undang harus mempunyai landasan atau dasar pengundanganya.

Jika dilihat dari hierarki aturan hukum dalam *qanun* yang menjadi tingkatan pertama adala al-Qur'an, sunnah Rasulullah SAW, dan pendapatpendapat dari para ulama dengan cara melakukan *Ijtihad* untuk menetapkan suatu aturan hukum yang tidak secara jelas diatur dalam al-Qur'an dan al-Hadis}Dalam konteks *fiqih dusturiyah* aturan hukum atau qanun berjalan untuk seterusnya, dan tidak terdapat pencabutan terhadap aturan hukum atau *qanun*.

[116]Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara Dan Administrasi Negara Dalam Prespektif Fikih Siyasah*.....,67
[117]Ibid., 67

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dengan demikian landasan yang kuat pada undang-undang memiliki kekuataan hukum mengikat dan mengatur masyarakat negara yang bersangkutan berlaku dalam jangka waktu yang seterusnya.Peran ahli hukum dalam menafsirkan atau menjelaskan hal-hal yang perlu saat undangundang atau *qanun* diterapkan. Sehingga, *qanun* merupakan suatu produk *ijtihad* yang didalamnya terdapat kumpulan kaidah dasar dan hubungan kerja sama antara masyarakat sebuah negara, baik tertulis maupun tidak tertulis.

b. Syarat Materiil Qanun.

Qanun atau Undang-undang adalah kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antar sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik tertulis maupun tidak tertulis. Qanun merupakan produk ijtihad khalifah, ketika khalifah mengeluarkan suatu aturan hukum atau qanun yang sebelumnya tidak diatur secara tegas oleh al-Qur'an dan al-Hadis.

Penjelasan diatas mengenai syarat yang diperbolehkan dalam pembentukan *qanun* adalah jika kejadian belum diketahui *syara'* yang ditunjukkan oleh dalil yang jelas (*sharir*) serta petujuk maknanya adalah pasti. *Qanun* merupakan produk *Ijtihad khalifah*, maka pembentukannya hanya dapat dilakukan jika aturan tersebut tidak diatur secara tegas dalam al-Qur'an dan al-Hadis sehingga aturan tersebut bersifat mengikat serta dipatuhi oleh masyarakatnya.

Terdapat macam-macam *qanun* dalam Tata Negara Islam untuk dipatuhi oleh semua kaum muslimin.Pertama, *qanun* yang menjelaskan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

hukum-hukum *syar'iyah* dari nash-nash *syari'*.Kedua, *qanun* yang meletakkan hukum-hukum syar'iyah untuk kejadian atau peristiwa yang tidak terdapat dalam al-Qur'an dan al-Hadis,Ketiga, *qanun* yangmeletakkan hukum-hukum syar'iyah untuk peristiwa-peristiwa yang terjadi, dan tidak terdapat dalam al-Qur'an dan al-Hadis,[118]

[118] Muin Umar, *Ushul Fiqih I*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Departemen Agama RI, 1985), 114.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

# BAB V

# PENUTUP

## A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uraian yang telah dikemukakan di bab-bab sebelumnya dan mengerucut pada ringkasan inti dari rumusan masalah tentang Pembuatan Peraturan Daerah dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Perspektif Fiqh Siyasah Dusturiyah sebagai berikut:

1. Dalam menyusun peraturan daerah baru maka pemerintah daerah perlu mengkaji alur penyusunan peraturan daerah yang efektif dan efisien guna membangun daerah otonom sebagai pemerintahan yang baik, sebagai berikut mekanisme pembuatan perda menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu *pertama* identifikasi isu dan masalah; *kedua* identifikasi legal baseline atau landasan hukum, dan bagaimana peraturan daerah (Perda) baru dapat memecahkan masalah; *ketiga* penyusunan Naskah Akademik; *Keempat*, penulisan Rancangan Perda, *kelima* penyelenggaraan Konsultasi Publik, *keenam* pembahasan di DPRD, *ketujuh* pengesahan serta Pengundangan Perda.
2. Dalam kajian fiqh *siyasah dustur>iyah* kekuasaan legislatif atau legislasi disebut dengan istilah *as-sulta>n at-tasri'iyah* yakni kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Dalam sejarahnya kekuasaan tersebut dilaksanakan oleh lembaga *Ahlu ahalliwal Aqdi*, kemudian dalam masa modern sekarang lembaga ini biasanya mengambil bentuk sebagai *majelisshura>*(parlemen). Terkait mekanisme pembuatan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

perda dalam prespektif *fiqih siyasah dusturiyah* penulis menyimpulkan bahwa meskipun DPRD mempunyai kekuasaan legislasi, namun kekuasaanya berbeda dengan *Ahlu al-hallwal Aqdi* dalam ketatangeraan Islam. Kalau kita mencermati fungsi legislasi DPRD hanya sebatas terkait dengan kedaerahan, itu pun fungsi yang dimilikinya tidak secara utuh hanya dapat dan ikut dalam membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah. Hal ini tentu berbeda dengan kewenangan *Ahlu al-hallwal Aqdi* yang mempunyai kekuasaan yang sangat luas mencakup segala bidang permasalah yang tidak terdapat pengaturanya dalam Al-Qur'an dan Sunnah. Namun terlepas dari perbedaan tersebut antara *Ahlu al-hallwal Aqdi* dan DPRD merupakan lembaga yang mecerminkan representasi dari daerah yang salah satu tugasnya ialah membentuk undang-undang yang akan diberlakukan di dalam masyarakat demi kemaslahatan rakyat dan negara.

B. Saran

Perlu ada pemahaman yang benar tentang penyusunan perda yang bersumber dari syari'at ini, termasuk teknik penyusunan Perda secara umum, sehingga tidak menimbulkan salah pengertian dan dianggap keluar dari prinsip Negara Kesatuan Rapublik Indonesia. Lahirnya Perda-perda yang bersifat khusus di daerah-daerah termasuk Perda yang bersumber dari nilai-nilai syari'ah, seharusnya dipahami sebagai bentuk penghormatan terhadap keragaman daerah di Indonesia sebagai sebuah Negara yang plural, tentu dengan memperhatikan kekompakan hirarkis dengan perundang-undangan yang ada diatasnya.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

## DAFTAR PUSTAKA

### 1. PERUNDANG-UNDANGAN


Undang-Undang Dasar 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentuakan Peraturan Perundang-Undangan

Ketetapan MPRS Nomor XX Tahun 1966 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia

Ketetapan MPR Nomor III Tahun 2000 tantang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan sebagai pengganti ketetapan MPRS Nomor XX Tahun 1966

Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah


### 2. BUKU


Al-Mawardi, Imam *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah*, terjemah, Fadli Bahri, Hukum-hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syariat Islam, (Jakarta: Qisti Press, 2015)

An-Na'im, Abdullahi Ahmad *Dekonstruksi Syari'ah, Wacana Kebebasan Sipil, Hak Asasi Manusia dan Hubungan Internasional dalam Islam*, Yogyakarta: LKIS, 2009


digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Asshidiqie, Jimly. *Perekembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi,* Jakarta:Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

_____. Hukum Acara Pengujian Undang-Undang, Jakarta: Konstitusi Press, 2006

_____.*Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II,*Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006

Budiardjo, Miriam.*Demokrasi di Indonesia Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila: Kumpulan Karangan Prof. Miriam Budiardjo*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1994

Djojosoekarto, Agung. *Dinamika Dan Kapasitas DPRD Dalam Tata Pemerintahan Demokratis,* Jakarta: Konrad Adeneur Stifrung, 2004.

Djazuli, H.A. *Fiqh Siyasah "Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah",* Jakarta: Kencana, 2004

Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia,* Surabaya: Bina Ilmu, 1987

Huda, Ni'matul. *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi,*Yogyakarta: UII Press, 2007

Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam Cet-2,* Jakarta: Kencana, 2016

Jennings, Sir Ivor. The Law and the Constitution, 4 th edition, London: The English Language Book Society, 1976

Kansil, C.S.T. *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah,* Cetakan ke III, Jakarta: Rineke Cipta,2013

Kartiwa, H.A. *Good Local Governance: Membangun Birokrasi Pemerintah yang Bersih dan Akuntabel,* Bandung: Pascasarjana Universitas Padjadjaran, 2006

Krishna Darumurti dan Umbu Rauta, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan,* Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2015

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Legislative Strengthening Team, *Legal Drafting Penyusunan Peraturan Daerah, Buku Pegangan untuk DPRD,* November, 2007

Locke, John.*Two Treaties of Civil Government,*London: J.M. Dent and Sons Ltd, 1960

Mahmud Hilmi, *Nidzham al-Hukm al-Islami,* Kairo, Dar al-Hadi, 1978

Manan, Bagir *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan,* Bandung: LPPM Universitas Islam Bandung

Marbun B.N, *DPRD: Pertumbuhan dan Cara Kerjanya,* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2006

Maria Farida Indriati, *Ilmu Perundang-Undangan I,* Yogyakarta: Kanisius, 2007

Masdar Farid Mas'udi, *Syarah Konstitusi UUD 1945 dalam Perspektif Islam,* Jakarta: Pustaka Alvabet, 2010

Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federasi sebagai Suatu Alternatif,* Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2000

Sayyid Vali Reza Nashr, *Para Perintis Zaman Baru Islam,* Cet-1, Bandung: Mizan, 1995

Soekanto, Soerjono & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif,* Cet-13, Jakarta: PT. Grafindo Persada, 2011

Sugiono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D,* Cet-25, Bandung: Alfabeta, 2017

Sukardja, Ahmad *Hukum Tata Negara Dan Administrasi Negara Dalam Prespektif Fikih Siyasah,* Jakarta: Sinar Grafika, 2012

Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-undang atau Perpu, Cet- Kedua,* Malang: UMM Press, 2003

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Suparman Usman, *Hukum Islam: Asas-asas dan Pengantar Studi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2002

Syamil Qur'an dan terjemahannya, Jakarta: Gema Insani

Syarief, Amiroeddin.dalam Rojidi Ranggawijaya, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 1998

Umar, Muin *Ushul Fiqih I*, Jakarta: Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Departemen Agama RI, 1985

Ubaidillah, M. Hasan *Kelembagaan Pemerintahan Islam*, Sidoarjo: UIN Sunan Ampel Press, 2014

Wahbah al Zuhaili, *al-Fiqhu al-Islami>Wa Adillatuhu*, terjemah, Abdul Hayyie al Kattani, Fiqih Islam Wa Adillatuhu jilid 8, Jakarta: Gema Insani, 2018

Wijono Prodjodikiro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, Bandung: PT. Eresco, 1971

Wolhoff, G.J. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Timun Mas NV, 1955

Zainal Abidin Ahmad, *Membangun Negara Islam*, Yogyakarta: Pustaka Iqra', 2001

**3. JURNAL, MAKALAH,BULETIN**

Adhayanto, Oksep, *Khalifah Dalam Sistem Pemerintahan Islam*, Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan, Vol 1 No 1, Maret, 2011

Nasution, Mirza. *Perubahan Pertanggungjawaban Gubernur Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2008

Nurmala Rahmawati, *Sistem Pemerintahan Islam Di Bawah Kepemimpinan Khalifah Utsman Bin Affan Tahun 644-656*, Jember: Universitas Jember UNEJ, 2015

Mas Ahmad Santosa, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, Bandung: ICEL, 2001

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Mc Iver, Robert M. The Modern State, Oxford: Oxford University Press, 1950

Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikian Politik Islam*, Jakarta: Erlangga, 2008

Pakpahan, Rudy Hendra.*Pengujian Perda Oleh Lembaga Eksekutif dan Yudikatif*, Tesis Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, Medan, 2009

Ristiana, Ita. *"Dakwah Khalifah Ali bin Abi Thalib dalam Konteks Politik (36-41 H)", Dakwah,* Vol. IX No.2, Juli-Desember, 2008

Riza, Marwati *Menjelaskan Perilaku Pelaku Peran (Ro) dan Lembaga Pelaksana (Ia) dengan Kategori Roccipi.* Paparan untuk Legal Drafting.

Purbacaraka, Purnadi dan Soekanto, Soerjono.*Ikhtisar Antinomi Aliran Filsafat Sebagai Landasan Filsafat Hukum*, Jakarta: Rajawali, 1984

Rahmatunnisa, Mudiyati *"Jalan Terjal Kebijakan Desentralisasi di Indonesia Pada Era Reformasi", Hukum,* Vol. 2 Nomor 3, November-2015

Ridwan, *Deskresi & Tanggung Jawab Pemerintah,* Yogyakarta: FH UII Press, 2014

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id