

**KEWENANGAN DPRD DALAM PEMBAHASAN PERDA
BERDASARKAN UU NO 12 TAHUN 2008
DALAM KAJIAN FIQIH SIYASAH**

SKRIPSI



Diajukan Kepada
Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya
Untuk Memenuhi Salah Satu Persyaratan
Dalam Menyelesaikan Program Sarjana
Ilmu Syariah

PERPUSTAKAAN IAIN SUNAN AMPEL SURABAYA	
No. KLAS K S.2013 004 SJ	No. REG : S.2013 / SJ / 004 ASAL BUKU : TANGGAL :

Oleh:

**RINI ISTIKOMAH
NIM. C03208037**

**Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel
Fakultas Syari'ah
Jurusan Siyasaah Jinayah**

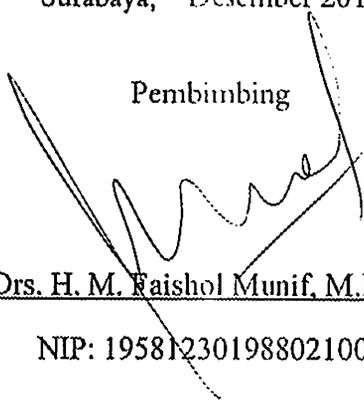
**SURABAYA
2013**

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh Rini Istikomah ini telah diperiksa dan disetujui untuk dimunaqasahkan.

Surabaya, Desember 2012

Pembimbing



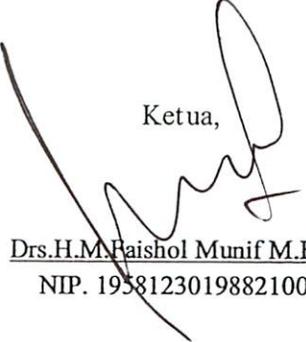
Drs. H. M. Faishol Munif, M.Hum.

NIP: 195812301988021001

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Rini Istikomah ini telah dipertahankan di depan sidang Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syariah IAIN Sunan Ampel pada hari kamis tanggal 20 Desember 2012, dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Ilmu Syari'ah.

Ketua,


Drs.H.M.Faishol Munif M.Hum
NIP. 19581230198821001

Majelis Munaqasah Skripsi :

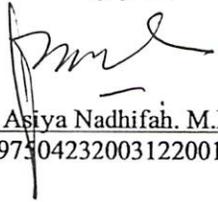
Sekretaris,


Fatikul Himami.M.EI
NIP. 198009232009121002

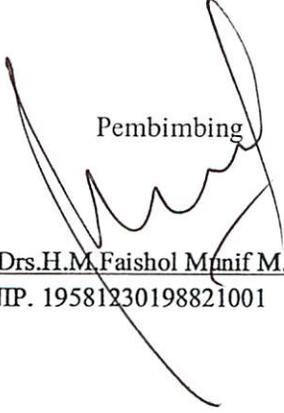
Penguji I,


Drs.Jeje Abd Rojak,M.Ag.
NIP.19631051991031003

Penguji II,


Nurul Asiyah Nadhifah. M.HI
NIP.197504232003122001

Pembimbing


Drs.H.M.Faishol Munif M.Hum
NIP. 19581230198821001

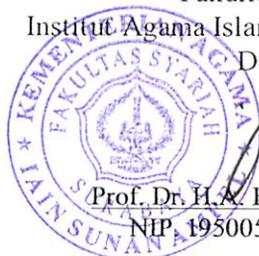
Surabaya, Desember 2012

Mengesahkan,

Fakultas Syariah

Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel

Dekan.




Prof. Dr. H.A. Faishal Haq, M.Ag.
NIP. 195005201982031002

ABSTRAK

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

Skripsi yang berjudul *Kewenangan DPRD Dalam Pembahasan PERDA Berdasarkan UU No 12 Tahun 2008 Dalam Kajian Fiqih Siyasah* ini adalah hasil penelitian kepustakaan untuk menjawab pertanyaan : Bagaimana kewenangan DPRD dalam pembahasan PERDA berdasarkan UU No. 12 tahun 2008 dan Bagaimana kewenangan DPRD menurut fiqh siyasah.

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis dan jenis data yang dipergunakan adalah data primer (perundang-undangan) dan sekunder (buku-buku) sedangkan teknik pengumpulan data dengan menggunakan metode dokumentatif yakni mengkaji isi bahan hukum yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, buku, disertasi, artikel dan sumber lain yang berkaitan dengan penulisan ini.

Hasil penelitian menyimpulkan bahwa UU No. 12 tahun 2008 Tentang Otonomi Daerah, DPRD mempunyai wewenang dalam pembuatan Perda. Dalam melaksanakan wewenangnya tersebut diatur dalam tata tertib pembentukan perda dalam peraturan dibawahnya. Tahapan pembahasan rancangan peraturan daerah baik rancangan yang berasal dari DPRD maupun dari Kepala daerah baik dalam PP No. 25/2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD maupun dalam Kepmendagri No. 162/2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD. Dalam perspektif fiqh siyasah, kewenangan DPRD sama dengan kewenangan *Ahl al-hall wa al 'aqd*.

DPRD dalam pembahasan skripsi ini memiliki kewenangan yang sama dengan *Ahl al-hall wa al 'aqd*. Salah satu kewenangan DPRD adalah berijtihad untuk membuat peraturan guna kemaslahatan masyarakat. Ijtihad merupakan upaya untuk menggali suatu hukum. Konteks penggalian suatu hukum di sini adalah upaya untuk membahas hingga menjadikannya sebagai peraturan.

Sejalan dengan kesimpulan di atas, maka penulis berharap agar pembahasan dan pembuatan Perda dapat menjawab kebutuhan masyarakat akan kesejahteraan hidup. Sehingga kebijakan tersebut membawa kemaslahatan bagi masyarakat.

DAFTAR ISI

	Halaman
SAMPUL DALAM.....	i
PERNYATAAN KEASLIAN	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PENGESAHAN.....	iv
PERSEMBAHAN.....	v
ABSTRAK.....	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TRANSLITERASI	xii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Identifikasi Masalah dan Batasan Masalah.....	8
C. Rumusan Masalah	8
D. Kajian Pustaka.....	9
E. Tujuan Penelitian	10
F. Kegunaan Penelitian.....	10
G. Definisi Operasional.....	11
H. Metode Penelitian	12
I. Sistematika Pembahasan.....	16

BAB II	KEWENANGAN DPRD DALAM PEMBAHASAN PERDA MENURUT <i>FIQH SIYASAH</i>	
	A. Pembahasan <i>Siyāsah Dastūriyah</i> dalam <i>Fiqh Siyāsah</i>	18
	B. Kewenangan <i>Ahl al-Hall Wa al 'Aqd</i> dalam Pembahasan Perda menurut <i>Fiqh Siyāsah</i>	30
BAB III	KEWENANGAN DPRD DALAM PEMBAHASAN PERDA MENURUT UU NO 12 TAHUN 2008	
	A. Kewenangan DPRD dalam UU No. 12 Tahun 2008	37
	B. Kewenangan DPRD dalam Pembahasan Perda Menurut UU No. 12 Tahun 2008.....	42
	C. Tata cara penyusunan Perda	65
BAB IV	ANALISIS YURIDIS UU NO 12 TAHUN 2008 TERKAIT KEWENANGAN DPRD DALAM PEMBAHASAN PERDA	
	A. Kewenangan DPRD dalam UU No. 12 Tahun 2008	67
	B. Kewenangan DPRD dalam Pembahasan Perda Menurut <i>Fiqh Siyāsah</i>	74
BAB V	PENUTUP	
	A. Kesimpulan	76
	B. Saran	77
DAFTAR PUSTAKA		
LAMPIRAN		

BAB I

PENDAHULUAN

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

A. Latar Belakang Masalah

Reformasi pada tahun 1998 telah membawa angin perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Dimana sistem pemerintahan sentralisasi dengan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di daerah digantikan dengan pemerintahan yang desentralisasi. Artinya sejumlah wewenang pemerintahan diserahkan oleh Pemerintah pusat kepada daerah otonom, kecuali urusan pemerintahan yang meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan dan yustisi yang tetap menjadi kewenangan Pemerintah.

Menurut pendapat Bagir Manan, esensi dari perundangan terkait Pemerintah Daerah adalah untuk membangun Pemerintah Daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah. Selain itu, UU Pemerintah Daerah di samping mengatur satuan daerah otonom juga mengatur satuan pemerintahan administratif. Untuk melaksanakan Pemerintahan secara efektif dan efisien, maka setiap daerah diberi hak otonomi.¹

Sesuai dengan amanat UUD Tahun 1945, bahwa pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan. Dimana dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah harus berdasarkan asas otonomi

¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, 2002), 56

dan tugas pembantuan. Menurut Pasal 1 UU No. 12 Tahun 2008, tugas pembantuan yang dimaksudkan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Terkait dengan asas otonomi dalam ketentuan tersebut memiliki makna bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah dapat diselenggarakan secara langsung oleh pemerintahan daerah itu sendiri. Sedangkan asas tugas pembantuan dimaksudkan bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut dapat dilaksanakan melalui penugasan oleh pemerintah provinsi ke pemerintah kabupaten/kota dan desa atau penugasan dari pemerintah kabupaten/kota ke desa.

Tujuan dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Tujuannya melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pelembagaan Otonomi daerah bukan hanya diartikulasi sebagai *a final destination* (tujuan akhir), tetapi lebih sebagai *mechanism* (mekanisme) dalam

menciptakan demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan sendiri oleh daerah otonom. Di antara prasyarat yang harus dipenuhi untuk mencapai tujuan tersebut adalah pemerintahan daerah harus memiliki teritorial kekuasaan yang jelas (*legal territorial of power*); memiliki pendapatan daerah sendiri (*local own income*); memiliki badan perwakilan (*local representative body*) yang mampu mengontrol eksekutif daerah.²

Fungsi legislasi DPRD mempunyai kaitan yang erat dengan fungsi pengawasan, karena pada dasarnya objek pengawasan adalah menyangkut pelaksanaan dari perda itu sendiri dan pelaksanaan kebijakan publik yang telah tertuang dalam perda.³ Kewenangan DPRD mengontrol kinerja eksekutif agar terwujud *good governance* seperti yang diharapkan rakyat. Demi mengurangi beban masyarakat, DPRD dapat menekan eksekutif untuk memangkas biaya yang tidak perlu, dalam memberikan pelayanan kepada warganya.⁴

Adanya lembaga perwakilan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, merupakan perwujudan dari pelaksanaan demokrasi yang mengutamakan kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Lembaga ini mempunyai kewajiban untuk menyelenggarakan kedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Undang-Undang. Lembaga ini di Indonesia disebut dengan

² Boy Yendra Tamin, *Fungsi Legislasi DPRD Dan Pembentukan Peraturan Daerah*, diunduh dari <http://boyendratamin.com/artikel-9-fungsi-legislasi-dprd-dan-pembentukan-peraturan-daerah.html>, diakses tanggal 10 Juli 2012

³ Inosentius Syamsul, *Meningkatkan Kinerja Fungsi legislasi DPRD* (Jakarta: Adeksi, 2004),

⁴ Syamsudin Haris, *Desentralisasi & otonomi Daerah* (Jakarta: LIPI Press, 2005), 147

Dewan Perwakilan Rakyat pada pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada provinsi, kabupaten/kota.

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat harus dapat merepresentasikan keinginan masyarakat sehingga setiap kebijakan yang dikeluarkan betul-betul merupakan sarana demokrasi dan komunikasi timbal balik antara Kepala Daerah dengan masyarakat di daerahnya. Oleh karena itu keputusan yang menyangkut kepentingan rakyat harus mengikutsertakan rakyat di daerah itu, yaitu melalui lembaga perwakilan rakyat yang harus mengikutsertakan rakyat yang ada di daerah tersebut. Sehingga dengan demikian proses pembuatan peraturan daerah bukan hanya merupakan kegiatan administrasi atau pemenuhan kewajiban konstitusional dari pihak-pihak yang berwenang, tetapi juga merupakan sebuah proses politik yang melibatkan masyarakat melalui lembaga perwakilan sehingga kebijakan Pemerintah daerah yang tertuang dalam Peraturan Daerah mempunyai tingkat akuntabilitas yang tinggi di mata masyarakatnya.

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

Dalam pasal 19 ayat (2) nomor 12 tahun 2008 menetapkan bahwa DPRD sebagai badan legislatif daerah yang berkewenangan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah. Konstruksi yang demikian menyebabkan kedua komponen tersebut mempunyai kewenangan yang sama tinggi. Hal ini diarahkan pada terciptanya kerjasama yang serasi antara pemerintah dengan dewan dalam rangka mewujudkan terpeliharanya tertib pemerintahan daerah.

Kerjasama tersebut mencakup segala proses perumusan kebijakan yang ada pada umumnya dituangkan dalam bentuk peraturan daerah yang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku harus ditetapkan oleh Bupati bersama-sama DPRD. Hal ini sesuai dengan pasal 25 UU nomor 12 tahun 2008 bagian b dan c yang berbunyi Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang mengajukan rancangan Perda dan menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.

Dengan kata lain kedua organ ini mempunyai kewenangan yang sederajat dengan Kepala Daerah sebagai pemimpin eksekutif, dan DPRD pada bidang legislatif. Dalam hal ini DPRD, disamping sebagai badan perwakilan rakyat, juga sebagai mitra kerja eksekutif yang berwenang merumuskan kebijaksanaan dalam menjalankan pemerintahan.

Secara teoritis salah satu fungsi pokok badan legislatif adalah menentukan *policy* dan membuat undang-undang. Miriam Budiardjo menyatakan: fungsi pokok badan legislatif adalah menentukan *policy* (kebijaksanaan) dan membuat undang-undang. Untuk itu DPRD diberi hak legislatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah.⁵

Dari ketentuan di atas tampak bahwa kehidupan yang demokratis diterapkan di daerah. Seperti dikemukakan Miriam Budiardjo bahwa demokrasi

⁵ Miriam Budiardjo, *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996), 182-183

adalah *Government or Rule by People*, maka DPRD pun berfungsi sebagai wadah agregasi dan artikulasi kepentingan rakyat dalam memainkan perannya sebagai mitra kerja eksekutif.⁶ Dengan demikian rakyat boleh berharap bahwa kehendak mereka akan tercermin dalam setiap kebijaksanaan yang diambil oleh DPRD. Karena sasaran akhir dari partisipasi politik adalah untuk mempengaruhi pembuatan keputusan, dan bukan hanya sekedar memberikan suara dalam pemilu.⁷

Dalam pasal 42 ayat (1) huruf (a) Undang-undang No. 12 tahun 2008 menyebutkan bahwa salah satu tugas dan wewenang DPRD propinsi adalah membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Seperti halnya DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota juga mempunyai tugas dan wewenang membentuk peraturan daerah Kabupaten/Kota bersama dengan Bupati/Walikota. Hal ini diatur dalam pasal 344 ayat (1) huruf (a).

Lembaga legislatif atau lembaga perwakilan dikatakan juga *al-sultāh al-tasyri'iyah*. Secara etimologis *سلطة* berarti kekuasaan dan *التشريعية* berarti pembuatan atau penetapan hukum atau syari'at Islam. Tegasnya, kekuasaan atau kewenangan pemerintahan Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan dalam masyarakat berdasarkan ketentuan yang

⁶ *Ibid.*, 172

⁷ *Ibid.*, 131



telah diturunkan Allah SWT dalam syari'at Islam. Maka kekuasaan dalam membuat hukum (legislasi) tidak boleh menyimpang dari ketentuan Allah Swt.

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

Dalam pembuatan dan penetapan hukum oleh negara, yang dilakukan oleh *wulāt al-'amr*, senantiasa bermuara pada prinsip musyawarah. Musyawarah merupakan tolok ukur utama dalam menegakkan persoalan kemasyarakatan, pemerintahan dan kenegaraan. Dalam hal itu, Zainal Abidin mengatakan, "... untuk menunjukkan dasar pendirian pemerintahan yang dicita-citakan, maka dapat dibagi kepada: (1) adanya suatu pemerintahan rakyat yang berdasarkan permusyawaratan, (2) memiliki sumber-sumber pembentukan undang-undang, dan (3) menetapkan pembagian kekuasaan dalam pemerintahan negara."⁸

Maka dengan itu dapat dipahami bahwa, pada hakikatnya pemegang kekuasaan tertinggi (kedaulatan) negara adalah di tangan rakyat. Dimana rakyat mendelegasikan kekuasaannya kepada orang-orang yang ditunjuk menjadi wakil-wakil untuk membuat undang-undang.

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

Dari latar belakang masalah tersebut maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul: "Kewenangan DPRD Dalam Pembahasan PERDA Berdasarkan UU No. 12 tahun 2008 Dalam Kajian Fiqh Siyasah".

⁸ Ahmad Zainal Abidin, *Membangun Negara Islam* (Yogyakarta: Pustaka Iqra, 2001), 65

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

Pada judul skripsi ini terdapat beberapa variabel yang muncul, terkait dengan kewenangan DPRD Dalam Pembahasan PERDA. Supaya tidak terkesan keluar dari rumusan masalah maka perlu dilakukan identifikasi masalah, sebagai berikut:

1. Otonomi daerah sebagai sarana mengoptimalkan potensi daerah.
2. Otonomi daerah dalam kajian fiqh siyasah.
3. Fungsi DPRD sebagai pembuat peraturan daerah.
4. Kewenangan DPRD dalam pembahasan PERDA berdasarkan UU No. 12 tahun 2008.

Namun penelitian ini lebih fokus, pada kewenangan DPRD dalam pembahasan PERDA berdasarkan UU No. 12 tahun 2008, kemudian dianalisis menurut fiqh siyasah.

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

C. Rumusan Masalah

Berawal dari latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan DPRD dalam pembahasan PERDA berdasarkan UU No. 12 tahun 2008?
2. Bagaimana kewenangan DPRD menurut fiqh siyasah?

D. Kajian Pustaka

Pada kajian pustaka ini, penulis menemukan tiga judul skripsi yang terkait dengan judul yang diangkat penulis.

Kajian pustaka ini penulis belum menemukan penelitian atau tulisan yang secara spesifik membahas mengenai "*Kewenangan DPRD Dalam Pembahasan PERDA Berdasarkan UU No. 12 tahun 2008 Dalam Kajian Fiqh Siyasah*". Namun demikian ada judul skripsi yang berkaitan dengan judul penelitian yang dilakukan penulis.

Adapun yang menjadi kajian pustaka dalam skripsi ini adalah skripsi terdahulu. Skripsi milik Nur Samsiyah dengan judul "*Efektifitas Fungsi, Tugas Dan Wewenang DPRD Dalam UU No. 32 Tahun 2004 Di Lingkungan DPRD Kabupaten Mojokerto Periode 2004-2009 Dalam Perspektif Fiqh Siyasah*". Skripsi tersebut menyimpulkan bahwa pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD dalam UU No. 32 Tahun 2004 di lingkungan DPRD Kabupaten Mojokerto Periode 2004-2009 diwujudkan dalam bentuk pembangunan daerah melalui penataan struktur pemerintahan dan kehidupan masyarakat dalam berbagai aspek.

Sedangkan fokus penelitian ini adalah analisis terhadap kewenangan DPRD dalam pembahasan perda menurut UU No 12 tahun 2008 dalam tinjauan fiqh siyasah belum pernah diteliti.

E. Tujuan penelitian

Sedangkan tujuan yang hendak dicapai dengan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kewenangan DPRD dalam pembahasan PERDA berdasarkan UU No. 12 tahun 2008.
2. Untuk mengetahui kewenangan DPRD menurut fiqh siyasah.

F. Kegunaan Penelitian

Dari penulisan skripsi ini diharapkan dapat berguna dalam segi akademis/teoritis maupun praktis, antara lain sebagai berikut:

1. Dari segi akademis/teoritis, dapat berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan dalam arti memperluas dan memperkaya khasanah pengetahuan penulis tentang hukum ketatanegaraan (*siyasah*), khususnya yang terkait dengan otonomi daerah.
2. Dari segi praktis dapat dipergunakan sebagai rujukan untuk memperoleh informasi tentang bagaimana metode yang digunakan dalam melakukan penelitian yuridis dari pelaksanaan fungsi legislasi pada lembaga legislative daerah (DPRD).

G. Definisi Operasional

Skripsi dengan judul “*Kewenangan DPRD Dalam Pembahasan PERDA Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2008 dalam Tinjauan Fiqh Siyasah*”. Untuk mempermudah pembahasan; maka di bawah ini akan dijelaskan pengertian beberapa kata yang dipandang perlu diberi penjelasan:

1. DPRD adalah merupakan alat kelengkapan pemerintah daerah yang mempunyai tugas dan kewenangan menjalankan fungsi legislasi DPRD. Fungsi legislasi tersebut adalah pembahasan Peraturan Daerah (PERDA).
2. PERDA adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah daerah atau salah satu unsur pemerintahan daerah yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan tingkat daerah.
3. Fiqh Siyasah adalah ilmu tata Negara Islam yang secara spesifik membahas tentang seluk beluk pengaturan kepentingan ummat manusia pada umumnya dan Negara pada khususnya. Fiqh siyasah yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah *siyāsah dustūriyah*.
4. *Siyāsah dustūriyah* adalah bagian *fiqh siyāsah* yang membahas masalah undang-undang dasar suatu Negara.⁹ Isinya antara lain membahas bentuk pemerintahan, lembaga-lembaga Negara, dan hak serta kewajiban warga Negara.

⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Gaya MediaPratama, 1999), 153

Jadi, definisi operasional dari judul “*Kewenangan DPRD Dalam Pembahasan PERDA Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2008 dalam Tinjauan Fiqh Siyāsah*” adalah kewenangan badan legislasi daerah dalam hal ini adalah DPRD. Terkait dengan tugasnya sebagai pembuat peraturan yang diatur pada UU No. 12 Tahun 2008, serta ditinjau dari sudut pandang *siyāsah dustūriyah*, yang mana dalam memiliki kajian terkait pembentukan undang-undang sebagaimana yang ingin dianalisis oleh penulis.

H. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Penelitian yang dilakukan penulis adalah penelitian kepustakaan. Penelitian ini termasuk kategori penelitian kepustakaan. Dimana penelitian ini mencakup serangkaian kegiatan yang berkenaan dengan metode pengumpulan data pustaka, membaca dan mencatat serta mengolah bahan penelitian.¹⁰ Sedangkan sifat penelitian ini adalah deskriptif analisis, yaitu penjelasan yang memberi gambaran secara detail tentang kewenangan DPRD dalam pembahasan perda menurut UU No. 12 Tahun 2008.

¹⁰ Mestika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan*, (Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, Ed. 1, Cet. I, 2004) hal. 14

2. Data yang Dikumpulkan

Penelitian adalah pencarian atas sesuatu (*inquiry*) secara sistematis dengan penekanan bahwa pencarian ini dilakukan terhadap masalah-masalah yang dapat dipecahkan”.¹¹

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah:

- a. Kewenangan DPRD dalam pembahasan Perda
- b. Fungsi legislatif dalam pembahasan Perda
- c. Fiqh siyasah terkait konsep pembuatan peraturan dalam Islam

3. Bahan Hukum

Dalam penelitian ini bahan hukum yang dijadikan sebagai rujukan adalah menggunakan:¹²

- a. Bahan primer, terdiri dari

- 1) UU No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

- 2) UU No. 12 tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua UU NO. 32 Tahun 2004

- b. Bahan Sekunder, terdiri dari

- 1) Buku Prof. H. A. Djazuli yang berjudul Fiqh Siyasah.

- 2) Buku Drs. Muhammad Iqbal, M.Ag yang berjudul *Fiqh Siyasah*.

- 3) Buku Miriam Budiardjo yang berjudul *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*.

¹¹ Mohammad Nazir, *Metode Penelitian*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998), 10.

¹² Sumandi Suryabrata, *Metodelogi Penelitian*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1998), 16.

4) Buku Prof. Drs. HAW. Widjaja yang berjudul *Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi*.

5) Buku Syamsuddin Haris yang berjudul *Desentrasi dan Otonomi Daerah*.

6) Buku Dr. Ija Suntana yang berjudul *Pemikiran Ketatanegaraan Islam*.

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang relevan dengan masalah yang diteliti dengan dikaitkan dengan penelitian hukum normatif. Maka teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui penelitian kepustakaan yakni upaya untuk memperoleh data dari penelusuran literatur kepustakaan, peraturan perundang-undangan, majalah, koran, artikel dan sumber lainnya yang relevan dengan penelitian.¹³

Teknik pengumpulan data pada penelitian ini adalah membaca, menelaah, dan memindah baik bahan primer maupun sekunder. Setelah data terkumpul selanjutnya penulis melakukan pembacaan serta analisa teks sehingga dapat menemukan suatu catatan penelitian.

5. Analisis Data

Analisis data yang digunakan adalah kualitatif. Kualitatif diartikan sebagai kegiatan menganalisis data secara komprehensif,¹⁴ yaitu data sekunder dari berbagai kepustakaan dan literatur baik yang berupa buku,

¹³ *Ibid.*, 19.

¹⁴ Metode Penelitian Hukum, *mimeo*

Analisis data yang digunakan adalah kualitatif. Kualitatif diartikan sebagai kegiatan menganalisis data secara komprehensif,¹⁴ yaitu data sekunder dari berbagai kepustakaan dan literatur baik yang berupa buku, peraturan perundangan, tesis, disertasi, dan hasil penelitian lainnya maupun informasi dari media massa.

Analisis data dilakukan setelah diadakan terlebih dahulu pemeriksaan, pengelompokan, pengolahan dan evaluasi sehingga diketahui keabsahan data tersebut, lalu dianalisis secara kualitatif untuk menyelesaikan permasalahan yang ada. Dengan demikian kegiatan analisis data ini diharapkan akan dapat memberikan kesimpulan dari permasalahan dan tujuan penelitian yang benar dan akurat serta dapat dipresentasikan dalam bentuk deduktif.¹⁵

Model analisis data yang digunakan, model Penelitian Kualitatif Miles dan Huberman. Analisis data terdiri dari tiga alur kegiatan yang secara bersamaan, yaitu reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan atau verifikasi.¹⁶

- a. Reduksi data, diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data yang muncul dari catatan-catatan. Reduksi dilakukan sejak pengumpulan data, dimulai dengan membuat ringkasan, mengkode, menelusuri tema, dan sebagainya.

¹⁴ Metode Penelitian Hukum, *mimeo*

¹⁵ Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2004), 7.

¹⁶ Husaini Usman, Purnomo Setiady, *Metodologi Penelitian Sosial*, (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2008), 85-87

- b. Penyajian data, adalah mendeskripsikan sekumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan.
- c. Penarikan kesimpulan atau verifikasi, merupakan kegiatan di akhir penelitian kualitatif. Peneliti harus sampai pada kesimpulan dan melakukan verifikasi, baik dari segi makna maupun kebenaran kesimpulan yang disepakati oleh subjek tempat penelitian itu dilaksanakan.

I. Sistematika Pembahasan

Sistematika penulisan ini dibagi dalam beberapa tahapan yang disebut dengan bab. Dimana masing-masing bab diuraikan pokok-pokok pembahasannya secara tersendiri. Namun masih saling berhubungan dengan konteks penelitian ini. Dan antara satu dengan yang lainnya saling berhubungan. Secara sistematis, pembahasan akan dibagi menjadi 5 (lima) bab, yang diuraikan sebagai berikut:

Bab I: Pendahuluan menjelaskan langkah-langkah yang terdapat dalam pembahasan skripsi. Bab ini memuat hal-hal yang dideskripsikan secara umum dalam penulisan skripsi. Sebagai langkah awal dalam penulisan skripsi. Selanjutnya, penulis menguraikan alasan dari pengangkatan judul skripsi ini. Kemudian agar penulisan ini tidak lari dari tujuannya, maka penulis menetapkan apa saja yang menjadi permasalahan dan apasaja tujuan serta manfaat dari penulisan skripsi ini. Penulis juga

BAB II

KEWENANGAN DPRD DALAM PEMBAHASAN PERDA MENURUT *FIQH SIYĀSAH*

A. Pembahasan *Siyāsah Dustūriyah* dalam *Fiqh Siyāsah*

1. Pengertian *Siyāsah Dustūriyah*

Siyāsah dustūriyah adalah bagian *fiqh siyāsah* yang membahas masalah undang-undang dasar suatu Negara. Isinya antara lain membahas bentuk pemerintahan, lembaga-lembaga Negara, dan hak serta kewajiban warga Negara.¹ Pembahasan pada landasan teori akan diuraikan konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar Negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan *syūrā* yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan Negara beserta ummah yang menjadi pelaksana perundang-undang tersebut.

Menurut A. Djazuli, permasalahan dalam *siyāsah dustūriyah* adalah hubungan antara pemimpin dan rakyat serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakat.² Oleh karena itu, di dalam *siyāsah dustūriyah* biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal *ihwal* kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-

¹ Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyāsah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam* (Jakarta: Erlangga, 2008), 17

² A. Djazuli, *Fiqh Siyāsah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2007), 47

prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

Pada pembahasan *siyāsah dustūriyah* terdapat unsur lembaga yang berwenang dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Sebagaimana yang dipaparkan di atas bahwa *siyāsah dustūriyah* biasanya hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan. Menurut beberapa referensi ketika membahas *siyāsah dustūriyah* terdapat unsur yang tak dapat dipisahkan yaitu *Ahl al-hall wa al 'aqd*. Terkait dengan unsur tersebut akan diuraikan lebih detil pada pembahasan selanjutnya.

2. Pengertian *Ahl al-hall wa al 'aqd*

Secara harfiah, *ahl al-hall wa al 'aqd* berarti orang yang mempunyai wewenang untuk melonggarkan dan mengikat. Para ulama fiqh mendefinisikannya sebagai “orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukkan sesuatu atas nama umat (Warga Negara)”.
digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

Dengan kata lain, *ahl al-hall wa al 'aqd* adalah :”Orang-orang yang berwenang merumuskan dan menetapkan suatu kebijaksanaan dalam pemerintahan yang didasarkan pada prinsip musyawarah”.³

³<http://mbegedut.blogspot.com/2011/02/sekelumit-tentang-ahlul-halli-wal-aqdi.html> diakses pada tanggal 23 Oktober 2012

An-Nawawi dalam *Al-Minha, ahl al-hall wa al 'aqd* adalah para ulama, para kepala, para pemuka masyarakat sebagai unsur-unsur masyarakat yang berusaha mewujudkan kemaslahatan rakyat.⁴

Muhammad Abduh menyamakan *ahl al-hall wa al 'aqd* dengan *ulil amri* yang disebut dalam Al-Qur'an surat al-Nisa ayat 59 yang menyatakan :*"Hai orang-orang yang beriman taatilah Allah, dan taatilah Rasul (Nya) dan ulil amri di antara kamu"*. Ia menafsirkan *ulil amri* atau *ahl al-hall wa al 'aqd* sebagai kumpulan orang dari berbagai profesi dan keahlian yang ada dalam masyarakat. Abduh menyatakan yang dimaksud dengan *ulil amri* adalah "Golongan *ahl al-hall wa al 'aqd* dari kalangan orang-orang muslim. Mereka itu adalah para amir, para hakim, para ulama, para militer, dan semua penguasa dan pemimpin yang dijadikan rujukan oleh umat dalam masalah kebutuhan dan kemaslahatan publik"⁵, lebih lanjut ia menjelaskan apabila mereka sepakat atas suatu urusan atau hukum maka umat wajib mentaatinya dengan syarat mereka itu adalah orang-orang muslim dan tidak melanggar perintah Allah dan Sunnah Rasul yang mutawatir.

Rasyid Ridha juga berpendapat *ulil amri* adalah *al-hall wa al-'aqd*. Ia menyatakan "kumpulan *ulil amri* dan mereka yang disebut *ahl al-hall wa al 'aqd* adalah mereka yang mendapat kepercayaan dari umat yang terdiri dari para ulama, para pemimpin militer, para pemimpin pekerja untuk

⁴Muhammad Al-Razi Fakhr al-Din bin Dhiya al-Din Umar, *Tafsir Fakhr al-Razi*, Jilid V. (Dar al-Fikr, t.t), 170

⁵Muhammad Rasyid Ridha, *Tafsir al-Manar*, 181

kemaslahatan publik seperti pedagang, tukang, petani, para pemimpin perusahaan, para pemimpin partai politik dan para tokoh wartawan”.⁶
 Al-Razi juga menyamakan pengertian antara *ahl al-hall wa al ‘aqd* dan *ulil amri* yaitu para pemimpin dan penguasa.⁷ Al-Maraghi rumusannya sama seperti yang dikemukakan oleh Muhammad Abduh dan Rasyid Ridha.⁸ Al-Mawardi merumuskan beberapa syarat, yaitu berlaku adil dalam segala sikap dan tindakan, berilmu pengetahuan dan memiliki wawasan dan kearifan.

Ahl al-hall wa al ‘aqd ialah “suatu kumpulan orang” yang dinamakan oleh ahli fiqh dengan *ahl al-hall wa al ‘aqd*, sedangkan al-Mawardi menamakan *ahlul ikhtiar*. Mereka adalah orang-orang yang diserahkan kepadanya urusan memilih Negara, yang melakukan *akad*. Mereka bertanggung jawab dalam hal ini.

Islam mewajibkan kepada penguasa untuk bermusyawarah dalam perkara-perkara umum sebagaimana yang telah kami jelaskan, namun kami tidak menemukan baik di dalam al-Qur’an atau sunah sebutan atau spesifikasi apa yang disebut dengan *ahl al-hall wa al ‘aqd*.

Tercatat dalam sejarah Islam, pembentukan lembaga *ahl al-hall wa al ‘aqd* pertama kali dilakukan oleh pemerintah Bani Umayyah di Spanyol. Khalifah al-Hakam II (961-976 M) membentuk majelis al-syura yang

⁶Muhammad Dhiya al-Din al-Rayis, 167 – 168

⁷Muhammad Al-Razi Fakhr al-Din bin Dhiya al-Din Umar, *Tafsir Fakhr*, 149

⁸Abmad Mushthafa al-Maraghi, *Tafsir al-Maraghi, Jilid V*, Marhaba at Mshthafa al-Bat al-Halabi, Mishr 1389 / 1979, hlm. 72 & 73

beranggotakan pembesar-pembesar Negara dan sebagian lagi pemuka masyarakat. Kedudukan anggota majelis syura setingkat dengan pemerintahan. Khalifah sendiri bertindak langsung menjadi ketua lembaga tersebut. Majelis inilah yang melakukan musyawarah dalam masalah-masalah hukum dan membantu khalifah melaksanakan pemerintahan.⁹

Semasa Rasulullah Saw para *khilafah ar-rasyidin*, musyawarah dengan beragam gambaran dan peristiwa, yang semuanya mengukuhkan akan komitmen penguasa dengan pendapat dewan permusyawaratan tersebut.¹⁰

Istilah *ahl al-hall wa al-'aqd* mulai timbul dalam kitab-kitab para ahli tafsir dan ahli fiqh setelah masa Rasulullah saw. Mereka berada diantara orang-orang yang dinamakan dengan *al-Shahābah*.

Abu Bakar selalu menyelesaikan perkara dengan bermusyawarah. Bila dihadapkan dengan suatu permasalahan dan dia tidak menemukan penyelesaiannya dalam al-Qur'an dan sunnah. Dia langsung mengumpulkan para sahabat, lalu ia bermusyawarah dengan mereka. Jika mereka semuanya sepakat atas suatu keputusan, dia pun memutuskan permasalahan tersebut dengan keputusan itu.¹¹

⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), 142

¹⁰ Imam Ismail bin Katsir Al-Quraishi, *Tafsir Ibnu Katsir* (Tafsir Al-Qur'an Al-Azhim), (Dimisyqi:tt, juz I, tt), 240

¹¹ Farid Abdul Khaliq, *Fikih Politik Islam* (Faturrahman A. Hamid, *Fī Al-Fiqh As-Siyāsiy Al-Islāmiy Mābādi' Dustūriyyah As-Syūrā Al-'Adi Al-Musāwāh*), (Jakarta: Amzah, 2005), 78

Begitu pula apa yang dilakukan Umar, dia juga melakukan seperti apa yang dilakukan oleh Abu Bakar. Dia mempunyai orang-orang khusus dari para *util amri*.¹² Kaum Muslimin saat itu tidak memerlukan terlaksananya pemilihan *ahl al-hall wa al 'aqd* lewat pemilu dengan melihat suara terbanyak dari kaum muslimin atau dengan cara penobatan langsung oleh Rasul atau *khalifah*.

Terkait dengan pengertian *ahl al-hall wa al 'aqd* dalam pembahasan ini. Menurut pengarang tafsir al-Manar, *util amri* yang disebutkan dalam al-Qur'an di zaman kita sekarang adalah orang-orang yang diberi kepercayaan rakyat dalam memperjuangkan kemaslahatan umum. Jadi *util amri* menurut pengarang tafsir al-Manar ini adalah *ahl al-hall wa al 'aqd*, atau Dewan Perwakilan Rakyat, bukan golongan yang disebut para pemimpin dan *umara*. Artinya dia menamakan *util amri* dengan nama dewan legislatif di zaman sekarang, bukan dewan eksekutif.¹³

3. Dasar hukum *ahl al-hall wa al 'aqd*

Alqur'an dan Nash tidak menyebutkan Ahlul Hilli Wal Aqdi atau dewan perwakilan Rakyat untuk bahasa sekarang, namun sebutan itu hanya ada dalam turats fikih kita dibidang politik keagamaan dan pengambilan hukum substantial. Dari dasar-dasar menyeluruh, maka dasar sebutan Firman

¹² *Ibid*,79

¹³ *Ibid*, 86

Allah SWT: taatilah Allah dan Ta'atilah Rasul(-Nya), dan Ulil Amri diantara

Kamu(Qs. Surat Annisa` (4): 59)

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ
إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

“Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.”¹⁴

Juga Firman Allah : dan kalau mereka menyerahkannya kepada Rasul dan Ulil Amri diantara mereka, tentulah orang-orang yang ingin mengetahui dari mereka (rasul dan Ulil amri).(Qs. Surat An-nisa(4):83)

وَإِذَا جَاءَهُمْ أَمْرٌ مِنَ الْأَمْنِ أَوْ الْخَوْفِ أَذَاعُوا بِهِ وَلَوْ رَدُّوهُ إِلَى الرَّسُولِ وَإِلَى أُولِي الْأَمْرِ مِنْهُمْ
لَعَلِمَهُ الَّذِينَ يَسْتَنبِطُوهُ مِنْهُمْ وَلَوْ لَا فَضْلُ اللَّهِ عَلَيْكُمْ وَرَحْمَتُهُ لَاتَّبَعْتُمُ الشَّيْطَانَ إِلَّا قَلِيلًا

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

Dasar sebutan Ini juga ada dalam mereka yang disebut dengan Ummat dalam Firman-Nya: dan hendaklah ada diantara kamu segolongan Rakyat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang makruf dan

¹⁴ Departemen Agama, *Al-Qur'an Terjemahan* (Semarang: CV.Asy-Syifa, 1998), 68

mencegah dari yang mungkar; mereka adalah orang-orang yang beruntung.(Qs. Ali Imran(3): 104)

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْآخِرَةِ وَيُرُونَ بِهَا الْمَعْرُوفَ وَيُنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ

“Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma’ruf dan mencegah dari yang munkar mereka lah orang-orang yang beruntung.”¹⁵

Dengan demikian Fikih politik Islam telah menciptakan satu bentuk musyawarah di masa awal timbulnya daulah Islamiyah di Madinah, sebagaimana ia juga telah menciptakan satu bentuk konstitusi yang dikenal dengan konstitusi Madinah.¹⁶

Ahlul Hilli Wal Aqdi, diartikan dengan “orang-orang yang mempunyai wewenang untuk melonggarkan dan mengikat”. Istilah ini dirumuskan oleh Ulama Fiqh untuk sebutan bagi orang-orang yang bertindak sebagai wakil umat untuk menyuarakan hati Nurani mereka. Paradigma pemikiran ulama fiqh merumuskan istilah *Ahl al-hall wa al 'aqd* didasarkan pada sistim pemilihan empat khalifah pertama yang dilaksanakan oleh para tokoh sahabat yang mewakili dua golongan, anshar dan muhajirin. Mereka ini oleh ulama fikih dikalim sebagai Ahl hilli wal aqdi yang bertindak sebagai wakil Umat.¹⁷

¹⁵ *Ibid.*, 50

¹⁶ Faturrahman A. Hamid, *Fikih Politik*, 82

¹⁷ J. Sayuti Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 1997) . 66-67

Dr. Abdul Karim Zaidan. Mengatakan bahwa Ahlul hilli wal aqdi ialah orang-orang yang berkecimpung langsung dengan rakyat yang telah memberikan kepercayaan kepada mereka. Mereka menyetujui pendapat wakil-wakil itu karena ikhlas, konsekuen, takwa, adil, dan kecermerlangan pikiran serta kegigihan mereka di dalam memperjuangkan kepentingan rakyatnya.¹⁸

Mengenai tentang siapa Ahlul hilli wal aqdi ada baiknya kita kenali dulu syarat-syarat untuk menjadi Ahlul Hilli Wal aqdi seperti yang dikatakan Al-mawardi yang dikutip Oleh Hasanuddin Yusuf dan dalam bukunya elemen-elemen politik Islam, menyebutkan Tiga syarat bagi *ahl al-hall wa al 'aqd* atau yang juga disebut ahlul ikhtiar, untuk bisa bertugas sebagai anggota referensif tersebut yaitu: *pertama* Al-'Adalah keadilan yang menyeluruh dengan segala Syaratnya. *Ahl al-hall wa al 'aqd* mestilah bersifat Adil dalam menentukan kepala negara sesuai dengan ketentuan Islam. Mereka juga tidak melakukan dosa-dosa kecil serta persoalan-persoalan yang mencacatkan warwah. *Kedua* ilmu(al-alim) yang membuatnya bisa mengetahui orang yang pantas orang yang menjadi kepala Negara dengan segala syarat dan yang diperlukan. *Ketiga*; mempunyai fikiran dan kebijaksanaan (al-ra'yi wal hikmah), dengan itu bisa memilih dan menentukan orang yang lebih layak menjadi kepala Negara serta lebih mampu dan 'arif dalam mengurus

¹⁸Abdul Karim Zaidan, *Individu dan Negara Menurut Pandangan Islam* (Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 2001), 147

Negara.¹⁹[iv] Sementara Muhammad Abduh menetapkan syarat yang ringkas saja bagi *ahl al-hall wa al 'aqd*, yaitu orang Islam yang senantiasa merujuk kepada Al-Qur'an dan Sunnah Rasulullah saw, dan ia ditaati atau diberi kepercayaan oleh Ummah. Sebenarnya jika kita ingin mengkaji lebih dalam mengenai defenisi dari para Fuqaha' tentang *ahl al-hall wa al 'aqd* sangatlah banyak.²⁰

Ahlul Hilli Wal Aqdi memiliki tugas tersendiri sebagai wujud perbedaan jabatan antara pihak eksekutif, legislative dan yudikatif. *Ahl al-hall wa al 'aqd* tugasnya antara lain memilih Khalifah, Imam, kepala Negara langsung.²¹ mereka bertanggung jawab memilih kepala Negara dari kalangan orang-orang yang layak memperoleh posisi tersebut dengan memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan. Mereka berkewajiban untuk memilih orang yang paling layak dalam berbagai ilmu, yang berakhlak mulia punya kemampuan dalam ilmu kepemimpinan, dipercayai oleh rakyat dan berpengaruh dalam masyarakat serta didengar perintah dan arahannya. Mereka dibebankan Amanah dan harus bertanggung jawab sepenuhnya terhadap rakyat untuk memilih ketua Negara yang sesuai dengan selera rakyat. Ini menunjukkan betapa besarnya peran *Ahl al-hall wa al 'aqd* dalam suatu Negara Islam sehingga para Ulama menggelarnya Aulia ul-Amri, yaitu orang-orang yang

¹⁹J Sayuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*, 110

²⁰Hasanudin Yusuf Adan, *Elemen-Elemen Politik Islam*(Yogyakarta:Ar-raniry Press, 1998), 110-111

²¹J. Sayuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*, 66

menjadi pemimpin untuk melindungi umat Islam dan negaranya. Ia juga menjadi Rujukan untuk menyelesaikan setiap persoalan yang muncul. Pemberian Bai'ah pertama terhadap ketua Negara menjadi Tugas mereka, baru kemudian Rakyat beramai-ramai memberikan bai'ah kepada kepala negaranya yang telah dilantik oleh *ahl al-hall wa al 'aqd*.²² Farid Abdil Khaliq mengatakan dalam bukunya fikih politik Islam, adapun yang di sebutkan dengan *Ahl al-hall wa al 'aqd* seperti dalam kitab Allah, yakni Ulil Amri legislative dan pengawas atas kewenangan eksekutif terutama pimpinan tertinggi Negara ia hanya disebutkan dengan Lafal Al ummah dan Tugasnya Hanya terbatas pada dua hal. Pertama, Yaitu mengajak pada kebaikan, termasuk didalamnya segala perkara Umum yang diantaranya menetapkan Hukum atau peraturan untuk rakyat yang dibuat lewat musyawarah. Kedua, menindak para penguasa yang zalim, yakni yang melakukan penyimpangan dalam pemerintahan. Menurut Ridha sebagaimana dikutip oleh J. sayuthi Pulungan, dalam bukunya Fiqh siyasah, ajaran, sejarah, dan pemikiran. *Ahl al-hall wa al 'aqd* disamping punya Hak pilih, adalah menjatuhkan khalifah jika terdapat hal-hal yang menggharuskan pemecatannya.²³

Rujukan untuk tugas *Ahl al-hall wa al 'aqd* yang paling utama bisa diangkat disini adalah: pertama, bai'ah terhadap Abu bakar Asiddiq ketika beliau dilantik menjadi khalifah dilakukan oleh lima orang kemudian diikuti

²²Hasanudin Yusuf Adan, *Elemen-Elemen*, 113

²³Sayuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*, 71

oleh kebanyakan orang lain. Kelima-lima mereka adalah Umar bin Khatab, Abu Ubaidah bin Aljarrah, Usayid bin Hudair bisr bin sa'd dan salim bekas Hamba Abu-Huzairah r.a. kedua; inisiatif Umar bin Khatab yang memilih enam orang *Ahl al-hall wa al 'aqd* Untuk menentukan penggantinya dikemudian Hari. Dari enam orang tersebut seorang diangkat menjadi khalifah atas persetujuan lima orang lainnya. Pandangan ini merupakan pendapat sebagian besar Fuqaha dan Mutakallimin di Basrah.²⁴

Pada masa Rasul, *Ahl al-hall wa al 'aqd* adalah para sahabat. Yaitu mereka yang disertai tugas-tugas keamanan dan pertahanan serta urusan lain yang berkaitan dengan kemaslahatan Umum, para pemuka sahabat yang sering beliau ajak musyawarah, mereka yang pertama-tama masuk Islam (*assadiqun al awwalun*), para sahabat yang memiliki kecerdasan dan pandangan luas serta menunjukkan pengorbanan dan kesetiaan yang tinggi terhadap Islam, dan mereka yang sukses melaksanakan tugasnya yang baik, dari kaum ansar maupun dari kaum muhajirin. Mereka itu jelas bukan pilihan rakyat secara resmi. Tapi lantaran mereka punya pengaruh ditengah masyarakat. Karena itu nabi mempercayakan mereka melaksanakan tugas-tugas muamalah dan kemaslahatan politik serta melibatkan mereka dalam musyawarah umatpun mengikutinya dan mempercayakan urusan mereka kepada orang-orang pilihan tersebut. Bahkan nabi sendiri tidak jarang mengikuti pendapat sahabatnya sekalipun tidak sejalan dengan pendapatnya

²⁴ *Ibid*, 113

demi untuk menghormati pendapat mayoritas. Pada masa khullafaurrasyidin polanya tidak jauh beda dari masa nabi. Golongan *ahl al-hall wa al 'aqd* adalah para pemuka sahabat yang sering diajak musyawarah oleh khalifah-khalifah abu bakar, umar, usaman dan Ali. Dan hanya pada masa umar, ia membentuk "tim formatur" yang beranggotakan enam(6) untuk memilih khalifah setelah ia wafat. Dalam Fiqih menyebut anggota Foramatur Tersebut sebagai *Ahl al-hall wa al 'aqd*.

Kata satu (*ahad*) dalam hadis di atas merupakan bilangan (*'adad*), dalam kaidah ushul fiqh ia memiliki makna tersirat (*mafhum*) yang harus dijadikan landasan (*hujjah*) dalam proses pengambilan hukum (*istidlal*) dari *nash* (al-quran atau hadis), selama tidak ada dalil lain yang menghapus makna tersirat tadi. Artinya, kepemimpinan dalam Islam itu harus satu, tidak boleh dipegang oleh lebih dari satu orang, apalagi dibagi seperti dalam sistem demokrasi saat ini

B. Kewenangan *Ahl al-hall wa al 'aqd* dalam Pembahasan Perda menurut Fqih Siyasa

1. Kewenangan Umum *Ahl al-Hall wa al 'Aqd*

Penulis dalam mendapatkan data terkait dengan kewenangan *ahl al-hall wa al 'aqd* harus memahami sejarah pemerintahan Islam. Oleh karena itu penulis akan memaparkan sedikit sejarah pemerintahan Islam.

Rujukan untuk tugas *ahl al-hall wa al 'aqd* yang paling utama bisa diangkat disini adalah: pertama, bajah terhadap Abu bakar Asiddiq ketika beliau dilantik menjadi khalifah dilakukan oleh lima orang kemudian diikuti oleh kebanyakan orang lain. Kelima-lima mereka adalah Umar bin khatab, Abu Ubaidah bin Aljarrah, Usayid bin Hudair Bistr bin S¸ad dan salim bekas Hamba Abu Huzaifah r.a.kedua; inisiatif Umar bin Khatab yang memilih enam orang *ahl al-hall wa al 'aqd* Untuk menentukan penggantinya dikemudian hari. Dari enam orang tersebut seorang diangkat menjadi khalifah atas persetujuan lima orang lainnya. Pandangan ini merupakan pendapat sebagian besar Fuqaha dan Mutakallimin di Basrah.²⁵

Pada masa Rasul, *ahl al-hall wa al 'aqd* adalah para sahabat. Yaitu mereka yang disertai tugas-tugas keamanan dan pertahanan serta urusan lain yang berkaitan dengan kemaslahatan Umum, para pemuka sahabat yang sering berhat ajak musyawarah.

Mereka yang pertama-tama masuk Islam (*assadiqun al awwalun*), para sahabat yang memiliki kecerdasan dan pandangan luas serta menunjukkan pengorbanan dan kesetiaan yang tinggi terhadap Islam, dan mereka yang sukses melaksanakan tugasnya yang baik, dari kaum ansar maupun dari kaum muhajirin. Mereka itu jelas bukan pilihan rakyat secara resmi. Tapi lantaran mereka punya pengaruh ditengah masyarakat. Karena itu nabi

²⁵J Sayuthi Pulungan, *Fiqh Siasah*, 113

mempercayakan mereka melaksanakan tugas-tugas muamalah dan kemaslahatan politik serta melibatkan mereka dalam musyawarah umatpun mengikutinya dan mempercayakan urusan mereka kepada orang-orang pilihan tersebut. Bahkan nabi sendiri tidak jarang mengikuti pendapat sahabatnya sekalipun tidak sejalan dengan pendapatnya demi untuk menghormati pendapat mayoritas.

Pada masa khullafaurasyidin polanya tidak jauh beda dari masa nabi. Golongan *ahl al-hall wa al 'aqd* adalah para pemuka sahabat yang sering diajak musyawarah oleh *khalifah-khalifah* Abu Bakar, Umar, Utsman dan Ali. dan hanya pada masa umar, ia membentuk” tim formatur” yang beranggotakan enam(6) untuk memilih khalifah setelah ia wafat. Dalam Fiqh menyebut anggota formatur tersebut sebagai *ahl al-hall wa al 'aqd*.

Abd al-Hamid al-Mutawalli dalam kitab *Mabādi' al- Nizhām al- Hukm fi al-Islām*, beliau mengungkapkan bahwa pada zaman Rasulullah, *Ahl al-hall wa al 'aqd* adalah para sahabat. Mereka disrahi tugas-tugas keamanan dan pertahanan serta urusan lainyang berkaitan dengan kemaslahatan umum. Para sahabat tersebutlah yang sering beliau ajak musyawarah. Mereka yang pertama kali masuk Islam dan yang memiliki kecerdasan dan pandangan yang luas serta menunjukkan pengorbanan dan kesetiaan yang tinggi terhadap

Islam. Dan mereka yang sukses melaksanakan tugasnya baik dari kaum Ansar maupun dari kaum Muhajirin.²⁶

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

Singkatnya, wewenang dan fungsi *ahl al-hall wa al 'aqd* adalah:

- a. *Ahl al-hall wa al 'aqd* adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan memba'i'at imam serta untuk memecat dan memberhentikan khalifah.
- b. *Ahl al-hall wa al 'aqd* mempunyai wewenang mengarahkan kehidupan masyarakat kepada yang maslahat.
- c. *Ahl al-hall wa al 'aqd* mempunyai wewenang membuat undang-undang yang mengikat kepada seluruh umat didalam hal-hal yang tidak diatur tegas oleh Al Qur'an dan al Hadits.
- d. *Ahl al-hall wa al 'aqd* tempat konsultasi imam didalam menentukan kebijakannya.

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

Ahl al-hall wa al 'aqd mengawasi jalannya pemerintahan

Hal-hal yang perlu digarisbawahi disini terkait kewenangan *Ahl al-hall wa al 'aqd* adalah spesialisasi mereka sebagai berikut:

- a. Membaiat (menobatkan) orang yang menurut mereka mampu untuk memegang tongkat kepemimpinan
- b. Melakukan ijtihad dalam hukum-hukum untuk mencapai kesepakatan (ijma')

²⁶ J Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasa*, 70-71

Spesialisasi tersebut secara tidak langsung mendiskripsikan syarat-syarat *ahlal-hall wa al 'aqd*. Pada spesialisasi pertama menuntut adanya syarat “mempunyai pemikiran dan kebijaksanaan” dan itu sangat utama. Sedangkan spesialisasi yang kedua menuntut adanya syarat “mempunyai pengetahuan tentang perundang-undangan dan cukup mengenal kemaslahatan rakyat. Hal itu memasukkan mereka dalam kelompok mujtahid, menurut istilah para ulama ushul. Artinya, kedudukan *ahlal-hall wa al 'aqd* bisa dipandang sebagai tugas perundang-undangan yang menuntut adanya pengenalan terhadap hukum-hukum fatwa dan pengambilan hukum dalam masalah-masalah umum seperti masalah keamanan dan ketakutan.”²⁷

2. Kewenangan Khusus *al-Hal Wa al-Aqdi* dalam Ijtihad Hukum

Salah satu yang menjadi kewenangan *ahl al-hall wa al 'aqd* adalah melakukan ijtihad untuk membuat peraturan guna kemaslahatan umat. Ijtihad merupakan upaya untuk menggali suatu hukum yang sudah ada pada zaman *khulafa ar rasyidin*. Hingga dalam perkembangannya, ijtihad dilakukan oleh para sahabat, tabi'in serta masa-masa selanjutnya hingga sekarang ini. Ijtihad yang akan dibahas dalam bab ini adalah ijtihad yang dilakukan *ahl al-hall wa al 'aqd*.

Sebelum itu penulis akan menguraikan tentang hal-hal yang berkaitan dengan ijtihad. Ijtihad berasal dari kata *jahada*. Artinya mencurahkan segala

²⁷ Farid Abdul Khaliq, *Fikih Politik*, 110-111

kemampuan atau menanggung beban kesulitan. Menurut bahasa, ijtihad adalah mencurahkan semua kemampuan dalam segala perbuatan. Dalam ushul fiqh, para-digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.idulama ushul fiqh mendefinisikan ijtihad secara berbeda-beda. Misalnya Imam as-Syaukani mendefinisikan ijtihad adalah mencurahkan kemampuan guna mendapatkan hukum syara' yang bersifat operasional dengan cara istinbat mengambil kesimpulan hukum.

Sementara Imam al-Amidi mengatakan bahwa ijtihad adalah mencurahkan semua kemampuan untuk mencari hukum syara' yang bersifat dhonni, sampai merasa dirinya tidak mampu untuk mencari tambahan kemampuannya itu. Sedangkan imam al-Ghazali menjadikan batasan tersebut sebagai bagian dari definisi *al-ijtihad attaam* (ijtihad sempurna).

Ijtihad adalah sebuah usaha yang dilakukan dengan sungguh-sungguh dengan berbagai metode yang diterapkan beserta syarat-syarat yang telah ditentukan untuk menggali dan mengetahui hukum Islam untuk kemudian diimplementasikan dalam kehidupan bermasyarakat. Tujuan ijtihad dilakukan adalah upaya pemenuhan kebutuhan akan hukum karena permasalahan manusia semakin hari semakin kompleks di mana membutuhkan hukum Islam sebagai solusi terhadap problematika tersebut.

Kewenangan *ahl al-hall wa al 'aqd* dalam berijtihad sangat menentukan nasib rakyat yang telah memilihnya. Bagaimana tidak, hasil ijtihad dari mereka akan dikukuhkan menjadi suatu kebijakan yang akan

diimplementasikan di masyarakat. Oleh sebab itu, tugas atau kewenangan ini membutuhkan tanggungjawab yang sangat besar. Berkaitan dengan hal tersebut beberapa ahli fiqh menetapkan suatu criteria atau syarat menjadi *ahl al-hall wa al 'aqd*.

Al-Mawardi telah menerangkan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh anggota-anggota lembaga itu. *Ahlul ikhtiar* harus memenuhi tiga syarat, yaitu

- a. Keadilan yang memenuhi syarat-syaratnya.
- b. Pengetahuan yang dengan segala pengetahuan itu dapat diketahui siapa yang berhak menjadi kepala Negara.
- c. Mempunyai pikiran yang sempurna dan kecakapan.²⁸

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

²⁸ Haasbi Ash Shiddieqy, *Ilmu Kenegaraan dalam Fiqih Islam* (Jakarta: Bulan Bintang, 1991), 62

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

BAB III

KEWENANGAN DPRD DALAM PEMBAHASAN PERDA

BERDASARKAN UU NO 12 TAHUN 2008

A. Kewenangan DPRD Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2008

Undang-Undang tersebut telah melimpahkan kekuasaan baik secara politik maupun secara administratif kepada daerah untuk menyelenggarakan kewenangan sesuai dengan prakarsa dan inisiatif masyarakat di daerah selain 6 (enam) kewenangan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat antara lain politik luar negeri, moneter dan fiskal nasional, agama, pertahanan, keamanan, dan yudisial. Pelimpahan kewenangan itulah yang kita namakan dengan “otonomi daerah”. Pelimpahan itu secara otomatis juga memindahkan fokus politik ke daerah karena pusat kekuasaan tidak hanya dimonopoli oleh pemerintah pusat seperti di era sentralisasi namun telah terdistribusi ke daerah.

Pelimpahan kewenangan itu disertai pula dengan pemberian kekuasaan yang lebih besar bagi Dewan Perwakilan Rakyat/DPRD dalam menjalankan fungsi *Legislasi*, *Budgeting* dan *Controlling*. Karena diharapkan dengan “Otonomi Daerah” Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/DPRD mampu meningkatkan peran pembuatan peraturan daerah yang sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat di daerah.

Adapun *tugas dan wewenang* DPRD sebagaimana diatur dalam pasal

42 UU RI nomor 12 tahun 2008 adalah sebagai berikut :

1. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
2. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah;
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah;
4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Propinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPR kabupaten/kota;
5. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
8. Menerima laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
9. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
10. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
11. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.¹

Salah satu tugas dan wewenang DPRD sebagaimana yang diuraikan di atas yaitu melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan. Namun pada kenyataannya tugas pengawasan yang dilakukan DPRD kurang optimal. Hal ini dapat terlihat dari banyaknya Perda yang berlaku di kehidupan masyarakat dengan tidak

¹Pasal 42 Undang-Undang No 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintah Daerah

diiringi atau tidak diikuti oleh pengetahuan dan pemahaman yang memadai dari masyarakat mengenai keberadaan Perda atau aturan lainnya yang berlaku. Tugas dan wewenang DPRD pada nomor satu dan dua terkait dengan Perda diatur lebih rinci dalam Bab VI Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah UU No. 12 Tahun 2008.

Kedudukan, fungsi dan hak-hak dan kewajiban yang melekat pada DPRD secara formal telah menempatkan DPRD sebagai instansi penting dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebagai unsur pemerintahan daerah, DPRD menjalankan tugas-tugas di bidang legislatif, sebagai badan perwakilan DPRD berkewajiban menampung aspirasi rakyat dan memajukan kesejahteraan umum.²

Berdasarkan atas pandangan-pandangan teoritis yang dikemukakan maupun uraian secara normatif tentang fungsi badan legislatif, dapat dikatakan bahwa dari beberapa fungsi DPRD yang dikemukakan, salah satu fungsi badan legislatif (dalam hal ini adalah DPRD Kota Jambi) adalah fungsi pembentukan Perda. Berknaan dengan fungsi ini, terdapat adanya hak inisiatif dan hak mengadakan perubahan atas Rancangan Perda.

Fungsi pembentukan Perda ini merupakan tugas utama dari badan legislatif daerah. Sebagaimana dikemukakan oleh Budiardjo, Badan legislatif adalah lembaga yang *legislate* atau membuat undang-undang. Anggota-

² S. Pamudji, *Peningkatan Kedudukan Fungsi DPRD Dalam Sistem Pemerintahan di Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan), 116.

anggotanya mewakili rakyat, maka dari itu badan ini sering dinamakan badan perwakilan rakyat atau parlemen³. Menurut teori yang berlaku tugas utama dari badan legislatif adalah di bidang perundang-undangan⁴.

Begitu pula menurut Wasistiono, dilihat dari asal-usul katanya, legislatif (*to legislate*) berarti mengatur atau membuat undang-undang. Jadi tugas pokok legislatif adalah mengatur dalam arti membuat kebijakan yang bersifat strategis atau membuat undang-undang.⁵

Marbun mengemukakan bahwa, fungsi pembuatan Perda merupakan fungsi utama dan asli dari DPRD sebagai badan legislatif. Lewat fungsi ini DPRD menunjukkan warna dan karakter serta kualitasnya baik secara moral maupun secara fungsional⁶.

Lembaga legislatif berfungsi sebagai lembaga yang mempunyai wewenang merumuskan kebijaksanaan yang menyangkut kepentingan umum. Untuk itu sebagaimana dikemukakan oleh Wasistiono⁷, DPRD sebagai badan legislatif daerah seharusnya menjadi sumber inisiatif, ide dan konsep mengenai berbagai Perda yang akan mengikat pada masyarakat, sebab merekalah yang tahu mengenai apa keinginan masyarakat daerah.

³Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), 173

⁴*Ibid*, 183

⁵Sadu Wasistiono, *Esensi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Bunga Rampai)*, (Bandung: Alqaprint Jatinagor, 2001), 20.

⁶Marbun, B.N, *DPRD Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depan*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), 162

⁷Sadu Wasistiono, *Esensi Undang-Undang*, 21

DPRD sebagai badan legislatif daerah mempunyai tugas utama membahas, memusyawarahkan dan menyetujui suatu Perda. Salah satu ukuran keberhasilan atau ukuran produktifitas DPRD ialah didasarkan atas seberapa banyak Perda yang disetujui sesuai dengan kebutuhan daerah yang diwakilinya, terutama dalam usaha meningkatkan pelayanan pemerintah daerah terhadap masyarakatnya⁸.

Kemampuan DPRD dalam menjalankan fungsi legislasinya dapat dilihat dari daya persepsi para anggotanya dalam mengangkat berbagai masalah dalam masyarakat untuk dibicarakan dalam forum DPRD. Dengan kata lain kemampuan DPRD mewakili kepentingan rakyat merupakan ukuran atas kualitas penyelenggaraan fungsinya sebagai wakil rakyat⁹.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikatakan bahwa pembentukan Perda merupakan tugas utama dan terpenting sebagai badan legislatif daerah. Untuk itu seyogyanya DPRD berperan menjalankan fungsi tersebut, yang tercermin melalui penggunaan hak-hak yang dimiliki DPRD dalam pembentukan.

Sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah, DPRD mempunyai peran untuk membuat kebijakan berupa pengaturan dalam bentuk peraturan pemerintah (fungsi legislasi atau lebih tepat disebut sebagai fungsi pengaturan), fungsi anggaran dan fungsi pengawasan politik, sebagai wakil rakyat, DPRD mempunyai fungsi mewakili kepentingan masyarakat. Apabila

⁸ Marbun, *DPRD Pertumbuhan*, 114

⁹ S Pamudji, *Peningkatan Kedudukan Fungsi DPRD*, 119

dihadapkan dengan pihak eksekutif maupun pihak supra daerah (daerah yang lebih tinggi tingkatannya atau pemerintah pusat),serta fungsi representasi yakni melakukan agregrasi aspirasi masyarakat.¹⁰

B. Kewenangan DPRD dalam Pembahasan Perda menurut UU No. 12 Tahun 2008

Sistem yang berlaku sebelumnya, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 maupun Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, telah memisahkan lembaga eksekutif dengan legislatif, yaitu Kepala Daerah beserta Perangkat Daerah lainnya yang kemudian disebut Pemerintah Daerah dan lembaga legislatif daerah yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sebelumnya DPRD ditempatkan sebagai bagian dari Pemerintah Daerah, sekarang DPRD adalah sebagai mitra kerja dan tidak berada di bawah dominasi Kepala Daerah (Gubernur / Bupati/Wali Kota).

Perubahan ini dimaksudkan sebagai upaya mewujudkan demokrasi dan demokratisasi yang merupakan ciri dari agenda reformasi.¹¹ Sesuai dengan tujuan pemberian otonomi pada daerah adalah untuk mengembangkan mekanisme demokrasi di tingkat daerah dalam bentuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah setempat maupun untuk mendukung kebijaksanaan politik nasional dalam era reformasi saat ini.

Pemisahan DPRD dari Pemerintah Daerah adalah untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah

¹⁰ Sadu warsito, Yonatan wiyoso, *Meningkatkan Kinerja*, 45

¹¹ Bambang, Yudoyono. *Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001).. 49

Daerah kepada rakyat. Dampak positif dari pemberdayaan terhadap lembaga legislatif daerah adalah DPRD akan lebih aktif di dalam menangkap aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, kemudian mengadopsinya dalam berbagai bentuk kebijakan publik di daerah bersama-sama Kepala Daerah.¹²

Upaya normatif untuk melakukan format hubungan antara DPRD sebagai badan legislatif daerah dengan Pemerintah Daerah sebagai badan eksekutif daerah telah dilakukan. Hubungan DPRD dan Pemerintah Daerah itu membawa implikasi politik yang sangat berarti. Sebab, ketika masih menjadi bagian dari Pemerintah Daerah, fungsi DPRD tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Dengan format baru, DPRD diharapkan lebih optimal menjalankan fungsinya.¹³

Salah satu fungsi DPRD yang penting adalah fungsi legitimasi, yaitu peranan DPRD dalam membangun dan mengusahakan dukungan bagi kebijakan dan keputusan Pemerintah Daerah agar diterima oleh masyarakat luas. Dalam hal ini DPRD menjembatani Pemerintah Daerah dengan rakyat dan mengusahakan kesepakatan maupun dukungan terhadap sistem politik secara keseluruhan maupun terhadap kebijakan spesifik tertentu. DPRD menjadi mitra Pemerintah Daerah dengan memberikan atau mengusahakan dukungan yang diperlukan dalam

¹² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pusat Studi Hukum, (Yogyakarta: Fakultas Hukum UII 2001), 13-14

¹³ Abdul Gaffar Karim (Eds), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), 139

rangka optimalisasi pelaksanaan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁴

Guna mewujudkan lembaga DPRD supaya berfungsi seperti keinginan tersebut di atas, perlu diatur kedudukan, susunan, tugas wewenang, hak dan kewajiban pelaksanaan tugas DPRD dalam suatu perundang-undangan.

1. Perda

Sebelum terbentuknya Peraturan Daerah, pembuatan Peraturan Daerah selalu diawali dengan rancangan peraturan daerah. Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD atau Bupati/Walikota. Jika dalam waktu yang bersamaan (satu masa sidang) kepala daerah (Bupati/Walikota) dan DPRD menyampaikan rancangan Perda dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedang rancangan Perda yang disampaikan oleh kepala daerah digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan. (Pasal 140 ayat 1 dan 2 UU No.12/2008). Hal ini juga diatur dalam Pasal 26 UU No.10/2004, dimana rancangan peraturan daerah dapat berasal dari dewan perwakilan rakyat daerah atau gubernur, atau bupati/walikota sebagai kepala daerah.

Ketentuan pasal 140 dan Pasal 26 yang menempatkan rancangan peraturan daerah DPRD dalam urutan pertama yang harus dibahas terlebih dahulu dari dua pasal tersebut benar-benar memberikan penguatan terhadap

¹⁴ Penjelasan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2001 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi daerah dalam arti DPRD memiliki peluang dan kewenangan yang luas dalam pembentukan peraturan daerah. Dalam Peraturan Pemerintah No.25/2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pasal 95 ayat (1) secara tegas dinyatakan juga bahwa, DPRD memegang kekuasaan dalam membentuk Peraturan Daerah.

Penguatan DPRD (DPRD heavy) dalam proses legislasi di daerah merupakan konsekuensi logis dari lembaga tersebut sebagai lembaga perwakilan. Oleh karena itu DPRD dengan kedudukan sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang salah satu tugas dan wewenangnya membentuk Perda yang dibahas bersama kepala daerah harus memiliki kepekaan dalam merespon dan menampung aspirasi yang berkembang di masyarakat (terutama masyarakat dari daerah pemilihan yang mereka wakili)

dalam proses pembahasan dan penentuan Perda

Untuk mengkaji pembentukan Perda partisipatif dan pada tahapan mana dari rancangan perda tersebut yang memungkinkan terwujudnya partisipasi masyarakat, baik rancangan perda inisiatif/usul/prakarsa DPRD maupun rancangan perda dari kepala daerah, maka pengkajian rancangan Perda akan difokuskan pada tahapan atau tingkatan pembahsan yang dilakukan oleh DPRD maupun kepala daerah sesuai dengan PP No. 25/2004 dan Kepmendagri No. 162/2004.

2. Pembahasan Perda

DPRD memiliki peluang dan kewenangan yang luas dalam pembentukan peraturan daerah. Untuk itu dengan peluang dan kewenangan tersebut adakah kemauan dan kemampuan para anggota DPRD untuk melaksanakan kewenangannya dalam pembuatan Perda.

Pengkajian terhadap rancangan peraturan daerah akan difokuskan pada tahap-tahap pembahasannya. Hal ini untuk menemukan norma tentang peluang dimana partisipasi masyarakat dalam proses pembahasan rancangan peraturan daerah dapat dilakukan beserta mekanismenya.

Rancangan Perda disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, dan atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi (Pasal 141 ayat (1) UU No. 12/2008) dan Pasal 28 ayat (1) UU No. 10/2004. Berdasarkan atas ketentuan tersebut gagasan untuk membentuk sebuah Perda dapat diusulkan oleh setiap anggota DPRD.

Dalam undang-undang tersebut tidak ada penjelasan lebih lanjut tentang berapa jumlah anggota dapat mengusulkan sebuah perda. Namun DPRD sebagai lembaga politis, usulan anggota untuk membentuk Perda setidak-tidaknya akan dilakukan dengan mekanisme politis juga, yakni ada tidaknya dukungan dari anggota lain yang merasa berkepentingan. Berbeda dengan yang mengusulkan komisi, gabungan komisi atau kelengkapan DPRD bidang legislasi tidak perlu menghitung jumlah anggota karena mereka

merupakan alat kelengkapan DPRD. Dengan demikian, pada prinsipnya setiap anggota DPRD dapat memberikan usulan, dimana materinya dapat berasal dari hasil audiensi maupun hasil penjangkaran di masyarakat ketika masa reses dilakukan.

Pelaksanaan legislasi daerah merupakan tugas dan wewenang serta salah satu fungsi penting dari DPRD yang rutin dilakukan menyangkut produk hukum Peraturan Daerah, namun dalam struktur alat kelengkapan DPRD tidak ada alat khusus DPRD yang membidangi legislasi daerah. Dalam Pasal 46 (1) UU Pemerintahan Daerah, alat kelengkapan DPRD terdiri atas :

1. Pimpinan;
2. Komisi;
3. Panitia Musyawarah;
4. Panitia Anggaran; Badan Kehormatan; dan
5. Alat kelengkapan lain yang diperlukan.

Dari ketentuan Pasal tersebut, sebenarnya ada dasar untuk membentuk badan legislasi daerah yang khusus menangani pembentukan Perda, tinggal kemauan untuk itu. Jika ada badan legislasi daerah tentunya proses penampungan aspirasi dalam rangka partisipasi masyarakat akan lebih mudah dan efektif.

Tahapan pembahasan rancangan peraturan daerah baik rancangan yang berasal dari DPRD maupun dari Kepala daerah baik dalam PP No. 25/2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD maupun dalam Kepmendagri No. 162/2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata

Tertib DPRD (yang munculnya menimbulkan polemik karena Kepmendagri tersebut ditetapkan lebih dahulu yaitu tanggal 12 Juli 2004, sedang PP digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id tersebut ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 28 Agustus 2004) dibagi dalam 4 tahap atau tingkatan yang dilakukan DPRD bersama Kepala daerah.

Pembicaraan tingkat pertama, meliputi : penjelasan Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna tentang penyampaian Raperda yang berasal dari Kepala Daerah, atau penjelasan dalam Rapat Paripurna oleh Pimpinan Komisi/Gabungan Komisi atau Pimpinan Panitia Khusus terhadap Raperda dan atau Perubahan Perda atas usul prakarsa DPRD.

Pembicaraan tingkat kedua meliputi : dalam hal Raperda yang berasal dari Kepala Daerah: a) pandangan umum dari fraksi-fraksi terhadap Raperda yang berasal dari Kepala Daerah, b) jawaban Kepala Daerah terhadap pandangan umum fraksi-fraksi. Dalam hal Raperda pendapat Kepala Daerah digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id terhadap Raperda atas usul DPRD, b) jawaban dari fraksi-fraksi terhadap pendapat Kepala Daerah.

Pembicaraan tingkat ketiga, meliputi pembahasan dalam rapat Komisi/Gabungan Komisi atau Rapat Panitia Khusus dilakukan bersama-sama dengan Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk. Pembicaraan tingkat keempat meliputi : 1) pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna yang didahului dengan : a. laporan hasil pembicaraan tahap ketiga; b. pendapat akhir fraksi; c. pengambilan keputusan. 2) penyampaian sambutan Kepala

Daerah terhadap pengambilan keputusan. Terhadap Raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.

Bagaimana jika dalam masa sidang terdapat dua rancangan peraturan daerah, yaitu dari DPRD dan dari Kepala daerah. Pengaturan terhadap hal ini dapat ditemukan dalam UU No. 10/2004 Pasal 31 dan UU No. 12/2008 Pasal 140 ayat (2) “Apabila dalam suatu masa sidang, gubernur atau bupati/walikota dan dewan perwakilan rakyat daerah menyampaikan rancangan peraturan daerah mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh dewan perwakilan rakyat daerah, sedangkan rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh gubernur, bupati/walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan”.

Ketentuan dalam dua UU tersebut berbeda dengan ketentuan dalam PP No. 25/2004 Pasal 96 dan Kepmendagri No. 162/2004 Pasal 100. Dua pasal dalam dua produk hukum tersebut menegaskan, Apabila terdapat dua Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan mengenai hal sama, yang dibicarakan adalah Rancangan Peraturan Daerah yang diterima terlebih dahulu, sedangkan Rancangan Peraturan Daerah yang diterima kemudian dipergunakan sebagai pelengkap.

Secara prosedur dan substansial ketentuan dalam Peraturan Pemerintah dan Kepmendagri tersebut terjadi penyimpangan (konflik) dari

ketentuan dalam dua UU tersebut. Secara prosedur, menurut UU yang akan dibahas jika ada dua Raperda yang diajukan secara bersamaan dalam masa sidang yang sama adalah Raperda yang dari DPRD, namun menurut PP dan Kepmendagri yang dibicarakan (yang diutamakan) untuk dibahas adalah Raperda yang diterima terlebih dahulu. Artinya jika yang diterima lebih dahulu Raperda dari Kepala Daerah, maka Raperda tersebut yang akan diutamakan untuk dibahas. Ketentuan dalam PP dan Kepmendagri tersebut menafikkan (menghilangkan) prinsip yang mengutamakan Raperda usulan DPRD. Hal ini bertentangan dengan ketentuan Pasal 95 ayat (1). Kepmendagri tersebut yang berbunyi bahwa, DPRD memegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah.

Secara substansial, Raperda dari Kepala Daerah jika yang diutamakan untuk dibahas Raperda yang dari DPRD, menurut kedua UU tersebut digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan. Artinya Raperda dari Kepala Daerah akan dijadikan bahan untuk dibandingkan dengan prinsip jika Raperda dari DPRD tidak atau kurang sempurna, maka Raperda dari Kepala Daerah dapat dijadikan bahan bandingan. Sedang menurut PP dan Kepmendagri, Raperda yang diterima kemudian (bisa dari DPRD atau dari Kepala Daerah) dipergunakan sebagai pelengkap. Bagaimana penyelesaiannya jika terjadi konflik norma seperti tersebut di atas.

Dalam teori hukum jika terjadi konflik norma (*antinomi*) maka penyelesaiannya adalah dengan menggunakan asas-asas dalam hukum (PM digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id Hadjon, 1994:13) yakni asas "*lex superior derogat legi inferiori*"; peraturan yang lebih tinggi mengalahkan yang lebih rendah.

Berdasarkan uraian di atas, jelas sekali bahwa DPRD memiliki kewenangan yang lebih luas untuk mengusulkan rancangan peraturan daerah dalam proses legislasi daerah. Untuk itu bagaimana mengoptimalkan dan melaksanakan (politik hukum positif) kewenangan tersebut dengan melibatkan rakyat di daerah melalui elemen-elemen masyarakat yang berkompeten untuk itu. Sebab hakekat dari otonomi daerah (sebagai pelaksanaan dari desentralisasi baik politik maupun ekonomi) adalah untuk mendekatkan dalam proses pengambilan kebijakan/keputusan dengan rakyat daerah setempat.

Dengan kedudukan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah, dan kewenangan yang lebih luas dalam proses pembentukan peraturan daerah, maka sikap responsi anggota DPRD dan terjalinnnya komunikasi yang intensif dan harmonis dengan rakyat di daerah sangat tepat jika rakyat menyampaikan partisipasinya dalam proses pembahasan dan penentuan sebuah Perda melalui lembaga ini. Terhadap hal ini penjelasan Pasal 139 ayat (1) UU No. 12/2008 menegaskan, hak masyarakat (hak untuk memberikan

masuk dalam rangka penyiapan atau pembahasan Raperda) dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD.

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

3. Materi Muatan Perda

Materi muatan Peraturan Daerah telah diatur dengan jelas dalam UU No.10/2004 dan UU No.12/2008. Pasal 12 UU No.10/2004 menyatakan: *“Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”*. Pasal 5 UU No.10/2004 *jo* Pasal 138 UU No.12/2008, menentukan materi Perda harus memperhatikan asas materi muatan PUU antara lain asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, dan yang terpenting ketentuan Pasal 7 ayat (4) dan ayat (5) UU No.10/2004 *jo* Pasal 136 ayat (4) UU No.12/2008 bahwa materi Perda *digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id* dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan PUU yang lebih tinggi. Dalam penjelasan Pasal 136 ayat (4) UU No.12/2008 dijelaskan bahwa “bertentangan dengan kepentingan umum” adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.

Selanjutnya pengaturan yang bersifat khusus dalam tata cara penyusunan Perda yakni mekanisme evaluasi secara berjenjang terhadap

Raperda tentang APBD (Pasal 185 s.d Pasal 191 UU No.12/2008), Raperda tentang Pajak Daerah, Raperda tentang Retribusi Daerah (Pasal 189 UU No.12/2008). Evaluasi atas Raperda tersebut ditujukan untuk melindungi kepentingan umum, menelaraskan dan menyesuaikan materi Perda dengan PUU yang lebih tinggi dan/atau Perda lainnya. Ketentuan ini mengisyaratkan bahwa pengharmonisasian Perda dilakukan baik secara vertikal maupun horizontal.

Raperda yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RTRW sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda kabupaten/kota.

Ketentuan mengenai tata cara evaluasi Raperda tentang pajak dan retribusi diatur dalam No.28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi (Pasal 157 s.d Pasal 158), sedangkan pengaturannya mengenai tata cara evaluasi Raperda RTRW terdapat dalam UU No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Raperda tentang pajak dan retribusi yang telah disetujui kepala daerah dengan DPRD sebelum ditetapkan disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan untuk Raperda Provinsi untuk dievaluasi untuk diuji kesesuaiannya dengan UU No.28/2009, kepentingan umum, dan/atau PUU lain yang lebih tinggi. Dalam hal hasil evaluasi berupa penolakan

Raperda dimaksud dapat diperbaiki oleh gubernur/ bupati/walikota bersama

DPRD yang bersangkutan, untuk kemudian disampaikan kembali kepada

Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan. Mekanisme tersebut berlaku

mutatis mutandis bagi Raperda kabupaten/kota tentang pajak redistribusi

dengan perbedaan evaluasi dilakukan oleh gubernur berkoordinasi dengan

Menteri Keuangan.

Sesuai ketentuan Pasal 18 UU No.26/2007 penetapan Raperda provinsi

tentang rencana tata ruang wilayah provinsi dan rencana rinci tata ruang

terlebih dahulu harus mendapat persetujuan substansi dari Menteri PU; dan

penetapan Raperda kabupaten/kota tentang rencana tata ruang wilayah

kabupaten/kota dan rencana rinci tata ruang terlebih dahulu harus mendapat

persetujuan substansi dari Menteri PU setelah mendapatkan rekomendasi

gubernur. Pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara persetujuan substansi

dimaksud diatur dalam PP No.15/2010 tentang Penyelenggaraan Pemataan

Ruang. Sesuai PP ini, persetujuan bersama Raperda provinsi tentang RTRW

antara gubernur dengan DPRD provinsi yang didasarkan pada persetujuan

substansi dari Menteri PU, dan kewajiban untuk menyampaikan Raperda

tersebut kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi. Mekanisme ini

berlaku mutatis mutandis bagi Raperda RTRW kabupaten/kota dengan

perbedaan evaluasi dilakukan oleh gubernur.



Ketentuan mengenai pembatalan Perda diatur dalam Pasal 145 UU

No.12/2008. Sesuai ketentuan Pasal ini Perda yang telah ditetapkan bersama

Pemda dan DPRD wajib disampaikan kepada Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri paling lama 7 hari setelah ditetapkan. Pemerintah harus telah memberikan keputusan atas Perda tersebut paling lama 60 hari sejak Perda diterima. Dalam hal Perda dinyatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau PUU yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden. Selanjutnya paling lama 7 hari setelah keputusan pembatalan, kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan bersama DPRD mencabut Perda dimaksud. Daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

Khusus mengenai pembatalan Perda tentang Pajak dan Restribusi berdasar ketentuan dalam UU No.28 Tahun 2009, Perda yang telah ditetapkan oleh gubernur/bupati/walikota dibatalkan apabila bertentangan kepentingan umum dan/atau peraturan perundangundangan yang lebih tinggi atas rekomendasi dari Menteri Keuangan kepada Presiden yang disampaikan melalui Menteri Dalam Negeri. Keputusan pembatalan Peraturan Daerah ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak diterimanya Perda oleh Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri.

Selanjutnya sesuai Pasal 159 UU No.28 Tahun 2009 daerah yang tidak menyampaikan Perda tentang Pajak dan Retribusi kepada Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri dikenai sanksi berupa penundaan atau pemotongan Dana Alokasi Umum dan/atau Dana Bagi Hasil atau restitusi.

4. Landasan Hukum Perda

Sesuai asas desentralisasi daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Kewenangan daerah mencakup seluruh kewenangan dalam bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama yang diatur dalam ketentuan Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 12 Tahun 2008.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan daerah diatur dalam ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 yang telah diatur lebih lanjut dengan PP No. 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah juga telah menetapkan PP No.41/2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Untuk menjalankan urusan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah tersebut, Pemerintah Daerah memerlukan perangkat peraturan perundang-undangan.

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan "*Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*". Ketentuan Konstitusi tersebut dipertegas dalam UU No.10/2004 yang menyatakan jenis PUU nasional dalam hierarki paling bawah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 UU yang selengkapnya berbunyi:

Pasal 7

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:
 1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 3. Peraturan Pemerintah;
 4. Peraturan Presiden;
 5. Peraturan Daerah.
- (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:
 1. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
 2. Peraturan 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.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.
- (4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (5) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Berdasarkan Ketentuan ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), PUU tunduk pada asas hierarki yang diartikan suatu PUU yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan PUU yang lebih tinggi tingkatannya atau derajatnya.

Sesuai asas hierarki dimaksud PUU merupakan satu kesatuan sistem yang memiliki ketergantungan, keterkaitan satu dengan yang lain. Untuk itu Perda dilarang bertentangan dengan PUU yang lebih tinggi. Perda harus didasarkan pada Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum negara (Pasal 2 UU No.10/2004). UUD 1945 yang merupakan hukum dasar dalam PUU (Pasal 4 ayat (1) UU No.10/2004, asas-asas pembentukan PUU sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU No.10/2004 jo Pasal 137 UU No. 12/2008.

Kedudukan Perda juga dapat ditinjau dari aspek kewenangan membentuk Perda. Pasal 1 angka 2 UU No.10/2004 menyatakan bahwa: "*Peraturan Perundang-ndangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum*". Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah berada pada Kepala Daerah dan DPRD. Hal ini sesuai UU No.12/2008 Pasal 25 huruf c bahwa "*Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD*" dan Pasal 42 ayat (1) huruf a bahwa "*DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang di bahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama*", dan Pasal 136 ayat (1) bahwa "*Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD*".

Memperhatikan ketentuan mengenai Perda dimaksud, dapat disimpulkan bahwa Perda mempunyai berbagai fungsi antara lain sebagai instrumen kebijakan di daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 dan UU Pemerintahan Daerah namun Perda tersebut pada dasarnya merupakan peraturan pelaksanaan dari PUU yang lebih tinggi. Selain itu Perda dapat berfungsi sebagai instrumen kebijakan untuk penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.

Dalam rangka harmonisasi, asas hierarki dilaksanakan melalui pembatalan perda oleh Pemerintah apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau bertentangan dengan kepentingan umum. Asas hierarki juga menimbulkan lahirnya hak untuk menguji Perda tersebut baik secara formal (*formele toetsingsrecht*) maupun material (*materiele toetsingsrecht*). Hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk hukum telah dibuat melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam PUU; sedangkan hak menguji material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu produk hukum isinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu

kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

Selain yang diuraikan di atas peraturan yang terkait dengan Peraturan daerah dan kewenangan DPRD terdapat pada UU No. 12 Tahun 2008 dalam bab 4.

Pasal 136

- (1) Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- (2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- (4) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (5) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

Pasal 137

Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi:

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

Pasal 138

- (1) Materi muatan Perda mengandung asas:
 - a. pengayoman;

- b. kemanusiaan;
 - c. kebangsaan;
 - d. kekeluargaan;
 - e. kenusantaraan;
 - f. bhineka tunggal ika;
 - g. keadilan;
 - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
 - i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
 - j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.
- (2) Selain asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perda dapat memuat asas lain sesuai dengan substansi Perda yang bersangkutan.

Pasal 139

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda.
- (2) Persiapan pembentukan, pembahasan, dan pengesahan rancangan Perda berpedoman kepada peraturan perundang-undangan.

Pasal 140

- (1) Rancangan Perda dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota.
- (2) Apabila dalam satu masa sidang, DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.
- (3) Tata cara mempersiapkan rancangan Perda yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota diatur dengan Peraturan Presiden.

Pasal 141

- (1) Rancangan Perda disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD.

Pasal 142

(1) Penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh sekretariat DPRD.

(2) Penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dari Gubernur, atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh sekretariat daerah.

Pasal 143

(1) Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundangan.

(2) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

(3) Perda dapat memuat ancaman pidana atau denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2), sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundangan lainnya.

Pasal 144

(1) Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai Perda.

(2) Penyampaian rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

(3) Rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama.

(4) Dalam hal rancangan Perda tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah.

(5) Dalam hal sahnya rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (4), rumusan kalimat pengesahannya berbunyi, "Perda ini dinyatakan sah," dengan mencantumkan tanggal sahnya.

- (6) Kalimat pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Perda sebelum pengundangan naskah Perda ke dalam lembaran daerah.

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

Pasal 145

- (1) Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.
- (3) Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (4) Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.
- (5) Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.
- (6) Apabila keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.
- (7) Apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Perda dimaksud dinyatakan berlaku.

Pasal 146

- (1) Untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah.
- (2) Peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, Perda, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

Pasal 147

- (1) Perda diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah diundangkan dalam Berita Daerah.
- (2) Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah dilakukan oleh Sekretaris Daerah.
- (3) Pemerintah daerah wajib menyebarluaskan Perda yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang telah diundangkan dalam Berita Daerah.

Pasal 148

- (1) Untuk membantu kepala daerah dalam menegakkan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja.
- (2) Pembentukan dan susunan organisasi Satuan Polisi Pamong Praja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Pasal 149

- (1) Anggota Satuan Polisi Pamong Praja dapat diangkat sebagai penyidik pegawai negeri sipil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Penyidikan dan penuntutan terhadap pelanggaran atas ketentuan Perda dilakukan oleh pejabat penyidik dan penuntut umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (3) Dengan Perda dapat juga ditunjuk pejabat lain yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan Perda.

Demikianlah uraian dalam UU No. 12 Tahun 2008 terkait dengan Perda baik isi maupun kriteria-kriteria yang harus dipenuhi dalam pembuatannya. Sebagaimana yang dijelaskan sebelumnya bahwa kewenangan DPRD telah diatur dalam UU No. 12 Tahun 2008. Dimana salah satu dari kewenangan DPRD adalah melaksanakan fungsi legislasi yaitu ikut dalam pembuatan dan pengawasan Perda. Pada pasal 95 ayat (1) PP Nomor 25

Tahun 2004 tentang Pedoman Tata Tertib DPRD disebutkan bahwa : “ DPRD memegang kekuasaan membentuk Perda”.(Konkordan dengan Pasal 20 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk UU).

C. Tata Cara Penyusunan Perda

Hampir sama dengan proses pembuatan undang-undang, proses pembuatan Perda juga dapat muncul melalui dua jalur, yaitu atas usulan eksekutif (pemda) dan atas usulan legislatif (DPRD). Selama kebijakan otonomi bergulir yang ditandai dengan lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah instrumen hukum dari pemerintah pusat yang dijadikan landasan atau acuan dalam menyusun peraturan di tingkat daerah terbatas pada PP No. 1 Tahun 2001 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD, dan Kepmendagri No. 23 Tahun 2001 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah. Dalam prakteknya, karena lazimnya prosedur penyusunan rancangan Perda atas usulan DPRD diatur dalam tata tertib DPRD -- yang penyusunannya mengacu pada PP No. 21 Tahun 2001 -- maka usulan rancangan Perda atas usulan DPRD lebih mengacu pada PP No. 1 Tahun 2001. Sedangkan Kepmendagri No. 23 Tahun 2001 lebih diperlakukan sebagai pedoman penyusunan rancangan Perda atas usulan Pemda.

Tata tertib DPRD yang menjadi pedoman penyusunan rancangan peraturan daerah (Raperda) ternyata tidak hanya sekadar mengacu pada PP No. 1

Tahun 2001, kenyataannya tatib yang disusun oleh DPRD yang dituangkan dalam keputusan DPRD, malah menyerupai PP No. 1 Tahun 2001. Itu sebabnya dari segi isi tidak terdapat perbedaan yang signifikan antar tatib di seluruh kabupaten/kota, kecuali untuk hal yang sifatnya penyesuaian. Lain halnya dengan Raperda usulan DPRD, prosedur penyusunan Raperda usulan pmda saat ini diatur melalui Kepmendagri No. 23 Tahun 2001. Pada bagian mengingatnya kepmendagri ini mencantumkan Keppres No. 188 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, namun demikian kepmendagri ini tidak dapat dikatakan sebagai aturan pelaksanaan dari keppres tersebut. Hal ini tidak lain dikarenakan Keppres No. 188 Tahun 1998 hanya diperuntukkan untuk penyusunan UU, tidak untuk Perda atau peraturan yang lainnya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pencantuman Keppres No. 188 Tahun 1998 merupakan suatu kekeliruan meskipun dari segi materi kepmendagri ini merupakan dari Keppres tersebut. Ditinjau dari segi isinya, kepmendagri No. 23 Tahun 2001 pun belum memberikan peluang yang banyak kepada publik untuk berpartisipasi dalam penyusunan Raperda.

BAB IV

ANALISIS YURIDIS 12 TAHUN 2008 TERKAIT KEWENANGAN DPRD DALAM PEMBAHASAN PERDA

A. Kewenangan DPRD dalam Pembahasan PERDA UU No. 12 tahun 2008

Pada Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 53 pasal 7 (1) Jenis peraturan dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, Peraturan Daerah merupakan bentuk hukum terendah dari hierarki bentuk peraturan perundangan di Indonesia.

Implikasi dari hal tersebut, sebuah Peraturan Daerah (Perda) akan sangat jelas tentang kedudukan, lembaga pembentuk, isi serta mekanisme pengujiannya. Pasal 7 ayat (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf e meliputi :

1. Peraturan Daerah Propinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah propinsi bersama dengan Gubernur;
2. Peraturan 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.

Selain Peraturan Daerah, produk hukum daerah yang lain adalah peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah. Ke dua produk hukum daerah ini merupakan peraturan pelaksanaan Peraturan Daerah, dimana dari segi materi dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 146 UU No.12/2008).

Sesuai dengan lingkup tema yang dikaji, maka bentuk produk hukum daerah yang dimaksud dalam tulisan ini adalah Peraturan Daerah, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten dan Kota. Kewenangan DPRD terkait pembahasan Perda pasal 42 ayat (1) dan (2) UU RI nomor 12 tahun 2008 adalah sebagai berikut :

1. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
2. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah;¹

Sedangkan peraturan yang terkait dengan Perda ada dalam pasal 136 sampai 149 UU No. 12 Tahun 2008. Pada pasal tersebut dijelaskan bahwa kewenangan DPRD telah diatur dalam UU No. 12 Tahun 2008. Dimana salah satu dari kewenangan DPRD adalah melaksanakan fungsi legislasi yaitu ikut dalam pembuatan dan pengawasan Perda. Pada pasal 95 ayat (1) PP Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Tata Tertib DPRD disebutkan bahwa : “ DPRD memegang

¹ Pasal 42 ayat (1) dan (2) UU No. 12 Tahun 2008

kekuasaan membentuk Perda”.(Konkordan dengan Pasal 20 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk UU).

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

Peraturan Pemerintah No.25/2004 tentang Pedoman Penyusunan

Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pasal 95 ayat (1) secara tegas dinyatakan juga bahwa, DPRD memegang kekuasaan dalam membentuk Peraturan Daerah DPRD memiliki peluang dan kewenangan yang luas dalam pembentukan peraturan daerah. Untuk itu dengan peluang dan kewenangan tersebut adalah kemauan dan kemampuan para anggota DPRD untuk melaksanakan kewenangannya dalam pembuatan Perda.

Pengkajian terhadap rancangan peraturan daerah akan difokuskan pada tahap-tahap pembahasannya. Hal ini untuk menemukan norma tentang peluang dimana partisipasi masyarakat dalam proses pembahasan rancangan peraturan daerah dapat dilakukan beserta mekanismenya.

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

Rancangan Perda disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi,

dan atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi (Pasal 141 ayat (1) UU No. 12/2008) dan Pasal 28 ayat (1) UU No. 10/2004. Berdasarkan atas ketentuan tersebut gagasan untuk membentuk sebuah Perda dapat diusulkan oleh setiap anggota DPRD.

Dalam undang-undang tersebut tidak ada penjelasan lebih lanjut tentang berapa jumlah anggota dapat mengusulkan sebuah perda. Namun DPRD sebagai lembaga politis, usulan anggota untuk membentuk Perda setidaknya-tidaknya akan

dilakukan dengan mekanisme politis juga, yakni ada tidaknya dukungan dari anggota lain yang merasa berkepentingan. Berbeda dengan yang mengusulkan komisi, gabungan komisi atau kelengkapan DPRD bidang legislasi tidak perlu menghitung jumlah anggota karena mereka merupakan alat kelengkapan DPRD. Dengan demikian, pada prinsipnya setiap anggota DPRD dapat memberikan usulan, dimana materinya dapat berasal dari hasil audiensi maupun hasil penjangkaran di masyarakat ketika masa reses dilakukan.

Pelaksanaan legislasi daerah merupakan tugas dan wewenang serta salah satu fungsi penting dari DPRD yang rutin dilakukan menyangkut produk hukum Peraturan Daerah, namun dalam struktur alat kelengkapan DPRD tidak ada alat khusus DPRD yang membidangi legislasi daerah. Dalam Pasal 46 (1) UU Pemerintahan Daerah, alat kelengkapan DPRD terdiri atas :

1. Pimpinan;
2. Komisi;
3. Panitia Musyawarah;
4. Panitia Anggaran; Badan Kehormatan; dan
5. Alat kelengkapan lain yang diperlukan.

Dari ketentuan Pasal tersebut, sebenarnya ada dasar untuk membentuk badan legislasi daerah yang khusus menangani pembentukan Perda, tinggal kemauan untuk itu. Jika ada badan legislasi daerah tentunya proses penampung aspirasi dalam rangka partisipasi masyarakat akan lebih mudah dan efektif.

Tahapan pembahasan rancangan peraturan daerah baik rancangan yang berasal dari DPRD maupun dari Kepala daerah baik dalam PP No. 25/2004

tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD maupun dalam Kepmendagri No. 162/2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD (yang munculnya menimbulkan polemik karena Kepmendagri tersebut ditetapkan lebih dahulu yaitu tanggal 12 Juli 2004, sedang PP tersebut ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 28 Agustus 2004) dibagi dalam 4 tahap atau tingkatan yang dilakukan DPRD bersama Kepala daerah.

Pembicaraan tingkat pertama, meliputi : penjelasan Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna tentang penyampaian Raperda yang berasal dari Kepala Daerah, atau penjelasan dalam Rapat Paripurna oleh Pimpinan Komisi/Gabungan Komisi atau Pimpinan Panitia Khusus terhadap Raperda dan atau Perubahan Perda atas usul prakarsa DPRD.

Pembicaraan tingkat kedua meliputi : dalam hal Raperda yang berasal dari Kepala Daerah: a) pandangan umum dari fraksi-fraksi terhadap Raperda yang berasal dari Kepala Daerah, b) jawaban Kepala Daerah terhadap pandangan umum fraksi-fraksi. Dalam hal Raperda pendapat Kepala Daerah terhadap Raperda atas usul DPRD, b) jawaban dari fraksi-fraksi terhadap pendapat Kepala Daerah.

Pembicaraan tingkat ketiga, meliputi pembahasan dalam rapat Komisi/Gabungan Komisi atau Rapat Panitia Khusus dilakukan bersama-sama dengan Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk. Pembicaraan tingkat keempat meliputi : 1) pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna yang didahului dengan : a. laporan hasil pembicaraan tahap ketiga; b. pendapat akhir fraksi; c.

pengambilan keputusan. 2) penyampaian sambutan Kepala Daerah terhadap pengambilan keputusan. Terhadap Raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.

Bagaimana jika dalam masa sidang terdapat dua rancangan peraturan daerah, yaitu dari DPRD dan dari Kepala daerah. Pengaturan terhadap hal ini dapat ditemukan dalam UU No. 10/2004 Pasal 31 dan UU No. 12/2008 Pasal 140 ayat (2) "Apabila dalam suatu masa sidang, gubernur atau bupati/walikota dan dewan perwakilan rakyat daerah menyampaikan rancangan peraturan daerah mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh dewan perwakilan rakyat daerah, sedangkan rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh gubernur, bupati/walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan".

Ketentuan dalam dua UU tersebut berbeda dengan ketentuan dalam PP No. 25/2004 Pasal 96 dan Kepmendagri No. 162/2004 Pasal 100. Dua pasal dalam dua produk hukum tersebut menegaskan, Apabila terdapat dua Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan mengenai hal sama, yang dibicarakan adalah Rancangan Peraturan Daerah yang diterima terlebih dahulu, sedangkan Rancangan Peraturan Daerah yang diterima kemudian dipergunakan sebagai pelengkap.

Secara prosedur dan substansial ketentuan dalam Peraturan Pemerintah dan Kepmendagri tersebut terjadi penyimpangan (konflik) dari ketentuan dalam dua UU tersebut. Secara prosedur, menurut UU yang akan dibahas jika ada dua Raperda yang diajukan secara bersamaan dalam masa sidang yang sama adalah Raperda yang dari DPRD, namun menurut PP dan Kepmendagri yang dibicarakan (yang diutamakan) untuk dibahas adalah Raperda yang diterima terlebih dahulu. Artinya jika yang diterima lebih dahulu Raperda dari Kepala Daerah, maka Raperda tersebut yang akan diutamakan untuk dibahas. Ketentuan dalam PP dan Kepmendagri tersebut menaikkan (menghilangkan) prinsip yang mengutamakan Raperda usulan DPRD. Hal ini bertentangan dengan ketentuan Pasal 95 ayat (1) Kepmendagri tersebut yang menegaskan bahwa, DPRD memegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah.

Perundang-undangan, UU No.12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah termasuk perundang-undangan tentang daerah otonomi khusus dan daerah istimewa sebagai *lex specialis* dari UU No.12/2008. Selain itu terkait dengan pelaksanaan wewenang dan tugas DPRD dalam membentuk Perda adalah UU No.27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Peraturan Pemerintah No.16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD. Penting pula untuk diperhatikan UU No.28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi sebagai pengganti UU No.18 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No.34 Tahun 2004, dalam rangka

pengendalian Perda tentang Pajak dan Retribusi dan UU No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dalam rangka keterpaduan RTRW nasional, provinsi, dan kabupaten/kota.

B. Kewenangan DPRD dalam Pembahasan Perda Menurut Fiqh Siyasah

Menurut fiqh siyasah kewenangan DPRD mirip dengan kewenangan *ahl al-hall wa al 'aqd*. Dimana *ahl al-hall wa al 'aqd* adalah orang-orang yang diberi kepercayaan rakyat dalam memperjuangkan kemaslahatan umum. Jadi *ulil amri* menurut pengarang tafsir al-Manar ini adalah *ahl al-hall wa al 'aqd*, atau Dewan Perwakilan Rakyat, bukan golongan yang disebut para pemimpin dan *umara*. Artinya dia menamakan *ulil amri* dengan nama dewan legislatif di zaman sekarang, bukan dewan eksekutif. Pada lingkup otonomi daerah *ahl al-hall wa al 'aqd*, atau Dewan Perwakilan Rakyat, menurut penulis memiliki kewenangan yang sama.

Menurut pemahaman penulis wewenang dan fungsi *Ahl al-hall wa al 'aqd* adalah

1. *Ahl al-hall wa al 'aqd* adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan membat'at imam serta untuk memecat dan memberhentikan khalifah.
2. *Ahl al-hall wa al 'aqd* mempunyai wewenang mengarahkan kehidupan masyarakat kepada yang maslahat.

3. *Ahlal-hall wa al 'aqd* mempunyai wewenang membuat undang-undang yang mengikat kepada seluruh umat didalam hal-hal yang tidak diatur tegas oleh Al Qur'an dan al Hadits.

4. *Ahlal-hall wa al 'aqd* tempat konsultasi imam didalam menentukan kebijakannya.

5. *Ahlal-hall wa al 'aqd* mengawasi jalannya pemerintahan

Kewenangan di bidang perundang-undangan, meliputi:

1. Menegakkan peraturan yang secara tegas terdapat dalam syari'at.
2. Merumuskan peraturan yang tidak diatur dengan tegas oleh al-Qur'an dan al-Hadist, khususnya yang berkaitan dengan masalah sosial (sipil).
3. Membatasi jumlah kandidat yang hendak menjadi khalifah. Sehingga, kandidat diluar persetujuan Ahi al-Halli wa al-'Aqdi tidak dapat diterima.
4. Mengarahkan kehidupan manusia kepada kemaslahatan

Sama halnya dengan *Ahi al-hall wa al 'aqd* salah satu kewenangan DPRD adalah berijtihad untuk membuat peraturan guna kemaslahatan umat. Ijtihad merupakan upaya untuk menggali suatu hukum. Konteks menggali suatu hukum di sini adalah upaya untuk membahas hingga menjadikannya sebagai peraturan.

BAB V

PENUTUP

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

A. Kesimpulan

1. Kewenangan DPRD dalam pembahasan PERDA berdasarkan UU No. 12 tahun 2008

Pada UU No. 12 tahun 2008, DPRD mempunyai wewenang dalam pembuatan Perda. Dimana dalam pelaksanaan pun ditur dalam tata tertib pembentukan perda dalam peraturan dibawahnya. Tahapan pembahasan rancangan peraturan daerah baik rancangan yang berasal dari DPRD maupun dari Kepala daerah baik dalam PP No. 25/2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD maupun dalam Kepmendagri No. 162/2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD

2. Kewenangan DPRD menurut fiqih siyasah

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

DPRD dalam pembahasan skripsi ini memiliki kewenangan yang sama dengan *Ahl al-hall wa al 'aqd*. Salah satu kewenangan DPRD adalah berijtihad untuk membuat peraturan guna kemaslahatan umat. Ijtihad merupakan upaya untuk menggali suatu hukum. Konteks menggali suatu hukum di sini adalah upaya untuk membahas hingga menjadikannya sebagai peraturan.

B. Saran

Sejalan dengan kesimpulan di atas, maka penulis berharap agar pembahasan dan pembuatan Perda dapat menjawab kebutuhan masyarakat akan kesejahteraan hidup. Sehingga kebijakan tersebut membawa kemaslahatan bagi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id
- A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*, Jakarta, Kencana, 2007.
- Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2003.
- Abdul Karim Zaidan, *Individu dan Negara Menurut Pandangan Islam*. Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 2001.
- Ahmad Mushthafa al-Maraghi, *Tafsir al-Maraghi, Jilid V*, Marhaba at Mshthafa al-Bat al-Halabi, Mishr 1389 / 1979.
- Ahmad Zainal Abidin, *Membangun Negara Islam*, Yogyakarta, Pustaka Iqra, 2001.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, 2002.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Pusat Studi Hukum, Yogyakarta, Fakulas Hukum UII, 2001.
- Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 2001.
- Farid Abdul Khaliq, *Fikih Politik Islam*, Jakarta, Amzah, 2005.
- digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id
- Faturrahman A. Hamid, *Fi Al-Fiqh As-Siyāsiy Al-Islāmiy Mābādi' Dustūriyyah As-Syūrā Al-'Adi Al-Musāwāh*, Jakarta, Amzah, 2005.
- Hasanudin Yusuf Adan, *Elemen-Elemen Politik Islam*, Yogyakarta, Ar-raniry Press, 1998.
- Hasanudin Yusuf Adan, *elemen-elemenpolitik Islam*, cet. 1, Yogyakarta, Ar-raniry Press, 2000
- Hasbi Ash Shiddieqy, *Ilmu Kenegaraan dalam Fiqih Islam*, Jakarta, Bulan Bintang, 1991.
- Imam Ismail bin Katsir Al-Quraisyi, *Tafsir Ibnu Katsir* (Tafsir Al-Qur'an Al-Azhim), Dimisyqi, tt, juz I, tt.

- Inosentius Syamsul, *Meningkatkan Kinerja Fungsi legislasi DPRD*, Jakarta, Adeksi, 2004.
- J. Sayuti Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Jakarta, PT Raja Grafindo, 1997.
- Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung, Remaja Rosdakarya, 2004.
- Marbun, B.N, *DPRD Pertumbuhan, Masalah dan Masa depannya*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1983.
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Andi, 2002.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2003.
- Miriam Budiardjo, *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1996.
- Mo Nazir, *Metode Penelitian*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1998.
- Muhammad Al-Razi Fakhr al-Din bin Dhiya al-Din Umar, *Tafsir Fakhr al-Razi, Jilid V*, Dar al-Fikr, t.t.
- Muhammad Al-Razi Fakhr al-Din bin Dhiya al-Din Umar, *Tafsir Fakhr*,
- Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik*, Jakarta, Gaya Media Pratama, 2007.
- Muhammad Rasyid Ridha, *Tafsir al-Manar*,
- Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, Jakarta, Erlangga, 2008.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2001 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- S. Pamudji, *Peningkatan Kedudukan Fungsi DPRD Dalam Sistem Pemerintahan di Daerah*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.
- Sadu Wasistiono, *Esensi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Bunga Rampai)*, Bandung, Alqaprint Jatnagor, 2001.

Sumandi Suryabrata, *Metodelogi Penelitian*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 1998.

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id
Syamsudin Haris, *Desentralisasi & Otonomi Daerah*, Jakarta, LIPI Press, 2005.

Undang-Undang No 32 Tahun 2008 Tentang Pemerintah Daerah.

Boy Yendra Tamin, *Fungsi Legislasi DPRD Dan Pembentukan Peraturan Daerah*, diunduh dari <http://boyendratamin.com/artikel-9-fungsi-legislasi-dprd-dan-pembentukan-peraturan-daerah.html>.

<http://mbegecut.blogspot.com/2011/02/sekelumit-tentang-ahlul-halli-wal-aqdi.html>
diakses pada tanggal 23 Oktober 2012.

<http://muhammad-almansur.blogspot.com/2012/05/pengertian-siyasah-syariyyah-dan-fiqih.html>. diakses pada tanggal 5 Oktober 2012

<http://www.ahmadzain.com/read/tsaqafah/23/ahlul-halli-wal-aqdi-dprmpr-dan-mui/>

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id

digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id digilib.uinsa.ac.id