

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Setiap negara menganut pemerintahan yang sesuai dengan *falsafah* negara dan Undang-Undang Dasar yang memilikinya. Indonesia memiliki *falsafah* negara, yaitu Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Republik Indonesia menganut sistem pemerintahan demokrasi yang dinamakan Demokrasi Pancasila, sesuai dengan dasar negara, yaitu Pancasila, dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta kepribadian bangsa yang bersumber dari sosial budaya bangsa Indonesia.¹

Untuk mengembangkan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, diperlukan suatu perwujudan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai penyelenggara pemerintahan daerah bersama dengan pemerintah daerah sehingga mampu mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan masukan masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 1 ayat (2) dinyatakan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²

Selanjutnya sebagai pelaksana undang-undang, diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan

¹. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1990), hlm. 147.

². Republik Indonesia, Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 *tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (2)*.

Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota bahwa DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.³ Dapat dijelaskan legislasi daerah merupakan fungsi DPRD untuk membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah. Fungsi pengawasan adalah fungsi yang dijalankan DPRD untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah dan keputusan kepala daerah serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah. Fungsi anggaran adalah fungsi yang dijalankan DPRD bersama-sama pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD.⁴

Dalam kajian *fiqh siyasah*, legislasi atau kekuasaan *legislatif* disebut juga dengan *al-sulthah al-tasyri'iyah*, yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum, dalam wacana *fiqh siyasah*, istilah *al-sulthah al-tasyri'iyah* digunakan untuk menunjuk salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, disamping kekuasaan *eksekutif* (*al-sulthah al-tanfidziyah*) dan kekuasaan *yudikatif* (*al-sulthah al-qadha'iyah*).

Menurut Mahmoed, kesempurnaan *syari'at* Islam tidak terletak pada kebakuannya yang dianggap berakhir dengan wafatnya Nabi Muhammad SAW, melainkan justru kemampuannya untuk terus berkembang maju, sesuai tuntutan kehidupan.⁵ Hasbi Ash Shiddieqy menyatakan, objek kajian *fiqh siyasah* berkaitan dengan pekerjaan *mukallaf*, dengan mengingat persesuaian dengan jiwa *syari'ah*, yang kita tidak peroleh dalilnya yang khusus dan tidak berlawanan dengan suatu *nash* dari *nash-nash* yang merupakan *syari'ah 'amah* yang tetap.⁶

³. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota.

⁴. Asmawi, *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Perundang-undangan Pemerintah Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah*, (Jurnal Cita Hukum, Vol. II, No. 1, 2014), hlm. 9.

⁵. Gibtiah, *Fiqh Kontemporer*, (Palembang : Karya Sukses Mandiri, 2015), hlm. 81.

⁶. Hasbi Ash Shiddieqy, *Pengantar Siyasah Syar'iyah*, (Yogyakarta: Madah), hlm. 28.

Para ilmuwan sosial umumnya berupaya memahami suatu sistem, termasuk sistem politik, dengan meminjam pendekatan sistem. Pendekatan ini bertolak satu konsepsi yang menyatakan bahwa semua gejala sosial, termasuk gejala politik, adalah saling berhubungan, artinya, pendekatan sistem berpegang pada prinsip bahwa tidak mungkin untuk memahami suatu bagian dari masyarakat secara terpisah dari bagian-bagian lain yang mempengaruhi operasinya.⁷ Kousoulas juga menjelaskan adanya beberapa komponen dalam sistem politik, yaitu komunitas politik, budaya politik, otoritas politik, rezim, dan etos politik. Anggota komunitas politik adalah warga negara, membayar pajak, tentara, pegawai negeri, dan lain sebagainya.⁸

Di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3) dikatakan bahwa “*Negara Indonesia adalah Negara Hukum*”. Dengan demikian, setiap kekuasaan dibentuk oleh hukum, dan hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas semata-mata kekuasaan (*machtsstaat*). Oleh karena itu, penyelenggaraan pemerintah dan keberadaan lembaga negara dengan seperangkat kekuasaan dan wewenangnya dilandasi oleh hukum dan bertanggung jawab sepenuhnya atas nama hukum. Negara hukum adalah negara yang menganut sistem *konstitusional*, artinya penyelenggaraan negara diatur sedemikian rupa oleh *konstitusi* yang berlaku, sebagaimana hukum dasar dan dasar hukum yang *menafikan* kekuasaan yang bersifat *absolut*. Sistem ini memberikan ketegasan bahwa cara mengendalikan pemerintahan dibatasi oleh ketentuan *konstitusi*, dengan sendirinya juga dibatasi oleh hukum lain yang merupakan produk *konstitusional*.⁹

Melalui Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat diketahui bahwa struktur *legislatif* yang ada di Indonesia terdiri atas MPR (Majelis Permusyawaratan

⁷. Kousoulas, *On Government and Politics*, (Massachusetts: Duxbury Press, 1979), hlm. 15.

⁸. Asep Seful Muhtadi, *Komunikasi Politik Indonesia, Dinamika Islam Politik Pasca Orde Baru*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2008), hlm. 42.

⁹. Dedi Ismatullah, *Hukum Tata Negara, Refleksi Kehidupan Ketatanegaraan Di Negara Republik Indonesia*, (Bandung: Pustaka Setia, 2009), hlm. 208.

Rakyat), DPR (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah RI, DPRD I, DPRD II), dan DPD (Dewan Perwakilan Daerah). Badan-badan ini memiliki fungsi dan wilayah kewenangan yang berbeda-beda. Oleh karena itu, Jimly Asshiddiqie dalam Beddy Irawan Maksudi menyebutkan Indonesia setelah amandemen IV UU Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Indonesia merupakan sistem *Trikameral* (sistem tiga kamar) dalam lembaga perwakilan rakyat.¹⁰

Negara yang merdeka dan berdaulat dibentuk dengan satu misi yang sama, yaitu membangun kehidupan bersama yang lebih sejahtera. Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan tujuan pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah melindungi warga dan wilayah negara, serta memajukan kesejahteraan umum¹¹. Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut asas *desentralisasi* dalam penyelenggaraan pemerintahan, hal ini terlihat dari pemberian kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang dilaksanakan pemerintah daerah, daerah diberikan keleluasaan untuk mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Sebagaimana yang tertuang dalam bunyi Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi: “Pemerintah daerah Provinsi, daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”

Sejak terjadinya reformasi pada tahun 1998, tonggak sejarah baru dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia seolah dimulai dari awal. Mulai dari tahun 1999 hingga 2002, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengalami perubahan (*amandemen*) sebanyak empat kali. Dalam kerangka *amandemen* Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bangsa kita telah mengadopsi prinsip-prinsip baru sistem ketatanegaraan, yakni mulai dari prinsip pemisahan/pembagian kekuasaan, prinsip *check and*

¹⁰. Paisol Burlian, *Hukum Tata Negara*, (Palembang: Tunas Gemilang Press, 2017), hlm. 268.

¹¹. Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis, Cet Ke-1* (Jakarta: PT. Buana Ilmu Populer, 1999), hlm. 86.

balance, hingga prinsip *supremasi* hukum dalam penyelesaian *konflik* politik. Melalui amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu, lahir lah sejumlah lembaga-lembaga negara, baik dari kewenangannya diberikan oleh konstitusi (*constitutionally entrusted power*).¹²

Dalam hubungannya dengan pemerintahan di daerah, prinsip demokrasi tidak boleh disederhanakan hanya berkaitan dengan pengambilan keputusan dan penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan peran serta masyarakat. Demokrasi juga tidak sekedar berbicara mengenai pembagian/pemisahan kekuasaan, baik antar lembaga-lembaga negara ditingkat pusat dan daerah, tetapi ada sejumlah hal penting untuk diperhatikan, yaitu unsur dari kekuasaan, bahan baku pengambilan keputusan, dan pola hubungan antara pengusaha dan rakyat.¹³

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Pemerintahan Daerah tentang pokok-pokok pemerintahan daerah, telah terjadi pergeseran *paradigma* pada pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah. Pergeseran yang paling menonjol adalah terjadinya peralihan titik fokus kewenangan pembentukan undang-undang dari *eksekutif* ke *legislatif*. Undang-undang telah mengatur prinsip/asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah terutama hubungan kewenangan antara DPRD dengan kepala daerah dan *paradigma* baru yaitu *demokratisasi* penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹⁴ Termasuk dalam hal ini masalah kewenangan membentuk undang-undang.

Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah menimbulkan banyak penyimpangan, diantaranya adalah semangat kedaerahan yang tidak terkendali, *politisasi* aparat pemerintah, *arogansi* lembaga DPRD, Pengawasan keuangan daerah dan ketidakseimbangan wewenang

¹². Ni'matul, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2005), hlm. 7-8.

¹³. Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah: Kajian tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*, (Yogyakarta: UII Press, 2006), hlm. 19.

¹⁴. Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, (Bandung: PT. Alumni, 2004), hlm. 6.

antara DPRD dan Kepala Daerah dalam penyusunan Peraturan Daerah.¹⁵ Dalam penyusunan peraturan daerah, anggota DPRD harus lebih banyak berperan sebagai sumber ide dan gagasan, sesuai kedudukannya sebagai insan politik. Anggota DPRD tidak dituntut untuk menguasai secara teknis materi dan bahasa hukum peraturan daerah, karena hal tersebut dapat diserahkan kepada para ahli dalam bidangnya. Praktek pemerintahan daerah seringkali menggambarkan bagaimana para anggota DPRD menyusun peraturan daerah sampai pada hal yang sangat rinci dan *substantif*, tanpa didasari dengan keahlian yang cukup. Akhirnya yang muncul adalah perdebatan berkepanjangan tentang suatu hal yang tidak paham mengenai substansinya sehingga menghabiskan waktu tanpa menyelesaikannya dengan baik.¹⁶

Indikasi tidak maksimalnya fungsi legislasi DPRD dapat dilihat dari *kuantitas* maupun *kualitas* produk hukum yang dihasilkan oleh pemerintah daerah. Dari segi *kuantitas*, belum banyak perda baru yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat yang dihasilkan pemerintah daerah. Kepala Daerah dan DPRD masih berkuat pada perda-perda lama yang perlu direvisi dan disesuaikan dengan kondisi sekarang dalam memproduksi produk hukum yang baru. Indikasi dari tidak maksimalnya fungsi legislasi DPRD adalah kurangnya inisiatif DPRD dalam mengajukan rancangan undang-undang. Perda yang dihasilkan pemerintah daerah kebanyakan inisiatif dari Kepala Daerah.¹⁷ Sedangkan DPRD hanya *urun rembu* atas usulan undang-undang tersebut dan ikut mengesahkan. Sehingga fungsi legislasi anggota DPRD tidak memuaskan publik. *Fenomena* di atas memberikan gambaran bahwa kompetensi anggota dewan dibidang legal dan perundangan lemah.

¹⁵. Edy Suandi, dkk, *Memperkokoh Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: II Press, 2004), hlm. 161.

¹⁶. Sadu Wasistiono, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, Bandung: Fokusmedia, 2010), hlm. 57.

¹⁷. Djoko Prakorso, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah dan Beberapa Usaha Penyempurnaannya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995), hlm. 72.

Memang tantangan yang harus dihadapi oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya, diantaranya situasi dan kondisi daerah, kelemahan internal DPRD dan benturan kepentingan antara wewenang pusat yang belum diserahkan dan keharusan membawakan aspirasi rakyat daerah.¹⁸

Salah satu isu penting hasil demokrasi dalam pentas ketatanegaraan Indonesia ialah lembaga *legislatif* daerah, yang dikenal dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Isu DPRD sangat *Urgent* di perbincangkan, apalagi bila diletakkan dalam bingkai prinsip *check and balance*¹⁹. Serta banyak isu DPRD diduga memindahkan (*menjiplak*) perda kabupaten yang penyusunannya hanya menyalin ulang (*copy paste*) dari daerah lain. Menanggapi masalah tersebut akan penulis tuangkan pikiran penulis dalam sebuah tulisan yang berjudul **Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Penyusunan Peraturan Daerah (Perda) Perspektif Siyasah Dusturiyah.**

¹⁸. Sarundajang, *Pemerintah Daerah Diberbagai Negara: Sebuah Pengantar*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), hlm, 125.

¹⁹. Diantara implikasi hasil amandemen UUD 1945 ialah diterapkan sistem/mechanisme *check and balance* antara lembaga *legislatif*, lembaga *eksekutif* dan lembaga *yudikatif*. Dalam hubungan antara Presiden dan DPR, dominasi Presiden dalam proses legislasi digeser ke DPR; dan jika dalam waktu 30 hari sejak disahkan di DPR sebuah RUU belum ditandatangani

B. Rumusan Masalah

Demi mendapatkan persamaan *persepsi* dan menghindari *interpretasi* judul dari pembahasan yang diangkat. Maka dapat ditentukan pembatasan masalah yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Penyusunan Perda ?
2. Bagaimana Kewenangan Perda dalam Perspektif Siyasah Dusturiyah ?

C. Tujuan Penelitian

Untuk mengungkapkan maksud dalam penulisan tesis ini maka ada dua hal yang sangat penting untuk dicapai, yaitu:

1. Tujuan Umum

Menganalisis kaidah hukum yang berkaitan dengan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam perspektif *siyasah dusturiyah*, dengan berdasarkan teori Hukum Tata Negara. Tujuan ini dimaksudkan untuk memberikan masukan dan sumbangan pemikiran yang bersifat *konseptual* dalam sistem penyusunan perda.

2. Tujuan Khusus

Untuk menganalisis apakah kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyusunan perda sesuai dengan peraturan yang berlaku.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian yang telah selesai nantinya diharapkan dapat memberikan kontribusi baik secara teoritis maupun praktis, yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu menambah wawasan pengetahuan baik kepada peneliti maupun masyarakat mengenai masalah kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyusunan perda, menjadi sumbangan pemikiran dalam *khazanah* keilmuan Hukum Islam. Serta sebagai penyelesaian untuk meraih gelar Strata 2 (S2) pada prodi Hukum Tata Negara Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Raden Fatah Palembang.

2. Kegunaan secara Praktis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi secara lengkap dan benar mengenai kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyusunan perda.

E. Tinjauan Pustaka

Bagian tinjauan pustaka tesis ini berisi kajian kepustakaan yang *relevan* dengan masalah penelitian. Bagian ini dikaji mengenai konsep dan teori yang digunakan berdasarkan *literatur* yang tersedia terutama dari jurnal dan tesis yang dipublikasikan. Tinjauan pustaka berfungsi untuk membangun konsep dan teori yang menjadi dasar sebagai upaya menjaga sifat ilmiah sebuah karya berupa tesis, kiranya dibutuhkan sebuah kilasan dari sumber-sumber yang dijadikan *referensi*. Adapun kesimpulan dari penelitian terdahulu adalah lahirnya perda sangat bersinggungan dengan kepentingan daerah bersangkutan, dari hasil pembahasan tentang analisis kinerja DPRD dalam proses pembuatan Peraturan Daerah dapat disimpulkan bahwa kinerja DPRD dalam proses pembuatan Peraturan Daerah belum berjalan dengan baik, karena untuk memperkuat struktur dan kelembagaan DPRD melalui tiga agenda berikut. *Pertama*, memperjelas dan memperkuat kedudukan DPRD sebagai badan *legislatif*. *Kedua*, memperkuat kewenangan DPRD. *Ketiga*, memperkuat kapasitas DPRD dalam menjalankan fungsi-fungsinya.

Berikut penulis sajikan beberapa ulasan tentang tesis, jurnal, dan buku-buku yang membahas tentang kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyusunan perda. Di antaranya adalah:

Tabel 1 Tinjauan Pustaka

No	Nama Peneliti	Judul dan Tahun	Hasil Penelitian	Perbedaan
1.	Asmawi	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Perundang-undangan Pemerintah Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah (2014) ²⁰	Kunci keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah kemampuan DPRD dalam menjalankan tiga plus fungsi utamanya legislasi, anggaran dan pengawasan, dan plus representasi secara simultan, proporsional dan berkelanjutan. Fungsi-fungsi tersebut dikenal sebagai fungsi-fungsi lembaga legislatif. Oleh karena itu, tidaklah berlebihan jika dikatakan bahwa keberhasilan atau kegagalan demokrasi perwakilan bisa ditunjukkan melalui efektivitas anggota parlemen dalam menjalankan fungsinya. Dalam konteks pengalaman berdemokrasi yang belum matang, bekerjanya fungsi lembaga DPRD masih memerlukan usaha perbaikan	Dalam tesis yang di tulis oleh Asmawi menjelaskan tentang agenda penting yang perlu menjadi catatan dalam proses pembentukan kedua undang - undang. Pertama, penguatan kewenangan DPRD harus diarahkan untuk mempertegas prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) serta asas-asas desentralisasi dan otonomi luas. Kedua, untuk memperkuat mekanisme <i>check and balance</i> antar lembaga pemerintahan di daerah. Ketiga untuk memperkuat kewenangan DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan. Sedangkan tesis yang saya bahas lebih fokus pada analisis siyasah dusturiyah terhadap kewenangan DPRD dalam penyusunan Perda Kabupaten.

²⁰. Asmawi, *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Perundang-undangan Pemerintahan Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah*, Jakarta: Jurnal Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Jakarta, Jurnal Cita Hukum, Vol. 1 No. 1 Juni 2014.

			terus menerus dan dukungan yang memadai dari sistem pendukung DPRD.	
2.	Widharto Ishak	Analisis Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Penyusunan Peraturan Daerah Kota Palu. (2016) ²¹	Analisis kinerja DPRD kota Palu dalam proses pembuatan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu dalam proses pembuatan Rancangan Peraturan Daerah belum berjalan dengan baik, karena dari 5 aspek yang digunakan dilapangan menjadi pisau analisis. Hanya satu aspek yang berjalan dengan baik yaitu aspek tanggung jawab. 4 aspek yang belum berjalan dengan baik yaitu produktivitas, Kualitas, Layanan, Tanggung Jawab dan Akuntabilitas.	Tesis yang akan saya bahas lebih fokus pada analisis siyasah dusturiyah terhadap pelaksanaan DPRD dalam pembentukan peraturan daerah sedangkan dalam tesis yang ditulis oleh Widharto Ishak bahwa akuntabilitas dari DPRD pada aspek sosialisasi perda belum berjalan maksimal, menyebabkan masyarakat tidak memahami tujuan dan sasaran dari 32 perda tersebut karena minim informasi dan kurang dikomunikasikan dengan masyarakat.
3.	Ajis Supangat	Peran DPRD Kabupaten Wonosobo dan Pembentukan Perda No. 2 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RT/RW) Kabupaten Wonosobo 2011-	Peran DPRD Kabupaten Wonosobo dalam pembentukan Perda Nomor 2 tahun 2011 tentang RT/RW Kabupaten Wonosobo 2011-2031, terlihat dalam pembahasan tingkat 1 dan	Dalam tesis yang ditulis oleh Ajis Supangat adalah kendala-kendala yang dihadapi DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 2 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RT/RW)

²¹. Widharto Ishak, *Analisis Kinerja DPRD dalam Penyusunan Peraturan Daerah Kota Palu*, Palu: Pasca Sarjana Universitas Tadulako, Vol. 4 No. 10, 2016.

		2031. (2013) ²²	pembahasan tingkat II, dalam pembahasan tingkat I DPRD mendengar pemaparan dari Bupati dan DPRD melalui fraksi-fraksinya menyampaikan pandangan, DPRD Kabupaten Wonosobo juga membentuk Pensus RT/RW Kabupaten Wonosobo 2011-2031. Pembentukan pansus ini disebabkan oleh luasnya materi Raperda RT/RW tersebut. DPRD juga dalam pembahasan tingkat II yaitu persetujuan, dan tidak ada masalah antara DPRD dan pihak Eksekutif.	Kabupaten Wonosobo tahun 2011-2031 ialah terkait SKPD yang kurang terkordinasi, mengingat Peraturan Daerah RT/RW merupakan inisiatif eksekutif yang tentunya melibatkan semua unsur SKPD yang ada di daerah Kabupaten Wonosobo. Sedangkan tesis yang saya bahas kewenangan DPRD dalam menjalankan fungsi penyusunan Perda Kabupaten.
4.	Kki Mikail, Yazwardi	Analisis Kebijakan Peraturan Daerah Yang Mengandung Materi Muatan Ajaran Islam Di Kota Palembang. (2018) ²³	Efektifitas implementasi kebijakan dalam kasus penelitian ini adalah tiga Perda syari'ah di kota Palembang, membutuhkan keterlibatan stakeholders (dalam hal ini walikota, DPRD	Dalam jurnal yang di tulis oleh Kki Mikail, Yazwardi yaitu berbagai masalah dan fenomena sosial yang terjadi disekitar masyarakat dapat didekati dan diselesaikan dengan kebijakan yang tepat, sebuah kebijakan sekalipun tidak

²². Ajis Supangat, *Peran DPRD Kabupaten Wonosobo dalam Pembentukan Perda No. 2 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RT/RW) Kabupaten Wonosobo 2011-2031*, Yogyakarta: Tesis Universitas Islam Indonesia, 2013.

²³. Kiki Mikail, Yazwardi. *Analisis Kebijakan Peraturan Daerah yang Mengandung Materi Muatan Ajaran Islam di Kota Palembang*, Tamaddun: Jurnal Vol. XVIII No. 2, 2018.

			<p>kota Palembang, tokoh agama dan tokoh masyarakat) secara demokratis dan partisipatif. Stakeholders dan pembuat kebijakan harus diambil dan dianalisis sedemikian rupa, sehingga tepat pada sasaran dan kebutuhan publik.</p>	<p>populitas, namun mampu menyelesaikan permasalahan kemasyarakatan dapat dikatakan berhasil. Oleh karena itu, kebijakan harus diambil dan dianalisis sedemikian rupa, sehingga tepat pada sasaran dan kebutuhan publik. Sedangkan tesis yang saya bahas mengenai isu DPRD di duga memindahkan (menjiplak) raperda Kabupaten yang penyusunannya hanya menyalin ulang (<i>copy paste</i>) dari daerah lain. Dan Peran Anggota DPRD dalam Penyusunan Perda dalam Perspektif Siyash Dusturiyah.</p>
--	--	--	---	--

Sumber : Diolah dari berbagai sumber

F. Kerangka Teori

Teori dalam sebuah penelitian merupakan pengarah dan petunjuk bagi peneliti kemana ia harus bergerak serta tindakan-tindakan mana yang harus segera ia lakukan. Menurut Snelbecker, teori itu merupakan seperangkat proposisi yang terintegrasi secara *sintaksis (mengikuti aturan tertentu yang dapat dihubungkan secara logis satu dengan lainnya dengan data dasar yang dapat diamati)*. Dan berfungsi sebagai wahana untuk meramalkan dan memperjelas *fenomena* yang diamati.²⁴ Dari apa yang dikatakan oleh Snelbecker dapatlah dipahami bahwa setidaknya keberadaan teori dalam sebuah penelitian itu mempunyai fungsi antara lain mensistematiskan penemuan-penemuan penelitian, menjadi pendorong dan pembimbing bagi peneliti untuk

²⁴. Lexy J. Meleong. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2002), hlm. 34.

mencari pemecahan masalah, membuat prediksi atas dasar penemuan dan menyajikan penjelasan sebagai jawaban dari sejumlah pertanyaan.

Dalam konteks penelitian ini, maka dapatlah dikategorikan teori untuk menjawab permasalahan yang akan dikaji beranjak dari *siyasah dusturiyah* adalah *kemaslahatan* dan kehendak *syari'ah* melalui pilihan-pilihan teks secara seimbang, sehingga kehendak peneliti yang disuarakan melalui teks dapat memberikan suatu kebutuhan umat. Oleh karena itu, untuk menjawab permasalahan diatas penulis menggunakan *Teori Negara Hukum, Teori Kewenangan, Teori Hierarki dan Teori Legislasi* sebagai dasar kerangka teoritis.

1. Teori Negara Hukum

Istilah negara hukum merupakan terjemahan dari istilah *rechtsstaat*.²⁵ Istilah lain yang digunakan dalam alam hukum Indonesia adalah *the rule of law* yang juga digunakan untuk maksud “negara hukum”. Notohamidjojo menggunakan istilah negara hukum atau *rechtsstaat*.²⁶ Djokosoetono mengatakan bahwa negara hukum yang demokratis sesungguhnya istilah ini adalah salah, sebab kalau kita hilangkan *democratische rechtsstaat*, yang penting adalah *rechtsstaat*.²⁷

Ubi societas ibi ius, dimana ada masyarakat disitu ada hukum. Setiap negara dan bangsa didunia ini tentunya memiliki hukum masing-masing, yakni hukum yang dibuat oleh pemerintahnya maupun masyarakatnya sendiri yang harus pula dipatuhi oleh pemerintah dan masyarakat tanpa membeda-bedakan golongan, ras, dan suku.²⁸

²⁵. Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 30.

²⁶. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1970), hlm. 27.

²⁷. Padmo Wahyono, *Guru Pinandita*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1984), hlm. 67.

²⁸. Muhamad Sadi Is, *Hukum Pemerintahan dalam Perspektif Hukum Positif dan Hukum Islam*, (Jakarta: Kencana, 2001), hlm. 103.

Berdasarkan uraian penjelasan diatas, dalam *literatur* hukum Indonesia, selain istilah *rechtsstaat* untuk menunjukkan makna Negara Hukum, juga dikenal istilah *the rule of law*. Namun istilah *the rule of law* yang paling banyak digunakan hingga saat ini.

Menurut pendapat Hadjon,²⁹ Kedua *terminologi* yakni *rechtsstaat* dan *the rule of law* tersebut ditopang oleh latar belakang sistem hukum yang berbeda. Istilah *rechtsstaat* merupakan buah pemikiran untuk menentang *absolutisme*, yang sifatnya *revolusioner* dan bertumpu pada sistem hukum *continental* yang disebut *civil law*. Sebaliknya, *the rule of law* berkembang secara *evolusioner*, yang bertumpu atas sistem hukum *common law*. Walaupun demikian perbedaan keduanya sekarang tidak dipermasalahkan lagi, karena mengarah pada sasaran yang sama, yaitu perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Negara Hukum dimaksud adalah negara yang menegakkan *supremasi* hukum untuk menegakkan kebenaran, keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan.³⁰

Pemikiran Negara Hukum sudah ada jauh sebelum terjadinya *revolusi* di Inggris pada Tahun 1668, tetapi baru muncul kembali pada abad XVII dan mulai populer pada abad XIX. Negara hukum pertama sekali dikemukakan oleh Plato lalu kemudian dipertegas oleh Aristoteles. Menurut Plato penyelenggaraan pemerintah yang baik adalah yang diatur oleh hukum. Selanjutnya konsep tersebut dipertegas oleh Aristoteles dengan menyatakan bahwa Negara yang baik adalah Negara yang diperintah dengan konstitusi dan kedaulatan hukum,³¹

²⁹. Philipus M. Hadjon, *Pelindung Hukum, Op., Cit.*, hlm. 72

³⁰. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 1 ayat (3)

³¹. Nimatul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi Dan Judicial Review*, (Yogyakarta: UII Press Yogyakarta, 2005), hlm. 1-8.

dalam perkembangannya negara hukum dibagi kedalam empat bagian yaitu negara *polis/polizei Staat*, negara hukum *liberal*, negara hukum *formal* dan negara hukum *materil*.

Negara *polis* adalah negara yang menyelenggarakan keamanan dan kemakmuran atau perekonomian. Pada tipe ini negara bertugas menjaga tata tertib saja atau dengan kata lain negara jaga malam. Pemerintah dalam negara ini bersifat *monarki absolut*. Kepentingan umum itu berdasarkan kehendak saja. Menurut negara *polis* ini segala sesuatu ditentukan oleh raja dan rakyat tidak mempunyai hak terhadap raja.³²

Negara hukum *liberal* merupakan reaksi terhadap konsep negara *polis* dimana pada saat ini negara bertindak sewenang-wenang terhadap rakyat. Konsep negara ini dipelopori oleh Imanuel Kant. Dalam konsep negara hukum *liberal* ini menghendaki negara tidak turut ikut campur dalam penyelenggaraan ekonomi, perekonomian berdasarkan asas persaingan bebas. Sedangkan penjaga tata tertib tetap diserahkan kepada negara.³³

Negara hukum *formal* ialah negara hukum yang dapat pengesahan dari rakyat *formal*, segala tindakan penguasa memerlukan bentuk hukum tertentu, harus berdasarkan Undang-Undang. Negara hukum *formal* ini disebut juga negara demokrasi yang berlandaskan hukum.³⁴

Negara hukum *materil* merupakan perkembangan dari negara hukum *formal*. Berdasarkan negara *materil* tindakan penguasa dalam hal mendesak demi kepentingan warga negaranya dibenarkan atau berlakunya asas *oportunitas*.³⁵

Menurut Julius Stahl seperti yang dikutip Jimly Asshiddiqie, *rechtstaat* memiliki empat elemen penting, yaitu:³⁶

³². *Ibid.*, hlm. 2-3

³³. *Ibid.*, hlm. 4

³⁴. *Ibid.*, hlm. 6

³⁵. *Ibid.*, hlm. 7

- 1) Perlindungan Hak Asasi Manusia;
- 2) Pembagian kekuasaan;
- 3) Pemerintahan berdasarkan Undang-Undang;
- 4) Peradilan Tata Usaha Negara.

Ismail Sunny dalam tulisannya mekanisme demokrasi pancasila menjelaskan, bahwa negara hukum di Indonesia memuat unsur-unsur sebagai berikut:

- 1) Menjunjung tinggi hukum;
- 2) Adanya pembagian kekuasaan;
- 3) Adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia serta remedi *prosuderal* untuk mempertahankannya;
- 4) Dimungkinkan peradilan administrasi.

Dari hasil kajian dan penelitian tentang konsep negara hukum maka Muin Fahmal menyatakan unsur-unsur negara hukum Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu:³⁷

- 1) Pancasila dijadikan sebagai dasar hukum dan sumber hukum, dimana pancasila sebagai *kristalisasi* nilai-nilai yang hidup didalam masyarakat;
- 2) Kedaulatan negara ada pada rakyat dilaksanakan oleh lembaga negara dalam konstitusi yang bermakna adanya permusyawaratan, hal ini mengingatkan kesamaan dengan prinsip *rule of law*;
- 3) Adanya pembagian kekuasaan kepada lembaga-lembaga tinggi negara (*distribution of power*);

³⁶. Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2008), hlm. 304

³⁷. Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, (Yogyakarta: UII Press Yogyakarta, 2006), hlm. 97.

- 4) Kekuasaan atau pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi;
- 5) Adanya *independensi* kekuasaan kehakiman;
- 6) Adanya kerja sama antara DPR dan pemerintah dalam pembentukan hukum dan perundang-undangan;
- 7) Adanya jaminan hak-hak asasi manusia dan kebebasan yang bertanggung jawab.

2. Teori Kewenangan

Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi. Sebegitu pentingnya kewenangan ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyatakan "*Het Begrip bevoegdheid is and nook een kembegrip in he staats-en administratief recht*".³⁸ Kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak.

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu: pengasuh, dasar hukum, dan *konformitas* hukum.

- 1) Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum;
- 2) Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya;
- 3) Komponen *konformitas* mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Asas legalitas (*asas wetmatigheid van hat bestur*) merupakan salah satu asas yang selalu dijunjung tinggi oleh setiap negara yang menyatakan dirinya sebagai negara hukum.

Asas legalitas ini semula dinegara Barat berkaitan dengan usaha melawan hak raja untuk

³⁸. Nur Basuki Winanrno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, (Yogyakarta: laksbang mediatama, 2008), hlm. 65.

memungut pajak dari rakyat, kalau rakyat tidak diwakili dalam badan perwakilan, pengertian asas ini tersebut meluas sampai mengenai semua wewenang dari aparat pemerintah yang melanggar kebebasan atau hak milik warga masyarakat ditingkat manapun. Asas ini menerangkan bahwa tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta hubungan hukum yang diciptakan harus ada dasarnya atau sumbernya peraturan perundang-undangan (*hukum tertulis*).³⁹

Demikian juga pada setiap perbuatan pemerintah diisyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Tanpa adanya kewenangan yang sah, seorang pejabat atau badan tata usaha negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan pemerintah. Kewenangan yang sah merupakan *atribut* bagi setiap pejabat atau bagi setiap badan. Kewenangan yang sah bila ditinjau dari sumber darimana kewenangan itu lahir atau diperoleh, maka terdapat tiga kategori kewenangan, yaitu:⁴⁰

1) Kewenangan Atribut

Kewenangan *atribut* biasanya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan oleh peraturan Perundang-undangan. Dalam pelaksanaan kewenangan *atribut* ini pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan yang tertera dalam peraturan dasarnya. Terdapat kewenangan *atribut* mengenai tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pejabat atau badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya;

2) Kewenangan Delegatif

Kewenangan *delegatif* bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan. Dalam hal kewenangan *delegatif*

³⁹. Slamet Tri Wahyuni, *Problematika Penerapan Pidana Mati dalam Konteks Penegakan Hukum di Indonesia*, Vol I, Nomor 2, 2012, hlm. 217-218.

⁴⁰. *Ibid.*, hlm. 70-75.

tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi wewenang tersebut dan beralih pada *delegataris*;

3) Kewenangan Mandat

Kewenangan *Mandat* merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan *mandat* terdapat dalam hubungan rutin atasan dan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas.

Kewenangan pemerintah menurut sifatnya selalu terikat kepada suatu masa tertentu, tidak berlaku untuk selama-lamanya. Selain itu baik pemberi wewenang, maupun sifat serta luasnya wewenang, pemerintah serta pelaksanaannya dari suatu wewenang selalu tunduk pada batasan-batasan yang diadakan oleh hukum.⁴¹ Kewenangan atau wewenang adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Kewenangan adalah apa yang disebut "*kekuasaan formal*", kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan undang-undang atau *legislatif* dari kekuasaan *eksekutif* atau administrasi. Oleh karena itu kewenangan merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu dan kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintah atau segolongan orang tertentu dan kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintah atau urusan pemerintah tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*orderdeel*" atau bagian tertentu saja dari kewenangan.⁴²

⁴¹. *Ibid.*, hlm. 96.

⁴². Hendi Suhendi, dkk. *Op. Cit.*, hlm.9.

3. Teori Hierarki

Tidak ada sistem didunia ini yang secara *positif* mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan, walaupun ada pengaturannya hanya sebatas pada asas yang menyebutkan misalnya Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau dalam hal Undang-Undang Dasar ada ungkapan “*the supreme law of the land*”.⁴³

Dalam buku Hans Kelsen “*General Theori of law and State*” terjemahan dari teori umum tentang hukum dan negara yang diuraikan oleh Jimly Assihiddiqie dengan judul Teori Hans Kelsen tentang hukum antara lain bahwa.⁴⁴ Analisis hukum, yang mengungkapkan karakter *dinamis* dari sistem norma dan fungsi norma dasar, juga mengungkapkan suatu kekhasan lebih lanjut dari hukum, hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat norma hukum yang lain, dan juga sampai derajat tertentu, menentukan isi dari norma yang lainnya itu. Karena, norma hukum yang satu *valid* lantaran dibuat dengan cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum yang lain.

Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki. Pengertiannya, norma hukum yang dibawah berlaku dan bersumber, dan berdasar dari norma yang lebih tinggi, dan norma lebih tinggi juga bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi lagi begitu seterusnya sampai berhenti pada berdasar dari norma tertinggi yang disebut sebagai norma dasar (*Grundnorm*) dan masih menurut Hans Kelsen termasuk dalam sistem norma yang dinamis. Oleh sebab itu, hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga otoritas-otoritasnya yang berwenang membentuknya, berdasarkan norma yang

⁴³. Ni'matul Huda, *Negara Hukum demokrasi dan judicial Review*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 48.

⁴⁴. Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara Judul Aslinya (Theory Of Law and State) Diterjemahkan Rasul Muttakin*, (Bandung: Cetakan ke IV, Nusa Media, 2010), hlm. 179).

lebih tinggi, sehingga norma yang lebih rendah (*Inferior*) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (*Superior*), pada akhirnya hukum menjadi berjenjang dan berlapis membentuk suatu Hierarki.⁴⁵

Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lain dengan norma yang lain lagi dapat digambarkan sebagai hubungan antara “*Superordinasi*” dan “*Subordinasi*” yang menurutnya yaitu:

- a. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi;
- b. Sedangkan norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah;
- c. Tatahan hukum, terutama tatahan hukum yang dalam bentuk negara, bukanlah sistem norma yang satu sama lain hanya dikoordinasikan yang berdiri sejajar atau sederajat, melainkan suatu tatahan urutan norma-norma dari tingkatan-tingkatan yang berbeda.

Kesatuan norma-norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang satu yakni norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma yang lebih tinggi lagi, dan bahwa *regressus* (rangkaian proses pembentukan hukum) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi yang karena menjadi dasar tertinggi dari *validitas* keseluruhan tatahan hukum, membentuk suatu kesatuan tatahan hukum. Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungan dengan sesamanya atau dengan lingkungan.

Istilah norma berasal dari bahasa latin, atau kaidah dalam bahasa arab dan sering juga disebut pedoman, patokan, atau aturan dalam bahasa Indonesia mula-mula diartikan dengan siku-siku, yaitu garis tegak lurus yang menjadi ukuran atau patokan

⁴⁵. Aziz Syamsuddi, *Proses Dan Teknik Penyusunan Undang-Undang, Cetakan Pertama*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 14-15.

untuk membentuk sudut atau garis yang dikehendaki, norma itu diartikan sebagai ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat, jadi norma adalah segala peraturan yang harus dipatuhi.⁴⁶ Uraian tersebut menunjukkan bahwa:

- 1) Norma membentuk norma dan yang menjadi dasar pembentukan norma lebih tinggi dari pada norma yang dibentuk seterusnya sampai pada norma yang paling rinci;
- 2) Dalam kehidupan bernegara dimulai dari:
 - a) Konstitusi;
 - b) Kemudian norma hukum yang dibentuk atas dasar konstitusi;
 - c) Hukum yang *substantif* atau *materil* dan seterusnya.

4. Teori Legislasi

Pembentukan peraturan perundang-undangan (*legal drafting*) adalah merupakan istilah yang dipakai. Kata "*legal*" berarti sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau hukum. Kata "*draft*" dalam kamus inggris diartikan sebagai konsep, dengan penambahan kata "*ing*" maka "*drafting*" berarti "*pengonsepan*" jadi "*legal drafting*" adalah penyusunan rancangan peraturan sesuai tuntutan teori, asas dan kaidah perancangan peraturan perundang-undangan.⁴⁷

Bukhardt Krem,⁴⁸ menyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan (*Staatliche Rechtssetzung*) meliputi dua hal pokok yaitu kegiatan menentukan isi peraturan (*inhlt der regeling*) disatu pihak, dan kegiatan yang menyangkut pemenuhan bentuk

⁴⁶. Maria Parida Indrati, *Ilmu Prundang-Undangan*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm. 6.

⁴⁷. Supardan Modeong dan ZudanvArif Fakrullah, *Legal Drafting Berporos Hukum Humanis Partisipatoris*, (Jakarta: Pt. Perca, 2005), hlm. 13.

⁴⁸. Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Negara*, (Jakarta: Disertasi Doktor UI, 1990), hlm. 317.

peraturan (*form der regeling*). Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan kegiatan *interdisipliner*. Koopman menyatakan fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan itu semakin terasa diperlukan kehadirannya, karena didalam negara yang berdasarkan atas hukum *modern (verzorgingsstaat)*,⁴⁹ tujuan utama pembentukan undang-undang bukan lagi menciptakan *kodifikasi* bagi nilai-nilai dan norma-norma kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat melainkan menciptakan *modifikasi* atau perubahan dalam kehidupan masyarakat.

Menurut teori, fungsi badan *legislatif* daerah yang paling pokok adalah:⁵⁰

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

DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Hal yang sama dengan dalam PP No. 12 Tahun 2018⁵¹ ditegaskan bahwa fungsi legislasi diwujudkan dalam membentuk peraturan daerah, fungsi anggaran diwujudkan dalam membahas dan menyetujui RAPBD bersama kepala daerah, fungsi pengawasan diwujudkan dalam mengawasi pelaksanaan peraturan daerah dan APBD.

Melalui fungsi legislasi ini sesungguhnya menempatkan DPRD pada posisi yang sangat strategis dan terhormat, karena DPRD ikut serta sebagai mitra sejajar pemerintah

⁴⁹. Mahendra Putra Kurnia, *Pedoman Naska Akademis Perda Partisipatif*, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007), hlm. 5.

⁵⁰. Soetandjo Wignosubroto, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, (Jakarta: Institute for local Government, 2005), hlm. 410.

⁵¹. PP No. 12 Tahun 2018 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kabupaten dan Kota.

daerah menentukan keberlangsungan dan masa depan daerah. Hal ini juga harus dimaknai sebagai amanah untuk memperjuangkan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Mekanisme kinerja legislasi ini dapat dicermati dalam bentuk tiga bentuk, yaitu:⁵²

1) Mekanisme Konvensional

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

2) Mekanisme *review* (pengkajian)

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

3) Penggunaan hak inisiatif

DPRD membentuk panitia-panitia kerja untuk melakukan kajian. Hasil kajian panitia kerja berupa *draft* Rancangan Perda dibahas secara *internal* di DPRD, yang kemudian diajukan dalam pembahasan bersama *eksekutif*, hingga disahkan Perda tersebut.

⁵². Wawan Sobari, *Inovasi Sebagai Referensi: Tiga Tahun Otonomi Daerah dan Otonomi Award*, (Yogyakarta: Nailil Printika, 2004), hlm. 105-106.

G. Definisi Konseptual

1. Kewenangan menurut kamus besar bahasa Indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.⁵³ Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban.⁵⁴
2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yaitu lembaga perwakilan rakyat daerah dan mempunyai peranan yang penting dalam menjalankan pemerintahan daerah.⁵⁵
3. Peraturan Daerah (Perda) yaitu peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan kepala daerah baik di provinsi maupun di kabupaten/kota.⁵⁶
4. *Siyasah Dusturiyah* merupakan bagian *fiqh siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam bagian ini dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara).⁵⁷

⁵³. Kamal Hidjaz, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. (Makasar: Pustaka Refleksi, 2010), hlm 35.

⁵⁴. Nurmayani, *Hukum Administrasi Negara*. (Lampung: Universitas Lampung, 2009), hlm. 26.

⁵⁵. Hanif Nurcholish, *Teori dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2007), hlm. 225

⁵⁶. Lihat Pasal 136 UU Nomor 9 Tahun 2015 *tentang Pemerintahan Daerah*

⁵⁷. Muhammad Iqbal, *Kontekstual Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), hlm. 77.

H. Metode Penelitian

Pembahasan tesis ini penyusun menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1. Jenis penelitian

Penelitian hukum (*legal research*) adalah proses *analisa* yang meliputi metode, sistematika dan pemikiran bertujuan untuk mempelajari gejala hukum tertentu kemudian pemecahan atas masalah yang timbul, C.F.G. Sunaryati Hartono menegaskan bahwa metode penelitian selalu mencari titik tolak yang pasti dan peraturan-peraturan penelitian yang diharapkan tentang bagaimana suatu penelitian harus dilakukan supaya dapat menghasilkan kesimpulan yang dapat dipertanggungjawabkan (*reliable*) dan sah (*valid*).⁵⁸

Menurut William H. Putman didalam bukunya yang berjudul *Legal Research, Analysis and writing* berpendapat bahwa *So what do we mean by research. We do not mean experiments which scientists tend to mean by research. The word research means "to find things out"*.⁵⁹

Soerjono Soekanto dalam pembahasannya mengenai penelitian hukum *normatif* adalah dari sifat dan ruang lingkup disiplin hukum, dimana disiplin diartikan sebagai suatu sistem ajaran tentang kenyataan, yang biasanya mencangkup disiplin *analitis* dan disiplin *preskriptif*, dan disiplin hukum lazimnya termasuk kedalam disiplin *preskriptif* jika hukum dipandang hanya mencangkup segi normatifnya saja. Namun demikian, Soerjono Soekanto membuktikan dan menegaskan bahwa disiplin hukum lazimnya juga dapat diartikan sebagai suatu sistem ajaran tentang hukum sebagai norma dan kenyataan (prilaku) atau sebagai

⁵⁸. C.F.G Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia pada akhir abad ke-20* (Bandung: Penerbit Alumni, 1994), hlm. 108.

⁵⁹. William H. Putman, *Legal Research, Analysis and Writing* (Australia: Thomson DelmarLearning, 2004), hlm. 27.

sesuatu yang dicita-citakan dan sebagai realitas/hukum yang hidup, bahkan disiplin hukum tersebut memiliki segi umum dan khusus.⁶⁰

Penelitian hukum *normatif* memiliki kecenderungan dalam mencitrakan hukum sebagai disiplin *preskriptif* dimana hanya melihat hukum dari sudut pandang norma-normanya saja, yang tentunya bersifat *preskriptif*. Dimana tema-tema penelitiannya mencakup:

- 1) Penelitian terhadap asas-asas hukum;
- 2) Penelitian terhadap sistematika hukum;
- 3) Penelitian terhadap taraf *sinkronisasi vertical* dan *horizontal*;
- 4) Perbandingan hukum;
- 5) Sejarah hukum.

Penelitian ini merupakan penelitian *kualitatif*,⁶¹ sesuai dengan obyek kajian tesis ini, maka jenis penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian hukum (*legal research*), yaitu, *pertama*, dengan mencatat semua temuan mengenai *motivasi konsumsi* secara umum pada setiap pembahasan penelitian yang didapatkan dalam literatur-literatur dan sumber-sumber, dan atau penemuan terbaru mengenai perilaku *motivasi konsumsi* yang dapat mempengaruhi siklus penawaran dan permintaan pada pasar, setelah mencatat. *Kedua*, memadukan segala temuan, baik teori atau temuan baru pada perilaku konsumen dipasar. *Ketiga*, menganalisis segala temuan dari berbagai bacaan, berkaitan dengan kekurangan tiap sumber, kelebihan atau hubungan masing-masing tentang wacana yang dibahas didalamnya. Terakhir adalah mengkritisi, memberikan gagasan kritis dalam hasil penelitian terhadap wacana-wacana

⁶⁰. *Ibid.*, hlm. 2-6.

⁶¹. Penelitian *kualitatif* disebut dengan penelitian *naturalistic*. Disebut *kualitatif* karena sifat data yang dikumpulkan bukan *kualitatif* dan tidak menggunakan alat-alat pengukur statistik. Disebut *naturalistic* karena situasi lapangan penelitian bersifat wajar, tanpa dimanipulasi dan diukur oleh eksperimen dan tes. Lihat: Nasution, *Metode Penulisan Naturalistik Kualitatif*, (Bandung: Tarsito, 1988), hlm. 18.

sebelumnya dengan menghadirkan temuan baru dalam *mengkolaborasi* pemikiran-pemikiran yang berbeda.

2. Data yang Dikumpulkan

Penelitian adalah mencari atas sesuatu (*inquiry*) secara sistematis dengan penekanan bahwa pencarian ini dilakukan terhadap masalah-masalah yang dapat dipecahkan.⁶²

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah :

- a. Kewenangan DPRD dalam pembahasan Perda;
- b. Fungsi legislatif dalam penyusunan Perda;
- c. *Siyasah Dusturiyah* terkait dalam konsep pembuatan peraturan dalam Islam;
- d. Dan lain sebagainya.

3. Sumber Data

Dalam penelitian ini bahan hukum yang dijadikan sebagai rujukan dalam menggunakan:⁶³

a. Bahan hukum primer, terdiri dari :

- 1) UUD 1945
- 2) UU No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah
- 3) UU No. 15 tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Peundang-Undangan
- 4) UUD MD3

b. Bahan hukum sekunder, terdiri dari :

Literatur-literatur, buku, jurnal hukum, hasil penelitian dan artikel-artikel hukum yang berkaitan dengan pokok permasalahan dalam penulisan ini.

⁶². Mohammad Nazir, *Metode Penelitian*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998), hlm. 10.

⁶³. Sumandi Suryabrata, *Metodelogi Penelitian*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1998), hlm. 16

- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan hukum sekunder, seperti *kamus*, *ensiklopedia*, *web site* dan lain-lain.

4. Teknik Pengumpulan Data

Agar data yang dibutuhkan terhimpun dengan baik, digunakan teknik *documenter*, yaitu cara pengumpulan data melalui peninggalan tertulis, terutama berupa arsip-arsip dan buku-buku tentang pendapat, teori, dalil, atau hukum-hukum dan yang berhubungan dengan masalah penelitian.⁶⁴

Teknik pengumpulan data pada penelitian ini adalah membaca, menelaah, dan mencari pembahasan dari sumber data primer untuk menangkap ide-ide dasar objek yang diteliti, yaitu kewenangan DPRD dalam pembahasan perda, fungsi *legislatif* dalam pembahasan Perda, kemudian ditelaah dengan pisau analisis *siyasah dusturiyah*. Hal ini dilakukan untuk mempertajam analisis sehingga melahirkan nuansa dan menyegarkan yang tertuang dalam tesis ini.

5. Teknik Analisis Data

Analisis data adalah pengelompokkan menurut suatu urutan *manipulasi* serta meningkatkan data sehingga mudah untuk dibaca dengan tujuan membatasi penemuan data sehingga menjadi suatu data yang layak pakai dan tersusun *sistematis*.

Analisis data yang digunakan adalah *kualitatif*, *kualitatif* diartikan sebagai kegiatan menganalisa data secara *komprensif*,⁶⁵ yaitu data sekunder dari berbagai kepustakaan dan literatur baik yang berupa buku, peraturan perundangan, tesis, dan hasil penelitian lainnya maupun informasi dari media massa.

⁶⁴. Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum, Cet. II.* (Jakarta: Grafindo Persada, 1998), hlm. 133.

⁶⁵. Metode Penelitian Hukum, *mimeo*

Analisis data dilakukan setelah diadakan terlebih dahulu pemeriksaan, pengelompokan, pengolahan dan evakuasi sehingga diketahui *keabsahan* data tersebut, lalu dianalisis secara *kualitatif* untuk menyelesaikan permasalahan yang ada. Dengan demikian kegiatan analisis data ini diharapkan agar dapat memberikan kesimpulan dari permasalahan dan tujuan penelitian yang benar dan akurat serta dapat dipresentasikan dalam bentuk *deduktif*.⁶⁶

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 dan *verifikasi*.⁶⁷

⁶⁶. Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2004), hlm. 7.

⁶⁷. Husain Usman, Purnomo Setiady, *Metodologi Sosial*, (Jakarta: PT. Bumi Akrasa, 2008), hlm. 85-87.

I. Sistematika Pembahasan

Untuk mengetahui dan memperjelas dalam mengetahui garis besar penyusunan tesis ini, maka penulis akan menerangkan sistematika tesis sebagai berikut:

BAB I: Pendahuluan. Merupakan bab awal sebagai penuntun penulis dalam pembahasan selanjutnya terdiri dari latar belakang masalah yang menjelaskan hal-hal yang memicu munculnya persoalan dan alasan-alasan mengapa masalah tersebut diangkat, pembatasan dan perumusan masalah merupakan perumusan masalah-masalah yang dikemas dalam bentuk pertanyaan, tujuan penelitian sebagai target dari diadakannya penelitian, kegunaan penelitian, baik kegunaan yang bersifat *teoritis* maupun *praktis*, tinjauan pustaka berisi tentang penelaahan bahan kepustakaan yang berupa hasil penelitian terdahulu, kerangka teori merupakan gambaran umum analisis tesis, metodologi penelitian memuat paparan metode dalam mengumpulkan dan menganalisis data yang telah diperoleh. Terakhir sistematika pembahasan dimaksudkan untuk mengatur pembahasan.

BAB II: Tinjauan Umum. Merupakan bagian kajian teori, mengenai dasar teori pada penelitian ini yaitu Pengertian dan dasar kewenangan DPRD dalam penyusunan perda, dasar kewenangan DPRD, tujuan penyusunan perda, dilanjutkan dengan kajian penyelenggaraan kewenangan DPRD dalam penyusunan perda ditinjau dari *siyasah dusturiyah*.

BAB III: Analisis dan Temuan *siyasah dusturiyah* terhadap penyusunan perda.

BAB IV: Penutup. Kesimpulan dari hasil penelitian dan saran-saran.