

## BAB III

### TEMUAN DAN ANALISIS

#### A. Kewenangan DPRD dalam Penyusunan Perda

Kewenangan DPRD berdasarkan UU No. 9 Tahun 2015 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 produk luar negeri, moneter, dan *fiscal* nasional, agama, pertahanan, keamanan, dan yudikal. Pelimpahan kewenangan itulah yang kita namakan dengan otonomi daerah. Pelimpahan itu secara otomatis juga memindahkan fokus politik kedaerah karena pusat kekuasaan tidak hanya dimonopoli oleh pemerintah pusat seperti *sentralisasi* namun telah terdistribusi kedaerah. Pelimpahan kewenangan itu disertai pula dengan pemberian kekuasaan yang lebih besar bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menjalankan fungsi *legislasi*, *budgeting* dan *Controlling*.

Adapun tugas dan wewenang DPRD Kabupaten sebagaimana diatur dalam pasal 154 UU RI nomor 9 tahun 2015 adalah sebagai berikut:<sup>1</sup>

1. Membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama Bupati/Wali Kota;
2. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD Kabupaten/Kota yang diajukan oleh Bupati/Wali Kota;
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD Kabupaten/Kota;
4. Memilih Bupati dan Wakil Bupati serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan;
5. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Bupati/Wali Kota kepada Menteri melalui Gubernur dan Wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah;

---

<sup>1</sup>. Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 *Tentang Pemerintah Daerah*.

7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah;
8. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Salah satu tugas dan wewenang DPRD sebagaimana yang diuraikan diatas yaitu melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan. Namun pada kenyataannya tugas pengawasan yang dilakukan DPRD kurang baik. Hal ini dapat terlihat dari banyaknya Perda yang berlaku dikehidupan masyarakat dengan tidak diiringi atau tidak diikuti oleh pengetahuan dan pemahaman yang memadai dari masyarakat mengenai keberadaan Perda atau aturan lainnya yang berlaku. Kedudukan, fungsi, 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 dibidang *legislatif*, sebagai badan perwakilan DPRD berkewajiban menampung aspirasi rakyat dan memajukan kesejahteraan umum.<sup>2</sup>

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* adalah fungsi pembentukan Perda. Berkenaan dengan fungsi ini, terdapat adanya *inisiatif* dan pengadaan perubahan atas Rancangan Perda. Fungsi pembentukan Perda ini merupakan tugas utama dari badan *legislatif* daerah. Sebagaimana dikemukakan oleh Budiardjo, Badan legislatif adalah lembaga yang *legislasi* atau membuat undang-undang. Anggotanya mewakili rakyat, maka dari itu badan ini sering dinamakan badan perwakilan rakyat atau parlemen.<sup>3</sup> Menurut teori yang berlaku tugas utama dari badan *legislatif*

---

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

<sup>3</sup> . Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm. 173.

adalah dibidang perundang-undangan.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> Masbun 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 *fungsiional*.<sup>6</sup>

Lembaga *legislatif* berfungsi sebagai lembaga yang mempunyai wewenang merumuskan kebijaksanaan yang menyangkut kepentingan umum. Untuk itu sebagaimana dikemukakan oleh Wasistiono,<sup>7</sup> 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.

DPRD sebagai badan *legislatif* daerah mempunyai tugas utama membahas, memusyawarakan dan menyetujui suatu Perda. Salah satu ukuran keberhasilan atau ukuran *produktifitas* DPRD ialah didasarkan atas beberapa banyak Perda yang disetujui serta sesuai dengan kebutuhan daerah yang diwakilkan, terutama dalam meningkatkan pelayanan pemerintah daerah terhadap masyarakatnya.<sup>8</sup> Kemampuan DPRD dalam menjalankan fungsi legislasinya dapat dilihat dari para anggotanya dalam mengangkat berbagai masalah masyarakat untuk dibicarakan dalam forum DPRD. Dengan kata lain kemampuan DPRD mewakili kepentingan rakyat atas kualitas penyelenggaraan fungsinya sebagai wakil rakyat.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> . Ibid., hlm. 183.

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

<sup>6</sup> . Marbun, *DPRD Pertumbuhan, masalah dan Masa Depan*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm. 162.

<sup>7</sup> . Sadu Wasistiono, *Op., Cit, Esensi Undang-Undang*, hlm. 21.

<sup>8</sup> . Marbun, *DPRD Pertumbuhan*, hlm. 144.

<sup>9</sup> . S Pamudji, *Peningkatan Kedudukan Fungsi DPRD*, hlm. 119

Berdasarkan uraian diatas, dapat dikatakan bahwa pembentukan Perda merupakan tugas utama dan terpenting sebagai badan *legislatif* daerah. Untuk itu DPRD berperan menjalankan fungsi tersebut, yang tercermin melalui penggunaan hal-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 dihadapkan dengan pihak *eksekutif* maupun pihak *supra* daerah (*daerah yang lebih tinggi tingkatannya atau pemerintah pusat*), serta fungsi *representasi* yakni melakukan *agregasi aspirasi* masyarakat.<sup>10</sup>

Sistem yang berlaku sebelumnya, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 maupun Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, telah memisahkan lembaga *eksekutif* dengan *legislatif*, yaitu Kepala Daerah beserta Perangkat Daerah yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sebelumnya DPRD ditempatkan sebagai bagian Pemerintah Daerah, sekarang DPRD adalah sebagai mitra kerja dan tidak berada dibawah dominasi Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Wali Kota).

Perubahan ini dimaksudkan sebagai supaya mewujudkan demokrasi dan *demokratisasi* yang merupakan *saripati* dari *agenda* reformasi.<sup>11</sup> Sesuai dengan tujuan pemberian otonomi pada daerah adalah untuk mengembangkan mekanisme demokrasi ditingkat 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

---

<sup>10</sup> . Sadu Warsito, *Yonatan Wiyoso, Meningkatkan Kinerja*, hlm. 45.

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

meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada rakyat. Dampak positif dari pemberdayaan terhadap lembaga *legislatif* daerah adalah DPRD akan lebih aktif didalam menangkap *aspirasi* yang berkembang dalam masyarakat, kemudian mengadopsinya dalam berbagai bentuk kebijakan publik didaerah bersama-sama Kepala Daerah.<sup>12</sup>

Upaya *normatif* hubungan antara DPRD sebagai badan *legislatif* daerah dengan Pemerintah Daerah sebagai Badan *Eksekutif* Daerah telah dilakukan. Hubungan DPRD dan Pemerintah Daerah itu membaca *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.<sup>13</sup> 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. DPRD menjadi mitra Pemerintah Daerah dengan memberikan atau mengusahakan dukungan *optimalisasi* pelaksanaan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>14</sup>

Guna mewujudkan lembaga DPRD supaya seperti keinginan tersebut diatas, 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

---

<sup>12</sup> . Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi. Pusat Studi Hukum*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum UII 2001), hlm. 13-14.

<sup>13</sup> . Abdul Gaffar Karim (Eds), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 139.

<sup>14</sup> . Penjelasan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2001 *Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*.

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. Hal ini juga diatur dalam Pasal 65 ayat 1 dan 2 UU No. 9 Tahun 2015<sup>15</sup>, 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 DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi daerah dalam arti DPRD memiliki peluang dan kewenangan yang luas dalam pembentukan Peraturan Daerah. Dalam Peraturan Pemerintah tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara tegas dinyatakan juga bahwa, DPRD memegang kekuasaan dalam membentuk Peraturan Daerah.

Penguatan DPRD 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 merespon dan menampung *aspirasi* yang berkembang dimasyarakat (*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

---

<sup>15</sup> Pasal 154 Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 *Tentang Pemerintah Daerah*.

pengkajian rancangan Perda akan difokuskan pada tahapan atau tingkatan pembahasan yang dilakukan oleh DPRD maupun Kepala Daerah sesuai dengan PP No. 24 Tahun 2004 dan Kepmendagri No. 162 Tahun 2004.<sup>16</sup>

## 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 pembentukan Perda.

Pengkajian terhadap rancangan Peraturan Daerah akan difokuskan pada 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.<sup>17</sup> UU No. 10 tahun 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 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

---

<sup>16</sup> . PP No. 24 Tahun 2004 dan Kepmendagri No. 162 Tahun 2004.

<sup>17</sup>. Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 *Tentang Pemerintah Daerah*.

DPRD. Dengan demikian, pada prinsipnya setiap anggota DPRD dapat memberikan usulan, dimana materinya dapat berasal dari hasil *audiensi* maupun hasil penjangkaran dimasyarakat.

Pelaksanaan legislasi daerah merupakan tugas dan wewenang serta salah satu fungsi penting dari DPRD yang rutin serta salah satu fungsi penting dari DPRD yang menyangkut produk hukum Peraturan Daerah, namun dalam struktur alat kelengkapan DPRD tidak ada alat khusus DPRD yang membidangi legislasi daerah. Dalam Pasal 66 ayat (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.<sup>18</sup>

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

Tahapan pembahasan rancangan peraturan daerah baik rancangan yang berasal dari DPRD maupun dari Kepala daerah baik dalam PP No. 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD maupun dalam Kapmendagri No 162 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD (yang munculnya menimbulkan *polemic* karena Kepmendagri tersebut ditetapkan lebih dahulu yaitu Pada tanggal 12 Juli 2004, sedang PP tersebut ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 28 Agustus 2004) dibagi dalam 4 (empat) tahap atau tingkatan yang dilakukan DPRD bersama Kepala Daerah.

---

<sup>18</sup> . Pasal 66 ayat (1) UU No. 9 Tahun 2015 *Pemerintahan 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.<sup>19</sup>

Pembicaraan tingkat kedua meliputi: dalam hal Raperda yang berasal dari Kepala Daerah:

1. Pandangan umum dari fraksi-fraksi terhadap Raperda yang berasal dari Kepala Daerah;
2. Jawaban Kepala Daerah terhadap pandangan umum fraksi-fraksi. Dalam hal Raperda pendapat Kepala Daerah terhadap Raperda atas usul DPRD;
3. 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;
  - 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 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. 15 Tahun 2019 “Apabila dalam suatu masa sidang, Gubernur atau Bupati/Walikota dan

---

<sup>19</sup>. PP No. 25 Tahun 2004

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”<sup>20</sup>.

Ketentuan dalam dua UU tersebut berbeda dengan ketentuan dari PP No. 25 Tahun 2004 Pasal 96 dan Kepmendagri No. 162 tahun 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.<sup>21</sup>

Secara prosedur dan *substansial* ketentuan dalam peraturan Pemerintah dan Kepmendagri tersebut menjadi 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.

---

<sup>20</sup>. Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 *tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*

<sup>21</sup>. PP No. 25 Tahun 2004 dan Kepmendagri No. 162 tahun 2004.

Secara *subtansial*, Raperda dari Kepala Daerah jika yang diutamakan 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 diatas. Dalam teori hukum jika terjadi konflik norma (*antinomi*) maka penyelesaiannya adalah dengan menggunakan asas-asas dalam hukum yakni asas "*lex superior derogate legi inferiori*", peraturan yang lebih tinggi mengalahkan yang lebih rendah.

Berdasarkan uraian diatas, 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 didaerah melalui elemen-elemen masyarakat yang berkompeten. Dengan kedudukan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat didaerah, dan kewenangan yang lebih luas dalam proses pembentukan peraturan daerah, maka sikap anggota DPRD dan komunikasi yang *intensif* dan humoris dengan rakyat didaerah sangat tepat jika rakyat menyampaikan partisipasinya dalam proses pembahasan dan penentuan sebuah Perda melalui lembaga ini. Terhadap hal ini penjelasan Pasal 154 ayat (1) UU No.9 Tahun 2015 menegaskan, hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup>. UU No.9 Tahun 2015 *tentang Pemerintahan Daerah*

### 3. Materi Muatan Perda

Materi muatan Peraturan Daerah telah diatur jelas dalam UU No. 9 Tahun 2015. 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”*. Menentukan materi Perda harus memperhatikan asas materi muatan PUU antara lain asas keseimbangan, keserasian, keselarasan dan yang terpenting ketentuan UU No. 9 Tahun 2015 bahwa materi Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan PUU yang lebih tinggi. Dalam penjelasan Pasal 65 ayat (2) UU No. 9 Tahun 2015 dijelaskan bahwa dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang:

- a. Mengajukan Rancangan Perda;
- b. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. Menetapkan Pilkada dan Keputusan Kepala Daerah;
- d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- e. Melaksanakan Wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>23</sup>

Selanjutnya peraturan yang bersifat khusus dalam tata cara penyusunan Perda yakni mekanisme evaluasi secara berjenjang terhadap Raperda tentang APBD (Pasal 101 s.d Pasal 154 UU No. 9 Tahun 2015). Evaluasi atas Raperda tersebut ditujukan untuk melindungi kepentingan umum, menyelaraskan dan menyesuaikan materi Perda dengan PUU yang lebih tinggi dan atau Perda lainnya. Ketentuan ini mengisyaratkan bahwa pengharmonisan Perda

---

<sup>23</sup>. Pasal 65 Ayat (2) Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 *tentang Pemerintahan Daerah*

dilakukan baik secara *vertikal* maupun *horizontal*. Raperda yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RT/RW 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 UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi (Pasal 157 s.d Pasal 158),<sup>24</sup> sedangkan pengaturan mengenai tata cara evaluasi Raperda RT/RW terhadap 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 Tahun 2009, kepentingan umum, dan atau PUU lain yang lebih tinggi. Dalam hal ini 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, berlaku bagi Raperda Kabupaten/Kota tentang pajak retribusi dengan perbedaan evaluasi dilakukan oleh Gubernur berkoordinasi dengan Menteri Keuangan.

Sesuai ketentuan Pasal 18 UU No. 26 Tahun 2007 penetapan Raperda Provinsi tentang rencana tata cara ruang wilayah provinsi dan rencana rinci tata cara 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

---

<sup>24</sup> . UU No. 28 Tahun 2009 *tentang Pajak dan Retribusi*

*substansi* dimaksud diatur dalam dalam PP ini, persetujuan bersama Rapeda Provinsi tentang RT/RW antara Gubernur dengan DPRD Provinsi yang didasarkan pada persetujuan substansi dari Menteri PU, dan kewajiban untuk menyampaikan Raperda kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi.

Ketentuan mengenai pembatalan Perda diatur dalam UU No. 9 Tahun 2015. Sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan DPRD wajib disampaikan kepada Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri paling lama 7 hari setelah ditetapkan. Pemerintah harus memberikan keputusan dan 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. 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.<sup>25</sup>

#### 4. Landasan Hukum Perda

Sesuai asas *desentralisasi* daerah memiliki kewenangan untuk mengatur urusan pemerintahnya sendiri. Kewenangan daerah mencakup seluruh kewenangan dalam bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter, dan *fisikal* nasional, dan agama yang diatur dalam ketentuan UU Nomor 9 Tahun 2015.<sup>26</sup>

Urusan wajib yang menjadi kewenangan daerah diatur dalam ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 yang telah diatur lebih lanjut dengan PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam rangka peyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah juga

---

<sup>25</sup>. UU No. 9 Tahun 2015 *tentang Pemerintahan Daerah*

<sup>26</sup>. UU Nomor 9 Tahun 2015 *tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*

telah menetapkan PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Untuk menjalankan urusan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah tersebut. Pemerintah Daerah memerlukan perangkat peraturan perundang-undangan.<sup>27</sup>

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan “*Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan-Peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*”.<sup>28</sup> Ketentuan Konstitusi tersebut dipertegas dalam UU No. 15 Tahun 2019 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 bersangkutan.
- (4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintah oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (5) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-Undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud ayat (1).

---

<sup>27</sup>. PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah

<sup>28</sup>. Pasal 18 ayat (6) UUD 1945

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 sama lain. Untuk itu Perda dilarang bertentangan dengan PUU yang lebih tinggi. Perda harus didasarkan pada Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum negara.<sup>29</sup> UUD 1945 yang merupakan hukum dasar dalam, asas-asas pembentukan PUU sebagaimana diatur dalam Pasal UU No. 9 Tahun 2015.

Kedudukan Perda juga dapat ditinjau dari aspek kewenangan membentuk Perda. Pasal 1 angka 2 UU No. 15 Tahun 2019<sup>30</sup> menyatakan bahwa: “Peraturan Perundang-Undangan 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. 9 Tahun 2015 Pasal 65 huruf a bahwa *“Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD”*<sup>31</sup> dan Pasal 101 ayat (1) huruf a bahwa *“DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama”*. Dan Pasal 65 ayat (1) huruf d bahwa *“Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD”*.

Dalam rangka harmonisasi, asas hierarki dilaksanakan melalui pembatalan perda oleh Pemerintah apabila bertentangan dengan pengaturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau bertentangan dengan kepentingan umum. Asas hierarki juga menimbulkan lahirnya hak untuk menguji Perda tersebut baik secara formal (*formale toetsingsrecht*)

---

<sup>29</sup>. UU No. 15 Tahun 2019 *tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*

<sup>30</sup>. Pasal 1 ayat 2 UU No. 15 Tahun 2019 *tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*

<sup>31</sup>. UU No. 9 Tahun 2015 Pasal 65 huruf a *tentang Pemerintahan Daerah*

maupun *material* (*materiele toetsingsrecht*). Hak menguji *formal* adalah wewenang yang melalui apakah suatu produk hukum telah dibuat melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana telah ditentukan atau diatur dalam PUU sedangkan hak menguji *material* adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai.

Selain yang diuraikan diatas peraturan yang terkait dengan Peraturan Daerah dan kewenangan DPRD terdapat pada UU No. 9 Tahun 2015.<sup>32</sup>

#### **Pasal 154**

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

#### **Pasal 155**

- (1) Anggota DPRD Kabupaten/Kota berjumlah paling sedikit 20 (dua puluh) orang dan paling banyak 50 (lima puluh) orang.
- (2) Keanggotaan DPRD Kabupaten/Kota diresmikan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
- (3) Anggota DPRD Kabupaten/Kota berdomisili di Ibu Kota Kabupaten/Kota yang bersangkutan.
- (4) Masa jabatan anggota DPRD Kabupaten/Kota adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPRD Kabupaten/Kota yang baru mengucapkan sumpah/janji.

---

<sup>32</sup>. UU No. 9 Tahun 2015 *tentang Pemerintahan Daerah*

## Pasal 156

- (1) Anggota DPRD Kabupaten/Kota sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama yang dipandu oleh ketua pengadilan negeri dalam rapat paripurna DPRD Kabupaten/Kota.
- (2) Anggota DPRD Kabupaten/Kota yang berhalangan mengucapkan sumpah/janji bersama-sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh pimpinan DPRD Kabupaten/Kota.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengucapan sumpah/janji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) diatur dalam peraturan DPRD Kabupaten/Kota tentang Tata Tertib

## Pasal 157

Sumpah/janji sebagaimana dimaksud dalam pasal 156 sebagai berikut:

“Demi Allah (Tuhan) saya bersumpah/berjanji:

Bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya sebagai anggota/ketua/wakil ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan berpedoman pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Bahwa saya dalam menjalankan kewajiban akan bekerja dengan sungguh-sungguh demi tegaknya kehidupan demokrasi serta mengutamakan kepentingan bangsa dan negara daripada kepentingan pribadi, seseorang, dan golongan;

Demikianlah uraian dalam UU No. 9 Tahun 2015 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. 9 Tahun 2015.<sup>33</sup> 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*”. (Pasal 20 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk UU).

---

<sup>33</sup>. UU No. 9 Tahun 2015 *tentang Pemerintahan Daerah*

## B. 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 tentang Pemerintahan Daerah instrumen hukum dari pemerintah pusat yang dijadikan landasan atau acuan dalam menyusun peraturan ditingkat daerah terbatas pada PP No. 1 Tahun 2001 tentang Prosedur Penyusunan Tata Tertib DPRD, dan Kepmendagri No. 23 Tahun 2001 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.<sup>34</sup> 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 (Perda) ternyata tidak hanya sekedar mengacu pada PP No. 1 Tahun 2001, kenyataannya tertib 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* antara tata tertib diseluruh kabupaten/kota. Kecuali untuk hal yang sifatnya penyesuaian, prosedur penyusunan Rapeda usulan pemda saat ini diatur melalui Kepmendagri No. 23 Tahun 2001.

---

<sup>34</sup>. Kepmendagri No. 23 Tahun 2001 *tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah*.

### C. Kewenangan DPRD Di Tinjau dari Siyasah Dusturiyah

Kewenangan DPRD dalam penyusunan Perda diperlukan kebijakan pemerintah daerah, *Siyasah dusturiyah* mengatur hubungan antara warga negara dengan lembaga negara yang satu dengan warga negara yang lain. *Siyasah dusturiyah* adalah hubungan antara pemimpin disatu pihak dan rakyatnya dipihak lain serta kelembagaan yang ada dikalangan masyarakat, oleh karena itu, dalam *fiqh siyasah dusturiyah* biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan perundang-undangan yang dituntut oleh *hal ihwal* kenegaraan dari segi penyesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan menurut realisasi *kemaslahatan* manusia serta memenuhi kebutuhannya.<sup>35</sup>

Hubungan ini diatur dalam ketentuan tertulis (*konstitusi*) yang merupakan aturan dasar hukum suatu negara dan ketentuan tidak tertulis (*konvensi*). Pembahasan konstitusi ini berkaitan dengan sumber-sumber dan kaidah perundang-undangan maupun sumber penafsirannya. Sumber material pokok-pokok perundang-undangan ini berkaitan dengan hubungan rakyat dan pemerintah mengenai *kemaslahatan* umat.<sup>36</sup>

Dapat disimpulkan bahwa kata *dusturiyah* itu adalah suatu norma aturan perundang-undangan yang mendasar sehingga dijadikan landasan utama dalam rujukan semua tata aturan dalam hal bernegara agar sejalan dengan nilai-nilai *syari'at*. Dengan demikian semua peraturan perundang-undangan haruslah mengacu pada konstitusinya masing-masing setiap negara.

Dalam kajian pokok pembahasan ini *siyasah tasyri'iyah* ini berkaitan dengan kekuasaan pemerintah dalam hal membuat dan menetapkan hukum sesuai dengan aturan konstitusi yang ada. Kajian *siyasah tasyri'iyah* dalam konteks keindonesiaan ini berarti kategori badan

---

<sup>35</sup>. A Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahat Umat Dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Permada Media Group, 2007), hlm. 31.

<sup>36</sup>. Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontektualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Persada, 2001), hlm. 154.

*legislatif*. Tugas dan wewenang badan *legislatif* ini berfungsi mengijtihadkan aturan mengenai hukum yang tujuannya untuk *kemaslahatan* umat. Kajian tentang pelaksanaan didalam *siyasah dusturiyah* adalah bagian *tanfidziyah* ini masuk kedalam sistem pemerintahan dan kabinet serta *waliyul ahdi*. Oleh karena itu hubungan rakyat dan pemerintahan masuk kedalam sistem *tanfidziyah* dikajian *siyasah dusturiyah*.

Kajian-kajian *siyasah dusturiyah* diatas mengacu pada *dalil kully* yang terdapat dalam al-Qur'an dan as-Sunnah serta menjadi ide dasar pengetahuan mengenai peraturan kehidupan kemasyarakatan kaitannya dengan pemerintahan.<sup>37</sup> Guna untuk melengkapi rujukan *fundamental* dengan mempertimbangkan berbagai teori pemerintahan dan kehidupan kenegaraan, yang terus menerus berkembang sesuai dengan situasi dan kondisi, diantaranya menjadikan fatwa ulama dan ijtihad-ijtihadnya sebagai bagian dari sumber rujukan.<sup>38</sup>

Dalil-dalil *ijtihadiyah* yang dijadikan sandaran berujung pada kaidah sebagai berikut:

### تصرف الاما علي الراعية منوط بالمصلحة

*Artinya: "kebijakan seseorang pemimpin yang menyangkut kepentingan rakyat harus mengikuti prinsip-prinsip kemaslahatan".*<sup>39</sup>

Prinsip demokrasi yang dipegang teguh oleh negara Islam, tergambar juga dalam susunan pemerintahan Daerah khususnya, dan bentuk negara umumnya. Sifat-sifat otonomi dan pemerintahan berdiri sendiri, berlaku sepenuhnya dari pusat sampai ke daerah-daerah terjauh. Pemerintah daerah dalam negara Islam, dinamakan wilayah, dan jabatan yang memimpin pemerintahan itu dinamakan *al-imarah*. Oleh sebab itu, kata wilayah dipakai pada luas daerah, misalnya dalam istilah sekarang Provinsi, Kabupaten, Kecamatan, dan Desa. Sedangkan *al-*

---

<sup>37</sup>. A Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahat Umat Dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Permada Media Group, 2007), hlm. 23

<sup>38</sup>. Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)*, (Bandung: Pustaka Setia, 2012), hlm. 24.

<sup>39</sup>. Abdul Mujid, *Kaidah-Kaidah Ilmu Fiqh*, (Jakarta: Kalam Mulia, 1994), hlm. 6.

*imarah* digunakan untuk pejabat seperti Gubernur untuk wilayah Provinsi, Walikota untuk Kotapraja (*Kotamadya*), Bupati untuk Kabupaten.<sup>40</sup>

Dari beberapa istilah tersebut, berdirilah khilafah sebagai Kepala Negara Islam, yang kekuasaannya meliputi seluruh wilayah negara. Inilah gambaran ringkas tentang istilah yang dipakai negara Islam dalam menyusun organisasi pemerintahan daerah. Pemakaian beberapa sebutan kepala daerah dalam tingkatan yang bermacam, menggambarkan isi otonomi dan hak demokrasi pemerintah daerah. Tingkatan-tingkatan jabatan, dari *al-'amil* kepada *al-wali*, *al-amir* dan *al-Sultan*. Seperti tingkat lurah, Bupati, dan Gubernur yang memiliki wilayah kekuasaannya, tetapi tingkatan-tingkatannya berkaitan erat pada isi otonomi yang diberikan. Misalnya seorang *al-amil* bisa diberi tugas menjadi pembesar untuk suatu daerah yang luas wilayahnya seperti Desa (*Kepala Desa*), dan bisa juga memimpin suatu daerah yang luas wilayahnya sama dengan Kabupaten atau Provinsi, tetapi hak dan tugasnya hanya sebagai pegawai yang menjalankan perintah dari atasan. Wali juga bisa menjadi kepala suatu Daerah, Desa, Kabupaten, atau Provinsi, tetapi dengan hak dan tugas yang lebih besar, yaitu memiliki hak otonomi untuk daerahnya. Begitu juga dengan *al-amir*, yang mempunyai hak otonomi lebih luas, dan *al-Sultan* yang otonominya termasuk memimpin negara bagian.

Pada awal zaman nabi Muhammad SAW, pada umumnya masih berlaku bagian yang pertama, yaitu *al-Khasah* dengan memimpin pemerintahannya *al-imarah al-khasanah*. Dalam waktu singkat, tidak kurang dari 10 daerah negara telah dibentuk dan berpusat di Ibu Kota Madinah. Kepala-kepala daerah tersebut barulah berpangkat *al-amil*, karena wilayahnya belum termasuk daerah otonom yang memiliki hak berdiri sendiri. Hanya satu negara yang dapat diakui sebagai daerah otonom, yaitu Ibu Kota Negara (*Madinah al-Munawwarah*) dan walikotanya disebut "*al-amir*". Jabatan walikota itu pernah diserahkan Abu Dujanah as-Saidi bin Urfathah.

---

<sup>40</sup> . Zainal Abidin Ahmad, *Membangun Negara Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Iqea', 2001), hlm. 178.

Diwilayah ini prinsip musyawarah dan *ulil al-amri* dilaksanakan sepenuhnya, sudah ada dengan perwakilan, dan memiliki pangkat pemerintahan lengkap.<sup>41</sup>

Dasar demokrasi berkembang dengan cepatnya. Dari *al-imarah al-khasanah*, yang belum mempunyai dewan-dewan perwakilan dan masih merupakan daerah *administratif*. Pembangunan utama pemerintahan daerah otonomi yang terkenal adalah “Umar bin Khattab”, khalifah kedua dan demokrat Islam terbesar. Beliau telah mewujudkan prinsip-prinsip musyawarah dan *ulil al-amri* yang diajarkan Islam dalam pemerintahan daerah otonomi yang memiliki hak-hak penuh untuk mengatur daerahnya. Disamping hak otonomi, daerah juga diberi hak melaksanakan peraturan-peraturan dan intruksi dari pemerintah pusat.

Wilayah negara Islam yang dizaman Nabi Muhammad SAW dibagi menjadi 10 daerah, dizaman khalifah Abu Bakar ditambah menjadi 12 daerah *administratif*, maka dizaman khalifah Umar bin Khattab jumlahnya diperkecil, tetapi dengan isi lebih luas, yakni menjadi daerah-daerah otonomi yang memiliki badan-badan kekuasaan lengkap. Mulai dari *al-imarah al-khasanah* yang bersifat *kollegial*, meningkat menjadi wilayah “*al-ammah*” yang memiliki hak-hak otonomi dan hak-hak melaksanakan peraturan-peraturan. Sedangkan menurut al-Maududi dikenal dengan tiga gelar kepala Negara (*the head of the satate*) yaitu *imam*, *amir*, dan *khalifah*. Dengan urutan yang berbeda Muhammad Dhiya al-Din al-Ris juga menyebutkan tiga gelar kebesaran (*al-alqab al-tsalasah al-qubra*) bagi Kepala Negara Islam yaitu *imam*, *khalifah*, dan *amir almukminin*. Sedangkan al-Din al-Nabhai mengemukakan enam gelar bagi kepala Negara Islam yaitu *khalifah*, *imam*, *amir al-mu'minin*, *hakim al-mu'minin*, *rais al-muslimin*, dan *sultha al-muslimin*.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup>. *Ibid.*, hlm. 184.

<sup>42</sup> . Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasaht Doktrin dan Pemikiran Politik Islam* (Jakarta: Erlangga, 2008), hlm. 226.

Dengan demikian keseluruhan gelar kepala Negara tersebut merupakan yang paling mulia setelah Nabi Muhammad SAW sendiri dan paling dikenal oleh dunia luar, terutama dalam sejarah Islam adalah khalifah. Sehingga dalam *historigrafi modern*, telah menjadi kebiasaan untuk memandang masyarakat politik kaum muslimin secara keseluruhan sebagai kekhalifahan yang mempunyai tanggung jawab terhadap masyarakat dan Allah SWT. Dengan demikian khalifah mempunyai kewenangan dan kekuasaan untuk mengeluarkan suatu ketetapan hukum tidak diatur jelas dalam al-Qur'an dan al-Hadits namun hak untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan hanyalah milik Allah SWT dan Rasul-Nya. Sehingga khalifah mengeluarkan suatu hukum atau *qanun* atau Undang-undang yang tidak diatur jelas oleh al-Qur'an dan al-Hadits. Karena aturan hukum Allah SWT tidak membedakan antara pemilik kekuasaan dan individu-individu warga Negara.

#### 1. Tahap Mekanisme Pembuatan Qanun (Undang-Undang);

Pemegang kekuasaan dan kewenangan tertinggi ada ditangan Kepala Negara, Presiden, atau dalam istilah politik Islam *klasik* khalifah merupakan sistem kekuasaan *modern* dimana kekuasaan itu dibangun secara *konstitusional*.<sup>43</sup> Khalifah sebagai pimpinan tertinggi suatu negara berhak menetapkan aturan hukum atau *qanun* yang tidak diatur secara tegas dalam al-Qur'an dan al-Hadits. Selain kekuasaan dalam menetapkan aturan hukum yaitu khalifah, peran *ahlu al-halli wa al'aqdi*, gubernur atau khalifah dalam suatu daerah berhak menetapkan aturan hukum (*qanun*). Namun kekuasaan dan kewenangan mutlak menetapkan suatu hukum merupakan Hak Allah SWT dan Rasulnya.

Sistem kekuasaan *modern* dari sistem pemerintahan Islam terdahulu, sebagai pemegang kekuasaan tertinggi Presiden mempunyai kewenangan dalam peraturan perundang-undangan

---

<sup>43</sup> . Masdar Farid Ma'udi, *Syarah Konstitusi UUD 1945 dalam Perpektif Islam*, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2010), hlm. 77.

dalam bingkai kekuasaan pemerintahan untuk menjalankan undang-undang.<sup>44</sup> Yang artinya khalifah mempunyai kewenangan untuk menjalankan Undang-Undang dan kekuasaan membentuk aturan hukum bersama *ahlu al-halli wa al-'aqdi* dalam menetapkan suatu undang-undang (*qanun*).

Menurut pandangan Islam, negara merupakan kekuasaan yang dipegang oleh khalifah. Dari sekian banyak kekuasaan dan kewenangan khalifah, ia mempunyai kekuasaan dalam aktivitas politik yaitu mempunyai hak untuk mengambil dan menetapkan hukum menjadi suatu perundang-undangan atau *qanun (li al-khalifah wadiah haq at-tabbani)*.<sup>45</sup> Kekuasaan khalifah dalam pemerintahan Islam untuk menetapkan suatu hukum yang dilaksanakan oleh masyarakat berdasarkan ketentuan Allah SWT dalam *syari'at* Islam.

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

## 2. Negara Federasi Perspektif Siyasah Dusturiyah

Negara *federasi* terdiri dari dua kata, yaitu negara dan *federasi*. Negara adalah kelompok sosial yang menduduki wilayah atau daerah tertentu yang diorganisasi dibawah lembaga politik, dan pemerintah yang efektif, mempunyai kesatuan politik, berdaulat sehingga berhak

---

<sup>44</sup> . Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang atau Perpu, Cet. Kedua*, (Malang: UMM Press, 2003), hlm. 71.

<sup>45</sup> . Oksep Adhayanto, *Khalifah Dalam Sistem Pemerintahan Islam, Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemeintahan, Vol I No. 1* (Maret 2001), hlm. 93-94.

menentukan tujuan nasionalnya.<sup>46</sup> Menurut Wahid Ra'fat ahli hukum tata negara Mesir bahwa negara adalah sekumpulan besar masyarakat yang tinggal pada suatu wilayah tertentu yang tunduk kepada suatu pemerintahan yang teratur, bertanggung jawab memelihara *eksistensi* masyarakat, mengurus kepentingan dan *kemaslahatan* umum.<sup>47</sup> Sedangkan Roger H. Soltou sebagaimana yang dikutip Mariam Budiardjo merumuskan bahwa negara adalah alat (*agency*) atau wewenang (*authority*) yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat.<sup>48</sup>

Jadi, dapat dikatakan bahwa negara adalah suatu daerah *teritorial* yang rakyatnya diperintah (*governed*) oleh sejumlah pejabat dan yang berhasil menuntut dari warga negaranya pada peraturan perundang-undangan melalui penguasa (*kontrol*) *monopolistis* dari kekuasaan yang sah.

Sedangkan *federasi* serupa kata-kata teknis lain dalam ilmu politik, "*federalisme*" memiliki definisi yang beraneka ragam. Pada umumnya, *federasi* merujuk kepada suatu bentuk sistem pemerintahan. Perkataan *federasi* (*gabungan*) dan *federalisme* secara *etimologis* diturunkan dari kata latin *foedus*, artinya perjanjian dan ikatan, yaitu gabungan dari beberapa negara bagian yang dikoordinasikan oleh pemerintah pusat yang mengurus hal-hal mengenai kepentingan nasional seluruhnya. Negara bagian itu tetap memiliki otonomi untuk mengatur masalah didalam pemerintahan.

Terdapat beragam definisi tentang negara *federalisme*, beberapa ciri ditemui pada sebagian besar negara yang menggunakan *federalisme*. Dan biasanya, definisi tentang

---

<sup>46</sup>. B. N. Marbun, *Kamus Politik, edisi baru*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), hlm. 367

<sup>47</sup>. M. Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), hlm. 129.

<sup>48</sup>. Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Cek. XV*, (Jakarta: PT. Gramedia, 1993), hlm. 39.

negara *federasi* itu tergantung pada sudut pandang apa yang dipilih sebagai “*acuan*”, yaitu: *institusional-fungsional, sosiologis, sosial filosofis* dan *konstitusional*.<sup>49</sup>

Dalam teori *historis* menganggap bahwa negara itu lembaga-lembaga sosial kenegarannya tidak dibuat dengan sengaja, tetapi tumbuh secara *revolusioner* sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan situasi dan kondisi ruang dan waktu manusia. Lembaga-lembaga sosial kenegaraan itu dipengaruhi oleh situasi dan kondisi dari lingkungan tersebut, waktu dan tuntutan zaman, sehingga secara *historis* berkembang menjadi negara-negara sebagaimana yang kita lihat sekarang ini.<sup>50</sup>

Dalam al-Qur’an tidak ada perintah yang mengatakan “*dirikanlah negara Islam*”, namun memberikan etika yang jelas bagi pengelolaan seluruh kehidupan manusia, termasuk kehidupan bernegara. Kehidupan seorang muslim adalah kehidupan yang *intergrated*, tidak ada suatu keretakan dalam kehidupan seorang muslim, jika misalnya ada perintah tegas untuk mendirikan negara Islam maka, al-Qur’an dan as-Sunnah juga akan memberikan tuntunan terperinci tentang struktur dan *Institusi* negara yang dimaksudkan. Sistem perwakilan rakyat hubungannya antara badan-badan *legislatif, eksekutif, dan yudikatif*.

Sejak awal kaum muslimin mengembangkan sistem politik mereka atas dasar inspirasi dari beberapa ajaran al-Qur’an dan al-Hadits, tradisi kesultanan Arab dan warisan politik dari wilayah-wilayah yang mereka kuasai, terutama kekuasaan *Byzantium* dan *Sasaniyah*. Tapi sesungguhnya bahwa pengaruh dari al-Qur’an dan hadits, terutama dalam praktek politik selama masa *Khulafa ar-Rasyidin*, sedangkan tradisi *Byzantium* banyak mempengaruhi praktek politik pada masa dinasti Umayyah, dan tradisi Persia banyak

---

<sup>49</sup>. Al Chaidar, Zulfikar Salahuddin dan Herdi Sahrasad, *Federasi atau Disintegrasi: Telaah Awal Wacana Unitaris Versus Federalis Dalam Perspektif Islam Nasionalis dan Sosialis Demokrasi*, (Jakarta: Madani Press, 2000), hlm. 63.

<sup>50</sup>. Inu Kencana Syafe’I, *al-Qur’an dan Ilmu Politik*, (Jakarta: Pt. Bhineka Cipta, 1996), hlm. 138.

mewarnai politik dinasti Abasyiah. Meskipun demikian, praktek politik dan pemerintahan umat Islam sesungguhnya merupakan rangkaian proses penafsiran dan akomodasi ajaran dan realitas sosial politik yang ada.<sup>51</sup>

Dalam sejarah Islam, *as-Siyasah* (politik) telah pula dipraktekkan oleh Nabi Muhammad SAW setelah beliau berada di Madinah. Disini Nabi menjalankan dua fungsi sekaligus, sebagai Rasul utusan Allah SWT dan sebagai Kepala Negara Madinah, dalam fungsi kedua ini, Nabi mengatur kepentingan umatnya berdasarkan wahyu yang diturunkan Allah SWT kepadanya. Hal ini dijalankan beliau dengan sukses selama sepuluh tahun (622-632 M),<sup>52</sup> yang oleh para ahli pada hari ini dikatakan sebagai sebuah tatanan masyarakat yang ber peradapan tinggi dimana semangat demokrasi dan kebebasan mangutarakan pendapat sangat dijunjung tinggi dan dihormati.

Jika diuraikan, untuk mewujudkan pendirian negara dalam Islam maka dibagi menjadi tiga bagian yaitu:

- 1) *Hukumatu al-ummati as-syuriah* (suatu pemerintahan rakyat yang berdasarkan pada musyawarah);
- 2) *Ushulu at-tasyri'* (mempunyai sumber pembentukan undang-undang);
- 3) *Taqsimu al-adawati al-hukumiyyah* (adanya pembagian kekuasaan dalam pemerintahan negara).<sup>53</sup>

Susunan organisasi negara Islam, baik mengenai bentuk maupun pemerintahan daerahnya, dapat dikategorikan dalam dua bentuk yaitu:

- 1) Negara kesatuan yang mempunyai pemerintahan daerah, yaitu:

---

<sup>51</sup>. Nur Mufid dan Nur Fuad, *Bedah Ahkam as-Sulthaniyyah, Mencermati Konsep Kelembagaan Politik Era Abasyiah*, (Surabaya: Pustaka Progresif, 2000), hlm. 40.

<sup>52</sup>. Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Op., Cit*, hlm. 19.

<sup>53</sup>. Zainal Abidin Ahmad, *Membangun Negara Islam*, (Jogyakarta: Pustaka Iqra', 2001), hlm. 166.

- a. *Al-Imarat al-khasanah*
  - b. *Al-Imarat al-'ammah tingkat istifa'*
- 2) Negara federasi yang mempunyai pemerintahan daerah yaitu:
- a. *Al-Imarat al-'ammah tingkat istila'*
  - b. *Al-Imarat al-'ammah tingkat istimewa*
3. Aturan Hukum atau Undang-Undang dalam *Fiqh Siyasah Dusturiyah*.

a. Pengertian *Qanun*

Sejarah pemerintah Islam mencatat, legislasi besar-besaran dilakukan pada pemerintahan Usmani (1300-1924), hukum yang dipakai dalam masyarakat bukan hanya *fiqh*, melainkan juga keputusan khalifah terhadap sengketa atau perselisihan yang terjadi diantara anggota masyarakat.<sup>54</sup> Sistem pemerintahan Islam yaitu pemerintahan Usmani penguasa Usmani bergelar Sultan dan Khalifah. Sultan merupakan gelar untuk masalah duniawi sedangkan khalifah gelar untuk urusan keagamaan. Pada masa pemerintahan Usmani memberikan kewenangan terhadap khalifah membuat perundang-undangan atas inisiatifnya sendiri. Peraturan atau hukum yang dibuat dinamakan kanun (*qanun*).<sup>55</sup> Terdapat tiga kategori *qanun* yaitu sifatnya hanyalah khusus pada pembahasan tertentu, keputusan khalifah mengacu kepada wilayah khusus atau kelompok tertentu, serta secara umum undang-undang atau *qanun* tersebut diterapkan dalam sistem pemerintahan. Menurut konsep aturan hukum atau undang-undang dalam *fiqh siyasah dusturiyah* merupakan bagian dari *fiqh siyasah* membahas masalah perundang-undangan negara.

Menurut kepustakaan Belanda istilah konstitusi dikenal dengan sebutan *grondwet* (*wet* berarti undang-undang dan *grond* berarti dasar). Secara istilah konstitusi adalah

---

<sup>54</sup> . Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2014), hlm. 166.

<sup>55</sup> . *Ibid.*, hlm. 100

sebagai undang-undang yang menjadi dasar dari segala hukum.<sup>56</sup> Konsep aturan hukum atau undang-undang dalam *perspektif dusturiyah* yaitu dalamnya dibahas antar konsep konstitusi (undang-undang dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), lembaga-lembaga negara, serta hak kewajiban warga negara.<sup>57</sup> Sejarah Islam pada masa pemerintahan Usmani sebuah aturan hukum disebut juga dengan *qanun* atau undang-undang. *Qanun* adalah kumpulan kaidah mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik secara tertulis maupun secara tidak tertulis.<sup>58</sup> *Qanun* merupakan salah satu produk *Ijtihad* khalifah, dimana kewenangan seseorang khalifah dalam menetapkan *qanun* yang tidak diatur secara tegas dalam *nash*. Menurut Abdul wahbah Khallaf terdapat prinsip yang diletakkan dalam Islam untuk merumuskan undang-undang atau *qanun* adalah jaminan atas hak-hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang dimata hukum, tanpa membeda-bedakan *statifikasi* sosial, kekayaan, pendidikan, dan agama.

Jika dilihat dari hierarki aturan hukum dalam *qanun* yang menjadi tingkatan pertama adalah al-Qur'an, Sunnah Rasulullah SAW, dan pendapat-pendapat dari para ulama dengan cara melakukan *Ijtihad* untuk menetapkan suatu aturan hukum yang tidak secara jelas diatur dalam al-Qur'an dan al-Hadits. Dalam konteks *fiqh siyasah dusturiyah* aturan hukum atau *qanun* berjalan untuk seterusnya, dan tidak terdapat pencabutan terhadap aturan hukum atau *qanun*.

---

<sup>56</sup> . Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara Dalam Perspektif Fiqh Siyasah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 65.

<sup>57</sup> . Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstual Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2014), hlm. 153

<sup>58</sup> . Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara Dalam Perspektif Fiqh Siyasah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 67

b. Syarat Materiil *Qanun*

*Qanun* atau Undang-Undang adalah kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antar sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik tertulis maupun tidak tertulis. ketika khalifah mengeluarkan suatu aturan hukum atau *qanun* yang sebelumnya tidak diatur secara tegas oleh al-Qur'an dan hadits diperbolehkan dalam pembentukan *qanun* adalah jika kejadian belum diketahui *syara'* yang ditunjukkan oleh *dalil* yang jelas serta petunjuk maknanya adalah pasti. *Qanun* merupakan produk *ijtihad* khalifah, maka pembentukannya hanya dapat dilakukan jika aturan tersebut tidak diatur secara tegas dalam al-Qur'an dan hadits.

Terdapat macam-macam *qanun* dalam Tata Negara Islam untuk dipatuhi oleh semua kaum muslimin, antara lain:

- 1) *Qanun* yang menjelaskan hukum *syar'iyah* dan *nash-nash syari'ah*;
- 2) *Qanun* yang meletakkan hukum *syar'iyah* untuk kejadian atau peristiwa yang tidak terdapat dalam al-Qur'an dan hadits;
- 3) *Qanun* yang meletakkan hukum *syar'iyah* untuk peristiwa-peristiwa yang terjadi, dan tidak terdapat dalam al-Qur'an dan hadits.<sup>59</sup>

Dari Penjelasan diatas, *fiqh siyasah dusturiyah* menganalisis bahwa, dalam hal legislasi/membentuk Peraturan Daerah (Perda) tidak menjelaskan secara detail bagaimana mekanisme penyusunan Peraturan Daerah (Perda) tersebut, hanya dijelaskan bahwa dalam membentuk Peraturan Daerah (Perda) dilakukan hanya dengan musyawarah oleh anggota *Ahlu al-halli wal aqdi*, musyawarah masyarakat tidak dilibatkan untuk dimintai pendapatnya dalam pembentukan, khalifah juga

---

<sup>59</sup> . Muin Umar, *Ushul Fiqh I*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Departemen Agama RI, 1985), hlm. 114.

berhak melihat hukum oleh *Ahlu al-halli wal aqdi* dalam musyawarah pembuatan hukum tapi sifatnya tidak mengikat, *Ahlu al-halli wal aqdi* berhak membentuk dan menetapkan hukum yang mengikat kepada seluruh umat didalam hal yang tidak diatur secara tegas dalam al-Qur'an dan hadist. Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) menurut *fiqh siyasah dusturiyah*, jika dianalisis dalam pembentukan penyusunan Peraturan Daerah (Perda) maka nilai-nilai Islam dalam pembentukan penyusunan Peraturan Daerah (Perda) sudah terwujud, dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan dan penyebarluasan