ANALISIS YURIDIS KEDUDUKAN SURAT EDARAN WALIKOTA BENGKULU NO. 800/31/B.III/2019 TENTANG HIMBAUAN LARANGAN PERCERAIAN PERSPEKTIF *SIYASAH DUSTURIYAH*

SKRIPSI

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh
Gelar Sarjana Hukum (S.H)

OLEH :

SEPTI LISTIANI
NIM: 1611150029

PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA / SIYASAH
FAKUTAS SYARI'AH
INSTITUT AGAMMA ISLAM NEGERI BENGKULU
2020 M/ 1442 H

HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi ini yang ditulis oleh Septi Listiani, Nim 1611150029 dengan judul "Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran Walikota Bengkulu No. 800/31/B.III/2019 Tentang Himbauan Larangan Perceraian Perspektif *Siyasah Dusturiyah*". Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah telah di periksa dan diperbaiki sesuai dengan saran pembimbing I dan Pembimbing II. Oleh karena itu, skripsi ini disetujui untuk diujikan dalam sidang munaqasyah Skripsi Fakultas Syari'ah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu.

Bengkulu .. Agustus 2020 M.
..., Dzulhijah,1442 H.

Pembimbing I	Pembimbing II
(Masril, M.H)	(Wahyu Abdul Jafar, M.H.I)
NIP. 195906261994031001	NIP. 198612062015031005

KEMENTRIAN AGAMA RI
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI BENGKULU
FAKULTAS SYARIAH
Alamat: Jl. Raden Fatah Pagar Dewa Telp.(0736) 51276 fax(0736) 51771 Bengkulu

PENGESAHAN

Skripsi oleh : Septi Listiani NIM : 1611150029 dengan Judul "Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran Walikota Bengkulu No. 800/31/B.III/2019 Tentang Himbauan Larangan Perceraian Perspektif *Siyasah Dusturiyah*", Program Studi Hukum Tata Negara Jurusan Syariah, Telah diuji dan dipertahankan didepan tim sidang Munaqyasah Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Bengkulu (IAIN) Bengkulu Pada :

Hari :
Tanggal :

Dan dinyatakan LULUS, dapat diterima dan disahkan sebagai syarat guna memperoleh gelar Sarjana Hukum (SH), dalam Ilmu Hukum Tata Negara.

Bengkulu,.....,.....2020 M.
.....1442H.

Dekan

Dr. Imam Mahdi, SH, MH.
NIP. 196503071989031005

Tim Sidang Munaqyasah

Ketua	Sekretaris
(Masril, M.H)	(Wahyu Abdul Jafar, M.H.I)
NIP. 195906261994031001	NIP. 198612062015031005
Penguji I	Penguji II
(Drs. H. Supardi, M.Ag)	(Wery Gusmansyah, M.H)
NIP. 196504101993031007	NIP. 198202122011011009

SURAT PERNYATAAN

Dengan ini menyatakan :

1. Skripsi dengan Judul "Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran Walikota Bengkulu No. 800/31/B.III/2019 Tentang Himbauan Larangan Perceraian Pespektif *Siyasah Dusturiyah*" adalah asli dan belum pernah diajukan dan mendapatkan gelar akademik, baik di IAIN Bengkulu maupun perguruan tinggi lainnya.
2. Skripsi ini murni gagasan, pemikiran dan rumusan saya sendiri tanpa bantuan yang tidak sah dari pihak lain kecuali arahan dari tim pembimbing.
3. Didalam Skripsi ini tidak terdapat hasil karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali kutipan secara tertulis dengan jelas atau dicantumkan sebagai acuan didalam naskah saya, dengan disebutkan nama pengarangnya dan dicantumkan didalam daftar pustaka.
4. Bersedia Skripsi ini diterbitkan di Jurnal Ilmiah Fakultas Syariah atas nama saya dan dosen Pembimbing Skripsi Saya
5. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya, dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran pernyataan ini, saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar sarjana, serta sanksi sesuai dengan norma dan ketentuan yang berlaku.

Bengkulu, __2020M.
Dzulhijah 1442 H.

a yang Menyatakan

Septi Listiani
NIM. 1611150029

iv

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO

- *"Janganlah Engkau Bersedih, Sesungguhnya Allah Bersama Kita" (QS. At- Taubah ayat 40)*
- *Katakan Sekali Kebohongan Maka, Kata-Katamu Berikutnya Akan Di Pertanyakan Kebenarannya.*

Persembahan

Skripsi Ini Saya Persembahkan Kepada:

- *Kepada Ayah (Samsul Bahri) dan Ibu Tercinta (Romiatun) Yang Telah Memberikan Segala Usaha, Do'a nya dalam Memperjuangkan Untuk Kesuksesan Saya Hingga Saat Ini.*
- *Kepada adik-adik ku Ema Sela Wati , Tri Selpi Yanti Yang selalu ikut mendukung ku*
- *Kepada Keluarga Besar ku yang selalu ada untuk ku.*
- *Kepada Bapak Firnandes Maurisya, S.H, M.H yang selalu sabar dan banyak berperan dalam penulisan skripsiku*
- *Kepada Organisasiku Resimen Mahasiswa Mahadwiyudha Provinsi Bengkulu*
- *Kepada sahabat sekaligus saudara ku Nurina Tia Gita, Yesa Putriani, Rahma Dwi Satri, Mela, Indah Safitri, Vivin Hanaviyah, susmita Sari, Gangga Prasetyo, Ari Bachtiar yang menjadi pendengar keluh kesah ku.*
- *Sahabat sekaligus adik ku Uswatun Nur Khasanah, Arni Tiyulia, Irma Wati, Mesi Susilawati, Aprilia Dwi Lestari, Wiwin Angelina, yang turut menemani hari-hariku.*
- *Kepada Teman Seperjuangan Apriski Wijaya, S.H, Ego Sudarman, Novi Pebrianti, Klambit Debi Saputra, Deka Surya Mandala yang banyak berperan dalam Proses perkuliahan*

- *Kepada kelas HTN A Angkatan 2016 yang menemani hari-hari di kampus.*

- *Kepada Vera Oktaviya, Nopita Sari, Desti Umila Sari, Rensi Endang Sari, Suci Maharani, Lena, Aren, Uci, yang menerima ku di Kos Permata 2 dengan sabar dan selalu ada.*

- *Sahabat sekaligus keluarga KKN Kelompok 39 Ds. Padang Mumpo (Aset Kondiono, Ahmad Jamaludin, Ela Gusanti, Feni Martha Yusiadi, Deta Marlini, Selvya Feronica, Lisa Liana, Titin Karlina yang telah berbagi suka duka selama KKN.*

- *Kepada keluarga Kedua Ku di Desa Padang Mumpo Kec. Pino Kab. Bengkulu Selatan*

- *Semua Teman-Teman Seperjuangan ku yang lain yang aku sayangi*

- *Almamater yang Telah Menempahku Menjadi Pribadi "BE SMART*

ABSTRAK

Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran Walikota Bengkulu No. 800/31/B.III/2019 Tentang Himbauan Larangan Perceraian Perspektif Siyasah Dusturiyah Oleh: Septi Listiani NIM. 1611150029
Pembimbing I: Masril.,MH. dan Pembimbing II: Wahyu Abdul Jafar.,M.H.I

Skripsi ini adalah hasil penelitian hukum normatif dengan judul "Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran Walikota Bengkulu No. 800/31/B.III/2019 Tentang Himbauan Larangan Perceraian Perspektif *Siyasah Dusturiyah*". Terdapat dua persoalan dikaji dalam skripsi ini, yaitu: (1) Bagaimana kedudukan Surat Edaran Walikota Bengkulu di dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. (2) Apakah Surat Edaran Walikota Bengkulu boleh memuat Sanksi dan Larangan jika dikaji berdasarkan asas pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Untuk mengungkap persoalan tersebut secara sistematis dan komprehensif, peneliti mengkaji studi dokumen dengan menggunakan berbagai data sekunder yang berhubungan dengan kedudukan Surat Edaran berdasarkan asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang diatur di dalam Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa (1) kedudukan Surat Edaran Walikota Bengkulu Nomor : 800/31/B.III/2019 tentang Himbauan Larangan Perceraian adalah sebagai suatu produk hukum akan tetapi bukan Peraturan Perundang-Undangan, namun lebih tepatnya disebut sebagai kebijakan. (2) Dalam proses pembentukannya Surat Edaran tersebut sudah dibentuk dengan berpedoman kepada asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana yang diatur di dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Selain itu berdasarkan kajian *Siyasah Dusturiyah* kedudukan dan Materi muatan Surat Edaran tersebut sudah sesuai dan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip yang dikaji di dalam *Siyasah Dusturiyah*, dimana mengenai Surat Edaran berdasarkan kajian *Siyasah Dusturiyah* termasuk ke dalam ruang lingkup pembahasan di dalam cabang *Siyasah Syar'iyah* dan *Siyasah Wadl'iyah* dimana kewenangan untuk menerbitkan Surat Edaran tersebut menjadi kewenangan lembaga *Ahlul Halli Wall Aqdi.*

Kata Kunci: *Surat Edaran, Walikota Bengkulu, Analisis, Siyasah Dusturiyah.*

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur kepada allah SWT atas segala nikmat dan karunianya sehingga penulis dapat menyelesaikan Proposal skripsi yang berjudul **"**Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran Walikota Bengkulu No. 800/31/B.III/2019 Tentang Himbauan Larangan Perceraian".

Salawat dan Salam untuk Nabi besar Muhammad SAW, yang telah berjuang untuk menyampaikan ajaran Islam sehingga umat mendapatkan petunjuk kejalan yang lurus baik di dunia maupun akhirat.

Penyusunan Skripsi ini bertujuan untuk memenuhi salah satu syarat guna untuk memperoleh gelar sarjana hukum (SH) pada program studi Hukum Tata Negara Islam (Siyasah) Jurusan syariah pada fakultas syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu. Dalam penyusunan Skripsi ini penyusun mendapatkan bantuan dari berbagai pihak. Dengan demikian penyusun ingin mengucapkan terima kasih kepada :

1. Prof.Dr. H. Sirajuddin M,M.Ag.,M.H. Rektor IAIN Bengkulu.

2. Dr.Imam Mahdi, SH, M.H. Dekan Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu.

3. Dr. Yusmita, M.Ag. Ketua Jurusan syariah fakultas syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu.

4. Ade Kosasih,.S.H.,.M.H. Kaprodi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu.

5. Masril, S.H, M.H. pembimbing I yang telah memberikan bimbingan, motivasi, semangat dan arah dengan penuh kesabaran.

6. Wahyu Abdul Jafar, M.H.I. pembimbing II yang juga telah memberikan bimbingan, motivasi, semangat dan arah dengan penuh kesabaran.

7. Dr.Imam Mahdi, SH, M.H. dosen Pembimbing akademik Penulis yang telah memeberikan dukungan, semangat dan motivasi.

8. Kepada Kedua Orang Tuaku Tercinta yang selalu mendo'akan untuk kesuksesanku.

9. Bapak dan Ibu Dosen fakultas syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu yang telah mengajar dan memberikan berbagai ilmunya dengan penuh keikhlasan.

10. Staf dan Karyawan fakultas syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu yang telah memberikan Pelayanan dengan baik dalam hal administrasi.

11. Semua Pihak yang telah berkontribusi nyata dalam penulisan ini.

Penulis menyadari, dalam penyusunan proposal ini, tentu tidak luput dari kekhilafan dan kekurangan dari berbagai sisi. Oleh sebab itu, penulis mengharapkan kritik dan saran yang sifatnya membangun demi kesempurnaan skripsi ini ke depan.

Bengkulu,.....M

Penulis

Septi Listiani

NIM. 1611150029

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING Error! Bookmark not defined.
PENGESAHAN ..... **Error! Bookmark not defined.**
SURAT PERNYATAAN ..... **Error! Bookmark not defined.**
MOTTO DAN PERSEMBAHAN ii
ABSTRAK vii
KATA PENGANTAR viii
DAFTAR ISI x

BAB I PENDAHULUAN 1
A. Latar Belakang Masalah 1
B. Rumusan Masalah 8
C. Tujuan Penelitian 8
D. Kegunaan Penelitian 9
1. Secara Teoritis 9
2. Secara Praktis 9
E. Penelitian Terdahulu 10
F. Metode Penelitian 12
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian 12
2. Sumber Bahan Hukum 14
3. Teknik Pengumpulan dan Analisis Bahan Hukum 15
G. Sistematika Penulisan 16

BAB II KAJIAN TEORI 17
A. Teori Kewenangan 17
1. Pengertian Kewenangan 17
2. Jenis-Jenis Kewenangan 19
3. Sumber-Sumber Kewenangan 20
4. Sifat Kewenangan 21
B. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan 22
1. Pengertian Pembentukn Peraturan Perundang-Undangan 22
2. Jenis dan Karakteristik Peraturan Perundang-Undangan 24
3. Hirarki Peraturan Perundang-Undangan 26
4. Fungsi Peraturan Perundang-undangan 28
5. Tahapan Proses Pembentukan Undang-undang 31
6. Sistematika dan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan. 34
C. Siyasah Dusturiyah 42
1. Pengertian *Siyasah Dusturiyah* 42
2. Ruang Lingkup *Siyasah Dusturiyah* 44
3. Konsep Negara Hukum Dalam Siyasah Dusturiyah 49

D. Dasar Hukum Tentang Pembuatan Surat Edaran 54

BAB III PEMBAHASAN DAN HASIL PENELITIAN 57
A. Kedudukan Surat Edaran Walikota Bengkulu No. 800/31/B.III/2019..... 58
1. Landasan Penerbitan..... 58
2. Kedudukan Surat Edaran Walikota Bengkulu dalam sistem Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan 65
B. Substansi Surat Edaran Walikota Bengkulu No..... 73
C. Kajian *Siyasah Dusturiyah* Terhadap Proses Penerbitan Surat Edaran 87
1. Kewenangan Penerbitan Surat Edaran dalam Ruang Lingkup *Siyasah Dusturiyah* 87
2. Pembentukan Surat Edaran dalam Siyasah Tashri'iyah 89

BAB IV PENUTUP 92
A. Kesimpulan..... 92
B. Saran..... 93

DAFTAR PUSTAKA..... 94
BUKU-BUKU..... 94
PERUNDANG-UNDANGAN 95
JURNAL 96
INTERNET 97

LAMPIRAN..... 98

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara hukum yang tercantum dengan tegas dalam rumusan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Pasal 1 Ayat (3) yang berbunyi : "Negara Indonesia adalah Negara Hukum".[1] Dalam prinsipnya dapat dipahami bahwa Indonesia menganut sistem pemerintahan berdasarkan atas Hukum "*rechsstaat*" tidak berdasarkan kekuasaan belaka "*machtsstaat*". Dalam konsep Negara Hukum itu diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi.[2]

Cita-cita negara hukum sejatinya ialah bagian yang tidak dapat dipisahkan dari perkembangan gagasan kenegaraan Indonesia sejak bergulirnya kemerdekaan. Konsep negara hukum pasti menjadi panglima dalam kehidupan bernegara, hal ini menyiratkan bahwa eksistensi Peraturan Perundang-Undangan menjadi salah satu unsur fundamental bagi penyelenggaraan pemerintahan berdasar atas hukum. Hal tersebut berdasar atas pelopor ide negara hukum, Friedrich Julius stahl. Iya berpendapat bahwa unsur utama negara hukum ada 4, yaitu :[3]

1) Perlindungan terhadap hak asasi manusia
2) Pemisahan kekuasaan

---

[1]Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

[2]Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara,* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009), h. 45

[3]Hotma P Sibuea, "*Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik",* (Jakatra: Penerbit Erlangga, 2010), h.29

3) Penyelenggaraan pemerintahan menurut undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*)
4) Adanya peradilan administrasi yang peradilan sendiri.

Peraturan Perundang-Undangan merupakan elemen pokok dalam suatu sistem hukum nasional. Sebagai suatu sistem kaidah aturan yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hirarkis, berpuncak pada konstitusi sebagai hukum yang tertinggi. Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, sesuai dengan asas "*lex superior derogat legi inferiori"*. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, atau penetapan, dan pengundangan.[4] Peraturan Perundang-Undangan memuat aturan dan mekanisme hubungan antar warga negara, dengan Pemerintah (Pusat dan Daerah), dan antar lembaga negara.[5]

Di dalam ilmu Perundang-Undangan dikenal adanya teori hirarki. Teori hirarki adalah merupakan teori yang menyatakan bahwa sistem hukum disusun secara berjenjang. Dan bertingkat-tingkat seperti anak tangga. Di Indonesia rantai norma hukum ini di aktualisasikan ke dalam hirarki Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana di atur didalam Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 7 Ayat (1) yang berbunyi :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

[4]Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang No. 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

[5]Laurensius Arliman S, "*Ilmu Perundang-Undangan Yang Baik Untuk Negara Indonesia",* (Yogyakarta: Deepublish, 2019), h.1

3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Kemudian, Pasal 7 Ayat (2) UU No. 12 tahun 2011 menentukan bahwa kekuatan hukum Peraturan Perundang-Undangan sesuai dengan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1). Ini berarti bahwa Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia 1945 dijadikan norma dasar. Selanjutnya Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjadi dasar pembuatan dan penyusunan peraturan di Indonesia.[6] Pasal 15 Ayat (1) Undang-Undang No. 12 tahun 2011 mengatur sebagai berikut :

a. Undang-Undang
b. Peraturan Daerah Provinsi atau
c. Peraturan daerah Kabupaten/Kota

Kemudian berdasarkan Lampiran II Bab I huruf C.3 angka 112 UU No. 12 tahun 2011 ketentuan pidana memuat rumusan yang menyatakan penjatuhan pidana atas pelanggaran terhadap ketentuan yang berisi norma Larangan atau Norma Perintah.[7]

Di dalam Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan "Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dari peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan". Peraturan Daerah meliputi :

---

[6]Ida Zuraidah, *"Teknik Penyusunan Peraturan Daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah",* (Jakarta : Sinar Grafika, 2014), cetakan k-3, h. 15-16

[7]Yuliandri, "apakah materi muatan perpu sama dengan undang-undang", Https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5cad588c33712/apakah-materi-muatan-perppu-sama-dengan-undang-undang/ (diakses pada tanggal 15 januari 2020) pukul 13:20

1. Peraturan daerah provinsi dibuat oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (Gubernur).
2. Peraturan daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh DPRD kabupaten/kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota
3. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, ditetapkan oleh kepala desa dan BPD dalam rencana kerja pemerintah desa.[8]

Sedangkan Pembentukan Peraturan Daerah, menurut Undang-Undang No. 23 tahun 2014 pasal 237 antara lain sebagai berikut :

1. Asas pembentukan dan materi muatan perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang pada masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip NKRI.
2. Pembentukan perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan dan pengundangan berpedoman pada ketentuan perundang-undangan.
3. Masyarakat berhak memberikan masukkan secara lisan dan/ tertulis dalam pembuatan perda.
4. Pembentukan perda sebagaimana dimaksud dilakukan secara efisien dan efektif.[9]

Kewenangan pembentukan Perda merupakan salah satu wujud kemandirian daerah dalam mengatur urusan rumah tangga daerah atau urusan Pemerintah Daerah. Salah satunya seperti pembuatan peraturan daerah Kabupaten/Kota yang dilakukan oleh Bupati/Walikota bersama DPRD Kabupaten/Kota. Bukan hanya kewenangan saja yang masuk kedalam Peraturan Perundang-Undangan. Peraturan Kepala Daerah juga termasuk kedalam Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana yang sudah dijelaskan dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No.23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah "mencakup peraturan yang ditetapkan" harus digaris bawahi berarti peraturan adalah masuk kedalam jenis Peraturan Perundang-Undangan.[10]

[8]PERMENDAGRI No.111 tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa
[9]Pasal 237, Undang-Undang No.23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
[10]Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Bertitik pada hal tersebut, maka Walikota diberi kewenangan untuk membuat Surat Edaran. Walikota sudah lazim mengeluarkan Surat Edaran sepanjang perjalanan, eksistensi Surat Edaran Walikota dalam ketatanegaraan Indonesia, nyaris tidak banyak yang mempermasalahkan kewenangannya, namun reaksi berbeda justru muncul ketika walikota Bengkulu pada bulan November 2019 yang tidak tercantum tanggalnya, yang mengatur tentang himbauan larangan perceraian bagi ASN, PTT, dan Masyarakat kota Bengkulu dan menerapkan Sanksi di dalamnnya. Surat Edaran tersebut tak pelak banyak terjadi pro dan kontra, karena Surat Edaran yang dikeluarkan Walikota itu atas dasar keresahannya terhadap tingkat perceraian dikalangan ASN, namun pembahasan masalah perceraian bukanlah ranah dari Walikota, jika mengacu pada peraturan khusus untuk ASN itu sudah ada Peraturan Pemerintah tahun 1983 jo Peraturan Pemerintah nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, Surat Edaran Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 08/SE/1983 dan Nomor 48/SE/1990 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 jo Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil.

Isi Surat Edaran Nomor : 800/31/B.III/2019 Tentang Himbauan Larangan Perceraian yaitu sebagai berikut:

> Mengingat saat ini tingginya tingkat perceraian dikalangan aparatur sipil negara (ASN) dilingkungan pemerintah kota Bengkulu yang mengakibatkan kurangnya perhatian dan kasih sayang terhadap anak-anak dengan ini diminta perhatian saudara sebagai berikut:

1) Bahwa untuk selalu menjaga, membina keluarga dan menghidupkan suasana agama didalam rumah tangga sehingga akan terwujud keluarga yang sakinah, mawadah, warahmah
2) Bahwa pejabat Eslon II, III, IV seluruh Aparatur Sipil Negara (ASN), Pegawai Tidak Tetap (PTT)dilingkungan pemerintah kota Bengkulu dan seluruh Masyarakat Kota Bengkulu dilarang cerai karena cerai itu membawa kebencian Allah SWT cerai itu menyusahkan anak-anak, cerai itu menyusahkan keluarga, cerai itu menyusahkan bangsa dan negara.
3) Bahwa bagi pejabat yang masih melakukan tindakan percerai tanpa ada proses mediasi dari pemerintah maka pejabat yang bersangkutan akan dikenakan sanksi begitu pun seluruh Aparatur Sipil Negara (ASN), dan Pegawai Tidak Tetap (PTT).
4) Bahwa bila mana setelah dilakukan mediasi masih juga mau cerai maka perceraian itu dibolehkan ketika laki-laki senyum , wanita senyum anak-anaknya senyum, keluarga senyum artinya perceraian itu membawa kepada kebaikan.

Berdasarkan surat edaran sebagaimana tersebut di atas, dapat dipahami bahwa begitu pentingnya Pemerintah kota Bengkulu untuk ikut campur mengenai urusan perceraian yang terjadi dikota Bengkulu sehingga dapat mengukuhkan urgensi penerbitan dan eksistensi Surat Edaran yang dibuat oleh Walikota Bengkulu tersebut. Surat Edaran Nomor : 800/31/B.III/2019 Tentang Himbauan Larangan Perceraian yang memuat Larangan dan Sanksi memunculkan persoalan hakiki yang memuat tanda tanya di mana posisi Surat Edaran Walikota Bengkulu? Dan sejauh mana batasan Materi yang dapat di atur oleh Surat Edaran Walikota Bengkulu? mengacu pada Undang-undang No. 12 tahun 2011 bahwa Norma Larangan dan Sanksi hanya terdapat didalam ketentuan pidana.

Permendagri Nomor 55 tahun 2010 tentang Naskah Dinas Di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri, menyebutkan bahwa:

> "Surat Edaran adalah naskah dinas yang berisi pemberitahuan, penjelasan dan/atau petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak".

Menurut Bayu Dwi Anggoro:

> "Surat Edaran bukanlah merupakan peraturan perundang-undangan *(Reggeling)*, bukan pula keputusan tata usaha negara (*beschikking)* melainkan sebuah peraturan kebijakan. Peraturan kebijakan ialah produk hukum yang isinya secara materil mengikat secara umum namun bukanlah peraturan perundang-undangan karena ketiadaan wewenang pembentukannya untuk membentuknya sebagai Peraturan Perundang-Undangan"`[11]

Selain itu, dalam *fiqih siyasah* terdapat salah satu cabang *siyasah* yang membahas mengenai pembentukan perundang-undangan. *Siyasah Wadl'iyah* adalah peraturan perundangundangan yang dibuat oleh manusia atau lembaga negara yang berwenang yang digali dan bersumber pada manusia sendiri dan lingkungannya, seperti pendapat para pakar, al-urf, adat, pengalaman-pengalaman dan aturan-aturan terdahulu. Menurut Abd. Salam, dalam padangan Islam, hukum yang dibuat oleh penguasa yang digali dari nilainilai budaya yang bersumber dari lingkungan masyarakat yang disebut *siyasah wadl'iyah* itupun harus diterima, nilainya sama dengan *siyasah syar'iyah*, selama *siyasah wadl'iyah* itu sejalan dan atau tidak bertentangan dengan prinsip prinsip umum syari'at. Karena hal yang demikian ini juga merupakan perintah agama (syariat).[12]

Surat Edaran Walikota Bengkulu nomor 800/31B.III/2019 Tentang Himbauan Larangan Perceraian ditinjau berdasarkan kajian Siyasah

---

[11]http://www.hukumonline.com/ berita/ baca/ 1t54b1f62361f81/ surat- edaran- kerikil dalam - perundang- undangan, di akses pada tanggal, 16 Mei 2020, pukul 13:00 WIB

[12]M. Muhtarom, "kedudukan peraturan perundang-undangan negara dalam institusi hukum islam karya drs. H. Abd. Salam, s.h.m.h", *Jurnal SUHUF*, Vol. 27, No. 1, Mei 2015: Dosen Fakultas Agama Islam Universitas Muhammadiyah Surakarta, h. 22-37

Dusturiyah, maka hal tersebut diklasifikasikan atau termasuk ke dalam lingkup kajian tentang *siyasah syari'yah* dan *siyasah wadl'iyah*. di mana kewenangan untuk menerbitkan Surat Edaran tersebut menjadi kewenangan lembaga *Ahlul HalliWall Aqdi* atau juga bisa di terbitkan oleh kepala pemerintahan yang dalam hal ini adalah seorang khalifah. Akan tetapi untuk lebih jelas memahami mengenai bagaimana kedudukan dan mekanisme penerbitan Surat Edaran berdasarkan kajian *Siyasah Dusturiyah* maka perlu dilakukan kajian secara lebih spesifik dan sistematis.

Oleh karena itu, berdasarkan uraian di atas penulis tertarik untuk mengadakan penelitian yang penulis dengan judul "**Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran Walikota Bengkulu No.800/31/B.III/2019 Tentang Himbauan Larangan Perceraian Perspektif *Siyasah Dusturiyah*".**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka yang akan menjadi pokok permasalahan yang akan dibahas didalam rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana kedudukan Surat Edaran Walikota Bengkulu di dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan?
2. Apakah Surat Edaran Walikota Bengkulu boleh memuat Sanksi dan Larangan di dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan penjelasan rumusan masalah diatas maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui kedudukan Surat Edaran Walikota Bengkulu di dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui bolehkah Surat Edaran Walikota Bengkulu memuat ketentuan Sanksi dan larangan di dalam Pembentukan Peratuuran Perundang-Undangan.

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara Teoritis

a. Diharapkan dapat dijadikan sebagai literasi dan referensi bagi akademis, dalam rangka pembangunan Ilmu Hukum Tata Negara.
b. Menambah pengetahuan dan menunjang ilmu bagi penulis khususnya di bidang ilmu Hukum Tata Negara.

2. Secara Praktis

a. Sebagai salah satu syarat penulis mendapatkan gelar Sarjana Hukum di Institut Agama Islam Negeri Bengkulu.
b. Memberikan inforemasi kepada masyarakat dan kalangan akademis khususnya mahasiswa fakultas Syari'ah mengenai Surat Edaran Walikota Bengkulu tentang Himbauan Larangan Perceraian bagi ASN, PTT, dan Masyarakat kota Bengkulu.
c. Menjadi salah satu referensi bagi pembangunan dan pengetahuan kepada praktisis akademisi hukum tentang Sanksi dan Larangan Ditinjau Dari Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
d. Menjadi pedoman dan kerangka acuan bagi penlitian yang akan datang yang berhubungan dengan tema yang di bahas.

E. Penelitian Terdahulu

Berdasarkan penelusuran dan pengamatan yang dilakukan oleh penulis, hingga saat ini ada namun jarang ditemukan penelitian ini, tulisan, maupun karya ilmiah yang membahas tentang Surat Edaran Walikota. Namun ada perbedaan dalam isi surat edaran tersebut. Untuk mengetahui penulis dalam melakukan penelitian, maka perlu dilakukan tinjauan pada penelitian yang telah ada dan berkaitan dengan objek bahasan.

Pertama, Skripsi yang disusun oleh Icha Satriani dengan judul kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung. Skripsi tersebut membahas tentang dimana posisi Surat Edaran Mahkamah Agung dan bagaiamana mekanisme pengujian surat edaran Mahkamah Agung ? persamaan penelitian terdahulu dengan yang sekarang terletak pada kedudukan surat edarannya, sedangkan perbedaannya terletak pada kajiannya, karena penelitian terdahulu mengkaji Surat Edaran Mahkamah Agung sedangkan penelitian saya Surat Edaran Walikota Bengkulu, kemudian terletak pada pengajuan mekanisme pengujian surat edaran mahkamah agung pada penelitian terdahulu sedangkan penelitian saya isi muatan dari surat edaran tersebut. Selanjutnya penelitian terdahulu membahas dasar pembentukan surat edaran Mahkamah Agung sedangkan saya tidak membahasnya. [13]

Kedua, Skripsi yang di susun oleh Wiwit Sugiarti yang berjudul tentang Analisis surat Edaran Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor: SE/X/2015 tentang penanganan ujaran kebencian. Yang membahas tentang

[13]Icha Satriani, *"Kedudukan Surat Edaran Mahkamah Agung, (*Skripsi Makassar: Universitas Hasanuddin, 2015)

surat edaran di dalam hirarki perundang-undangan, kemudian faktor-faktor penyebab terbitnya surat edaran Kapolri.[14] Persamaan dalam penelitian saya dan penelitian terdahulu terletak pada permasalahan hirarki peraturan perundang-undangan, sedangkan perbedaanya terdapat pada kajian surat edarannya penelitian terdahulu mengkaji surat edaran kapolri saya surat edaran walikota Bengkulu, kalau penelitian terdahulu faktor-faktor terbitnya surat edaran tersebut sedangkan saya muatan materi dalam surat edaran tersebut.

Ketiga, skripsi yang disusun oleh Josua Elie Tampubolon yang berjudul Implementasi Kebijakan Surat Edaran Walikota tentang kedisiplinan PNS dilingkungan pemerintah kota Bandar Lampung. Yang membahas tentang komunikasi, disposisi, serta struktur birokrasi yang berkenaan dengan kebijakan Walikota dan membahas kebijakan Walikota tersebut.[15] Persamaan penelitian terdahulu dengan penelitian penulis terletak pada kajian surat edarannya, akan tetapi perbedaan penelitian terdahulu dengan yang penulis teliti adalah tentang kedudukan surat edaran dalam hirarki perundang-undangan, kemudian di dalam isi surat edaran, dan menyinggung tentang faktor penyebab walikota mengelurkan surat edaran tersebut. Sedangkan penelitian terdahulu diatas lebih cenderung kepada pengimplementasiannya.

---

[14]Wiwit Sugiarti, *Analisis surat Edaran Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor: SE/X/2015 tentang penanganan ujaran kebencian. (*Skripsi:Jakarta, 2017).

[15]Josua Elie Tampubolon "*Implementasi Kebijakan Surat Edaran Walikota tentang kedisiplinan PNS dilingkungan pemerintah kota Bandar Lampung*" (Skripsi Bandar Lampung ; 2018).

F. Metode Penelitian

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Menurut Soekanto menyatakan bahwa "peneitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, dengan jalan menganalisanya.[16] Jenis dalam penelitian hukum adalah penelitian normatif atau doktrinal. Penelitian normatif atau penelitian doktrinal yang juga penelitian pustaka atau studi dokumen sebab penelitian ini dikerjakan atau ditujukan pada peraturan tertulis dan bahan hukum lainnya.[17] Metode penelitian yang yang dipakai dalam penelitian ini:

a. Jenis Penelitian

Pada intinya penelitian yang digunakan dengan cara penelitian bahan-bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Penelitian yang ditulis dilakukan adalah jenis penelitian kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif atau yang biasa disebut penelitian pustaka *(library reaserch).*[18]

Penelitian ini dilakukan dengan cara mengkaji Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Permendagri No. 54 tahun 2009 tentang tata naskah dinas di lingkungan pemerintah Daerah. ,Undang-undang Dasar 1945 pasal 1 ayat

---

[16]Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitia Hukum, (*Jakarta : UI Press, 2012), cetakan ke-3, h. 42

[17]Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2004), cetakan ke-8, h.14.

[18]Peter Mahmud Marzuki, *penelitian hukum,* (rev.ed), (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2011), h.35.

(3), Peraturan Walikota Bengkulu No.4 tahun 2018 Pola Hubungan Kerja, Jalur Koordinasi, Harmonisasi, Sinkronisasi Dan Konsultasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Kota Bengkulu, Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

b. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian adalah cara berpikir yang akan digunakan peneliti tentang bagaimana penelitian dilakukan. Sebagaimana dikatakan oleh Piter Mahmud Marzuki dalam bukunya Penelitian hukum.[19] Bahwa dalam penelitian hukum pendekatan yang digunakan antara lain adalah sebagai berikut :

1) Pendekatan kasus
2) Pendekatan perundang-undangan
3) Pendekatan komseptual
4) Pendekatan perbandingan
5) Dan pendekatan historis

Dalam penelitian ini, pendekatan yang penulis gunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan perbandingan. Pendekatan perundang-undangan penulis gunakan dalam rangka menganalisis semua ketentuan Peraturan Perundang-Undangan. Sedangkan pendekatan perbandingan penulis lakukan dalam rangka membandingkan peraturan erundang-undangan dengan tema tersebut dengan sistem pemebntukan peraturan berdasarkan kajian Siyasah Dusturiyah dalam sistem ketatanegaraan islam.

[19]Piter Mahmud Marzuki, "*penelitian hukum, (Rev.ed),* (Jakarta: Prenada Media Group, 2005), h.133.

2. Sumber Bahan Hukum

Menurut Peter Mahmud Marzuki bahwa,

> "Penelitian hukum normatif tidak ada namanya mengenal data. Untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus persepsi mengenai apa yang diperlukan sumber penelitian. Sumber-sumber penelitian hukum dibedakan menjadi sumber penelitian berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.[20]

Dalam penyusunan dan memperoleh data yang akurat, relevan dan dapat di pertanggung jawabkan, jenis bahan hukum dapat dibedakan menjadi tiga yaitu, bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier.

Sumber hukum primer merupakan bahan hukum yang terdiri atas Peraturan Perundang-Undangan yang diurutkan berdasarkan hierarki Perundang-Undangan, catatan resmi, risalah dalam Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan Dan Putusan Hakim. Kemudian juga buku-buku *(textbook)* yang ditulis para ahli hukum yang berpengaruh *(de hersendee leer)*, jurnal-jurnal hukum, dan hasil-hasil simposium mutakhir yang berkaitan dengan topik penelitian skripsi iniDalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan ialah :

1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2) ndang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
3) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
4) PERMENDAGRI No. 54 tahun 2009 tentang tata naskah dinas di lingkungan pemerintah Daerah.
5) Peraturan Walikota Bengkulu No. 4 tahun 2018 Pola Hubungan Kerja, Jalur Koordinasi, Harmonisasi, Sinkronisasi Dan

[20]Peter Mahmud Marzuki, *penelitian hukum...*,h.181.

Konsultasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Kota Bengkulu.
6) Surat Edaran Walikota Bengkulu No.800/31/B.III/2019 Tentang Himbauan Larangan Perceraian bagi ASN,PTT, dan Masyarakat kota Bengkulu
7) Buku-buku ilmiah dibidang hukum
8) Makalah-makalah
9) Jurnal ilmiah
10) Artikel ilmiah
11) Situs internet yang berkaitan dengan yang dikaji

3. Teknik Pengumpulan dan Analisis Bahan Hukum

a. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dimaksud untuk memperoleh bahan hukum dalam penelitian. Teknik pengumpula bahan hukum yang berkaitan dengan pemaparan penelitian ini adalah studi dokumen (studi kepustakaan) studi dokumen merupakan suatu langkah untuk mengumpulkan bahan hukum tertulis dengan menggunakan Analisis (*content Analisys*).[21]

b. Teknik Analisis Bahan Hukum

Menurut Piter Mahmud Marzuki yang mengutip pendapat Philipus M. Hadjon memaparkan metode induktif sebagaimana silogisme yang diajarkan oleh Aristoteles. Penggunaan metode induktif berawal dari pengajuan *premis minior* (pernyataan yang bersifat khusus). Lalu dijadikan *premis mayor* (bersifat umum), dari premis kedua itu tersebut ditarik suatu kesimpulan atau *conclusion*.[22]

[21]Peter Mahmud Marzuki, *penelitian hukum...*,h.21.
[22]Peter Mahmud Marzuki, *penelitian hukum...*,h.47.

Teknik analisisis data menggunakan logika induktif, logika induktif atau penggelolaan bahan hukum dengan cara induktif yaitu menjelaskan suatu hal yang bersifat khusus kemudian menariknya menjadi kesimpulan yang lebih analisis dilakukan dengan melakukan telaah kepada kasus yang umum. Berkaitan dengan isu yang dibahas.

G. Sistematika Penulisan

Rencana Outline adalah pola dasar pembahasan proposal skripsi yang dibagi kedalam bentuk bab-bab dan sub bab-sub bab yang secara logis saling berhubungan. Sesuai dengan permasalahannya:

Bab I : Pendahuluan, dalam hal ini penulis akan menguraikan tentang: Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, penelitian Terdahulu, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab II : Kajian Teori, di dalam bab ini penulis membahas secara terperinci tentang teori- teori yang penulis gunakan yaitu teori kewenangan, teori Peraturan perundang-undangan, dan *Siyasah Dusturiyah*.

Bab III : Pembahasan Surat Edaran Walikota Bengkulu No.800/31/B.III/2019 Tentang Himbauan Larangan Perceraian, Mekanisme dan Sistematika Pembentukan, Materi Muatan/substansi, Kajian siyasah dusturiyah terhadap Penerbitan Surat Edaran Walikota.

BAB IV : Penutup, berisi tentang kesimpulan dan saran.

Daftar pustaka

Lampiran-lampiran

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Teori Kewenangan

1. Pengertian Kewenangan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan yang artinya adalah sebagai hak kekuasaan unutuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, Pemerintahan dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain/ badan lainnya.[23]

Menurut pendapat dari H.D Stout:

> "Wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan yang berkenaan dengan penggunaan atau perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik.[24]

Teori kewenangan berasal dari dua suku kata yaitu teori dan kewenangan, sebelum dijelaskan teori kewenangan tersebut berikut adalah konsep teoritis tentang teori kewenangan H.D Stoud, seperti dikutip dari Ridwan HR, menyajikan pengertian kewenangan ialah keseluruhan aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik.[25] Ada dua unsur yang terdapat didalam pengertian konsep kewenangan yang di buat oleh H.D Stoud, ialah :

---

[23]Kamal Hidjaz, "*Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*", (Makassar: Pustaka Refleksi, 2010), h.35.

[24]Ridwan HR, "*Hukum Administrasi Negara*", (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2013), h. 71.

[25]Ridwan HR, " *Hukum Administrasi Negara*,,,h.110

a. Adanya aturan-aturan hukum

b. Sifat hubungan hukum

Sebelum kewenangan itu dilimpahkan kepada institusi yang melaksanakannya, maka terlebih dahulu harus ditentukan dalam Peraturan Perundang-Undangan, apakah dalam bentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, maupun aturan yang lebih rendah tingkatnya. Sifat hubungan hukum ialah sifat yang berkaitan dan mempunyai sangkut paut dan ikatan atau pertalian yang berkaitan dengan hukum. Hubungan hukumnya ada yang bersifat publik dan ada yang bersifat privat.

Ateng Syarifudin menyajikan pengertian kewenangan dan mengemukakannya bahwa :

> "Ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kewenangan adalah apa yang disebut dengan kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan dari undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu kewenangan saja. Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbe voegdheden)*. Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintah, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur)*, tetapi liputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya diterapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan".[26]

Menurut pendapat Bagir Manan:

> "Wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan, kekuasaan hanyalah menggambarkan hak untuk berbuat dan hak untuk tidak berbuat, wewenang sekaligus yang artinya hak dan kewajiban".[27]

---

[26]Ateng Syafrudin, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Yang Bersih Dan Bertanggung Jawab", *jurnal Pro Justisia Edisi IV*, (Bandung: Universitas Parahyangan, 2000), h.22

[27]Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, (Bandar Lampung: Universitas Bandar Lampung, 2009), h. 26.

Pada hakikatnya kewenangan merupakan kekuasaan yang diberikan kepada alat-alat perlengkapan negara untuk menjalankan roda pemerintahan. Teori kewenangan *(authorty theory)* merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang "kekuasaan dari organ pemerintahan untuk melakukan kewenangannya, baik dalam lapangan hukum publik maupun hukum privat".[28]

2. Jenis-Jenis Kewenangan

Kewenangan dapat dibedakan menurut sumbernya, kepentingannya, teritoria, ruang lingkup, dan menurut urusan pemerintah. Kewenangan menurut sumbernya dibedakan menjadi dua macam yaitu :

a) Wewenang Personal

Wewenang personal ialah wewenang yang bersumber pada inteligensi, pangalaman, nilai, atau norma dan kesanggupan untuk memimpin.

b) Wewenang Ofisial

Wewenang Ofisional adalah wewenang resmi yang di terima dari wewenang yang berada di atasnya.

Fungsi-fungsi pemerintah yang menjadi hak dan kewajiban yang menjadi setiap tingkatan atau susunan pemerintah untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut menjadi kewenangan dalam rangka melindungi, dan mensejahterakan masyarakat.[29]

---

[28]Indrati, Maria Farida, *"Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, dan Materi, Muatan",* (Yogjakarta: Kanisius, 2007), h.67

[29]Pasal 1 Angka 5 Peraturan Pemerintah No.38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Perintah

3. Sumber-Sumber Kewenangan

Sebagaimana yang disampaikan oleh Indroharto dalam bukunya, mengemukakan bahwa:

> "Wewenang diperoleh secara *atribusi, mandat dan delegasi,* yang masing-masing dijelaskan sebagai wewenang yang diperoleh secara *atribusi*, yaitu pemberitahuan wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Pada *delegasi* terjadilah pelimpahan wewenang yang telah ada pada badan atau pejabat TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan TUN lainnya. Pada mandat disitu tidak terjadi pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari badan atau jabatan TUN yang satu kepada yang lain".[30]

Berdasarkan penjelasan diatas, untuk memberi batasan pengertian kewenangan dalam ini, penulis menyampaikan bahwa kewenangan itu ialah kekuasaan dalam melaksanakan kewajiban ataupun tugas-tugas yang diemban pada seseorang atau suatu lembaga negara.

a. Atribusi

Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan, dalam tinjauan hukum tata negara, atribusi ini ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahan berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Atribusi ini menjurus pada kewenangan asli atas dasar konstitusi UUD dan peraturan perundang-undangan.[31]

---

[30]Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Harapan, 1993), h.68.

[31]M. Jefri Arlinandes Chandra dan JT. Pareke, *Kewenangan Bank Indonesia Dalam Pengaturan dan Pengawasan Perbankkan di Indonesia Setelah Terbitnya UU No. 21 Tahun 2011 Tentang OJK*, (Bengkulu: Zigie Utama, 2018), h. 60

b. Delegasi

Delegasi dalam istilah hukum ialah penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi. H.D. Van Wijk berpendapat bahwa pengertian dari delegasi adalah penyerahan wewenang pemerintah dari suatu badan atau pejabat pemerintahan kepada pejabat pemerintahan lainnya.[32] Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu ke pejabat lainnya. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi.

c. Mandat

Dalam hukum administrasi negara mandat diartikan sebagai perintah untuk melaksanakan atasan, kewenagan dapat diberikan sewaktu-waktu oleh pemberi mandat, dan tidak terjadi peralihan tanggung jawab. Pada mandat tidak terjadi pemindadan kewenangan tetapi memberi mandat untuk memberikan suatu putusan atas namanya. Umumnya mandat diberikan dalam hubungan internal antara atasan dan bawahan.[33]

4. Sifat Kewenangan

Sifat kewenangan secara umum di bagi menjadi tiga macam yaitu, bersifat terikat, bersifat fakultatif (piihan), dan bersifat bersifat bebas. Menurut Indroharto, kewenangan yang bersifat terikat terjadi apabila peraturan dasarnya menetukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit

[32]Asmaeny Aziz Izlindawati, *Constitutional Complaint & Constitutional Question dalam Negara Hukum,* (Jakarta: Kencana, 2018), h. 51

[33]M. Jefri Arlinandes & JT. Pareke, "*kewenangan bank...,"* h.64.

banyak menetukan tentang isi dan keputusan yang harus diambil. Pada kewenangan fakultatif apabila dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan kewenangannya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal tertentu. Dan selanjutnya kewenangan kebebasan ialah yang terjadi apabila peraturan dasarnyamemberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri isi dari keputusan yang akan dikeluarkan.

B. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

1. Pengertian Pembentukn Peraturan Perundang-Undangan

Apa yang dimaksud dalam Undang-Undang itu seluruh Peraturan Perundang-Undangan yang diakui didalam sistem hukum ketatanegaraan dan bukan hanya berupa undang-undang. Sedangkan dalam arti formil, Undang-Undang ialah keputusan tertulis yang dibuat oleh pembentuk Undang-Undang, yang bersifat mengikat secara umum. Dalam konteks di negara Indonesia dalam sistem ketatanegaraannya, undang-undang dalam arti ini merupakan produk hukum yang dibuat oleh DPR bersama Presiden. Jadi yang di maksud undang-undang dari sudut pandang ini ialah hanya undang-undang saja. Bukan jenis Peraturan Perundang-Undangan lainnya. Seperti Peraturan Presiden, Peraturan Daerah dan sebagainya.[34]

Istilah Perundang-Undangan menutut S.J Fockema Andreae,[35] :

---

[34]Widodo Ekatjahjana, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Teknik Penyusunannya*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2008), h.40.

[35]I Gede Panjtja, Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, (bandung: PT. Alumni, 2008), h.14.

1) Perundang-Undangan merupakn proses pembentukan / proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.
2) Peraturan Perundang-Undangan ialah segala peraturan negara yang merupakan hasil dari pembentukan peraturan-peraturan baik dari tingkat pusat hingga tingkat daerah.

Jadi dari rumusan tersebut, menunjukkan bahwa dalam membahas perundang-undangan, selain mempersoalkan proses Pembentukan Peraturan-Peraturan Negara, juga kita melihat sisi hakikat segala peraturan negara yang di hasilkan melalui proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan , baik dari tingkat pusat hingga ke tingkat daerah.

Menurut Bagir Manan dan Kuntana Magnar dalam bukunya Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional menjelaskan pengertian peraturan perundang-undangan sebagai

> "Setiap putusan yang tertulis dibuat, ditetapkan, dan dikeluarkan, oleh sebuah lembaga atau pejabat negara yang mempunyai dan menjelmakan fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku".[36]

Undang-Undang No.12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyebutkan bahwa :

> "Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ialah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan".

Dapat disimpulkan Bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah serangkaian kegiatan pihak yang berwenang dengan kewenanangannya untuk memebentuk suatu produk hukum.

---

[36]Bagir Manan, Kunta magnar, "*Peranan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional"* (Bandung: Armico, 1987), h.16

2. Jenis dan Karakteristik Peraturan Perundang-Undangan

Ada tiga macam norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa dikenal *Norm Control Mechanism*. Ketiganya sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dari sebuah proses pengambilan keputusan hukum, yaitu :[37]

a. Keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling)*.
b. Keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan admistrative (*beschikking)*.
c. Keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement)* yang biasa di sebut vonis.

Secara terminologi, norma hukum mengandung dua prihal, yaitu :[38]

1) Patokan penilaian
2) Patokan tingkah laku

Patokan penilaian maksudnya adalah merupakan hukum menilai kehidupan di masyarakat, dengan menyampaikan apa yang di anggap baik. Dan penilaian itu kemudian, dibuat sebagai petunjuk tingkah laku dan perbuatan-perbuatan mana yang termasuk kedalam katagori mana yang harus di kerjakan dan mana yang harus di tinggalkan. Dan mana hukum yang kita pahami diartikan sebagai suatu perintah, maka kita hanya berfokus pada kandungan norma hukum yang terikat saja.

Menurut Achmad Ruslan, norma hukum yang tergolong dalam kategori peraturan perundang-undangan ialah norma hukum yang dapat memenuhi secara intergal sembilan karakteristik dasar sebagai berikut :[39]

---

[37]Jimly Asshiddiqie, "*Hukum Acara Pegujian Undang-Undang"*, (Jakarta: Yarsif Watampone, 2005), h.1

[38]Ahmad Ruslan, "*Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia",* (Yogyakarta: Rangkang Education, 2011), h.38

1) Mengatur perilaku subyek hukum bersifat imperatif, yaitu hak, kewajiban, kewenangan, tugas, fungsi serta larangan, yang berimplikasi pada ancaman sanksi (perdata dan/atau administrasi) dan bersifat fakultatif ialah yang bersifat kebolehan/menambah.
2) Berlaku kedalam dan keluar dalam rangka pemenuhan hak asasi manusia;
3) Bersifat mengikat (mengikat umum dan/atau impersonal dari segi subyeknya);
4) Objek yang diaturnya bersifat abstrak dan konkrit
5) Melambangkan suatu tatanan nilai-nilai hukum tertentu yang bersifat intrinsik.
6) Menentukan dan memastikan segi waktu keberlakuannya, yang bersifat terus menerus atau untuk waktu tertentu saja tapi tidak *einmaghlig*;
7) Menentukan dan memastikan segi tempat berlakunya, yaitu bersifat teritorial.
8) Menentukan dan memastikan mekanisme atau prosedur pembentukannya sesuai dengan dasar pembentukannya yang didalamnya memuat pilar organ pelaksana/penegaknya.
9) Menentukan dan memastikan dasar validitasnya pembentukan dari norma hukum yang membentuknya (aspek hierarkis) serta dana penegaknya.

Kesembilan karakteristik diatas mutlak terpenuhi secara teoritis dalam sebuah norma hukum agar dapat di kualifikasikan Sebagai Peraturan Perundang-Undangan. Selain itu, Peraturan Perundang-Undangan dapat menjadi dasar teoritis membedakan suatu norma apakah terkualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan ataukah bukan. Karena mengingat terdapat berbagai macam jenis norma hukum selain Peraturan Perundang-Undangan, Misalnya Putusan Hakim, Perbuatan Administrasi yang berkatagori keputusan administrasi negara (*beschikking)*, norma hukum

[39]Ahmad Ruslan, "*Teori dan Panduan Praktik*...,45

yang berkatagori perbuatan keperdataan, perjanjian internasional yang belum diratifikasi menjadi undang-undang.[40]

Ditinjau dari aspek muatan Materinya, Peraturan Perundang-Undangan adalah bersifat mengatur (*regeling)* secara umum dan abstrak tidak konkrit maupun individual sepertikeputusan penetapan. Itu lah yang membedakan dengan keputusan penetapan dengan keputusan tertulis pejabat atau lingkungan yang berwenang yang bersifat individual dan konkret.

3. Hirarki Peraturan Perundang-Undangan

Hirarki atau tata urutan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia merujuk pada undang-undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang merupakan pengganti dari undang-undang No.14 tahun 2004. Sebelum diatur dalam bentuk Undan-Undang, Hirarki Peraturan Perundang-Undangan mengacu pada dua Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPR/MPRS).

Pertama, TAP MPRS NO. Xx/mprs/1966 Tentang memorandum DPRGR mengenai sumber tertib hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan RI. Kedua, TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang sumber hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan. Berikut ulasan evolusi hirarki Peraturan Perundang-undangan.

1) Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966 tentang momerandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undanganRI.
    a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

[40]Ahmad Ruslan, "*Teori dan Panduan Praktik*...,46

b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
c) Undang-undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
d) Peraturan Pemerintah
e) Keputusan Presiden dan;
f) Peraturan-peraturan Pelaksana lainnya seperti Praturan Menteri, Instruksi Menteri dan lainnya.

2) Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
   a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
   b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
   c) Undang-undang
   d) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
   e) Peraturan Pemerintah
   f) Keputusan Presiden
   g) Peraturan daerah

3) Undang-undang No.10 tahun 2004 tentang Pembentukan peraturan Perundang-undangan
   a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
   b) Undang-undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
   c) Peraturan Pemerintah
   d) Keputusan Presiden dan;
   e) Peraturan Daerah
      i. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh DPRD Provinsi bersama dengan Gubernur.
      ii. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya.

4) Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
   a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
   b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
   c) Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
   d) Peraturan Pemerintah
   e) Peraturan Presiden
   f) Peraturan Daerah Provinsi
   g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

   Berdasarkan pemaparan diatas dapat disimpulkan bahwa hirarki

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dari tahun 1966 hingga tahun

2011 terjadi empat kali perubahan terhadap jenis dan hirarki Peraturan Perundang-undangan yang ada di negara Indonesia ini. Hal ini sangat mendasar di dalam kehidupan dalam ketatanegaraan masyarakat Republik Indonesia.

4. Fungsi Peraturan Perundang-undangan

Mengenai fungsi Peraturan Perundang-Undangan dapat di bedakan menjadi dua yaitu :

a. Fungsi Internal

Fungsi Internal ialah fungsi pengaturan perundang-undangan sebagai sub sitem hukum, terhadap sistem kaidah hukum pada umumnya secara internal. Peraturan Perundang-Undangan menjalankan fungsi penciptaan hukum fungsi poembaharuan hukum, fungsi integrasi plularisme hukum, fungsi kepastian hukum. Peraturan perundsng-undangan menjalankan beberapa fungsi :[41]

1) Fungsi Penciptaan Hukum

Penciptaan Hukum (*rechtschepping)* yang melahirkan sistem kaidah hukum yang berlaku umum dilakukan atau terjadi melalui beberapa cara yaitu melalui putusan hakim (*yurisprudensi)*. Kebiasaan yang tumbuh sebagai praktek dalam kehidupan masyarakat atau negara dan peraturan perundang-undangan sebagai keputusan tertulis pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang secara umum.

[41]http://artonang.blogspot.co.id/2015/01/ilmuperundang-undangan. Diakses pada tanggal 16 Mei 2020 , Pukul 08.14 WIB

2) Fungsi Pembaharuan Hukum

Peraturan Perundang-Undangan tidak hanya melakukan fungsi pembaharuan terhadap peraturan perundang-undangan (yang telah ada). Peraturan perundang-undangan dapat pula dipergunakan sebagai sarana memperbaharui yurisprudensi. Hukum kebiasaan atau hukum adat. Fungsi pembaharuan terhadap peraturan perundang-undangan antara lain ialah dalam rangka mengganti peraturan perundang-undangan dari masa pemerintahan Hindia-Belanda. Tidak pula kalah pentingnya memperbaharui peraturan perundang-undangan nasional yang tidak sesuai lagi dengan kebutuhan masyarakat.

3) Fungsi Integrasi Pluralisme Sistem Hukum

Pada saat ini masih berlaku berbagai sistem hukum yaitu : sistem hukum Kontinental (Barat), sistem hukum adat, sistem hukum agama(khususnya Islam), sistem hukum nasional. Pluralisme yang masih berlaku pada saat ini merupakan sesuatu warisan kolonial yang harus ditata kembali. Sistem hukum nasional ialah dalam rangka mengintegrasikan berbagai sistem hukum tersebut.

4) Fungsi Kepastian Hukum

Kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*) merupakan asas penting dalam tindakan hukum dan penegakkan hukum. Telah menjadi penegtahuan umum bahwa peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi dari hukum kebiasaan, hukum adat, hukum yurisprudensi.

b. Fungsi eksternal

Fungsi Eksternal ialah keterkaitan dengan peraturan perrundang-undangan dengan tempat berlakunya. Fungsi eksternal ini juga dapat disebut sebagai fungsi sosial hukum, yang meliputi perubahan, fungsi stabilitas, fungsi kemudahan. Fungsi ini dapat berlaku juga pada hukum kebiasaan, hukum adat, hukum yurisprudensi. Bagi Indonesia fungsi ini akan lebih diperankan oleh peraturan perundang-undangan, karena sebagai pertimbangan yang sudah disebutkan:

1) Fungsi Perubahan

Telah lama dikalangan pendidikan hukum diperkenalkan fungsi perubahan ini yaitu hukum sebagai sarana pembaharuan. Peraturan ini diciptakan untuk mendorong perubahan masyarakat dibidnag ekonomi, sosial, budaya, dan perkawinan.

2) Fungsi Stabilisasi

Peraturan Perundang-Undangan dapat pula menjadi stabilitas. Undang-Undang dibidang pidana, dibidang ketertiban dan keamanan ialah kaidah-kaidah yang terutama bertujuan menjamin stabilitas masyarakat. Selain itu fungsi stabilitasi juga dimaksudkan untuk mencipatakan keadaan stabil atau tertib di dalam masyarakat.

3) Fungsi kemudahan

Peraturan juga dapat menjadi saran kemudahan peraturan yang intensif seperti keringanan pajak, penundaan pengenaan pajak, penyederhanaan tata cara perizinan, struktur permodalan.

5. Tahapan Proses Pembentukan Undang-undang

Secara garis besar tahan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terbagi menjadi 5 tahap, yakni perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan.

a. Perencanaan

Perencanaan ialah dimana DPR dan Presiden (serta DPD terkait RUU tertentu) menyusun daftar RUU yang akan disusun kedepan. Proses ini umumnya dikenal sebagai penyusunan program legislasi nasional (prolegnas). Hasil pembahasan tersebut kemudian dituangkan dengan keputusan DPR. Ada dua jenis prolegnas yakni yang disusun dalam jangka waktu 5 tahun (prolegnas jangka menengah/proleg JM) dan tahunan (prolegnas prioritas tahunan/proleg PT) sebelum sebuah RUU dapat masuk dalam prolegnas tahunan, DPR/pemerintah terlebih dahulu sudah harus menyusun naskah akademik dan RUU tersebut. Namun proglenas bukanlah satu-satunya acuan dalam perencanaan pembentukan UU. Secara umum ada 5 tahap yang dilalui dalam penyusunan prolegnas:

1) Tahap pengumpulan masukkan
2) Tahap pejaringan masukkan
3) Tahap penetapan awal
4) Tahap pembahasan bersama
5) Tahap penetapan prolegnas

Tahap perencanaan pada hakikatnya merupakan tahapan yang paling penting dalam pembentukan peraturan peraturan perundang-undangan. Karena pada tahap ini ditentukan bagaimana mengenai tahap selanjutnya.

b. Penyusunan

Tahap penyusunan RUU merupakan tahap penyiapan sebelum sebuah RUU dibahas bersama DPR dan pemerintah. Tahap ini terdiri dari:

1) Pembuatan naskah akademik
2) Penyusunan perancangan Undang-undang
3) Harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsep

Naskah akademik ialah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan peraturan sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Penyusunan RUU ialah pembuatan rancangan peraturan pasal demi pasal dengan mengikuti ketentuan dalam lampiran II uu 12/11. Harmonisasi pembulatan, dan pemantapan konsepsi adalah suatu tahapan:

1) Memastikan bahwa RUU yang disusun telah selaras dengan;
2) Pancasila, UUD NRI 1945, dan UU lainnya
3) Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan
4) Menghasilkan kesepaakatan terhadap substansi yang diatur RUU.

c. Pembahasan

Pembahasan materi RUU antara DPR dan presiden (juga dengan DPD, khusus untuk topik tertentu) melalui 2 tingkat pembicaraan, tingkat 1 ialah pembicaraan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran atau rapat panitia khusus. Tingkat 2 adalah pembicaraan dalam rapat paripurna. Pengaturan sebelum adanya

keputusan MK 92/2012 hanya “mengijinkan” DPD untuk ikut serta dalam pembahasan tingkat 2. Namun peran DPD tidak sampai ikut memberikan persetujuan terhadap suatu RUU. Persetujuan bersama terhadap sesuatu RUU tetapi menjadi kewenangan presiden dan DPR.

Apa yang terjadi pada tahap pembahasan ialah saling keritik terhadap RUU, jika RUU tersebut berasal dari presiden maka DPR dan DPD yang akan memberikan pendapat dan masukkan. Jika pendapat itu dari DPR maka presiden dan DPR yang memberikan masukkan, jika RUU tersebut berasal dari DPD maka yang memberikan masukkan ialah DPR dan presiden.

d. Pengesahan

Setelah ada persetujuan bersama antara DPR dan Presiden terkait RUU yang dibahas bersama, presiden mengesahkan RUU tersebut dengan cara membubuhkan tanda tangan pada naskah RUU. Penanda tanganan ini harus dilakukan oleh presiden dalam jangka waktu maksimal 30 hari terhitung sejak tanggal RUU tersebut disetujui oleh presiden.

Oleh karena itu, Jika presiden tidak menandatangani Rancangan Undang-Undang tersebut sesuai dengan waktu yang ditetapkan maka Rancangan Undang-Undang tersebut otomatis menjadi Undang-Undang wajib untuk diundangkan. Segera setelah presiden menandatangani sebuah RUU menteri sekertaris negara memberikan nomor dan tahun pada Undang-Undang tersebut.

e. Pengundangan

Pengundangan ialah penempatan UU yang telah disahkan ke dalam lembaran negara(LN), yakni untuk batang tubuh UU, dan tambahan lembar negara(TLN) yakni untuk memperjelas UU dan lampirannya. Jika ada LN sebelum sebuah UU ditempatkan dalam LN dan TLN, menteri hukum dan HAM terlebih dahulu membubuhkan tanda tanggan dan memberikan nomor LN dan TLN pada naskah UU. Tujuann dari pengundangan ini ialah untuk memastikan setiap orang mengetahui UU yang akan mengikat mereka.[42]

6. Sistematika dan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

Dalam Undang-Undang nomor 12 tahun 2011tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yakni dlam pasal 64 ditegaskan mengenai teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Pada pasal tersebut dinyatakan bahwa: "penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan".

Ketentuan mengenai teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud, tercantum secara tegas dan terperinci diatur dalam lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang tersebut. Sistematika setiap Peraturan Perundang-Undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 tahun

[42]http://peraturan.go.id/welcome/index/prolegnaspengantarhtml diakses pada tanggal 16 Mei 2020, pukul 09.40 WIB

2011 tentang Pembentukan Perturan Perundang-Undangan,sebagaiman dimaksud dalam lampiran II adalah sebagai berikut. Kerangka Peraturan Perundang-Undangan yang terdiri atas berbagai jenis, adalah terdiri atas:[43]

a. JUDUL

b. PEMBUKAAN
   1) Frasa dengan rahmat tuhan yang maha Esa
   2) Jabatan pembentuk peraturan perundang-undangan
   3) Konsidrans
   4) Dasar hukum
   5) Diktum

c. BATANG TUBUH
   1) Ketentuan umum
   2) Materi pokok yang diatur
   3) Ketentuan pidana (jika diperlukan)
   4) Ketentuan peralihan (jika diperlukan)
   5) Ketentuan penutup

d. PENUTUP

e. PENJELASAN (jika diperlukan)

f. LAMPIRAN (jika diperlukan)

   HAL-HAL KHUSUS
   1) Pendelegasian wewenang
   2) Penyidikan
   3) Pencabutan
   4) Perubahan peraturan perundang-undangan
   5) Penetapan peraturan pemerintahan pengganti undang-undang
   6) Pengesahan perjanjian internasional

Pada hakikatnya, sebagaiman diatur didalam undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Adapun teknik penyusunan memperhatikan hal-hal sebagai berikut pada saat pembentukannya:

[43]Roy Marten Moonti, *"Ilmu Perundang-undangan*", (Makasaar: Keretakupa, 2017), cet-1 h. 65

a. JUDUL

Teknik penyusunan judul memperhatiakan :

1) Judul peratutan perundang-undangan memuat keterangan mengenai jenis-jenis, nomor, tahun pengundangan atau penetapan, dan juga nama peraturan perundang-undangan
2) Nama peraturan perundang-undangan dibuat secara singkat dengan hanya menggunakan satu kata atau frasa tetapi secara esensial maknanya telah mencerminkan isi peraturan perundang-undangan.
3) Judul peraturan perundang-undangan ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan ditengah marjin tanpa diakhiri tanda baca.
4) Judul peraturan perundang-undangan tidak boleh ditambah dengan singkatan atau akronim.
5) Pada nama peraturan perundang-undangan perubahan ditambahkan frasa perubahan atas didepan judul peraturan perundang-undangan yang diubah.
6) Jika peraturan perundang-undangan telah diubah lebih dari satu kali, diantara kata perubahan dan kata atas disisipkan keterangan yang menunjukkan berapa kali perubahan tersebut telah dilakukan, tanpa merinci perubahan sebelumnya.
7) Jika peraturan perundang-undangan diubah mempunyai nama singkat, peraturan perundang-undangan perubahan dapat menggunakan nama singkat peratura perundang-undangan yang diubah.
8) Pada nama peraturan perundang-undangan pencabutan ditambahkan kata pencabutan didepan judul peraturan perundang-undangan yang dicabut.
9) Pada nama peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perpu) yang ditetapkan menjadi undang-undang, ditambahkan kata penetapan didepan judul peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan diakhiri dengan frasa menjadi undang-undang.
10) Pada nama peraturan perundang-undang pengesahan perjanjian atau persetujuan internasional, ditambahkan kata pengesahan didepan nama perjanjian atau persetujuan internasional yang akan disahkan.
11) Jika didalam perjanjian atau persetujuan internasioanl bahasa Indonesia digunakan sebagai salah satu teks resmi, nama perjanjian atau persetujuan ditulis dalam bahasa Indonesia, yang diikuti oleh bahasa asing dari teks resmi yang ditulis dengan huruf cetak miring dan diletakkan diantara tanda kurung.
12) Jika dalam perjanjian atau persetujuan internasioanla, bahasa Indonesia tidak digunakan sebagai teks resmi, nama perjanjian atau persetujuan ditulis dalam bahasa Inggris dengan huruf

cetak miring, dan iikuti oleh terjemahannya dalam bahasa Indonesia yang diletakkan diantara tanda kurung.

b. PEMBUKAAN

Pembukaan peraturan perundang-undangan terdiri atas :

1) Frasa dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
2) Jabatan pembentuk peraturan perundang-undangan ;
3) Konsiderans;
4) Dasar hukum
5) Diktum

a) Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
Pada pembukaan tiap jenis peraturan perundang-undangan sebelum nama jabatan pembentuk peraturan perundang-undangan dicantumkan frasa dengan rahmat Tuhan yang Maha Esa yang ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan ditengah marjin

b) Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan
Jabatan pembentuk peraturan perundang-undangan ditulis seluruhnya dengan huruf kapaital yang diletakkan ditengah margin dan diakhiri dengan tanda baca.

c) Konsiderans
   1) Konsiderans diawali dengan kata menimbang
   2) Konsiderans membuat uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan peraturan perundang-undangan
   3) Pokok pikiran pada konsideran Undang-undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/kota, memuat unsur fiosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya yang penulisannya dutempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis, dan yuridis.

d) Dasar Hukum
   1) Dasar hukum diawali dengan kata mengingat. Dasar hukum memuat: dasar kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan, dan peraturan perundang-undangan yang memrntahkan pemebntukan peraturan perundang-undangan.
   2) Dasar hukum pemebntukan undang-undang yang berasal dari DPR ialah pasal 20 dan pasal 21 Undang-undang Dasar NRI tahun 1945.
   3) Dasar hukum pembentukan Undang-undang yang berasal dari presiden adalah pasal 5 ayat (1) dan pasal 20 UUD 1945
   4) Dasar hukum pembentukan Undang-undang yang berasal dari DPR atas usul DPD adalah pasal 20 dan pasal 22D ayat (1) Undang-undang Dasar NRI tahun 1945.

5) Dasar hukum pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang adalah pasal 22 ayat (1) Undang-undang Dasar NRI tahun 1945.
6) Dasar hukum pembentukan peraturan pemerintah adalah pasal 5 ayat (2) Undang-undang Dasar NRI tahun 1945.
7) Dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah adalah pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar NRI tahun 194, undan-undang tentang pembentukan daerah dan undang-undang tentang pemerintahan daerah.
8) Jika jumlah peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar hukum lebih dari satu, urutan pencantuman perlu memperhatikan tata urutan peraturan perundang-undangan dan jika tingkatannya sama disusun secara kronologis berdasarkan saat pengundangan atau penetapannya.
9) Dasar hukum yang bukan Undang-undang Dasar NRI tahun 1945 tidak perlu mencantumkan pasal, tetapi cuup mencantumkan jenis dan nama peraturan perundang-undangan tanpa mencantumkan frasa Republik Indonesia.
10) Penulisan peraturan Daerah dalam dasar hukum dilengkapi dengan pencantuman lembaran daerah provinsi, kaabupaten/kota dan tambahan lembaran daerah provinsi, kabupaten/kota yang diletakkan diantara tanda baca kurung.

e) Diktum
   1) Diktum terdiri dari : Kata memutuskan, Kata menetapkan, Jenis dan nama peraturan perundang-undangan.
   2) Kata memutuskan ditulis seluruhnya dengan huruf kapital tanpa spasi diantara suku kata dan diakhiri dengan tanda baca titik dua serta diletakkan ditengah margin.
   3) Pada undang-undang, sebelum kata memutuskan dicantumkan frasa dengan persetujuan bersama DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA dan PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA yang diletakkan ditengah margin.
   4) Pada Peraturan Daerah, sebelum kata memutuskan dicantumkan frasa dengan persetujuan bersama DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH ... (nama daerah) dan GUBERNUR atau BUPATI atau WALIKOTA ... (nama daerah) yang ditulis seluruhnya dengan huruf kapital dan diletakkan ditengah margin.
   5) Kata menetapkan dicantumkan sesudah kata memutuskan yang disejarahkan kebawah dengan kata menimbang dan mengingat. Huruf awal kata menetapkan ditulis dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca titik dua.
   6) Jenis dan nama yang tercantum dalam judul peraturan perundang-undangan dicantumkan lagi setelah kata

menetapkan tanpa frasa Republik Indonesia serta ditulis seluruhnya dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca titik.

7) Jenis dan nama yang tercantum dalam judul Peraturan Daerah dicantumkan lagi setelah kata menetapkan tanpa frasa provinsi, kabupaten/kota serta ditulis seluruhnya dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca titik.
8) Pembukaan peraturan perundang-undangan tingkat pusat yang ditingkatannya lebih rendah dari pada undang-undang, antara lain Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Dewan Rakyat, Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Peraturan Dewan Perwakilan Daerah, Peraturan Bank Indonesia, Peraturan Menteri, dan Peraturan Pejabat yang setingkat, secara mutatis mutandis berpedoman pada pembukaan Undang-undang.

c. BATANG TUBUH
   1) Batang tubuh peraturan perundang-undangan memuat semua materi muatan peraturan perundang-undangan yang dirumuskan dalam pasal atau beberapa pasal.[44]
   2) Pada umumnya muatan materi muatan dalam batang tubuh dikelompokkan kedalam:
      a) Ketentuan umum
      b) Materi pokok yang diatur
      c) Ketentuan pidana (jika diperlukan)
      d) Ketentuan peralihan (jika diperlukan) dan;
      e) Ketetapan umum
   3) Pengelompokan materi muatan dirumuskan secara lengkap sesuai dengan kesamaan materi yanmg bersangkutan dan jika terdapat muatan materi yang tidak diperlukan tetapi tidak dapat dikelompokkan dalam ruang lingkup pengaturan yang sudah ada, materi tersebut dimuat didalam bab ketentuan lain.
   4) Substansi yang berupa sanksi administratif atau sanksi keperdataan atas pelanggaran norma tersebut dirumuskan menjadi bagian (pasal) dengan norma yang memberikan sanksi administratif atau sanksi keperdataan.
   5) Jika normanyang memberikan sanksi administratif atau keperdataan terdapat lebih dari satu pasal, sanksi administratif atau sanksi keperdataan dirumuskan dalam pasal terakhir dari bagian (pasal) tersebut. Dengan demikian tidak merumuskan ketentuan sanksi yang sekaligus memuat sanksi pidanan, sanksi perdata, dan sanksi administratif dalam satu bab.
   6) Sanksi administratif dapat berupa antara lain pencabutan izin, pembubaran, pengawasan, pemberhentian, sementara, denda

[44]Roy Marten Moonti, *"Ilmu Perundang...*, h.75

administratif, atau daya paksa polisional. Sanksi keperdataan dapat berupa antara lain ganti kerugian.

7) Pengelompokan materi muatan peraturan perundang-undangan dapat disusun secara sistematisdalam buku, bab, bagian, dan paragraf.
8) Jika peraturan perundang-undangan mempunyai muatan materi yang ruang lingkupnya. Sangat luas dan mempunyai banyak pasal, pasal atau beberapa pasal tersebut dapat dikelompokkan menjadi buku (jika merupakan kodifikasi), bab, bagian, dan paragraf.
9) Pengelompokan materi muatan dalam buku, bab, bagian, dan paragraf dilakukan atas dasar kesamaan materi.
10) Pasal merupakan satuan aturan dalam peraturan perundang-undangan yang memuat satu norma dan dirumuskan dalam satu kalimat yang disusun secara singkat, jelas dan lugas.

a. Ketentuan Umum
   1) Ketentuan umum diletakkan dalam bab satu, jika dalam peraturan perundang-undangan tidak dilakukan pengelompokan bab, ketentuan umum diletakkan dalam pasal atau beberapa pasal awal.
   2) Ketentuan umum dapat memuat lebih dari satu pasal
   3) Ketentuan umum berisi, batasan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi, hal-hal yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

b. Materi Pokok Yang Diatur
   1) Materi pokok yang diatur ditempatkan langsung setelah bab ketentuan umum, dan jika tidak ada pengelompokan bab, materi pokok yang diatur diletakkan setelah pasal atau beberapa pasal ketentuan umum.
   2) Pembagian materi pokok kedalam kelompok yang lebih kecil dilakukan menurut kreteria yang dijadikan dasar pembagian.

c. Ketentuan Pidana (jika diperlukan)
   1) Ketentuan pidana memuat rumusan yang menjatakan penjatuhan pidana atas pelanggaran terhadap ketentuan yang berisi norma larangan dan norma perintah.
   2) Dalam merumuskan ketentuan pidana perlu diperhatikan asas-asas umum, ketentuan pidana yang terdapat dalam buku KUHP, karena ketentuan dalam buku kesatu berlaku juga bagi perbuatan yang dapat dipidana menurut peraturan

perundang-undangan lain, kecuali jika oleh undang-undang ditentukan lain (pasal 103 KUHP).

3) Ketentuan tindak pidana hanya dimuat didalam Undang-undang, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/kota.
4) Rumusan ketentuan tindak pidana harus menyebutkan secara tegas norma larangan atau norma perintah yang dilanggar dan menyebutkan pasal atau beberapa pasal yang memuat norma tersebut. Dengan demikian perlu dihindari : pertama, pengacuan pada ketentuan pidana peraturan perundang-undangan. Kedua, pengacuan pada KUHP, jika elemen atau unsur dari norma yang diacu tidak sama dan yang ketiga, penyusunan rumusan sendiri yang berbeda atau tidak terdapat didalam norma-norma yang diatur dalam pasal atau beberapa pasal sebelumnya, kecuali untuk undang-undang mengenai tindak pidana khusus.

HAL-HAL KHUSUS

Pendelegasian Kewenangan

1) Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat mendelegasikan kewenangan mengatur lebih lanjut kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.
2) Pendelegasian kewenangan dapat dilakukan dari suatu undang-undang kepada undang-undang yang lain, dari peraturan daerah provinsi kepada peraturan daerah provinsi yang lain, atau dari peraturan daerah kabupaten/kota kepada peraturan daerah lainnya.
3) Pendelegasian kewenangan mengatur harus menyebut dengan tegas : pertama, ruang lingkup materi muatan yang diatur, dan kedua, jenis peraturan perundang-undangan.
4) Jika materi muatan yang didelegasikan sebagai sudah diatur pokok-pokoknya didalam peraturan perundang-undangan yang mendelegasikan tetapi materi muatan itu harus diaturn hanya didalam peraturan perundang-undangan yang didelegasikan dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut keperaturan perundang-undangan yang lebih rendah (subdelegasi), gunakan kalimat ketentuan lebih lanjut mengenai... diatur dengan...
5) Jika pengaturan materi muatan tersebut dibolehkan didelegasikan lebih lanjut (subdelegasi), gunakan kalimat ketentuan lebih lanjut mengenai... diatur dengan atau berdasarkan...
6) Kewenangan yang didelegasikan kepada suatu alat menyelenggarakan negara tidak dapat didelegasikan lebih lanjut kepada alat penyelenggaraan negara lain, kecuali jika oleh undang-undnag yang mendelegasikan kewenangan tersebut dibuka kemungkinan untuk itu.

7) Peraturan perundang-undang pelaksanaannya hendaknya tidak mengulangi ketentuan norma yang telah diatur didalam peraturan perundang-undangan yang mendelegasikan, kecuali jika hal tersebut memang tidak dapat dihindari.
8) Didalam peraturan pelaksanaan tidak mengutip kembali rumusan norma atau ketentuan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan lebih tinggi mendelegasikan. Pengutipan kembali dapat dilakukan sepanjang rumusan norma atau ketentuan tersebut diperlukan sebagai pengatur (aanloop) untuk merumuskan norma atau ketentuan lebih lanjut didalam pasal atau beberapa pasal atau ayat atau beberapa ayat selanjutnya.[45]

C. Siyasah Dusturiyah

1. Pengertian *Siyasah Dusturiyah*

Siyasah Dusturiyah merupakan bagian fiqih siyasah yang membahas masalah perundang-undangan Negara. Dalam hal ini juga dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (Undang-undang Dasar Negara dan sejarah lahirnya perundang-undang dalam suatu Negara), Legislasi (bagaimana perumusan perundang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Kajian ini juga membahas konsep Negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga Negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.[46]

Secara bahasa siyasah berasal dari kata *sasa, yasusu, siyasatan* yang artinya adalah mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan. Pengertian secara bahasa ini mengisyaratkan bahwa tujuan siyasah ialah mengatur dan membuat kebijaksanaan atas suatu yang bersifat politis untuk mencapai

[45]Roy Marten Moonti, *"Ilmu Perundang*... , h. 95-97

[46]Muhamad Iqbal, "*Fiqih Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam"*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), Cet. K-1, h. 177

sesuatu.secara terminologis, Abdul Wahhab Khallaf mendefinisikan siyasah ialah pengaturan perundang-undangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan.[47]

Secara bahasa dusturiyah berasal dari bahasa Persia dusturi semula artinya ialah seorang yang memilki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Dalam perkembangan selanjutnya kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan, *Zoroaster* (Majusi).setelah mengalami penyerapan dalam bahasa Arab, kata dusturiyah berkembang pengertiannya menjadi asas dasar/ pembinaan. Menurut istilah Dusturiyah ialah kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam suatu Negara yang baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun yang tertulis (konstitusi).[48]

Dapat disimpulkan bahwa kata dusturiyah ialah 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 kepada konstitusi masing-masing setiap Negara yanag tercermin dalam nilai-nilai islam dalam hukum syari'at yang telah dijelaskan dalam Al-Qur'an dan sunah nabi.[49]

[47]Muhamad Iqbal, "*Fiqih Siyasah Konstektualisasi*,,,h. 4
[48]Muhamad Iqbal, "*Fiqih Siyasah Konstektualisasi*,,,h. 154
[49]Muhamad Iqbal, "*Fiqih Siyasah Konstektualisasi*,,,h. 154

2. Ruang Lingkup *Siyasah Dusturiyah*

Siyasah Dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Keseluruhan persoalan tersebut dan persoalan siyasah dusturiyah umumnya tidak lepas dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil kully, baik ayat-ayat al-Qur'an maupun hadist, *maqosidusy syar'iyyah* dan semangat ajaran islam didalam mengatur masyarakat yang tidak akan berubah. Karena dalil kully tersebut menjadi dasar dinamisator dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk didalamnya hasil Ijtihad para ulama.[50] Adapun ruang lingkup kajian siyasah dusturiyah adalah :

a. Al-Sulthah al-tasyri'iyah

Al-Sulthah al-tasyri'iyah merupakan kekuasaan legislative, yaitu kekuasaan pemerintah islam dalam membuat dan menetapkan hukum istilah *Al-Sulthah al-tasyri'iyah* digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah islam dalam mengatur masalah kenegaraan yang meliputi persoalan *ahlul halli wa al-aqdi* hubungan muslim dan non muslim dalam satu Negara, Undang-undang Dasar, Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Pelaksana, serta peraturan Daerah. Unsur-unsur dalam *Al-Sulthah al-tasyri'iyah* adalah:[51]

1) Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk melakukan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat islam.
2) Masyarakat islam yang akan melaksanakannya.
3) Isi peraturan atau hukum yang sesuai dengan nilai-nilai dasar syari'at islam.

[50]A. Djazuli, "*Fiqih Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syari'ah*", (Jakarta: kencana, 2013), cet, k-5, h.47

[51]Muhamad Iqbal, "*Fiqih Siyasah Konstektualisasi*,,,h. 162

Adapun fungsi lembaga legislative yakni yang pertama dalam mengatur hal-hal yang ketenyuannya sudah terdapat didalam nash Al-Qur'an dan sunnah. Kedua, melakukan penalarana terhadap permasalahan yang secara tegas tidak terdapat di Al-Qur'an mereka melakukan ijtihad untuk menetapkan hukum dengan jalan *qiyas*`

Peraturan yang dikeluarkan oleh legislative yakni undang-undang yang merupakan peraturan yang tidak kebal akan zaman yang terus berjalan. Suatu saat peraturan yang dibuat oleh badan legislative apabila terdapat permasalahan baru yang mengharuskan harus revisi peraturan yang lama atau bahkan menggantiknya dengan peraturan perundang-undangan yang baru. Badan legislative harus serta merta intens meninjau kembali atau bahkan mengganti undang-undang sesuai dengan kondisi masyarakat yang terus menerus berkembang.

Ketiga dalam bidang keuangan Negara lembaga legislative berhak mengadakan pengawasan dan mempertannyakan pembendaharaan negara, sumber devisa dan anggaran pendapatan belanja yang dikeluarkan negara kepada kepala negara pelaksanaan pemerintahan.

b. *Wizarah Al-Tafwidh* dan *wizarah Al-Tanfidz*

1) *Wizarah Al-Tafwidh*

Wizarah Al-Tafwidh adalah pembantu kepala negara dalam bidang pemerintahan, sebagai pembantu kepala negara dengan kewenangan dan kuasa tidak saja untuk melaksanakan kebijaksanaan yang telah digariskan oleh kepala negara dan pembantunya dalam

urusan rakyat. Dan syarat untuk menjadi *Wizarah Al-Tafwidh* harus terjun langsung kelapangan tanpa menugaskan orang lain untuk mewakilinya.

Wizarah Al-Tafwidh ialah seorang pembantu khilafah, dan seorang *Wizarah Al-Tafwidh* mempunyai tugas penting dalam mengurusi pemerintahan, yaitu tugasnya untuk mengurusi rakyat bukan melaksanakannya. Karena seorang *Wizarah Al-Tafwidh* ialah pembantu kepala negara dalam bidang pemerintahan bukan pembantu kepala negara bidang admistrasi. Setelah diketahui tugas dan syarat *Wizarah Al-Tafwidh* mempunyai hak seperti iya boleh melakukan apapun yang dilakukan oleh imam, bisa dikatakan kewenangan imam ialah kewenangan *Wizarah Al-Tafwidh* kecuali, seperti orang *Wizarah Al-Tafwidh* tidak boleh memecat pejabat yang dilantik oleh imam, sedangkan imam boleh memecat pejabat. Yang dilantik oleh *Wizarah Al-Tafwidh*.[52]

Meskipun seorang *Wizarah Al-Tafwidh* diberi hak dan kewajiban oleh imam atau kepala negara dalam mengurusi rakyat tetapi *Wizarah Al-Tafwidh* tidak boleh melebihi kewenangan dari imam, tetap kekuasaan dipegang oleh kepala negara. Kebijakan walikota Bengkulu akan menjadi objek kajian penelitian yang akan penulis lakukan merupakan pembahasan mengenai kebijakan sebagai kepala daerah di tingkat kota. Oleh karena itu jika dihubungkan dalam

[52]Imam Al-Mawardi, Al-Ahkam As Sultaniyyah*, "Sistem Pemerintahan Khalifah Islam",* Terj. Fadli Bahri, (Jakarta: Al-Azhar Pres, 2015), Cet-1, h.45

bidang fiqh siyasah maka tindakan dari kebijakan Walikota Bengkulu merupaka objek kajian fiqh siyasah dalam bidang siyasah dusturiyah.

a. Bidang siyasah *tasyri'iyah* termasuk dalam persoalan *ahlu hali wal aqli* perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dan non muslim di dalam suatu negara seperti Undang-undang Dasar, Undang-undang, Peraturan pelaksana, Peraturan Daerah.
b. Bidang siyasah *tanfidiyah* termasuk didalamnya persoalan imamah, persoalan *bai'ah, wizarah, waliy al- ahadi.*
c. Bidang siyasah *qodlaiyah,* termasuk didalamnya masalah-masalah peradilan.
d. Bidang siyasah *idariyah,* termasuk didalamnya masalah administrasi dan kepegawaian.

Ulama-ulama terdahulu umumnya lebih banyak berbicara tentang pemerintahan dari pada negara, hal ini disebabkan antara lain :

1. Perbedaan antara negara dan pemerintah, hanya mempunyai arti yang teoritis dan tidak mempunyai arti yang praktis sebab setiap perbuatan negaradidalam kenyataannya adalah perbuatan pemerintah, bahkan lebih konkret lagi orang-orangyang diserahi tugas untuk menjalankan pemerintah.[53] Sedangkan para fuqaha/ulama menitikberatkan perhatian dan penyelidikan kepada hal-hal praktis.
2. Karena sangat eratnya hubungan antara pemerintah dan negara, negara tidak dapat berpisah dari pemerintah, demikian pula pemerintah hanya mungkin ada sebagai organisasi yang disusun dan digunakan sebagai alat negara.[54]
3. Kalau *fuqaha* lebih tercurah perhatiannya kepada kepala negara, karena yang konkret adalah orang-orang yang menjalankan pemerintahan, yang didalam hal ini dipimpin oleh kepala negara.[55]
4. Fakta sejarah islam menunjukkan bahwa masalah yang pertama dipersoalkan oleh umat islam setelah Rasullah wafat adalah masalah kepala negara, oleh karena itu logis sekali apabila para fuqaha memberikan perhatian yang khusus kepada masalah kepala negara dan pemerintahan ketimbang masalah kenegaraan lainnya.[56]

---

[53]Muchtar Affandi, *"Ilmu-ilmu Hukum Kenegaraan",* (Bandung: Alumni, 1971), h.157
[54]Muchtar Affandi, *"Ilmu-ilmu Hukum...,* h.155
[55]A. Djazuli, Fiqh Siyasah, *"Implementasi Kemaslahatan...,* h. 49
[56]A. Djazuli, Fiqh Siyasah, *"Implementasi Kemaslahatan...,* h. 49

5. Masalah timbul dan tenggelamnya suatu negara adalah lebih banyak mengenai timbul tenggelamnya pemerintahan dari pada unsur-unsur negara yang lainnya.[57]

Apabila dipahami penggunaan kata *dustur* sama dengan *constitution* dalam bahasa Inggris, atau Undang-undang Dasar dalam bahasa Indonesia, kata-kata "dasar" dalam bahasan Indonesia tidaklah mustahil berasal dari kata dustur. Sedangkan penggunaan istilah *fiqh dusturiyah,* merupakan untuk nama satu ilmu yang membahas masalah-masalah pemerintahan dalam arti luas, karena didalam dustur itulah tercantum sekumpulan prinsip-prinsip pengaturan kekuasaan didalam pemerintahan suatu negara, sebagai dustur dalam suatu negara sudah tentu suatu perundang-undangan dan aturan-aturan lainnya yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan dustur tersebut.

Sumber fiqh dusturi pertama ialah Al-Qur'an Al-karim ialah ayat-ayat yang berhubungan dengan prinsip-prinsip kehidupan kemasyarakatan, dalil-dalil *kulliy* dan semangat ajaran Al-Qur'an. Kemudian kedua ialah hadits yang berhubungan dengan imamah, dan kebijaksanaan Rasullah SAW didalam menerapkan hukum di negeri Arab.[58] Ketiga, ialah kebijakan khulafah al rasyidin didalam mengendalikan pemerintahan. Meskipun mereka mempunyai perbedaan didalam gaya pemerintahan sesuai dengan pembawaan masing-masing tetapi ada kesamaan alur, kebijakan yaitu, berorientasi kepada sebesar-besarnya kemaslahatan rakyat. Keempat, adalah ijtihad para ulama, didalam masalah *fiqh dusturibasil* ijtihad ulama sangat

[57]Wirjono Prodjodikiro, *"Asas-asas Ilmu Negara dan Politik",* (Bandung: PT. Eresco, 1971), h. 17-18

[58]A. Djazuli, Fiqh Siyasah, *"Implementasi Kemaslahatan...,* h. 53

membantu dalam memahami semangat dan prinsip dusturi. Kelima, adat kebiasaan suatu banga yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip Al-Qur'an dan Hadits. Adat kebiasaan semacam ini tidak tertulis yang sering diistilahkan dengan konfensi. Dan ada pula adat kebiasaan itu diangkat menjadi suatu ketentuan yang tertulis, yang persyaratan adat untuk dapat diterima sebagai hukum yang harus diperhatikan.[59]

Usaha dalam mengadakan Undang-Undang Dasar tertulis sebenarnya telah dirintis di Eropa sejak abad ke-17 M, sumber utama yang mereka pakai ialah adat istiadat, karena adat ilah kebiasaan turun temurun dipraktika dan terus menerus dari generasi ke generasi. Kemudian mulailah negara Eropa mengadakan Undang-undang Dasar tertulis. Hal ini kemudian diikuti oleh negara lainnya baik yang berbentuk kerajaan maupun republik.

3. Konsep Negara Hukum Dalam Siyasah Dusturiyah

a) Konstitusi

Dalam fiqh siyasah konstitusi disebut juga dengan *dusturi* kata ini berasal dari bahasa persia semua artinya ialah seorang yang memiliki otoritas baik dalam bidang politik maupun bidang agama. Dalam perkembangan ini selanjutnya kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (Pemuka Agama) Zoroaster (Majusi) setealah mengalami penyerapan kedalam bahasa Arab, kata dustur berkembang pengertiannya menjadi asas, dasar, atau pembinaan. Menutur istilah berarti dustur ialah kaidah yang mengatur dasar dan hubungan dan kerja

[59]A. Djazuli, Fiqh Siyasah, *"Implementasi Kemaslahatan...,* h. 53-54

sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tertulis (konstitusi) maupun yang tidak tertulis (konvensi). Kata dustur juga diserap dalam bahasa Indonesia yang salah satunya adalah Undang-undang Dasar suatu negara.[60]

Pembahasan tentang konstitusi ini juga berkaitan dengan sumber-sumber dan kaidah perundang-undang disuatu negara, baik sumber materil, sumber sejarah, sumber perundangan maupun sumber penafsiran. Sumber materil ialah yang berkaiatan dengan materi pokok perundang-undangan. Inti persoalan dalam sumber konstitusi adalah peraturan tentang pemerintah dan rakyat. Perumusan konstitusi tersebut tidak dapat dilepaskan dari latar belakang sejarah yang yang bersangkutan, baik masyarakatnya, politiknya, maupun kebudayaannya. Sebagai contoh, perumusan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 diusahakan sesuai dengan semangat masyarakat Indonesia sehingga dapat menampung aspirasi semua pihak dan menjamin semua persatuan dan kesatuan, oleh karena itu umat islam bersedia menerima keberadaan pihak kristen bibagian timur Indonesia.

Kemudian untuk mempunyai kekuatan hukum, Sebuah Undang-Undang Dasar yang akan dirumuskan harus mempunyai landasan atau pengundangannya. Dengan landasan yang kuat undang-undang tersebut akan memiliki kekuatan yang kuat pula untuk mengikat dan mengatur masyarakat dalam negara yang bersangkutan. Sementara sumber

[60]Departemen Pendidikan Nasional, *"Kamus Besar Bahasa Indonesia",* (Jakarta: Balai Pustaka, 2003), h. 281

penafsiran ialah otoritas para ahli hukum untuk menafisrkan atau menjelaskan hal yang dianggap perlu pada saat undang-undang diterapkan.

b) Legislasi

Dalam kajian fiqh siyasah, legislasi dalam kekuasaan legislatif disebut juga dengan *al-sulth al-tasyri'yah* ialah kekuasaan pemerintah islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Menurut isalam, tidak seorangpun berhak menetapkan hukum yang akan diberlakukan bagi umat islam. Akan tetapi, dalam wacana fiqh siyasah, istilah *al-suth al-tasyri'yah* digunakan untuk menunjukan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah islam dalam mengatur masalah kenegaraan. Dalam konteks ini, kekuasaan legislatif berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan oleh Allah SWT dalam syariat islam. Dengan demikian unsur legislasi dalam islam meliputi:[61]

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

c) Kewenangan dan Tugasnya

Kekuasaan legislatif ialah kekuasaan yang terpenting dalam pemerintahan islam, karena ketentuan dan ketetapaan yang dikeluarkan

[61]Muhamad Iqbal, Fiqh Siyasah, *"Konstekstualisasi Doktrin,,,*h.181

lembaga legislatif ini akan dilaksanakan secara efektif oleh lembaga eksekutif dan dipertahankan oleh lembaga yudikatif atau peradilan. Orang yang duduk dilembaga legilatif ini terdiri dari para mujtahid dan ahli fatwa (mufti) serta pakar dalam berbagai bidang. Karena menetapkan syariat sebenarnya hanyalah wewenang Allah, maka wewenang dan tugas lembaga legislatif hanya sebatas menggali dan memahami sumber-sumber syariat islam, ialah Al-Qur'an dan Sunnah nabi, dan menjelaskan hukum yang terkandung didalamnya. Undang-undnag dan peraturan yang akan dikelurakan oleh lembaga legislatif harus mengikuti ketentuan kedua sumber syariat islam tersebut oleh karena itu, dalam hal ini terdapat dua fungsi lembaga legislatif. Pertama, dalam hal yang ketentuannya sudah terdapat dalam Nash Al-Qur'an dan sunnah, undnag-undnag yang dikeluarkan oleh *Al-sulth Al-tasyri'yah* ialah undang-undang ilahiyah yang disyariatkan-Nya dalam Al-Qur'an dan dijelaskan oleh nabi SAW dalam hadits. Kedua, ialah melakukan penalaran kreatif (ijtihad) terhadap permasalah yang secara tegas tidak dijelaskan oleh nash. Disinilah perlunya *Al-sulth Al-tasyri'yah* tersebut diisi oleh para mujtahid dan ahli fatwa. Mereka melakukan ijtihad untuk menetapkan hukumnya dengan jalan Qiyas (analogi).[62]

Bentuk dan perkembangan *Al-sulth Al-tasyri'yah* berbeda dan berubah dalam sejarah, sesuai dengan perbedaan dan perkembangan yang terjadi dalam islam. Dalam masa nabi SAW, otoritas yang membuat

[62]Muhamad Iqbal, Fiqh Siyasah, *"Konstekstualisasi Doktrin..,* h.188

Tasyri'(hukum) ialah Allah SWT. Allah menurunkan ayat-ayat Al-Qur'an secara bertahap selama lebih kurang 23 tahun. Ada kalanya ayat-ayat tersebut diturnkan untuk menjawab suatu pertanyaan, ada kalanya pula untuk menanggapi perubahan atau permasalahan yang terjadi dalam masyarakat. Disaamping itu, nabi SAW juga berperan sebagai penjelas terhadap ayat-ayat Al-Qur'an yang masih global dan umum.[63] Seperti yang di atur dalam Al-Qur'an tentang kewenangan ialah Qur'an Surah Qs. Al-an'aam Ayat 135.

Qs. Al-an'aam Ayat 135 :

قُلْ يَٰقَوْمِ ٱعْمَلُوا۟ عَلَىٰ مَكَانَتِكُمْ إِنِّى عَامِلٌ ۖ فَسَوْفَ تَعْلَمُونَ مَن تَكُونُ لَهُۥ عَٰقِبَةُ ٱلدَّارِ ۖ إِنَّهُۥ لَا يُفْلِحُ ٱلظَّٰلِمُونَ

Artinya:"Katakanlah :hai kaumku, berbuatlah sepenuh kemampuanmu sesungguhnya akupun berbuat (pula). kelak kamu akan mengetahui, siapakah (diantara kita)yang akan memperoleh hasil yang baik di dunia ini. sesungguhnya orang-orang yang zalim itu tidak akan meraih kemenangan"

Berdasarkan hal tersebut sesungguhnya seorang pemimpin diangkat untuk menegakkan hukum-hukum dan perkara-perkara agama dan dunia. maka putuskanlah diantara manusia dengan adil, jangan mengikuti hawa nafsu dalam memutuskan perkara diantara manusia. akibatnya menyesatkanmu dari jalan Allah SWT. Banyak membicarakan tentang Pendelegasian wewenang yang mengisyaratkan persoalan penting yang perlu di perhatikan dalam pendelegasian adalah aspek yang didelegasikan dengan fungsi dan keahlian penerimaan delegasi

[63]Muhamad Iqbal, Fiqh Siyasah, *"Konstekstualisasi Doktrin..,* h.190

D. Dasar Hukum Tentang Pembuatan Surat Edaran

Secara umum salah satu fungsi dari Surat Edaran yaitu untuk menyampaikan informasi atau pengumuman kepada orang banyak yang sifatnya tidak rahasia.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar tertulis yang berkedudukan sebagai hukum dasar bagi setiap Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang ada di bawahnya Hierarki Peraturan Perundang-Undangan baru mulai dikenal sejak dibentuknya Undang-Undang No.1 Tahun 1950 yaitu peraturan tentang jenis dan bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat yang ditetapkan pada tanggal 2 Februari 1950. Dalam Pasal 1 Undang-Undang No.1 tahun 1950 dirumuskan sebagai berikut: Pasal 1 Jenis Peraturan-Peraturan Pemerintah Pusat ialah:

a. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
b. PeraturanPemerintah
c. PeraturanMenteri

Pasal 2
Tingkat kekuatan peraturn-peraturan Pemerintah Pusat ialah menurut urutannya pada selanjutnya hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam TAP MPRS No.XX/MPRS/1966 sbb:

Terdapat di Halaman 12

a. Undang-Undang Dasar 1945
b. TAP MPR
c. Undang Undang/Perpus
d. Peraturan Pemerintah
e. Keputusan Presiden
f. Peraturan Pelaksana lainnya misalnya Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain lain.

Selanjutnya tata urut peraturan perundang-undangan diobah lagi dengan TAP MPR No.III/MPR/2000 menjadi:

a. Undang Undang Dasar 19454
b. TAP MPR
c. Undang Undang
d. Perpu
e. Peraturan Pemerintah
f. Keputusan Presiden
g. Perda

Kemudian diperbaharu lagi dengan UU no. 10 tahun 2004 (sudah dibatalkan UU no. 12 tahun 2011). Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 menyebutkan:

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

a. Undang-Undang Dasar 1945;
b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
c. Peraturan Pemerintah;
d. Peraturan Presiden;
e. Peraturan Daerah.

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. (5) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1). UU no. 12 tahun 2011 merupakan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan YANG BERLAKU SAAT INI

Pasal 7

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

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

d. Peraturan Pemerintah;
e. Peraturan Presiden;
f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 8

> "Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Surat Edaran merupakan suatu Perintah pejabat tertentu kapada bawahannya/orang di bawah binaannya. Surat Edaran sering dibuat dalam bentuk Surat Edarn Menteri, Surat Edaran tidak mempunyai kekuatan mengikat keluar karena pejabat yang menerbitkannya tidak memiliki dasar hukum menerbitkan surat edaran. Pejabat penerbit Surat Edaran tidak memerlulan dasar hukum karena Surat Edaran merupakan suata peraturan kebijakan yang diterbitkan semata-mata berdasarkan kewenangan bebas namun perlu perhatikan beberapa faktor sebagai dasar pertimbangan penerbitannya:

a. Hanya diterbitkan karena keadaan mendesak
b. Terdapat peraturan terkait yang tidak jelas yang butuh ditafsirkan
c. Substansi tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan

BAB III

PEMBAHASAN DAN HASIL PENELITIAN

Walikota Bengkulu pada bulan November 2019, menerbitkan Surat Edaran Nomor 800/31/B.III/2019 tentang Himbauan Larangan Perceraian. Dengan tidak dicantumkannya tanggal Surat Edaran ini, maka tidak jelas pula kapan persis Surat Edaran ini mulai berlaku. Oleh karena lazimnya setiap peraturan/keputusan berlaku sejak tanggal ditetapkan, maka dapat diasumsikan, selepas bulan November 2019 Surat Edaran ini sudah mengikat untuk dilaksanakan.

Surat Edaran pada hakikatnya bukanlah Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku umum, kendati dampak dari surat edaran itu bisa saja mempengaruhi publik. Biasanya Surat Edaran dibuat oleh seorang pejabat atasan kepada pejabat bawahan guna mengambil suatu kebijakan tertentu di lingkungan internal organisasi yang dipimpinnya. Kita dapat menggolongkan Surat Edaran sebagai peraturan kebijakan *(beleidsregel)*. Kita perlu pertama-tama meletakkan Surat Edaran Nomor 800/31/B.III/2019 tentang Himbauan Larangan Perceraian.

Atas dasar hal tersebut, maka menurut penulis perlu dilakukan tinjauan dan kajian secara sistematis dan terstruktur mengenai mekanisme dan sistematika ataupun Materi muatan dari Surat Edaran Walikota Bengkulu No. 800/31/B.III/2019 Tentang Himbauan Larangan Perceraian.

A. Kedudukan Surat Edaran Walikota Bengkulu No. 800/31/B.III/2019

1. Landasan Penerbitan

Suatu peraturan dibuat untuk melindungi, mengayomi, dan mensejahterakan masyarakatnya, sehingga harus dilaksanakan atau di buat sebagaimana mestinya. Supaya peraturan dapat dilaksanakan oleh seluruh lapisan masyarakat, maka masyarakat diperlukan faktor-faktor atau hal yang melatar belakangi peraturan tersebut, sehingga masyarakat tidak hanya tau akan hukum atau peraturan melainkan memahami isi dari hukum tersebut sehingga berlaku asas fiksi hukum.[64]

Penjelasan atau hukum peraturan sangat dibutuhkan, karena untuk membantu masyarakat dalam memahami isi aturan tersebut. Sebagaimana yang ditegaskan dalam Undang-undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hal-hal yang melatar belakangi pembentukan suatu aturan atau hukum dapat dilihat dari tiga faktor diantaranya faktor yuridis, faktor filosofis, dan faktor sosiologis.[65]

Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto mengatakan bahwa:[66]

> "Landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dimuat dalam pokok pikiran pada konsiderans Undang–Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis tersebut menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya yang penulisannya ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis, dan yuridis:
>
> 1) Unsur filosofis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup,

[64]Wiwit Sugiarti, *"*Tindak Pidana Ujaran Kebencian (Hate Speech) Dalam Jejaring Sosial" Analisis Surat Edaran Kapolri No: SE/6/X/2015", *Skripsi*, Fakultas Syari'ah Dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2017, h. 65

[65]Wiwit Sugiarti, *"*Tindak Pidana Ujaran,,,h.66

[66]Maria Farida Indrati Soeprapto. *Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), h. 73.

kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945.

2) Unsur sosiologis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek.
3) Unsur yuridis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka asas/faktor yang melatarbelakangi penerbitan surat Edaran Walikota Bengkulu adalah asas/Faktor sosiologis, Filosofis, dan yuridis sebagimana layaknya Peraturan Perundang-Undangan pada umumnya. berikut penjelasan mengenai asa-asas tersebut:

a. Faktor Filosofis

Secara sederhana, Landasan filosofis dapat dipahami sebagai landasan atau pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[67]

Asas/landasan filosofis dalam penerbitan Surat Edaran Nomor 800/31/B.III/2019 tentang Himbauan Larangan Perceraian, faktor yang paling menonjol dan menjadi pertimbangan utamanya adalah faktor

[67]Lampiran I Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

filosofis-Religius yang dijadikan sebagai sumber rujukan Surat Edaran Walikota Bengkulu tersebut. Faktor religius dalam hal ini dimaksudkan sebagai pertimbangan yang di latar belakangi adanya unsur-unsur keagamaan atau sederhananya, faktor religius ini muncul karena adanya upaya untuk menjalankan syariat agama. Dalam hal kaitannya dengan Surat Edaran Walikota Bengkulu tersebut, sesuai dengan visi dan misi dari Walikota Bengkulu periode 2019-2023 untuk menjadikan kota Religius dan Bahagia.

Selain itu, Faktor-faktor tersebut dapat dicermati pada Surat Edaran Walikota Bengkulu, bagian pertama surat edaran ini ditujukan kepada Pejabat Eslon II, III, dan IV Aparatur Sipil Negara (ASN), Pegawai Tidak Tetap (PTT), dan Masyarakat kota Bengkulu, jika kita melihat pengertian Surat Edaran itu adalah sebuah Peraturan Kebijakan yang seharusnya ditujukan untuk kalangan internal Pemerintah Kota Bengkulu saja, maka jelas penambahan subjek Masyarakat kota Bengkulu sangat tidak tepat. Kemudian yang kedua, judul dari Surat Edaran tersebut ialah Himbauan Larangan Perceraian, dari sisi norma, himbauan dan larangan sudah mengacu pada jenis yang berbeda.

Selain itu alasan filosofisnya adalah karena terdapat alasan sosiologis yang merupakan perbuatan yang dibenci oleh Allah SWT, serta menyusahkan anak-anak, keluarga, bangsa dan negara. Perceraian juga bertentangan dengan filosofi dari perkawinan, yakni untuk menjaga, membina keluarga, dan menghidupkan suasana agama dalam rumah

tangga. Tidak jelas benar apa kaitan antara alasan-alasan di atas dengan larangan perceraian. Sebab, pasangan yang akan bercerai sangat mungkin mengajukan dalih sebaliknya, bahwa jika mereka yang sudah tidak mampu didamaikan lagi dalam biduk perkawinan itu pada akhirnya justru akan membuat mereka tidak mampu berkonsentrasi bekerja dan berdampak pada kualitas kinerja masing-masing. Apabila acuannya adalah ketentuan dalam hukum agama Islam, bahwa perceraian itu perbuatan yang dibenci oleh Allah SWT, maka tentu hal ini tidak berada dalam ruang diskursus kita, melainkan kita serahkan pada justifikasi yang bersifat dogmatis.

b. Faktor Sosiologis

Landasan Sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.[68]

Alasan sosiologisnya adalah tingginya tingkat perceraian di lingkungan ASN. Akibatnya, perhatian dan kasih sayang terhadap anak-anak menjadi berkurang. Tentu kita dapat mempertanyakan seberapa tinggi dan memperihatinkan tingkat perceraian ASN di Pemerintah kota Bengkulu dibandingkan dengan tingkat perceraian ASN di daerah lain. akibat yang dikhawatirkan berupa kurangnya perhatian dan kasih sayang

[68]Lampiran I Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

terhadap anak-anak korban perceraian, pengertian "anak" dalam hal ini ini tertuju pada orang yang belum berumur 18 tahun, Artinya, kekhawatiran tadi pada akhirnya tidak lagi relevan bagi pasangan yang mempunyai anak tetapi usianya sudah dewasa.

Selanjutnya, jika tingginya tingkat perceraian itu hanya terjadi di kalangan ASN, mengapa subjek norma yang lain ikut terkena larangan ini. kesalahan dalam berpikir atau yang disebut kekeliruan komposisi terjadi dalam penggunaan tingginya tingkat perceraian pada ASN di Kota Bengkulu dijadikan sebagai landasan sosiologis penerbitan Surat Edaran Walikota Bengkulu Tersebut. Perilaku sebagian ASN dipandang sebagai perilaku keseluruhan masyarakat. Model perumusan norma dengan menggunakan majas *pars pro toto* seperti ini harus benar-benar diwaspadai karena berpotensi menimbulkan efek penghukuman yang tidak pada tempatnya, sekaligus *eksesif.*

Surat Edaran ini terinspirasi oleh hadits yang berbunyi: "*Perbuatan halal yang paling dibenci Allah adalah cerai*". JIka kata 'halal' ini dijadikan pegangan, maka artinya pintu perceraian bukanlah pintu yang tertutup. Perlu dicatat bahwa ulasan lebih jauh terhadap Surat Edaran ini akan membawa kita pada kesimpulan bahwa Surat Edaran ini pun, sekali lagi, tidak bermaksud untuk menutup pintu itu sama sekali. maka dalam hal ini antara landasan filosofis dan landasan sosiologis penerbitan Surat Edaran Walikota Bengkulu tersebut adalah satu kesatuan yang pada dasarnya masih belum urgen untuk dijadikan alasan.

c. Faktor Yuridis

Landasan Yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.[69]

Adapun yang menjadi landasasan yuridis dalam penerbitan Surat Edaran Walikota Bengkulu adalah sebagai berikut

1. Pasal 5 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 55, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3041).
3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 55, Tambahan Lembaran Negara Nomor 403041)
4. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan (Lembaran Negara Tahun 1975 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3050)

[69]Lampiran I Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

5. Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1975 Tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, Dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Tahun 1975 Nomor 26, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3058)
6. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 Tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Tahun 1980 Nomor 50, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3176)
7. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Tahun 1983 Nomor 13 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3250)
8. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan Dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Presiden Republik Indonesia .

Surat Edaran di Indonesia dikonsepkan sekedar memperjelaskan dan atau memberi petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak yang belum ada atau belum jelas aturannya di peraturan perundangan sebagai sumber utama hukum positif di Indonesia, bukan untuk menentang hukum atau Peraturan Perundang-Undangan. Peraturan perundang-undangan umumnya memuat pasal-pasal sanksi hukum bagi pelanggar ketentuan persyaratan yang sudah diterapkan oleh peraturan perundangan tersebut, sedangkan surat edaran hanyalah aturan kebijakan dari pejabat yang tidak memiliki akibat hukum apapun. Jadi apabila terjadi pertentangan antara Peraturan Perundangan dan Surat Edaran maka peraturan perundangan memiliki kedudukan yang lebih kuat (seharusnya) lebih didahulukan daripada surat edaran tersebut. Surat Edaran tersebut pada dasarnya dikeluarkan hanya untuk mempertegas dan memperjelas norma hukum yang telah ada dan berlaku.

2. Kedudukan Surat Edaran Walikota Bengkulu dalam sistem Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Surat Edaran merupakan surat yang berisi pemberitahuan tertulis secara resmi didalam suatu lembaga, organisasi, instansi atau ditunjukkan untuk berbagai pihak tertentu. Biasanya surat edaran berisikan tentang penjelasan sesuatu hal berisikan peraturan, kebijakan baru dari pimpinan instansi dan lain-lain. Jimly Asshiddiqie menjabarkan Surat Edaran (SE) sebagai berikut.[70]

> "Quasy Legislation yang berisi norma-norma aturan yang bersifat administratif yang berfungsi sebagai petunjuk atau pedoman kerja. Adapun menurut Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah ditegaskan bahwa Surat Edaran ialah naskah dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak. Sedangkan jika dikaji melalui Pasal 8 Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maka terdapat jenis peraturan perundang-undangan lain selain yang telah ditentukan dalam pasal 7 ayat (1) Undang-undang Pembentukan peraturan perundang-undangan, bahkan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang memuat 2 (dua) syarat, yaitu (1) diperintahkan oleh undang-undang dan (2) dibentuk berdasarkan kewenangan. Dengan demikian, pengkajian terhadap surat edaran mengacu pada kedua syarat tersebut. Namun, jika tidak terpenuhinya kedua syarat tersebut maka Surat Edaran hanya merupakan aturan internal yang tidak dapat memuat norma hukum baru".

Penjelasan diatas memberikan makna bahwa Surat Edaran bukanlah norma hukum baru yang mengikat, tetapi hanya sebatas aturan internal yang mengikat kalangan tertentu, seperti Surat Edaran (SE) yang dikeluarkan oleh Walikota Bengkulu dengan Nomor: 800/31/B.III/2019

[70]Rocky Marbun, "Surat Edaran Kapolri: Serial Kegaduhan Hukum", Http:// forum dunia hukumblogku.wordpress.com/2015/11/06/surat-edaran-kapolri, diakses pada tanggal 21 Mei 2020, pukul 09:36 WIB.

tentang Himbauan Larangan Perceraian untuk Pejabat Eslon II,III,IV , ASN, PTT dan seluruh Masyarakat kota Bengkulu.

Surat Edaran Walikota Bengkulu diterbitkan dengan Maksud memberikan pemahaman kepada Pejabat Eslon dan Aparatur Sipil Negara, Pegawai Tidak Tetap dan seluruh Masyarakat Kota Bengkulu agar tidak salah dalam mengambil tindakan dalam mengakhiri rumah tangga yang Sakinah Mawadah Warahmah. Diterbitkannya Surat Edaran Walikota Bengkulu ini menjadi perbincangan dikalangan Aparatur sipil Negara dan warga kota Bengkulu menilai akan terjadi pembatasan hak dalam menjalankan hidup berumah tangga, akan tetapi menurut kalangan yang mendukung Surat Edaran tersebut akan membantu mencegah tingkat perceraian di kalangan ASN dan Warga Kota Bengkulu.[71]

Pro dan kontra mengenai Kedudukan Surat Edaran dalam herarki Peraturan Perundang-Undangan adalah persoalan yang tak kunjung terselesaikan. Persoalan hakiki yang perlu dijawab adalah dimana posisi Surat Edaran (SE) dalam tata urutan perundang-undangan dan bagaimana mekanisme pengujiannya serta Ruang Lingkup berlakunya. Lebih mendasar lagi, apakah surat edaran masuk kategori Peraturan Perundang-Undangan.

Patut dicatat bahwa Surat Edaran umunya diterbitkan oleh lembaga peradilan di Indonesia seperti Mahkamah Agung. Namun dalam pelaksanaanya dan berdasarkan fakta bukan hanya diterbitkan Mahkamah Agung. Banyak lembaga negara menerbitkan Surat Edaran, bahkan untuk

[71]Pedomanbengkulu.com/2019/11/pro-dan-kontra-surat-edaran-larangan-bercerai-wali-kota/, diakses pada (tanggal 5 Juli 2020), pukul 08:20

hal-hal yang penting, yang seharusnya dimuat dalam bentuk Perundang-Undangan. Menteri-Menteri juga sering menerbitkan, bahkan hinggah Bupati/Walikota banyak yang menerbitkan Surat Edaran.

Dosen Fakultas Hukum Universitas Jember, Bayu Dwi Anggon mengatakan:

> "Surat Edaran memang bukan peraturan perundang-undangan , bukan pula keputusan tata usaha negara, melainkan sebuah peraturan kebijakan. "Masuk peraturan kebijakan (*beleidsregel*) atau peraturan perundang-undangan semu".[72]

Pendapat ini sejalan dengan sejumlah doktrin yang dikemukakan Jimly Asshiddiqie, HAS Natabaya, HM Laica Marzuki, dan Philipus M. Hadjon. Surat-surat edaran selalu mereka masukkan sebagai contoh peraturan kebijakan, menurut mereka "Surat Edaran adalah produk hukum yang isinya secara materil mengikat umum namun bukanlah peraturan perundang-undangan karena ketiadaan wewenang pembentuknya untuk membentuknya sebagai peraturan perundang-undangan," jelas dosen ilmu perundang-undangan itu.

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) juga punya pandangan serupa. Lembaga pemerhati hukum ini berpendapat Surat Edaran bukan produk Perundang-Undangan, melainkan sebagai instrumen administratif yang bersifat internal. Surat Edaran ditujukan untuk memberikan petunjuk lebih lanjut mengenai suatu norma Peraturan Perundang-Undangan yang bersifat umum. Namun, meskipun Surat Edaran

[72]Bayu Dwi Anggono dalam Hukum Online, "Surat Edaran, 'Kerikil' dalam Perundang-Undangan",*Artikel*, https://www.hukumonline.com/ (diakses Pada: 23 Juli 2020)

bukan Peraturan Perundang-Undangan, tetap saja dalam hal pembentukannya harus sesuai dengan asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. hal ini sesuai dengan pendapat Bayu Dwi Anggono mengatakan bahwa:

> "Surat Edaran harus tunduk pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Ia harus menaati asas pembentukan peraturan kebijakan yang baik . Menurut dia, peraturan kebijakan yang secara secara tidak langsung mengikat publik akan menimbulkan masalah jika pembentukannya tidak memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan, baik formil maupun materil. Surat Edaran berpotensi menjadi 'kerikil' dalam sistem peraturan perundang-undangan".[73]

Dalam prakteknya, masih belum jelas mengenai batasan materi apa yang boleh diatur di dalam Surat edaran. ruang lingkup surat edaran tergantung pada siapa/lembaga mana yang mengeluarkan surat edaran tersebut, dan biasanya di dalam surat edaran disebutkan mengenai ruang lingkup keberlakuan surat edaran tersebut, pun dengan surat edaran Walikota Bengkulu Nomor 800/31/B.III/2019 Tentang Himbauan Larangan Perceraian. dari judul Surat Edaran tersebut sudah bisa dipahami mengenai Substansi/Materi muatan dari surat edaran tersebut. namun, mengenai ruang lingkup keberlakuannya dapat kita lihat pada bagian atas, tentang untuk siapa surat edaran tersebut ditujukan. dalam hal ini, surat edaran tersebut ditujukan kepada Pejabat Eslon II, II, IV, Seluruh Aparatur Sipil Negara (ASN), Pegawai Tidak Tetap (PTT), Dan Seluruh Masyarakat Kota Bengkulu.

[73]Bayu Dwi Anggono dalam Hukum Online, "Surat Edaran, 'Kerikil' dalam Perundang-Undangan",*Artikel*, https://www.hukumonline.com/ (diakses Pada: 23 Juli 2020)

Berdasarkan penjelasan mengenai ruang lingkup keberlakuan dan landasan penerbitan Surat Edaran Walikota Bengkulu Nomor 800/31/B.III/2019 Tentang Himbauan Larangan Perceraian terdapat pertentangan antara keduanya. dimana didalam Surat Edaran tersebut landasan utama penerbitannya adalah karena banyakya perceraian yang terjadi di lingkungan ASN Kota Bengkulu sedangkan ruang lingkup berlakunya adalah untuk seluruh masyarakat kota bengkulu. jadi dalam hal ini, terjadi inkonsitensi oleh Walikota Bengkulu sebagai oknum/pihak yang menerbitkan surat edaran tersebut. selain itu landasan filosofis religius yang juga dijadikan alasan utama penerbitan Surat Edaran tersebut juga masih kuarang tepat karena dalam hal ini pertimbangan untuk melaksankan syariat islam masih terlalu umum untuk diberlakukan di kota Bengkulu yang secara hukum bukanlah kota yang dilegalkan dan memiliki otonomi untuk menerapkan syariat islam menjadi hukum positif seperti layaknya DI Aceh.

Selain itu, Kedudukan Peraturan Menteri, Keputusan Menteri, Surat Edaran, dan Intruksi Presiden dalam sistem hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia. Butir 15 produk hukum dalam bentuk Surat Edaran baik sebelum dan sesudahnya Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah diganti menjadi Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak dikatagorikan kedalam peraturan perundang-undangan, karena Surat Edaran kedudukannya bukan sebagai peraturan perundang-undangan dengan demikian keberadaannya sama

sekali tidak terikat dengan Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam buku pedoman Umum tata Naskah Dinas yang diterbitkan oleh KemenpanRB dan peraturan Menteri pendayagunaan Aparatur Negara dan Birokrasi nomor 80 tahun 2012, pengertian surat edaran adalah naskah dinas yang memberitahukan tentang hal-hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak. Selanjutnya di Permendagri Nomor 55 tahun 2010 tentang Tata Naskah Dinas dilingkungan Kementerian Dalam Negeri, dalam pasal 1 butir 43 dijelaskan bahwa : surat edaran adalah naskah dinas yang berisi pemberitahuan, penjelasan dan/ petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap mendesak.[74] surat edaran derajatnya lebih tinggi dari surat biasa, karena surat edaran memuat petunjuk dan penjelasan tentang hal-hal apa yang harus dilakukan berdasarkan peraturan yang ada, namun mengingat isi surat edaran hanya berupa pemberitahuan, maka dengan sendirinya materi muatannya tidak merupakan norma hukum sebagaimana norma dari suatu peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu surat edaran tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk menganulir peraturan Menteri, apa lagi Perpres atau PP tetapi semata-mata hanya untuk memperjelas makna dari peraturan yang ingin diberitahukan. Surat edaran mempunyai deretaan lebih tinggi dari surat biasa, karena surat edaran memuat petunjuk atau penjelasan tentang hal-hal

[74]Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 55 Tahun 2010, Tentang Tata Naskah Dinas Di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri, Poin Ke 43

yang harus dilakukan berdasarkan peraturan yang ada. Surat edaran bersifat pemberitahuan, tidak ada Sanksi bukan Norma.

Surat Edaran merupakan suatu perintah pejabat tertentu kepada bawahnya/orang di bawah binaannya surat edaran sering dibuat dalam bentuk surat edaran Menteri, surat edaran tidak mempunyai kekuatan mengikat keluar karena pejabat yang menerbitkan tidak memiliki dasar hukum menerbitkan surat edaran. Pejabat penerbit surat edaran tidak memerlukan dasar hukum karena surat edaran merupakan suatu peraturan kebijakan yang diterbitkan semata-mata berdasarkan kewenangan bebas namun perlu perhatikan beberapa faktor sebagai dasar pertimbangan penerbitannya.[75]

a. Hanya diterbitkan dalam keadaan mendasak
b. Terdapat peraturan terkait yang membutuhkan penafsiran
c. Substansi tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
d. Dapat dipertanggungjawabkan secara moril dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.

Begitu juga apabila ditinjau dari peraturan yang berlaku dilingkungan Pemerintah Kota Bengkulu, kedudukan surat Edaran Walikota Bengkulu tentang Himbauan larangan Perceraian yang dimilki Walikota Bengkulu berdasarkan Permendagri No. 54 tahun 2009 tentang Naskah Dinas dilingkungan Pemerintah Daerah, surat edaran adalah naskah dinas yang berisikan pemberitahuan, penjelasan dan/ petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak.

[75]M. Choirul Anam, *"Surat Edaran Kapolri Tentang Ujaran Kebencian Dalam Rangka Hak Asasi manusia"*, Jurnal Keamanan Nasional Vol.1 No.3 tahun 2015, h.35

Kita perhatikan kembali alasan terbitnya surat edaran secara tekstual dikemukakan menjadi dua yaitu alasan sosiologis dan filosofis- religius. Alasan sosiologis ialah tingginya tingkat perceraian dilingkungan ASN, akibatnya perhatian dan kasih sayang orang tua menjadi berkurang. Tentu kita dapat mempertanyakan seberapa tinggi tingkat perceraian di kalangan ASN di pemkot kota Bengkulu. Namun kita lihat lagi mengapa subjek yang lain juga ikut terkena larangan ini. Hal tersebut sejalan dengan Pasal 23 ayat 2, pasal 25, pasal 44 Undang-undang nomor 39 tahun 1999 tentang HAM.

Salah satu kewenangan kepala daerah dalam melaksankan tugasnya ialah dengan cara mengeluarkan kebijakan, yaitu seperangkat aturan hukum administrasi negara yang diperuntukkan dalam rangka mengisi celah hukum karena pada dasarnya kepala daerah dalam bertindak harus berdasarkan legalitas hukum. Kepala daerah memang di perbolehkan mengeluarkan peraturan kebijakan didalam hukum administrasi Negara tersebut *fries ermessen.*[76]

Fries ermessen adalah kewenangan yang sah untuk turut campur didalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas penyelenggaraan kepentingan umum. penerbitan surat edaran walikota bengkulu nomor 800/31/B.III/2019 Tentang Himbauan Larangan Perceraian merupakan salah satu wujud pelaksanaan dan penggunaan kewenangan walikota bengkulu sebagai walaikota bengkulu. diterbitkan dengan tujuan untuk mempertegas hukum yang telah ada saat ini.

[76]M. Choirul Anam, *"Surat Edaran Kapolri Tentang Ujaran Kebencian Dalam Rangka Hak Asasi manusia"*, Jurnal Keamanan Nasional Vol.1 No.3 tahun 2015, h.35

B. Substansi Surat Edaran Walikota Bengkulu No. 800/31/B.III/2019

Surat Edaran walikota bengkulu nomor 800/31/B.III/2019 Tentang Himbauan Larangan Perceraian bunyinya adalah sebagai berikut:

SURAT EDARAN
Nomor : 800/31/B.III/2019

Tentang
Himbauan Larangan Perceraian

mengingat saat ini tingginya tingkat perceraian dikalangan aparatur sipil negara (ASN) dilingkungan pemerintah kota Bengkulu yang mengakibatkan kurangnya perhatian dan kasih sayang terhadap anak-anak dengan ini diminta perhatian saudara sebagai berikut:

5) bahwa untuk selalu menjaga, membina keluarga dan menghidupkan suasana agama didalam rumah tangga sehingga akan terwujud keluarga yang sakinah, mawadah, warahmah
6) bahwa pejabat Eslon II, III, IV seluruh Aparatur Sipil Negara (ASN), Pegawai Tidak Tetap (PTT)dilingkungan pemerintah kota Bengkulu dan seluruh Masyarakat Kota Bengkulu dilarang cerai karena cerai itu membawa kebencian Allah SWT cerai itu menyusahkan anak-anak, cerai itu menyusahkan keluarga, cerai itu menyusahkan bangsa dan negara.
7) bahwa bagi pejabat yang masih melakukan tindakan percerai tanpa ada proses mediasi dari pemerintah maka pejabat yang bersangkutan akan dikenakan sanksi begitu pun seluruh Aparatur Sipil Negara (ASN), dan Pegawai Tidak Tetap (PTT).
8) bahwa bila mana setelah dilakukan mediasi masih juga mau cerai maka perceraian itu dibolehkan ketika laki-laki senyum , wanita senyum anak-anaknya senyum, keluarga senyum artinya perceraian itu membawa kepada kebaikan.

Kebijakan Walikota melarang aparatur sipil negera bercerai didasarkan pada kewenangan yang bebentuk kebebasan menilai subyektif, persoalannya adalah sejauh mana penilaian subyektif ini dapat diterapkan hukum administratif negara tidak memberikan batasan yang konkrit berdasarkan legalitas formal. Salah satunya yang dapat dijadikan ukuran dalam mengeluarkan kebijakan yang bersifat subyektif adalah asas umum

pemerintahan yang baik (AAUPB) yang sudah berkembang lama di negeri Belanda dan telah di adopsi dalam hukum administrasi Indonesia.

AAUPB didasarkan pada kewenangan bebas yang dimilki oleh pejabat tata usaha negara untuk berbuat atau tidak berbuat dalam melaksanakan fungsi jabatan sehari-hari karena dalam hal tersebut tidak di atur secara tertulis, jika terjadi masalah maka ukurannya adalah AAUPB itu sendiri. di Indonesia AAUPB di format dalam dalam bentuk UU Administrasi Pemerintahan Nomor 30 tahun 2014, mencantumkan beberapa asas sebagai berikut :

a. Asas Kepastian Hukum : Adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan ajengan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.
b. Asas Kemanfaatan: Adalah asas manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara kepentingan individu satu dengan individu lainnya, kepentingan individu dengan masyarakat, kepentingan warga masyarakat dan warga masyarakat asing, kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat lainnya, kepentingan pemerintah dengan warga negara, kepentinagn generasi mendatang, kepentingan ekosistem, kepentingan pria dan wanita.
c. Asas Ketidak Berpihakan: Adalah asas dyang mewajibkan badan/pejabat pemerintahan dalam menetapkan atau melakukan keputusan atau tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.
d. Asas Kecermatan: Adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan atau tindakan harus didasarkan oleh informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan atau pelaksanaan keputusan atau tindakan sehingga keputusan tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum keputusan dan tindakan tersebut ditetapkan atau dilakukan.
e. Asas Tidak menyalahgunakan kewenangan: Adalah asas yang mewajibkan setiap badan dan pejabat pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi dan kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian wewenang tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan atau tidak mencampur adukkan kewenangan.
f. Asas Keterbukaan: Adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur,

dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperlihatkan perlindungan atas hak pribadi, golongan dan rahasia negara.

g. Asas Kepentingan Umum: Adalah asas dimana mendahukukan kepentingan umum, kesejahteraan dan kemanfaatan umum, yang aspiratif, akomodatif, selektif dan tidak diskriminatif.
h. Asas Pelayanan Yang Baik: Adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur, dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hukum merupakan suatu instrumen yang sangat penting bagi kehidupan manusia karena norma hukum berguna untuk mengatur tata perilaku manusia supaya dapat menciptakan kedamaian. Gustav Radbruch menyatakan bahwa hukum ada untuk mencapai 3 tujuan yaitu : pertama, kepastian, keadilan, dan kemanfaatan. Oleh karena itu norma hukum perlu dibentuk untuk menciptakan keteraturan dalam masyarakat, dalam konteks demikian norma hukum tergolong sebagai norma eksternal, yaitu norma yang tumbuh dari luar dan mengatur sebagaimana manusia berinteraksi . Iya bersifat umum dan berlaku bagi siapa saja selain norma hukum dalam kelompok kaedah eksternal terdapat pula norma kesopanan. Secara lebih detail, Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto norma hukum diperlukan karena :[77]

a. tidak semua kepentingan atau tata tertib telah dilindungi atau diatur oleh norma kesopanan serta norma internal berupa norma keagamaan dan norma kesusilaan.
b. Sanksi-sanksi pelanggaran terhadap norma internal bersifat psikis, sangat abstrak, sedangkan sanksi terhadap pelanggaran norma hukum bersifat fisik dan nyata (konkret).
c. Sifat memaksanya sangat jelas dan dapat dipaksakan oleh alat negara (pemerintah), sedangkan norma etika tidak dapat dipaksakan oleh pemerintah karena penerapannya didasari atas dorongan dari dalam diri pribadi manusia.

Menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, norma hukum memiliki sifat antara lain :[78]

[77]Purnadi Purbacaraka, Soerjono Soekanto, *Perihal kaedah hukum,* (Bandung: Alumni, 1978), h.10

[78]Purnadi Purbacaraka, Soerjono Soekanto, *"Perihal kaedah hukum,,,*h.49

a. Imperatif, yaitu perintahyang secara apriori harus ditaati baik berupa suruhan maupun larangan.
b. Fakultatif, tidak secara apriori mengikat atau wajib dipatuhi.

Sifat Imperatif dalam norma hukum biasanya disebut dengan memaksa (*dwingenrecht*), sedangkan yang bersifat fakultatif dibedakan anatara norma hukum mengatur (*regelendrecht*) dan norma hukum yang menambah (*aanvullendrecht*). terkadang terdapat pula norma hukum yang bersifat campuran atau yang sekaligus memaksa dan mengatur. Dalam Peraturan perundang-undangan norma dimuat dalam rumusan pasal atau ayat. norma peraturan perundang-undangan terdiri atas:[79]

1) Norma tingkah laku
2) Norma kewenangan
3) Norma penetapan

Ada 4 jenis norma tingkah laku, yaitu :

a. Larangan
b. Perintah (harus atau wajib)
c. Izin (dapat atau boleh melakukan sesuatu)
d. Pembebasan dari suatu perintah/ dispensasi

Dalam hal ini menghimbau artinya dalam rangka mencegah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukannya, kemudian saat bersamaan walikota Bengkulu juga melarang artinya sudah mengenai norma dan menghukum apabila terjadi sesuatu perbuatan. Selanjutnya yang ketiga, didalam isi surat edaran walikota Bengkulu memuat yang namanya Sanksi dan Larangan bagi pelanggarnya ketentuan norma sanksi ini disebut norma sekunder, namun tidak dijelaskan apa sanksi atas pelanggaran surat edaran ini.

[79]ditjenpp.kemenkumham.go.id/file/doc1944_rumus%20norma%20dalam%20peraturan%20perundangundangan.pdf

Jika kita merujuk kepada pengertian sanksi itu sendiri didalam peraturan perundang-undangan, Sanksi juga harus disesuaikan dengan substansi yang diatur didalam peraturan perundang-undangan tersebut. Untuk substansi yang berkaitan dengan masalah administratif, sanksi administrative lah yang paling efektif. Sanksi administrative dapat diterapkan baik melalui jalur pengadilan maupun melalaui jalur non pengadilan yakni oleh pejabat adminstrasi. Sanksi adminstratif yang dituangkan didalam peraturan perundang-undangan kebanyakan terkait dengan masalah perizinan dan dilaksanakan oleh pejabat administrasi yang berwenang menegluarkan izin tersebut. Setiap pengenaan sanksi harus memiliki dasar hukumnya.[80] Sanksi dalam peraturan perundang-undangan merupakan suatu opsi jika diperlukan termasuk ketentuan pidana dalam lampiran Undang-undang No. 10 Tahun 2004 terntang pembentukan peraturan perundang-undangan adalah jika diperlukan.[81]

Secara umumnya sanksi dalam peraturan perundang-undangan, termasuk juga sanksi adminitratif biasanya dikaitkan dengan atau sebagai konsekuensi dari suatu norma yang dirumuskan dalam bentuk larangan, perintah, atau wajib pada umumnya akan mengalami kesulitan dalam penegakkannya apabila tidak disertai dengan sanksi.

Ada beberapa tujuan pencabutan dan penerapan ketentuan sanksi dalam peraturan perundang-undangan, termasuk sanksi adminisratif. Pertama,

---

[80]Wicipto Setiadi, *"Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakkan Hukum Dalam Peraturan Perundang-undangan"*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol.6 No.4 Desember 2009, h.604

[81] Wicipto Setiadi, *"Sanksi Administratif* ,,h.605

sebagai upaya penegakkan hukum ketentuan peraturan perundang-undangan. Seperti yang sudah diuraikan bahwa sesuatu norma yang mengandung Larangan, Pemerintah, keharusan pada umunya akan mengalami kesulitan dalam penegakkannya apabila tidak disertai dengan sanksi. Kedua, memberikan hukuman bagi siapapun yang melakukan pelanggaran atas suatu norma peraturan perundang-undangan. Orang yang melakukan pelanggaran suatu norma sudah seharusnya diberikan hukuman sesuai dengan dengan berat, ringan dan sedangnya suatu pelanggaran tersebut.[82] Ketiga, membuat jera seseorang untuk tidak melakukan kembali pelanggaran hukum. Dengan dijatuhkannya sanksi diharpkan orang tidak melakukannya kembali. Keempat, mencegah pihak lain untuk melakukan pelanggaran hukum. Dengan adanya hukuman berupa sanksi diharapkan orang tidak ada melakukan pelanggaran hukum.

Jenis sanksi administrative dapat berawal dari jenis yang paling ringan sampai dengan yang terberat sanksi yang terberat kemungkinan akan lebih efektif apabila dibandingkan dengan penjatuhan sanksi pedana. Sesuai dengan ruang lingkup substansinya, sesuai dengan peraturan perundang-undangan tidak perlu dipaksakan untuk mengatur menegai sanksi karena belum tentu akan efektif. Berdasarkan dari beberapa pengamatan peraturan perundang-undangan dan literature ada beberapa macam sanksi adminidtratif yaitu :[83]

a. Peringatan/ teguran lisan
b. Peringatan/ teguran tertulis
c. Tindakan paksa pemerintahan (*bestuursdwang/politie dwang*)

[82]Wicipto Setiadi, *"Sanksi Administratif* ,,,h.606-607
[83]Wicipto Setiadi, "*Sanksi Administratif,,,* h. 608

d. Penarikan kembali putusan yang mengguntungkan
e. Denda administrative
f. Pengenaan uang paksa (*dwangsom*)

Peringatan/ teguran lisan merupakan sanaksi administrative yang paling ringan dan lazimnya peringatan/ teguran lisan merupakan tahapan awal sebelum menuju ke jenjang tahapan sanksi administrative berikutnyadalam bidang kepegawaian kemungkinan juga di bidang lain sanksi admnistratif juga berupa peringatan/ teguran lisan sering ditulis dalam bentuk surat sehingga dilihat dari bentuknya bukan lagi teguran lisan, namun dalam hal tersebut untuk lebih mempermudah membuktikannya.

Sanksi dalam bentuk administrative lainnya berupa teguran/ tulisan biasanya merupakan tahapan berikutnya apabila sudah diberikan sanksi administrative berupa teguran/ peringatan lisan tetapi ternyata masih tetap saja diabaikan, sama halnya dengan sanksi teguran lisan sanksi teguran tulisan dilakukan dengan beberapa kali. Hal-hal yang harus dituangkan dalam teguran/ peringatan tulisan antara lain adanya peringatan yang jelas apa yang harus dilakukan oleh orang tersebut. Teguran/ peringatan tertulis juga memuat secara pasti ketentuan peraturan perundng-undangan mana yang dilanggar. Perintah yang dutuangkan dalam teguran/peringatan tertulis tidak dapat berisi hal-hal yang berada luar peraturan perundang-undangan yang dilanggar.[84]

Tindakan paksa pemerintahan merupakan tindakan nyata dari pejabat administrasi Negara guna mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan atau seharusnya melakukan sesuatu

[84] Wicipto Setiadi, *"Sanksi Administratif ,,*h. 608

yang harus ditinggalkan oleh seseorang karena bertentangan dengan dengan peraturan perundang-undangan. Tindakan ini merupakan tindakan langsung dari pejabat administrasi Negara. Tindakan nyata tersebut dilakukan oleh pejabat dalam rangka menyesuaikan keadaan nyata yang telah ditentukan didalam peraturan perundang-undangan. Pada perinsipnya pelaksanaan ini berbeda dengan pengenaan pidana, pelaksanaan tindakan paksa pemerintahan merupakan suatu wewenangn bukan kewajiban. Dengan demikian tindakan ini harus dilakukan dengan orang yang berwenang..

Sanksi lainnya ialah sanksi denda administrative banyak ditemukan hampir dalam hukum perpajakan. Pengenaan sanksi ini hamper menyerupai pengenaan sanksi pidanan dan harus ada dasar hukumnya yang tegas dalam peraturan perundang-undangan

Yang terakhir adalah sanksi administrative yang berupa uang paksa , pengenaan uang paksa oleh badan administrative merupakan bentuk dari sanksi administrai modern sebagai alternative untuk penerapan upaya paksa pemerintahan sanksi uang paksa ini pun sama seperti pengenaan denda administrative yakni harus ada dasar hukumnya yang tegas dalam peraturan perundang-undangan. karena merupakan alternative dari upaya paksa pemerintahan. Maka kewenangan untuk menetapkan uang paksa melekat pada pejabat administrasi negara yang berwenang mengenakan uang paksa pemerintahan. Pengenaan uang paksa dari sisi penerapannya sebetulnya lebih efektif ketimbang sanksi pidana, karena sanksi administrative dapat dilakukan

langsung oleh pejabat administrative tanpa menunggu putusan pengadilan terlebih dahulu.[85]

Kemudian alasan walikota Bengkulu mengeluarkan Surat Edaran selanjutnya bias jadi karena keresahannya terhadap tingkat perceraian di kalangan ASN yang begitu tinggi. Perkawinan adalah untuk membentuk keluarga yang bahagia, kekal abadi berdasatkan ketuhanan yang Maha Esa, namun pada kenyataannya tidak semua perkawinan sesuai dengan apa yang diharapkan yang mengakibatkan terjadinya perceraian. Dalam undang-undang Nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan terkandung prinsip untuk mempersulit dan memperkecil peluang melakukan perceraian, asas mempersulit yang diemban Undang-Undang ini memandang suatu perkawinan sebaiknya tetap dipertahankan, perceraian akan dimungkinkan apabila tidak ada jalan lain lagi untuk mendamaikan pasangan suami istri.[86] Hal ini diatur didalam Undang-undang Nomor 10 tahun 1983 tentang izin perkawinan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil, dan surat edaran kepala bidang administrasi kepegawaian tentang izin perkawinan bagi pegawai negeri sipil Nomor 08/SE/1983.

Dengan diadakannya Peraturan Pemerintah tentang izin perkawinan dan perceraian, semua itu dimaksud agar pegawai negeri sipil dapat memberikan contoh yang baik kepada bawahannya atau kepada masyarakat

[85] Wicipto Setiadi, "Sanksi Administratif,,,h.613

[86]Nurhayati Hasan, La Haji, "Efektifitas Izin Atasan Dalam Perceraian Aparatur Sipil Negara Diwilayah Hukum Pengadilan Agama Limboto", *Jurnal Ilmiah Al-Jauhari Studi Islam Dan Interdisipliner,* Vol. 3 No. 2 September 2018, H.71

dan menjadi teladan sebagai warga negara dan aparatur pemerintah dalam menyelenggarakan kehidupan rumah tangga atau keluarga.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 1990 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil, prosedur perceraian bagi pegawaian negeri sipil diatur dalam pasal 3 ayat (1), (2), (3) adapun sebagai berikut :

a. Pegawai negeri sipil yang akan melakukan perceraian wajib memperoleh izin atau surat keterangan lebih dahulu dari pejabat.
b. Bagi pegawai negeri sipil yang berkedudukan sebagai penggugat atau bagi pegawai negeri sipil yang berkedudukan sebagai tergugat untuk memperoleh atau surat keterangan sebagaimana dimaksudkan dalam ayat (1) harus mengajukan permintaan secara tertulis.
c. Dalam surat permintaan izin atau pemberitahuan adanya gugatan perceraian akan mendapatkan surat keterangan harus dicantumkan alasan yang lengkap yang mendasarinya.[87]

Dalam hal perceraian pegawai negeri sipil memiliki aturan tersendiri dalam perceraian, atasan dari instansinya merupakan *hakam* yang mana mengenal sifat dan karakter bawahannya. Seorang atasan dalam permohonan izin perceraian pegawai negeri sipil memiliki peran yang sangat penting dalam merukunkan kedua pasangan dengan memberi saran dan nasehat yang mencegah terjadinya perceraian.

Selanjutnya, menurut pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990, pegawai negeri sipil dilarang hidup bersama dengan wanita lain yang bukan istrinya atau dengan pria lain yang bukan suaminya tanpa ada ikatan perkawinan yang sah. Yang dimaksud hidup bersama adalah melakukan

[87]Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintahan No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Presiden Republik Indonesia, Pasal 3

hubungan suami istri diluar perkawinan yang sah yang seolah-olah merupakan suatu rumah tangga. Adapun sanksi bagi pegawai negeri sipil :

1. Pegawai negeri sipil yang dijatuhi salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 53 tahun 2010 tentang disiplin pegawai negeri sipil, apabila melakukan salah satu atau lebih perbuatan berikut :
   a. Tidak memberitahukan perkawinan pertama secara tertulis kepada pejabat dalam jangka waktu selambat-lambatnya 1 tahun setelah perkawinan berlangsung.
   b. Melakukan perceraian tanpa izin bagi yang berkedudukan sebagi penggugat atau tanpa surat keterangan bagi yang berkedudukan sebagai tergugat, terlebih dahulu oleh pejabat;
   c. Beristrikan lebih dari seorang tanpa memperoleh izin tyerlebih dahulu dari pejabat.
   d. Melakukan hidup bersama diluar ikatan perkawinan yang sah dengan wanita lain yang bukan istrinya atau dengahn pria lain yang bukan suaminya.
   e. Tidak melaporkan perceraian kepada pejabat dalam waktu selambat-lambatnya 1 bulan setelah terjadinya perceraian.
   f. Tidak melaporkan terjadinya perkawinan kedua/ketiga kepada pejabat dalam kurun waktu selambat-lambatnya 1 tahun setalh perkawinan dialngsungkan dan;
   g. Setiap atasan yang tidak memberikan pertimbangan dan tidak meneruskan permintaan izin pemebritahuan adanya gugatan perceraian untuk melakukan perceraian, dan untuk beristri lebih dari seorang dalam jangka waktu 3 bulan setelah ia menerima permintaan ijin atau pemebritahuan adanya gugatan cerai.
   h. Pejabat yang tidak memberikan keputusan terhadap permintaan izin perceraian atau tidak memberikan surat keterangan atas pemberitahuan adanya gugatan cerai atau memberikan keputusan beristri lebih dari seorang dalam jangka waktu selambat-lambatnya 3 bulan setelah iya menerima permintaan izin pemberitahuan adanya gugatan perceraian;
   i. Pejabat yang tidak melakukan pemeriksaan dalam hal mengetahui adanya pegawai negeri sipil dalam lingkungan yang melakukan hidup bersama diluar perkawinan yang sah.

2. Pegawai negeri sipil yang menjadi istri kedua/ketiga/keempat dijatuhi hukuman disiplin pemberhentian secara tidak hormat sebagai pegawai negeri sipil berdasarkan peraturan peraturan pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang disiplin pegawai negeri sipil.
3. Dijatuhi salah satu hukuman berat berdasarkan peraturan pemerintah no. 53 tahun 2010, apabila menolak melaksanakan

pembagian gaji dan atau tidak menandatangani daftar gajinya sebagai akibat perceraian.

4. Tingkatan dan jenis hukuman disiplin seperti yang di atur di dalam Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, yaitu:[88]
   a. Tingkatan hukuman disiplin terdiri dari:
      1) hukuman displin ringan
      2) hukuman displin sedang
      3) hukuman disiplin berat
   b. Jenis hukuman disiplin ringan, sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf (a) terdiri dari:
      1) teguran lisan
      2) teguran tertulis
      3) pernyataan tidak puas secara tertulis
   c. Jenis hukuman disiplin sedang, sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf (b) terdiri dari:
      1) penundaan kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 tahun
      2) penundaan kenaikan pangkat untuk paling lama 1 tahun.
      3) penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 tahun.
   d. jenis hukuman disiplin berat sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf (c) mencakup :
      1) Penurunan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama 3 tahun
      2) Pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah
      3) pembebasan dari jabatan
      4) Pemberhentian secara hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil dan;
      5) Pemberhentian secara tidak hormat sebagai pegawai negeri sipil.

Melalui keterangan tertulis Humas Pemerintah kota Bengkulu bahwasannya, Walikota Bengkulu helmi Hasan mengeluarkan Surat Edaran Himbauan Larangan Perceraian pada jajaran aparatur sipil negara, pegawai tidak tetap dan masyarakat kota Bengkulu, akan menindak tegas bagi pejabat Pemkot Bengkulu baik eselon II, III dan IV maupun ASN, PTT dan masyarakat

[88]Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010, "Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil", Bagian Kedua Tingkat Dan Jenis Hukuman Disiplin, Pasal 7

Kota Bengkulu, dengan Sanksi Berat. Namun Walikota Bengkulu tersebut tidak menyebutkan sanksi berat tersebut yang dimaksudkan.[89]

Menurut penulis, dapat di tarik garis benang merahnya yaitu, pertama Menurut Peraturan Pemerintah No. 53 tahun 2010 tentang disiplin pegawai negeri sipil bahwa yang termasuk dalam macam-macam katagori sanksi berat seperti yang sudah tertera di dalam Peraturan Pemerintah No. 53 tahun 2010 di atas, permintaan izin sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 45 tahun 1990 tersebut diajukan kepada pejabat melalui saluran hirarki ini berarti bahwa permohonan bercerai yang diajukan kepada pejabat dilaksanakan sesuai proses internal dilingkungan lembaga atau instansi dan memperhatikan pula jenjang jabatan yang ada didalam struktur lembaga atau instansi yang bersangkutan. Setiap atasan yang menerima permintaan izin perceraian untuk memberikan pertimbangan dan meneruskannya kepada pejabat dalam jangka waktu selambat-lambatnya 3 bulan terhitung mulai tanggal ia menerima permintaan izin tersebut. sedangkan yang ada di isi surat edaran walikota Bengkulu pada poin ke tiga adalah bahwa pejabat yang masih melakukan tindakan perceraian tanpa ada proses mediasi dari pemerintah maka maka pejabat yang bersangkutan dikenakan sanksi baik itu Aparatur Sipil Negara, dan pegawai negeri Tidak Tetap.[90]

---

[89]Kompas.com, *"ASN di Bengkulu diberi Sanksi Berat jika bercerai tanpa mediasi dari pemerintah"*https://regional.kompas.com/read/2019/11/24/15413661/asn-di-bengkulu-diberi sanksi-berat-jika-bercerai-tanpa-mediasi-pemerintah?page=all. Diakses (pada tanggal 22 juni 2010), pukul 19:39.

[90]Surat Edaran Walikota Bengkulu No. 800/31/B.III/2019 Tentang Himbauan Larangan Perceraian , Poin ketiga

Mediasi hanya salah satu upaya dari atasan pegawai negeri sipil tersebut. bukan termasuk kedalam sebuah Peraturan Pemerintah, yang akan dikenakan sanksi berat adalah jika Pegawai Negeri Sipil yang tidak memperoleh izin atau keterangan untuk bercerai lebih dahulu dari pejabat dan tidak melaporkan perceraiannya dalam waktu selambat-lambatnya 1 bulan terhitung mulai terjadinya perceraian, dikualifikasikan sebagai melanggar hukum khusus perceraian menurut pasal 15 ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990, sehingga dapat dijatuhi salah satu diantara hukuman disiplin berat berdasarkan Peraturan Pemerintah no. 30 tahun 1980 tentang peraturan disiplin pegawai negeri sipil saat ini Peraturan Pemerintah No. 30 tahun 1980 telah dinyatakan tidak berlaku dan telah diganti dengan Peraturan Pemerintah No. 53 tahun 2010 ini berarti bahwa "hukuman disiplin berat" yang di atur dalam Peraturan Pemerintah No. 53 tahun 2010 dapat dijatuhkan kepada pegawai negeri sipil yang melanggar hukum khusus perceraian menurut pasal 15 ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 45 tahun 1990 tersebut.[91]

Hukuman disiplin adalah hukuman yang dijatuhkan kepada pegawai negeri sipil karena melanggar peraturan disiplin pegawai negeri sipil. seperti yang sudah dijelaskan pada Peraturan Pemerintah No. 53 tahun 2010. apa saja terkait dengan ASN itu sebenarnya bukanlah hal yang baru karena memang untuk ASN perceraian itu sudah ada aturan-aturannya. Sedangkan untuk umum sudah ada pengadilan yang menangani, hanya himbauan yang tidak berkekuatan hukum tetap dan mengikat.

[91]Syarifa Inayatul, "Hukum Islam Tentang Prosedur Perceraian Pegawai Negeri Sipil (Analisa Terhadap PP No. 45 Tahun 1990)", (Undergraduate, Fakultas Syari'ah, UIN Raden Intan Lampung, 2017), H.48

C. Kajian *Siyasah Dusturiyah* Terhadap Proses Penerbitan Surat Edaran

1. Kewenangan Penerbitan Surat Edaran dalam Ruang Lingkup *Siyasah Dusturiyah*

Di dalam kajian *Siyasah dusturiyah* terdapat bidang *siyasah tashri'yah* (legislasi) atau kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan pemerintahan islam dalam membuat dan menetapkan hukum berdasarkan ketentuan yang telah ditentukan Allah SWT dalam syariat islam yang meliputi :[92]

1) Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat islam.
2) Masyarakat islam yang melaksanakannya.
3) Isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat islam.

Selain itu, dalam *fiqih siyasah* terdapat juga cabang *siyasah* yang membahas mengenai pembentukan perundang-undangan. *Siyasah Wadl'iyah* adalah peraturan perundangundangan yang dibuat oleh manusia atau lembaga negara yang berwenang yang digali dan bersumber pada manusia sendiri dan lingkungannya, seperti pendapat para pakar, al-urf, adat, pengalaman-pengalaman dan aturan-aturan terdahulu. Menurut Abd. Salam, dalam padangan Islam, hukum yang dibuat oleh penguasa yang digali dari nilainilai budaya yang bersumber dari lingkungan masyarakat yang disebut *siyasah wadl'iyah* itupun harus diterima, nilainya sama dengan *siyasah syar'iyah*, selama *siyasah wadl'iyah* itu sejalan dan atau tidak

[92]Muhamad Iqbal, *"Fiqih Siyasah, Konstektualisasi Doktrin Politik Islam",* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), Cet. ke-1, h. 162

bertentangan dengan prinsip prinsip umum syari'at. Karena hal yang demikian ini juga merupakan perintah agama (syariat).[93]

Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan atau bisa disebut *khalifah* sebagai gelar kepala negara dalam sejarah islam mempunyai kewenangan dan kekuasaan untuk mengeluarkan suatu ketetapaan hukum yang tidak diatur jelas dalam al-Qur'an dan Hadist, namun hak untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan hanyalah milik Allah SWT, dan Rasulnya, sehingga *khilafah* mengeluarkan suatu hukum atau *qanun* atau undang-undang yang tidak diatur jelas. Karena aturan hukum Allah SWT tidak membeda-bedakan anatar pemilik kekuasaan dan individu negara. Tahapan mekanisme pembuatan *qanun*/undang-undang pemegang kekuasaan dan kewenangan tertinggi ada ditangan kepala negara, presiden, atau dalam istialh politik islam klasik khalifah merupakan khas sistem kekuasaan modern dimana kekuasaan itu dibangun secara konstitusional.[94] Khalifah sebagai pemimpin tertinggi suatu negara berhak menetapkan aturan hukum atau qanun yang tidak diatur secara tegas dalam Al-Qur'an dan Hadist. Selain kekuasaan dalam menetapkan aturan hukum khilafah, para *Al-sulthah al-Tashri'iyah* juga berhak menetapkan aturan hukum atau qanun yang dilaksanakan oleh lembaga *ahlu al-halli wal aqdi*. Namun kekuasaan dan kewenangan untuk menetapkan suatu hukum merupakan hak Allah SWT dan rasulnya.

---

[93]M. Muhtarom, "kedudukan peraturan perundang-undangan negara dalam institusi hukum islam karya drs. H. Abd. Salam, s.h.m.h", *Jurnal SUHUF*, Vol. 27, No. 1, Mei 2015: Dosen Fakultas Agama Islam Universitas Muhammadiyah Surakarta, h. 22-37

[94]Masdar Farid Mas'udi, *"Syarah Konstitusi UUD 1945 Dalam Perspektif Islam",*(Jakarta: Pustaka Alvabet, 2010), h.77

Undang-undang dan peraturan yang akan dikeluarkan oleh kekuasaan *ahlu al-halli wal aqdi* harus mengikuti ketentuan-ketentuan kedua sumber syariat islam tersebut. Oleh karena itu dalam hal ini terdapat dua fungsi lembaga legislatif. Pertama, dalam hal ketentuannya sudah terdapat di nash Al-Qur'an dan sunnah, kedua, melakukan penafsiran (ijtihad), terhadap permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh nash, ijtihad mereka juga perlu mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat agar hasil peraturan yang akan di perundangkan sesuai dengan aspirasi masyarakat. undang-undang yang dikeluarkan oleh *ahlu al-halli wal aqdi* adalah illahiyah yang diisyaratkan. Namun, hal ini sangat sedikit karena pada prinsipnya sumber ajaran islam tersebut banyak berbicara masalah yang global dan sedikit sekali menjelaskan suatu permasalahan secara terperinci.[95]

2. Pembentukan Surat Edaran dalam Siyasah Tashri'iyah

Kekuasaan *Al-sulthah al-tashri'iyah* dijalankan oleh *ahlu al-halli wal aqdi* dalam pengertiannya orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat, dengan kata lain *ahlu al-halli wal aqdi* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi rakyat. Tugas *ahlu al-halli wal aqdi* sebagai lembaga legislatif dalam suatu negara islam memiliki sejumlah tugas yang harus dilakukannya.

[95] Muhamad Iqbal, *"Fiqih Siyasah, Konstektualisasi*,,,h.162

Sama halnya dengan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indoneisia, pembentukan peraturan perundang-undangan tidak lepas dari peran pemerintah dalam hal presiden selaku kepala pemerintahan, DPR dan DPD sebagai wakil rakyat di daerah. Peran DPR dan DPD (selaku wakil rakyat didaerah) sama hal nya dengan *ahlu al-halli wal aqdi* dia berhak membentuk aturan hukum, tetapi sebelum amandemen UUD 1945, dalam hal pembentukan undang-undang tersebut tidak dapat diajukan lagi apabila mendapatkan persetujuan maka presiden dan DPR akan mengesahkan dan menetapkan RUU tersebut menjadi undang-undang.

Menurut penulis, didalam tata negara islam secara khusus tidak dijelaskan secara signifikan walikota itu, namun ada persamaan yang pertama, seorang yang membantu khalifah dalam menjalankan tugas negara Walikota termasuk kedalamnya karena tugas Walikota menjalankan pemerintahan yang ada di daerah kota. Kedua, seseorang yang diberikan pelimpahan wewenang untuk mengatur dan menjalankan sendiri urusan di daerah yang menjadi ruang lingkup walikota tersebut. kewenangan atau kekuasaan pemerintahan juga mengatur masalah kenegaraan yang meliputi persoalan *Ahlul HalliWall Aqdi*, hubungan nuslim dan non muslim dalam suatu negara Undang-undang Dasar, Peraturan Perundang-undangan, peraturan pelaksana, serta peraturan daerah. Walapun banyak ada persamaan pemaknaan antara *wizarah Al-Tafwidh* namun dalam menjalankan tugas banyak sekali perbedaannya tugas dan tanggung jawab sangat berbeda kalau *wazir* membantu khalifah atau kepala negara dalam melaksanakan tugas

atau urusan pekerjaan negara sebagai penasihat raja, dia tidak memimpin suatu wilayah tertentu, sedangan dalam ketatanegaran di Indonesia walikota memimpin daerah yang menjadi ranahnya, dan memimpin penyelenggaraan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD Kota. Memelihara ketertiban masyarakatnya dan kemudian mempunyai wewenang menetapkan Peraturan Daerah sebagai bentuk pelaksanaan dari sebuah Peraturan Daerah.

Jadi, berdasarkan penjelasan penulis di atas maka surat edaran Walikota Bengkulu nomor 800/31B.III/2019 Tentang Himbauan Larangan Perceraian ditinjau berdasarkan kajian siyasah Dusturiyah, maka hal tersebut diklasifikasikan atau termasuk ke dalam lingkup kajian tentang *siyasah syari'yah* dan *siyasah wadl'iyah*. di mana kewenangan untuk menerbitkan surat edaran tersebut menjadi kewenangan lembaga *Ahlul HalliWall Aqdi* atau juga bisa di terbitkan oleh kepala pemerintahan yang dalam hal ini adalah seorang khalifah. sedangkan mengenai materi muatan atau isinya, berdasarkan kajian *siyasah dusturiyah* hal tersebut sama dengan pembahasan mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan pada umumnya. harus berpedoman pada sumber hukum islam yaitu al-qur'an dan hadits.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari pemaparan tinjauan pustaka dan dari hasil pembahasan yang penulis teliti, maka dapat ditarik suatu kesimpulan sebagai berikut :

1. Kedudukan Surat Edaran Walikota Bengkulu Nomor : 800/31/B.III/2019 Tentang Himbauan Larangan Perceraian adalah Surat Edaran tersebut merupakan produk hukum akan tetapi tidak termasuk kedalam Peraturan Perundang-undangan namun lebih tetap disebut sebagai kebijakan. dalam proses pembentukannya surat edaran harus berpedoman kepada asas-asas pemebnetukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
2. Materi muatan/substansi Surat Edaran Walikota Bengkulu Nomor : 800/31/B.III/2019 tentang himbauan larangan perceraian yang memuat larangan dan sanksi tidak bertentangan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, karena di dalam asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.
3. Proses penerbitan surat edaran walikota Bengkulu no. 800/31/B.III/2019 Tentang Himbauan Larangan Perceraian sudah sesuai dengan prinsip pembentukan hukum dalam ketatanegaraan islam sebgaiaman dibahas dalam *siyasah dusturiyah* cabang *siyasah syar'iyah.*

B. Saran

Saran-saran yang dapat penulis sampaikan yaitu :

1. Kepada Pemerintah

   Diharapakan kepada pemerintah kota Bengkulu untuk melakukan analisis yang tepat terhadap materi muatan/substansi dan sosialisasi terhadap Surat Edaran No: 800/31/B.III/2019 tentang himbauan larangan perceraian bagi ASN, PTT, dan Masyarakat Kota Bengkulu tersebut terutama mengenai kedudukan dan fungsi dari surat edaran tersebut agar dilakangan ASN, PTT dan Masyarakat kota Bengkulu tidak resah dan mungkin saja sebagian besar masyarakat tidak mengetahui akan adanya hal tersebut.

2. Kepada Masyarakat

   Diharapkan kepada masyarakat secara umum dan masyarakat kota Bengkulu khusunya untuk lebih cerdas lagi dalam menanggapi dan merespun seetiap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah kota Bengkulu khususnya, pemerintah daerah dan pusat umumnya.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU-BUKU

Affandi, Muchtar, *"Ilmu-Ilmu Hukum Kenegaraan",* Bandung: Alumni, 1971

Al-Mawardi, Imam, As Sultaniyyah, Al-Ahkam, *"Sistem Pemerintahan Khalifah Islam",* Terj. Fadli Bahri, Jakarta: Al-Azhar Pres, 2015

Asshiddiqie, Jimly, "*Hukum Acara Pegujian Undang-Undang"*, Jakarta: Yarsif Watampone, 2005

Aziz Izlindawati, Asmaeny, *Constitutional Complaint & Constitutional Question Dalam Negara Hukum,* Jakarta: Kencana, 2018

Djazuli, A, "*Fiqih Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syari'ah*", Jakarta: Kencana, 2013

Ekatjahjana, Widodo, *"Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dasar-Dasar Dan Teknik Penyusunannya*", Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2008

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

Farida Indrati Soeprapto, Maria, *"Ilmu Perundang-Undangan Proses Dan Teknik Pembentukannya*", Yogyakarta: Kanisius, 2007

Gede Panjtja, I, Na'a, Suprin*, "Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-Undangan Di Indonesia",* Bandung: PT. Alumni, 2008

Hidjaz, Kamal, "*Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*", Makassar: Pustaka Refleksi, 2010

HR , Ridwan, "*Hukum Administrasi Negara*", Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2013

Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara,* Jakarta: Pustaka Harapan, 1993

Iqbal, Muhamad, "*Fiqih Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam"*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2014

Jefri Arlinandes Chandra, M, Pareke, JT, *"Kewenangan Bank Indonesia Dalam Pengaturan Dan Pengawasan Perbankkan Di Indonesia Setelah*

Terbitnya UU No. 21 Tahun 2011 Tentang OJK", Bengkulu: Zigie Utama, 2018

Maria Farida, Indrati, *"Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, Dan Materi, Muatan",* Yogjakarta: Kanisius, 2007

Marten Moonti, Roy, *"Ilmu Perundang-Undangan*", Makasaar: Keretakupa, 2017

P Sibuea, Hotma, "*Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, Dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik",* Jakatra: Penerbit Erlangga, 2010

Prodjodikiro, Wirjono, *"Asas-Asas Ilmu Negara Dan Politik",* Bandung: PT. Eresco, 1971

Ruslan, Ahmad, "*Teori Dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia",* Yogyakarta: Rangkang Education, 2011

S, Laurensius Arliman, "*Ilmu Perundang-Undangan Yang Baik Untuk Negara Indonesia",* Yogyakarta: Deepublish, 2019

Soekanto, Soerjono, "*Pengantar Penelitia Hukum",* Jakarta : UI Press, 2012

Soekanto, Soerjono, Mamudji, Sri, *"Penelitian Hukum Normatif"*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2004

Zuraidah, Ida, *"Teknik Penyusunan Peraturan Daerah Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah",* Jakarta : Sinar Grafika, 2014

PERUNDANG-UNDANGAN

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 111 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Desa

Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintahan No. 10 Tahun 1983 Tentang Izin Perceraian Bagi Pegawai Negeri Sipil Presiden Republik Indonesia, Pasal 3

Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010, "Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil", Bagian Kedua Tingkat Dan Jenis Hukuman Disiplin, Pasal 7

Surat Edaran Walikota Bengkulu No. 800/31/B.III/2019 Tentang Himbauan Larangan Perceraian Bagi ASN, PTT Dan Masyarakat Kota Bengkulu

Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 1 Ayat (3) Bentuk Dan Kedaulatan, (Surabaya: Greisinda Press Surabaya, 2009), H.4

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Pasal 1 Ayat (1) Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

JURNAL

Anam, Choirul, M, "Surat Edaran Kapolri Tentang Ujaran Kebencian Dalam Rangka Hak Asasi Manusia", *Jurnal Keamanan Nasional* Vol.1 No.3 Tahun 2015

Harmonedi, "Pendelegasian Tugas Dan Wewenang Dalam Pendidikan Islam", *Jurnal Pendidikan Islam-Murabby,* Vol. 2 No.1 April 2019

Hasan, Nurhayati, Haji, La, "Efektifitas Izin Atasan Dalam Perceraian Aparatur Sipil Negara Diwilayah Hukum Pengadilan Agama Limboto", *Jurnal Ilmiah Al-Jauhari Studi Islam Dan Interdisipliner,* Vol. 3 No. 2 September 2018

M.Hadjon, Philipus, *"*Wewenang Pemerintahan", *Jurnal Pro Justitia* No.1 Fakultas Hukum Unair, Surabaya: 1998

Mahdi, Imam, "Kebijakan Kontroversial Kepala Daerah", *Jurnal Ilmiah Mizani* Vol 1 No.1, 2014

Oikurnia, Adler Ainer Zega, "Konsep Negara Hukum, Demokrasi Dan Konstitusi Perspektif HAM Di Indonesia", *Jurnal Lex Administratum,* Vol. III, No. 4, Juni 2015.

Setiadi, Wicipto,*"*Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakkan Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.6 No.4 Desember 2009

Syafrudin, Ateng, *"*Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Yang Bersih Dan Bertanggung Jawab*"*, *Jurnal Pro Justisia* Edisi IV, Bandung: Universitas Parahyangan, 2000.

INTERNET

Ditjenpp.Kemenkumham.Go.Id/File/Doc1944_Rumus%20norma%20dalam%20peraturan%20perundangundangan.Pdf

Http://Artonang.Blogspot.Co.Id/2015/01/Ilmuperundang-Undangan. Diakses Pada Tanggal 16 Mei 2020 , Pukul 08.14 WIB

Http://Peraturan.Go.Id/Welcome/Index/Prolegnaspengantarhtml Diakses Pada Tanggal 16 Mei 2020, Pukul 09.40 WIB

Http://Www.Hukumonline.Com/Berita/Baca/1t54b1f62361f81/Surat-Edaran-Kerikil-Dalam-Perundang-Undangan, Di Akses Pada Tanggal, 16 Mei 2020, Pukul 13:00 WIB

Hukumonline.Com/Lklinik/Ulasan/Lt5c2114701175b/Wajibkan-Cpns-Yang-Akan-Bercerai-Memperoleh-Izin-Atasan/

Kompas.Com, *"ASN Di Bengkulu Diberi Sanksi Berat Jika Bercerai Tanpa Mediasi Daripemerintah"*Https://Regional.Kompas.Com/Read/2019/11/24/15413661/Asn-Di-Bengkulu-Diberi-Sanksi-Berat-Jika-Bercerai-Tanpa-Mediasi-Pemerintah?Page=All. Diakses (Pada Tanggal 22 Juni 2010), Pukul 19:39.

Pedomanbengkulu.Com/2019/11/Pro-Dan-Kontra-Surat-Edaran-Larangan-Bercerai-Wali-Kota/, Diakses Pada (Tanggal 5 Juli 2020), Pukul 08:20 WIB

Rocky Marbun, "*Surat Edaran Kapolri : Serial Kegaduhan Hukum"*, Http://Forumduniahukumblogku.Wordpress.Com/2015/11/06/Surat-Edaran-Kapolri, Diakses Pada Tanggal 21 Mei 2020, Pukul 09:36 WIB.

Yuliandri, "Apakah Materi Muatan Perpu Sama Dengan Undang-Undang", Https://Www.Hukumonline.Com/Klinik/Detail/Ulasan/Lt5cad588c33712/Apakah-Materi-Muatan-Perppu-Sama-Dengan-Undang-Undang/ (Diakses Pada Tanggal 15 Januari 2020) Pukul 13:20

LAMPIRAN