

**PELAKSANAAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM  
PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH BERDASARKAN  
HAK INISIATIF PERSPEKTIF FIQH SIYASAH  
(Studi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bengkulu)**



**TESIS**

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mendapatkan Gelar  
Magister Hukum (M.H) Dalam Bidang Hukum Tata Negara**

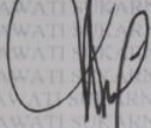
**OLEH**

**M. Irwan Pebrianto**  
**NIM. 2011760004**

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI (UIN) FATMAWATI SUKARNO  
BENGKULU 2022 M/ 1443 H**

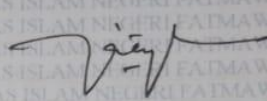
**PERSETUJUAN PEMBIMBING  
SETELAH UJIAN TESIS**

Pembimbing I



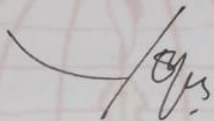
**Dr. H. John Kenedi, S.H., M.Hum**  
NIP. 19620503 198603 1 004

Pembimbing II



**Dr. Miti Yarmunida, M.Ag**  
NIP. 19770505 200710 2 002

Mengetahui,  
**Ketua Prodi Hukum Islam**



**Ismail Jalili, M.A., Ph.D**  
NIP. 19740618 200901 1 004

Nama : M. Irwan Pebrianto  
NIM : 2011760004  
Tanggal Lahir : 27 Februari 1993



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI FATMAWATI SUKARNO  
(UINFAS) BENGKULU  
PROGRAM PASCASARJANA

Jalan Raden Fatah Pagar Dewa Kota Bengkulu 38211  
Telepon (0736) 51276-51171-51172, Faksimili (0736) 51171-51172  
Website: www.uinfasbengkulu.ac.id

PENGESAHAN TIM PENGUJI  
UJIAN TESIS

Tesis yang berjudul ;  
"Pelaksanaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyusunan Peraturan  
Daerah Berdasarkan Hak Inisiatif Perspektif Fiqh Siyasah (Studi di Dewan  
Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bengkulu)"

Penulis  
M IRWAN PEBRIANTO  
NIM. 2011760004

Dipertahankan di depan Tim Penguji Ujian Tesis Program Pascasarjana (S2) Universitas  
Islam Negeri Fatmawati Sukarno (UINFAS) Bengkulu yang dilaksanakan pada hari Jumat  
tanggal 29 Juli 2022

NO	NAMA	TANGGAL	TANDA TANGAN
1	Dr. H. John Kenedi, S.H., M.Hum (Ketua)		1.
2	Dr. Miti Yarmunida, M.Ag (Sekretaris)	1/8 2022	2.
3	Dr. Supardi, M.Ag (Penguji I)		3.
4	Ismail Jailili, M.A., Ph.D (Penguji II)	1/8 2022	4.

Bengkulu, Agustus 2022



Zulkarnain Dali, M.Pd  
NIP. 196201011994031005

Direktur PPS UIN Fatmawati Sukarno Bengkulu

Prof. Dr. H. Rohimin, M.Ag  
NIP. 196405311991031001

## LEMBAR PERNYATAAN

Saya menyatakan dengan sesungguhnya bahwa Tesis yang saya susun sebagai syarat untuk memperoleh gelar Magister (M.H) dari Program Pascasarjana (S2) Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno Bengkulu seluruhnya merupakan karya saya sendiri.

Adapun bagian-bagian tertentu dalam penulisan Tesis yang saya kutip dan hasil karya orang lain telah dituliskan sumbernya secara jelas sesuai dengan norma, kaidah, dan etika penulisan ilmiah.

Apabila dikemudian hari ditemukan seluruh atau sebagian Tesis ini bukan hasil karya sendiri atau adanya plagiat dalam bagian-bagian tertentu, saya bersedia menerima sanksi pencabutan gelar akademik yang saya sandang dan sanksi-sanksi lainnya sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Bengkulu, Agustus 2022

  
METERAI  
TEMPEL  
B4AJX957073500  
an Pebrianto  
NIM. 2011760004

## SURAT KETERANGAN

Yang bertanda tangan di bawah Ini :

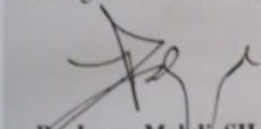
Nama : Dr. Imam Mahdi, SH, MH  
NIP. : 19650307 198903 1 005  
Jabatan : Wakil Direktur Program Pascasarjana UIN Fatmawati Sukarno Bengkulu

Telah dilakukan Verifikasi plagiasi melalui *Aplikasi Turnitin* Terhadap Tesis Mahasiswa di Bawah ini :

Nama : M. Irwan Pebrianto  
NIM : 2011760004  
Program Studi : HTN  
Judul Tesis : Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penyusunan Peraturan Daerah Berdasarkan Hak Inisiatif Perspektif Fiqih Siyasah (studi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Bengkulu Tengah dan Kota Bengkulu)

Yang bersangkutan dapat diterima dengan indikasi plagiasi sebesar 16 %. Demikian surat Keterangan ini dibuat dengan sebenarnya dan untuk dipergunakan sebagaimana mestinya, apabila terdapat kekeliruan dalam verifikasi ini maka akan dilakukan tinjau ulang kembali.

Mengetahui Ketua Verifikasi,

  
**Dr. Imam Mahdi, SH, MH**  
NIP. 19650307 198903 1 005

Bengkulu, Juli 2022

Verifikator,

  
Haryono, M. Pd

# MOTTO

إِنَّ مَعَ الْعُسْرِ يُسْرًا

- ❖ Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan (asy-insyirah: 6)
- ❖ Hidup
- ❖ Sabar bukan tentang berapa lama kau bisa menunggu. Melainkan tentang bagaimana perilakumu saat menunggu.

## PERSEMBAHAN

Sabar bukan tentang berapa lama kau bisa menunggu, melainkan tentang bagaimana perilakumu saat menunggu dan dengan izin Allah SWT, maka saya persembahkan skripsi ini kepada:

1. Orang Tua tercinta, Ibu Ermawati, Ibu Miscahyo dan Ayah Idrus tersayang yang telah membesarkan, mendidik, memotivasi, marah dan banyak yang lainnya yang tidak bisa saya ucapkan dengan kata-kata lagi. Terimakasih telah memberikan kesempatan untuk melanjutkan study saya sampai sarjana, dan terimakasih atas doa, pengorbanan dan dukungan yang telah kalian berikan kepada saya dan semoga kalian diberikan umur yang panjang oleh Allah SWT amin.
2. Untuk ayuk Siska Astari dan Wilda Handayani terimakasih telah memotivasi dan memberikan semangat yang takhenti-hentinya untuk masa depan dan cita-cita saya. dan untuk ponakan-ponakan tersayang doakan paman sukses dan bermanfaat bagi keluarga kita amin.
3. Untuk sanak keluarga yang jauh dan yang dekat terimakasih atas dukungan selama ini semoga kalian selalu tetap sehat.
4. Bapak Dr. H. John Kenedi, S.H., M.Hum. selaku pembimbing I, yang telah memberikan arahan dan nasehat yang diberikan di sela-sela kesibukan waktunya, sehingga dapat terselesaikannya penyusunan skripsi ini. Semoga kemudahan dan keberkahan selalu menyertai beliau dan keluarganya, amin.
5. Ibu Dr. Miti Yarmunida, M.Ag. selaku pembimbing II, yang penuh dengan kesabaran bersedia mengoreksi secara teliti tulisan ini, sehingga lebih layak dan berarti. Semoga kemudahan dan keberkahan selalu menyertai beliau dan keluarganya amin.
6. Untuk Pak Ade Kosasih dan Pask Imam Mahdi yang telah menjadi kakak dan orang tua saya di kampus yang mana telah memberikan motivasi, semangat, dan mengajak untuk perubahan atas sikap yang salah selama ini, sekali lagi terima kasih bapak, semoga bapak terus menjadi seorang pemimpin yang saya teladani amin. Serta Bang Ifansyah Putra, S.Sos, Bang Aziz, Ustat Badrun Tama, M.Si, Ibu Etry Mike, S.H., M.H. dan Staf serta Dosen Fakultas Syari'ah yang telah memberikan semangat atas Tesis ini dan semoga bapak terus menjadi Dosen idola bagi mahasiswa amin.

7. Bapak dan Ibu Dosen yang telah mendidik dan mengajar selama kuliah di Pascasarjana.
8. Bapak dan Ibu Staf Pascasarjana yang telah membantu saya dalam mengurus segala bentuk untuk Tesis ini.
9. Yopiana Mia Marcadella, S.H. terimakasih berkat semangat dukungan dan dampingannya saya dapat menyelesaikan tugas saya dengan maksimal.
10. Seluruh teman-teman seperjuangan di Prodi Hukum Tata Negara Pascasarjana angkatan 2021 semoga kita menjadi orang yang sukses kedepannya dan semoga tali silaturahmi tidak putus sampai di bangku kuliah saja tetapi terus sampai kapanpun.
11. Semua pihak yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu yang telah memberikan dorongan dan bantuan dalam menyelesaikan tesis ini.



## **LEMBAR PERNYATAAN**

Saya menyatakan dengan sesungguhnya bahwa Tesis yang saya susun sebagai syarat untuk memperoleh gelar Magister (M.H) dari Program Pascasarjana (S2) Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno Bengkulu seluruhnya merupakan karya saya sendiri.

Adapun bagian-bagian tertentu dalam penulisan Tesis yang saya kutip dan hasil karya orang lain telah dituliskan sumbernya secara jelas sesuai dengan norma, kaidah, dan etika penulisan ilmiah.

Apabila dikemudian hari ditemukan seluruh atau sebagian Tesis ini bukan hasil karya sendiri atau adanya plagiat dalam bagian-bagian tertentu, saya bersedia menerima sanksi pencabutan gelar akademik yang saya sandang dan sanksi-sanksi lainnya sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Bengkulu, Agustus 2022

M. Irwan Pebrianto  
NIM. 2011760004

## ABSTRAK

### PELAKSANAAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH BERDASARKAN HAK INISIATIF PERSPEKTIF FIQH SIYASAH (Studi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bengkulu)

Penulis:

**M. Irwan Pebrianto**  
**NIM. 2011760004**

Pembimbing:

1. Dr. H. John Kenedi, SH, M.Hum
2. Dr. Miti Yarmunida, M.Ag

Rumusan penelitian ini adalah : 1. Bagaimana Pelaksanaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bengkulu Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Berdasarkan Hak Inisiatif DPRD?, 2. Bagaimana kajian Fiqh Siyasah terhadap Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bengkulu Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Berdasarkan Hak Inisiatif DPRD? Jenis penelitian adalah penelitian lapangan (*field research*). Pengumpulan data menggunakan teknik Wawancara dan Dokumentasi. Penelitian ini menyimpulkan bahwa : 1) Peran DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah Kota Bengkulu masih sejalan dengan Undang-Undang No 12 tahun 2011 tentang Tata Urutan Perundang-undangan, hal ini dapat dilihat dari kesesuaian dengan pasal-pasal yang terdapat dalam undang-undang tersebut, Faktor-faktor pengahambat datang dari internal dan eksternal. Faktor Internal diantaranya, konflik kepentingan antara anggota panitia khusus dan usulan ide tiap anggota panitia khusus sering berbeda. Sementara faktor Eksternal yaitu, kepentingan dari Stake Halder yang berbenturan dengan Perda dan ketidakhadiran Stake Halder dalam rapat pembahasan Raperda. Kemudian ada juga faktor pendukung seperti, tenaga ahli yang menguasai tentang usulan Raperda tersebut dan adanya studi kedaerah yang telah menerapkan Raperda yang sama. 2) Terkait Pelaksanaan DPRD dalam pembentukan peraturan daerah berdasarkan usul inisiatif dalam prespektif fiqh siyasah, meskipun DPRD mempunyai fungsi legislasi, namun kekuasaannya berbeda dengan dalam ketatanganan Islam. Jika kita melihat fungsi legislasi DPRD hanya sebatas terkait dengan kedaerahan, itu pun fungsi yang dimilikinya tidak secara utuh hanya dapat dan ikut dalam membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah. Hal ini tentu berbeda dengan kewenangan Ahlu halli wal Aqdi yang mempunyai kekuasaan yang sangat luas mencakup segala bidang permasalahan yang tidak terdapat pengaturannya dalam Al-Qur'an dan Sunnah

Kata Kunci : Hak Inisiatif, Fiqh Siyasah, DPRD,

## **ABSTRACT**

### **ROLE OF REGIONAL PEOPLE'S REPRESENTATIVE REGIONAL REGULATIONS BASED ON THE INITIATIVE RIGHTS OF THE FIQH SIYASAH PERSPECTIVE (Study at the Central Bengkulu Regional House of Representatives and Bengkulu City)**

Writer:

**M. Irwan Pebrianto**  
**NIM. 2011760004**

Supervisor:

1. Dr. H. John Kenedi, SH, M. Hum
2. Dr. Miti Yarmunida, M. Ag

The formulations of this research are: 1. What is the role of the Regional People's Representative Council of Central Bengkulu and Bengkulu City in the Preparation of Regional Regulations Based on the Initiative Rights of the DPRD? DPRD Initiative Rights? The type of research is field research (field research). Collecting data using Interview and Documentation techniques. This study concludes that: 1) The role of DPRD in the formation of Regional Regulations for the City of Bengkulu and Central Bengkulu, is still in line with Law No. 12 of 2011 concerning the Order of Legislation, this can be seen from the conformity with the articles contained in the law. the law, the inhibiting factors come from internal and external. Internal factors include conflicts of interest between members of the special committee and the ideas proposed by each member of the special committee are often different. Meanwhile, external factors are the interests of Stake Halder which clash with the Regional Regulation and the absence of Stake Halder in the Raperda discussion meeting. Then there are also supporting factors, such as experts who master the proposed Raperda and the existence of regional studies that have implemented the same Raperda. 2) Regarding the role of DPRD in the formation of regional regulations based on proposed initiatives in the perspective of fiqh siyasah, although DPRD has a legislative function, its powers are different from those in the Islamic administration. If we look at the legislative function of the DPRD only in relation to regionalism, even then the function it has is not fully capable of only being able and participating in discussing draft laws relating to the region. This is certainly different from the authority of Ahlu halli wal Aqdi which has a very broad power covering all areas of problems that are not regulated in the Qur'an and Sunnah.

Keywords: Initiative Rights, Fiqh Siyasah, DPRD.

نبذة مختصرة  
دور مجلس ممثلي السكان الإقليميين في  
وضع اللوائح الإقليمية على أساس  
حقوق منظور فقه السياسة  
(الدراسة في مجلس النواب الإقليمي في وسط بنجكولو ومدينة بنجكولو)

تمت صياغة هذا البحث على النحو التالي: كيف هو دور مجلس ممثلي الشعب الإقليمي في بنجكولو تنجا ومدينة بنجكولو في إعداد اللوائح الإقليمية القائمة على حقوق المبادرة؟ نوع البحث هو بحث ميداني (بحث ميداني). جمع البيانات باستخدام تقنيات المقابلة والتوثيق. خلصت هذه الدراسة إلى أن: الدور في تشكيل اللوائح الإقليمية لمدينة بيجكولو ووسط بنجكولو ، لا يزال يتماشى مع القانون رقم العام بشأن الأمر التشريعي ، ويمكن ملاحظة ذلك من خلال التوافق مع المواد الواردة في القانون ، العوامل - العوامل المثبطة تأتي من الداخل والخارج. تشمل العوامل الداخلية تضارب المصالح بين أعضاء اللجنة الخاصة والأفكار التي يقترحها كل عضو في اللجنة الخاصة غالبًا ما تكون مختلفة. بينما العوامل الخارجية وهي مصالح من يتعارض مع اللوائح الإقليمية والغياب عن اجتماع المناقشة ، ثم هناك عوامل داعمة مثل الخبراء الذين يتحكمون في الاقتراح ووجود دراسات إقليمية نفذت ذلك. وبخصوص دورها في تشكيل اللوائح الإقليمية على أساس المبادرة المقترحة من منظور السياسة الفقهية ، وإن كانت لها وظيفة تشريعية ، إلا أن سلطتها تختلف عن تلك الموجودة في الإدارة الإسلامية. إذا نظرنا إلى الوظيفة التشريعية لجمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية فيما يتعلق بالإقليمية فقط ، فحتى في هذه الحالة ، فإن الوظيفة التي تتمتع بها ليست قادرة بشكل كامل على أن تكون قادرة فقط على مناقشة مشاريع القوانين المتعلقة بالمنطقة والمشاركة فيها. وهذا بالطبع يختلف عن سلطة أهل الهلي والأقد التي تتمتع بصلاحيات واسعة جدًا تغطي جميع مجالات المشاكل التي لم ينظمها القرآن والسنة.

كلمات مفتاحية: حقوق المبادرة ، فقه السياسة ، دائرة الديمقراطية الشعبية

## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur kepada Allah SWT atas segala nikmat dan karunianya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “PERAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH BERDASARKAN HAK INISIATIF PERSPEKTIF SIYASAH DUSTURIAH (Studi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Bengkulu)”

Shalawat dan salam untuk Nabi Muhammad SAW, yang berjuang untuk menyampaikan ajaran Islam, sehingga umat Islam mendapatkan petunjuk ke jalan yang lurus di dunia maupun akhirat.

Penyusunan proposal tesis ini bertujuan memenuhi salah satu syarat untuk penulisan tesis pada Program Studi Hukum Tata Negara (HTN) Pascasarjana Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno Bengkulu. Dalam proses penyusunan tesis ini, penulis mendapat bantuan dari berbagai pihak. Dengan demikian penulis ingin mengucapkan rasa terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. H. Zulkarnain Dali, M.Pd, Rektor Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno Bengkulu.
2. Prof. Dr. H. Rohimin, M.Ag, Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno Bengkulu.
3. Dr. Ismail Jalili, Ph.D., M.A, Ketua Program Studi Hukum Tata Negara Pascasarjana Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno Bengkulu.
4. Dr. H. John Kenedi, S.H., M.Hum. Selaku Pembimbing I yang telah banyak membimbing, mengarahkan dan meluangkan waktu serta pikiran guna membimbing penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
5. Dr. Miti Yarmunida, M.Ag. Selaku Pembimbing I yang telah banyak membimbing, mengarahkan dan meluangkan waktu serta pikiran guna membimbing penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
6. Untuk orang tua terimakasih berkat doa, ridho, dan perjuangannya saya dapat menyelesaikan hak dan kewajiban saya.
7. Yopiana Mia Marcadella, S.H. terimakasih berkat semangat dukungan dan dampingannya saya dapat menyelesaikan tugas saya dengan maksimal.
8. Seluruh teman-teman seperjuangan di Prodi Hukum Tata Negara Pascasarjana angkatan 2021 semoga kita menjadi orang yang sukses kedepannya dan semoga tali silaturahmi tidak putus sampai di bangku kuliah saja tetapi terus sampai kapanpun.

9. Semua pihak yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu yang telah memberikan dorongan dan bantuan dalam menyelesaikan tesis ini.

Dalam penyusunan tesis ini penulis menyadari akan banyak kelemahan dan kekurangan dari berbagai sisi. Oleh karena itu, penulis mengharapkan kritik dan saran yang sifatnya membangun demi kesempurnaan tesis ini ke depannya.

Bengkulu, Agustus 2022

M. Irwan Pebrianto  
NIM. 2011760004

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	<b>i</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING</b> .....	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	<b>iii</b>
<b>HALAMAN MOTTO</b> .....	<b>iv</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN</b> .....	<b>v</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN</b> .....	<b>vi</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>vii</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>ix</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>x</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	<b>xi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah.....	8
C. Rumusan Masalah.....	9
D. Tujuan Penelitian .....	9
E. Kegunaan Penelitian .....	9
F. Penelitian Terdahulu .....	10
G. Sistematika Penulisan .....	13
<b>BAB II KAJIAN TEORI</b>	
A. Teori Demokrasi .....	15
B. Teori Perwakilan.....	20
C. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	29
D. Teori Pembagian Kekuasaan ( <i>Trias Politica</i> ).....	33
E. Teori Fiqh Siyasah .....	53
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
A. Jenis dan Pendekatan Penelitian .....	79
B. Waktu dan Lokasi Penelitian .....	80
C. Informan Penelitian.....	81
D. Sumber Data dan Teknik Pengumpulan Data.....	81
E. Teknik Analisis Data.....	84

#### **BAB IV PEMBAHASAN**

A. Profil Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bengkulu.....	85
B. Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bengkulu Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Berdasarkan Hak Inisiatif DPRD .....	87
C. Kajian Fiqh Siyasah terhadap Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bengkulu Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Berdasarkan Hak Inisiatif DPRD .....	110

#### **BAB IV PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	120
B. Saran .....	121

#### **DAFTAR PUSTAKA**



## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1.....	5
Tabel 4.1.....	104

## TABEL GAMBAR

Gambar 1.1 .....	127
------------------	-----

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Negara yang merdeka dan berdaulat dibentuk dengan satu misi yang sama, yaitu membangun kehidupan bersama yang lebih sejahtera. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa tujuan pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah melindungi warga dan wilayah negara, serta memajukan kesejahteraan umum.<sup>1</sup> Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, hal ini terlihat dari pemberian kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk membentuk peraturan daerah yang dilaksanakan oleh Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau dengan kata lain, daerah diberikan keleluasaan untuk mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menjelaskan bahwa yang berhak menetapkan Perda adalah Pemerintahan Daerah.

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.<sup>2</sup>

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki beberapa fungsi yaitu fungsi pembentukan peraturan daerah, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran. Dalam melaksanakan fungsi tersebut, DPRD mempunyai hak dan kewajiban sesuai dengan rumusan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Esensi hak dan

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta: PT. Buana Ilmu Populer, 1999, h 86

<sup>2</sup> Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

kewajiban tersebut ialah supaya dapat mengemban tugasnya sebagai wakil rakyat, penyandang pikiran dan aspirasi rakyat yang diwakilinya.<sup>3</sup>

DPRD sebagai badan perwakilan rakyat yang memiliki fungsi legislasi harus mampu menggali serta menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang ada di daerah untuk kemudian dituangkan ke dalam perda yang memiliki kekuatan hukum memaksa sehingga dapat dilaksanakan secara efektif. Berperan aktif dalam proses pembentukan perda serta dituntut untuk menghasilkan suatu perda yang mampu mendukung penyelenggaraan otonomi daerah serta pembangunan di daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Dalam menjalankan fungsinya, Pasal 154 ayat (1) huruf a, b dan c Undang-Undang 09 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah bahwa:

- (1) DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang:
  - a. membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/wali kota;
  - b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/wali kota;
  - c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan APBD kabupaten/kota;<sup>4</sup>

Serta hak Dewan Perwakilan Daerah diatur masih menggunakan Undang-Undang lama berdasarkan Pasal 159 ayat (1) Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berbunyi:

- (1) DPRD kabupaten/kota mempunyai hak:
  - a. Interpelasi;
  - b. Angket; dan
  - c. menyatakan pendapat.<sup>5</sup>

Sedangkan Pasal 160 Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berbunyi:

Anggota DPRD kabupaten/kota mempunyai hak:

---

<sup>3</sup> Nanik Pujiastuti, *Peranan DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Timur*, Dedikasi: Jurnal Ilmu Politik, Volume 20 No. 1, Mei 2019

<sup>4</sup> Pasal 154 ayat (1) huruf a, b dan c Undang-Undang 09 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>5</sup> Pasal 159 ayat (1) Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

- a. mengajukan rancangan Perda kabupaten/kota;
- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan pendapat;
- d. memilih dan dipilih;
- e. membela diri;
- f. imunitas;
- g. mengikuti orientasi dan pendalaman tugas;
- h. protokoler; dan
- i. keuangan dan administratif.<sup>6</sup>

Berdasarkan Undang-Undang di atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dituntut untuk memiliki kualitas yang sebanding dengan beban tugasnya sehingga dapat menghasilkan kinerjanya sesuai semangat otonomi daerah. Kaho menjelaskan, untuk merealisasikan fungsinya dengan baik dan berkualitas, maka pendidikan dan pengalaman anggota DPRD sangat diperlukan.<sup>7</sup>

Berkaitan dengan kewenangan membentuk Peraturan Daerah oleh anggota DPRD telah dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 149 ayat (1) huruf a dan Pasal 150 menjelaskan bahwa

“DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Peraturan daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama”.

Selanjutnya dipertegas lagi dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD bahwa:

“DPRD Provinsi mempunyai tugas dan wewenang membentuk peraturan daerah provinsi bersama Gubernur, membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh Gubernur. Sedangkan kewenangan DPRD Kabupaten atau Kota ditegaskan dalam Pasal 344 ditentukan DPRD Kabupaten atau Kota mempunyai tugas dan wewenang membentuk peraturan daerah kabupaten atau kota bersama Bupati atau Walikota, membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran dan belanja Daerah Kabupaten atau Kota yang diajukan oleh Bupati atau Walikota.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Pasal 160 Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>7</sup> Kaho, Josef Riwu, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, cetakan ke VII*, Jakarta: PT. Raju Grafinda Persada, Jakarta, 2003, h 71

<sup>8</sup> Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, telah menjadikan dasar yang sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena hal itu akan menunjukkan: Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama bila diperintahkan peraturan tingkat lebih tinggi atau sederajat, keharusan mengikuti tata cara tertentu, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Dalam penelitian ini penulis mengambil penelitian tentang Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Berdasarkan Hak Inisiatif Perspektif Fiqh Siyasah (Studi Di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bengkulu) Berikut data Peraturan Daerah berdasarkan usul inisiatif yang telah diundangkan:

Tabel 1.1

No	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Jumlah Perda	Keterangan
1	DPRD Kota Bengkulu	50 Perda	50 Perda Inisiatif Pemda, 8 Inisiatif DPRD Kota Bengkulu

Sumber: Tim Prolegda DPRD dan Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum

Berdasarkan Perda di atas yang bersumber dari Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum serta Tim Prolegda DPRD, bahwa fungsi legislasi DPRD di Kota Bengkulu berjalan kurang maksimal. Indikasi tidak maksimalnya fungsi DPRD dapat dilihat dari segi kuantitas dan kualitas produk hukum yang

dihasilkan pemerintahan daerah. Selain itu, kurangnya inisiatif anggota DPRD dalam mengajukan rancangan Peraturan Daerah ini dikarenakan banyak dari anggota DPRD yang melaksanakan pekerjaan lain, sedangkan dalam inisiatif peraturan daerah DPRD hanya menerima atas usulan dari pemerintahan daerah dan ikut mengesahkan. Sehingga fungsi legislasi anggot DPRD tidak memuaskan publik.

Berdasarkan hasil wawancara dengan masyarakat bahwa masyarakat membutuhkan peraturan daerah yang dapat mensejahterakan rakyat diantaranya, pertama masyarakat Kota Bengkulu yang membutuhkan perhatian dari pemerintah mengenai kesejahteraan masyarakat, harga karet yang naik dan akses jalan yang bagus, kedua masyarakat kota Bengkulu yang membutuhkan adanya peraturan daerah untuk mengatasi permasalahan banjir, penanganan sampah dan fasilitas umum yang memadai.

Dengan adanya kebutuhan masyarakat tersebut seharusnya anggota DPRD dapat memahami tentang kebutuhan masyarakat, hal ini dikarenakan anggota DPRD adalah perwakilan rakyat yang ada di parlemen sehingga dapat menyampaikan dan memperjuangkan hak-hak dari masyarakat itu sendiri.

Kemudian permasalahan selanjutnya ialah Peraturan Daerah banyak yang berasal dari inisiatif pemerintah daerah (eksekutif). Keadaan ini, memberikan dampak bahwa keberadaan anggota DPRD sangatlah kurang maksimal fungsi dan wewenangnya. Indikasi tidak maksimalnya fungsi anggota legislasi DPRD dapat dilihat dari kuantitas maupun kualitas produk hukum yang dihasilkan oleh pemerintah daerah. Dari segi kuantitas, belum banyak perda baru yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat yang dihasilkan pemerintah daerah. Kepala Daerah dan DPRD masih berputar pada perda-perda lama yang perlu

direvisi dan disesuaikan dengan kondisi sekarang, tapi mandul dalam memproduksi produk hukum yang baru, fenomena di atas memberikan gambaran bahwa kompetensi anggota dewan dibidang Legal Drafting dan perundangan lemah.

Menyoroti peranan anggota DPRD di Kota Bengkulu terlihat masih minim jumlah Inisiatif Perda yang dihasilkan, maupun kadar mutunya yang mampu mengartikulasikan segala kebutuhan dan kepentingan rakyat serta menentukan cara yang lebih tepat dan efisien untuk mempertimbangkan dan menilai berbagai kepentingan rakyat dalam menetapkan kebijaksanaan daerah berdasarkan urutan prioritas dan kebutuhan masyarakat. Hal tersebut sangat disayangkan, seharusnya anggota DPRD dapat menghasilkan Perda yang baik untuk dijadikan pedoman bagi pemerintah daerah terkait pengelolaan pemerintahan, pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan.

Wacana *fiqh siyasah* mengenai istilah kekuasaan legislatif yaitu *as-shultah at-tasyri'iyah* yang digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, dan lembaga eksekutif (*as-shultah at-tanfidhiyah*), dan kekuasaan yudikatif (*as-shultah al-qadhaiyah*). Dalam konteks ini, kekuasaan legislatif (*as-shultah at-tasyri'iyah*) 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 syari'at Islam. Dengan demikian unsur-unsur legislasi dalam Islam meliputi: pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam, masyarakat Islam yang akan



melaksanakannya, isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar shari'at Islam.<sup>9</sup>

Dalam hal, pembahasan mengenai sistem pemerintahan islam sebagaimana telah dipaparkan diatas, maka hubungannya dengan penggunaan hak inisiatif yang menjadi tema penelitian dalam tesis penulis belum begitu terlihat. Namun, secara tidak langsung jika ditelaah secara seksama, DPRD di Kota Bengkulu secara fungsional dapat disebut sebagai *as-shultah at-tasyri'iyah*. Dalam realitas sejarah, kekuasaan legislatif ini dilaksanakan oleh lembaga *Ahlu Halli wal Aqdi*, kemudian dalam masa modern sekarang lembaga ini biasanya mengambil bentuk sebagai majelis syura (parlemen). Tinjauan fiqh siyasah terhadap penggunaan hak inisiatif anggota DPRD di Kota Bengkulu dalam membentuk Perda perlu dilakukan kajian ilmiah lagi secara komprehensif dan terstruktur. Atas dasar permasalahan yang telah dipaparkan di atas, penulis tertarik untuk meneliti permasalahan tersebut dan menuangkannya ke dalam tesis dengan judul **“PELAKSANAAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH BERDASARKAN HAK INISIATIF PERSPEKTIF FIQH SIYASAH (Studi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bengkulu).”**

## **B. Identifikasi Masalah**

Dari latar belakang di atas, maka dapat diidentifikasi beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Kurangnya usul inisiatif dari anggota DPRD terhadap pembuatan Peraturan Daerah
2. Kurangya memahami hak legislasi oleh anggota DPRD

---

<sup>9</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam Cet-2*, Jakarta:Kencana, 2016, h 187-188

3. Produk hukum yang dihasilkan kurang menampung aspirasi dari masyarakat
4. Peraturan Daerah banyak berasal dari Pemerintahan Daerah
5. Kurangnya fungsi dan wewenang anggota DPRD
6. Belum banyak Peraturan Daerah baru yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat yang dihasilkan

### **C. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Pelaksanaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bengkulu Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Berdasarkan Hak Inisiatif DPRD?
2. Bagaimana kajian Fiqh Siyasah terhadap Pelaksanaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bengkulu Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Berdasarkan Hak Inisiatif DPRD?

### **D. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini diantaranya:

1. Untuk menganalisis Pelaksanaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bengkulu Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Berdasarkan Hak Inisiatif DPRD.
2. Untuk menganalisis kajian Fiqh Siyasah terhadap Pelaksanaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bengkulu Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Berdasarkan Hak Inisiatif DPRD.

### **E. Kegunaan Penelitian**

1. Kegunaan Teoritis
  - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dan sumbangan pemikiran dalam pengembangan Ilmu Hukum Tata Negara (siyasah) yang berkaitan dengan hak inisiatif dewan perwakilan rakyat daerah dalam penyusunan peraturan daerah menurut Fiqh Siyasah.

- b. Sarana dan acuan untuk menambah pengetahuan ilmu bagi penulis sendiri terkhususnya dibidang hukum tata negara.
- c. Untuk menambah pengetahuan dan penunjang pengembangan ilmu bagi seluruh mahasiswa Pascasarjana terkhususnya prodi hukum tata negara.

## 2. Kegunaan Praktis

- a. Memberikan informasi kepada masyarakat dan kalangan akademisi khususnya mahasiswa Pascasarjana mengenai hak inisiatif dewan perwakilan rakyat daerah dalam penyusunan peraturan daerah menurut fiqh siyasah.
- b. Menjadi salah satu referensi bagi pemerintah Indonesia dalam menetapkan kebijakan tentang hal-hal yang berkaitan dengan hak inisiatif dewan perwakilan rakyat daerah dalam penyusunan peraturan daerah menurut fiqh siyasah

## **F. Penelitian Terdahulu**

Berdasarkan sudut pandang penulisan tesis serta untuk menghindari kesamaan dengan penyusun sebelumnya, maka dari itu penyusun melakukan penelusuran terhadap peneliti-penelitian yang telah ada sebelumnya yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan oleh penyusun terhadap tema tesis yang setara.

Pertama Tesis Marianus Watungadha Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta 2015, dengan Pelaksanaan Hak Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Kabupaten Ngada Pada Tahun 2009-2014, skripsi ini membahas tentang Permasalahan hukumnya adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngada dalam menjalankan fungsil legislasinya khususnya

membentuk peraturan daerah inisiatif tidak optimal. Tujuan penulisan ini adalah untuk mengetahui pelaksanaan hak inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Ngada Tahun 2009-2014, Kendala-kendala yang dihadapi dan konsep ideal bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngada dalam pembentukan peraturan daerah.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yaitu berfokus pada norma hukum positif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan history dan pendekatan perbandingan hukum. Pelaksanaan hak inisiatif oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngada tahun 2009-2014 secara kuantitas belum optimal karena dari 49 peraturan daerah pada periode 2009-2014, hanya lima peraturan daerah inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kendala yang dihadapi adalah kemampuan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pola pikir, pengalaman, kurang menguasai data dan informasi, kurangnya partisipasi masyarakat. Konsep ideal bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngada dalam pembentukan peraturan daerah adalah peningkatan Sumber Daya Manusia, pendidikan politik, partisipasi masyarakat secara aktif. Perbedaannya adalah semua penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti terdahulu adalah membahas tentang tugas dan wewenang DPRD dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda, sedangkan Penelitian yang akan penulis lakukan adalah Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Berdasarkan Hak Inisiatif DPRD.

Kedua Jurnal Berny R. Mambu dengan judul Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah, jurnal ini membahas tentang bagaimana hubungan kedudukan, tugas dan wewenang DPRD

dan kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah berdasarkan undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, sedangkan Penelitian yang akan penulis lakukan adalah Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Berdasarkan Hak Inisiatif DPRD.

Ketiga Tesis Muntoh A Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta 2006 dengan judul Pelaksanaan Hak Inisiatif DPRD (Studi Perbandingan Hak Inisiatif di DPRD Kabupaten Pematang dan Kota Pekanbaru), tesis ini membahas tentang Penelitian ini mengkaji Pelaksanaan Hak Inisiatif DPRD, dalam studi perbandingan Pelaksanaan hak inisiatif di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten Pematang dan Dewan Perwakilan Daerah Kota Pekanbaru mengacu pada Undang-Undang No. 22 tahun 1999 yang diperbaharui dengan undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun masalah yang menjadi sasaran dan atau tujuan Penelitian meliputi pertama, belum maksimalnya atau jarangya Hak Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/ Kota digunakan atau dilaksanakan dalam pembuatan Rancangan Peraturan daerah (Raperda), padahal mekanisme pelaksanaan hak inisiatif DPRD kabupaten/ Kota secara jelas dan legal sudah diatur dalam Undang-undang. Kedua untuk mengetahui faktor atau kendala yang mempengaruhi Pelaksanaan Hak Inisiatif oleh anggota DPRD Kabupaten/ Kota yang terjadi selama ini, perbedaannya penelitian yang akan penulis lakukan adalah Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Berdasarkan Hak Inisiatif DPRD.

## **G. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan dalam penyusunan tesis ini penulis akan menguraikan secara umum setiap bab yang meliputi beberapa sub bab yaitu sebagai berikut:

**BAB I.** Pendahuluan yang terdiri dari Latar Belakang, Rumusan Masalah, Batasan Masalah, Tujuan Penelitian, dan Kegunaan Penelitian, Penelitian Terdahulu, Landasan Teori, Metode Penelitian dan Sistematika Penelitian. Hal ini merupakan dasar untuk menyusun bab-bab berikutnya, agar yang satu dengan yang lain saling terkait dan sistematis.

**BAB II.** BAB ini mencakup Teori Kewenangan, Terori Pembagian Kekuasaan (*Trias Politica*), Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Teori Fiqh Siyasah.

**BAB III.** BAB ini mencangkup Metode Penelitian dan Sistematika Penelitian.

**BAB IV.** BAB ini membahas tentang inti dari pembahasan, dan hasil dari penelitian. Penulis akan menguraikan secara sistematis tentang kewenangan dewan perwakilan rakyat daerah dalam penyusunan peraturan daerah menurut siyasah dusturiyah.

**BAB V Penutup.** Dalam BAB ini penulis membuat Simpulan dan Saran.

## BAB II

### KAJIAN TEORI

#### A. Teori Demokrasi

Demokrasi berasal dari kata "*demos*", yang artinya rakyat dan "*cratien*" yang artinya memerintah. Jadi, sistem pemerintahan yang demokratis adalah sistem yang meletakkan kedaulatan dan kekuasaan berada di tangan rakyat. Demokrasi merupakan asas yang dipergunakan dalam kehidupan ketatanegaraan yang berasal dari zaman Yunani, yang pengertiannya banyak dibahas di dalam kalangan ilmu politik dan kenegaraan serta di dalam kalangan politik praktis.<sup>10</sup>

Pernyataan tersebut menurut Bonger, tidak tepat, sebab demokrasi pernah juga terdapat di luar lapangan ketatanegaraan mendahului demokrasi sebagai bentuk ketatanegaraan dan sampai saat ini masih ada yaitu dalam dunia organisasi yang merdeka, dengan kata lain demokrasi adalah suatu bentuk pimpinan kolektivitas yang berpemerintahan sendiri, dalam hal mana sebagian anggota-anggotanya turut ambil bagian dalam pemerintahan, sehingga jika demokrasi dikaitkan pemahamannya dengan kedaulatan rakyat, maka sistem pemerintahan harus dilakukan oleh rakyat, dari rakyat untuk rakyat. Hal ini senada dengan pendapat Hans Kelsen dalam buku Ade Kosasih yang menyatakan bahwa demokrasi itu adalah pemerintahan oleh rakyat untuk rakyat.<sup>11</sup>

Menurut A. Ridwan Halim, teori demokrasi ini mengajarkan bahwa:<sup>12</sup>

1. Yang berdaulat atau yang memegang kekuasaan tertinggi di dalam negara bukan lagi raja seperti yang diajarkan oleh teori kedaulatan raja, melainkan rakyat dari negara yang bersangkutan.

---

<sup>10</sup> Ade Kosasih, Imam Mahdi, *Hubungan Kewengan Antara DPD dan DPRD Dalam Sistem Parlemen Bikameral*, Bengkulu: Vanda, 2016, h 14

<sup>11</sup> Ade Kosasih, Imam Mahdi, *Hubungan Kewengan...*, h 14

<sup>12</sup> Ade Kosasih, Imam Mahdi, *Hubungan Kewengan...*, h 15

2. Kedaulatan rakyat tersebut lahir dari adanya perjanjian antara rakyat dengan rakyat atau antarwarga masyarakat, yang telah saling berjanji untuk bersama-sama membangun negara.
3. Adapun yang menjadi hukum dalam negara ialah hukum yang harus berasaskan demokrasi, yang harus diterapkan secara langsung dan mutlak.
4. Sedangkan keputusan rakyat tersebut berdasarkan "volonte generale " yaitu kehendak rakyat mayoritas yang penerapannya dipilih menurut suara terbanyak.
5. "*Volonte generale*" itu berlaku mutlak sebagai hukum yang mempunyai kekuatan mengikat atau daya paksa untuk ditaati semua orang, yang secara konsepsional dapat dianggap sebagai "jiwa undang-undang".
6. Dengan demikian pemerintah atau penguasa hanyalah orang yang diberi kekuasaan oleh rakyat untuk mengatur negara. Dengan demikian diharapkan tidak akan mungkin lagi penguasa dapat berkuasa secara otoriter dan absolut, mengingat segala hukum terletak pada kehendak rakyat banyak.

Menurut Henry B. Mayo dalam Miriam Budiardjo, menyatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan demokrasi tersebut harus didasari oleh nilai-nilai sebagai berikut:<sup>13</sup>

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan melembaga;
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah;
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur;
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minim;
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman;

---

<sup>13</sup> Ade Kosasih, Imam Mahdi, *Hubungan Kewengan...*, h 16



6. Menjamin tegaknya keadilan.

Nilai-nilai demokrasi tersebut perlu diselenggarakan oleh beberapa lembaga sebagai berikut:<sup>14</sup>

1. Pemerintahan yang bertanggungjawab;
2. Adanya dewan perwakilan rakyat;
3. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik;
4. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat; dan
5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Sedangkan menurut Robert A. Dahl dalam Taufiqurrohman ada enam lembaga yang melaksanakan nilai-nilai demokrasi tersebut yaitu:<sup>15</sup>

1. Para pejabat yang dipilih;
2. Pemilihan umum yang bebas, adil, dan berkala;
3. Kebebasan berpendapat;
4. Sumber informasi alternatif;
5. Otonomi asosional; dan
6. Hak kewarganegaraan yang inklusif.

Pada dasarnya teori "kedaulatan rakyat" berlaku untuk semua negara modern dewasa ini walaupun model demokrasinya tidak sama satu dengan yang lainnya. Adapun unsur-unsur demokrasi menurut Affan Gaffar dalam Juanda yaitu sebagai berikut:<sup>16</sup>

1. Penyelenggaraan kekuasaan dari rakyat;
2. Kekuasaan diselenggarakan dengan tanggung jawab;
3. Diwujudkan secara langsung ataupun tidak langsung;
4. Rotasi kekuasaan dari seseorang atau kelompok ke orang atau kelompok lainnya;

---

<sup>14</sup> Ade Kosasih, Imam Mahdi, *Hubungan Kewengan...*, h 16

<sup>15</sup> Ade Kosasih, Imam Mahdi, *Hubungan Kewengan...*, h 17

<sup>16</sup> Ade Kosasih, Imam Mahdi, *Hubungan Kewengan...*, h 17

5. Adanya proses Pemilu; dan
6. Adanya kebebasan sebagai HAM.

Sementara itu Sigmund Neumann dalam Juanda, membagi sistem demokrasi menjadi 6 (enam) unsur pokok yaitu:<sup>17</sup>

1. Kedaulatan nasional di tangan rakyat;
2. Memilih alternatif dengan bebas;
3. Kepemimpinan yang dipilih secara demokratis;
4. Rule of law;
5. Adanya partai-partai politik; dan
6. Kemajemukan.

Ditinjau dari syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintahan demokratis yang berdasarkan atas hukum (*rule of law*) ialah:<sup>18</sup>

1. Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi, selain menjamin hak-hak individu, harus menentukan juga cara prosedural untuk memperoleh perlindungan hak-hak yang dijamin;
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
3. Pemilihan umum yang bebas;
4. Kebebasan untuk menyatakan pendapat;
5. Kebebasan untuk berserikat / berorganisasi, dan beroposisi; dan
6. Pendidikan kewarganegaraan.

Sementara itu Austin Ranny dalam Miftah Thohah berpendapat bahwa syarat-syarat demokrasi adalah:

1. Kedaulatan rakyat (*popular sovereignty*);
2. Kesamaan politik (*political equality*);
3. Konsultasi atau dialog dengan rakyat (*popular consultation*);
4. Berdasarkan aturan suara mayoritas.

Secara rinci Amien Rais dalam Ismani, UP menawarkan kriteria demokrasi sebagai berikut:<sup>19</sup>

1. Partisipasi dalam pembuatan keputusan,
2. Persamaan di depan hukum,
3. Distribusi pendapatan secara adil,
4. Kesempatan pendidikan yang sama,
5. Empat macam kebebasan; meliputi kebebasan berbicara, pers, berkumpul, dan beragama,
6. Ketersediaan dan keterbukaan informasi,

---

<sup>17</sup> Ade Kosasih, Imam Mahdi, *Hubungan Kewengan...*, h 17

<sup>18</sup> Ade Kosasih, Imam Mahdi, *Hubungan Kewengan...*, h 18

<sup>19</sup> Ade Kosasih, Imam Mahdi, *Hubungan Kewengan...*, h 19

7. Mengindahkan fatsoen (tata krama),
8. Kebebasan Individu,
9. Semangat kerjasama, dan
10. Hak untuk protes.

Menurut Juanda yang menyimpulkan unsur dan syarat pokok demokrasi yaitu:<sup>20</sup>

1. Kedaulatan di tangan rakyat;
2. Adanya mekanisme Pemilu yang fair;
3. Adanya partai politik yang kompetitif;
4. Adanya rotasi kekuasaan yang teratur dan terbatas;
5. Adanya lembaga legislatif sebagai lembaga kontrol lembaga lain;
6. Adanya kebebasan warga negara dalam semua aspek kehidupan;
7. Berfungsinya lembaga penegak hukum yang netral dan non diskriminatif,
8. Berfungsinya pers sebagai kontrol negara;
9. Adanya ruang gerak masyarakat untuk mengontrol, lembaga negara; dan
10. Adanya pertanggungjawaban kepada rakyat.

Di Indonesia ketika era orde baru, demokrasi harus berhadap-hadapan dengan tekanan politik yang didominasi oleh pemerintah. Tatkala rezim orde baru mengalami kehancuran dan berakhir, sebuah semangat dan cita-cita demokrasi yang selama ini dipendam oleh rakyat Indonesia mulai tereksplorasi oleh kaum reformis yang dipelopori oleh mahasiswa. Perubahan struktural dan fundamental di segala bidang mulai ditata kembali. Demokrasi formal prosedural yang selama ini dilakukan tidak lagi relevan dengan tuntutan zaman, karena tidak memunculkan nilai-nilai substansial demokrasi ideal.<sup>21</sup>

Urgensi reformasi lembaga perwakilan sebagai manifestasi kedaulatan rakyat menuju demokratisasi adalah suatu keharusan. Salah satu upaya yang dilakukan adalah pembenahan lembaga perwakilan sebagai pintu utama masuknya aspirasi rakyat Indonesia. Sebagaimana syarat-syarat dan unsur-unsur demokrasi tersebut di atas harus tercermin dalam proses pembentukan

---

<sup>20</sup> Ade Kosasih, Imam Mahdi, *Hubungan Kewengan...*, h 19

<sup>21</sup> Ade Kosasih, Imam Mahdi, *Hubungan Kewengan...*, h 20

kebijakan yaitu peraturan perundang-undangan oleh legislatif sebagai lembaga perwakilan rakyat, dalam hal ini adalah DPRD.<sup>22</sup>

## B. Teori Perwakilan

Menurut Rousseau, Teori Perwakilan muncul karena asas demokrasi langsung tidak mungkin lagi dapat dijalankan, disebabkan bertambahnya penduduk, luasnya wilayah negara dan bertambah rumitnya urusan kenegaraan. Adanya penyerahan kekuasaan rakyat pada Caesar yang secara mutlak diletakkan dalam Lex Regia, dapat dianggap Caesar sebagai suatu perwakilan. Bila raja memerlukan segala sesuatu dari rakyat yang dikuasai oleh Lord maka Raja cukup memanggil para Lord itu, sehingga Lord merupakan wakil rakyatnya. Raja kemudian membentuk badan yang anggotanya terdiri dari para Lord dan pendeta yang berfungsi sebagai penasihat Raja. Badan inilah yang kemudian disebut curiaregis yang kemudian menjadi House of Lords. Kekuasaan House of Lords terhadap raja makin besar, mengakibatkan terjadi sengketa, dan yang menang *House of Lords*. Akan tetapi yang menjadi korban tetap rakyat dan golongan menengah, maka rakyat menyarankan, bahwa wakil rakyat golongan menengah harus dimintai pendapat jika *House of Lord* merundingkan anggaran belanja negara.<sup>23</sup>

Sebab mereka yang memikul beban itu, maka golongan rakyat menengah muncul pula sebagai wakil yang disebut *magnum consilium*, akhirnya menjadi apa yang dikenal *House of Commons*. *House of Lord* dan *House of Commons* ini disebut Parliament yang dianggap sebagai lembaga perwakilan modern yang pertama. Dengan demikian timbulnya konstruksi lembaga perwakilan

---

<sup>22</sup> Ade Kosasih, Imam Mahdi, *Hubungan Kewenangan...*, h 21

<sup>23</sup> I Bagus Suryawan, *Fungsi dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah Perspektif Ius Constituendum suatu sumbangan pemikiran mengenai model ideal pengaturan fungsi dan wewenang DPD secara konstitusional*, Yogyakarta:Publika Global Media, 2020, h 11

dikarenakan adanya pengaruh hukum perdata Romawi, adanya sistem feodal di abad pertengahan, dan situasi abad pertengahan itu sendiri.<sup>24</sup>

Menurut Gilbert Abcarian ada 4 tipe mengenai hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya yaitu:<sup>25</sup>

- a. Si wakil bertindak sebagai “wali” (*trustee*), Di sini si wakil bebas bertindak atau mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan yang diwakilinya.
- b. Si wakil bertindak sebagai “utusan” (*delegate*), Di sini si wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya, si wakil selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dan yang diwakilinya dalam melaksanakan tugasnya.
- c. Si wakil bertindak sebagai “*politico*”, Di sini si wakil kadang-kadang bertindak sebagai wali (*trustee*, dan ada kalanya bertindak sebagai utusan (*delegate*). Tindakannya tergantung dari *assue* (materi) yang dibahas.
- d. Si wakil bertindak sebagai “partisan”, Di sini si wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari Partai (Organisasi) si wakil. Setelah si wakil dipilih oleh pemilihnya (yang diwakilinya) maka lepaslah hubungannya dengan pemiliknya tersebut, dan mulailah hubungannya dengan partai (organisasi) yang mencalonkannya dalam pemilihan tersebut.

Perwakilan merupakan salah satu prinsip dasar dari demokrasi. Prinsip-prinsip dasar demokrasi sebagaimana dikemukakan oleh Couwenberg itu meliputi:<sup>26</sup>

- a. *Het beginsel van de politieke grondrechten*;
- b. *Het meerderheidsbeginsel*;
- c. *Het representatiebeginsel*;

---

<sup>24</sup> I Bagus Suryawan, *Fungsi dan Wewenang...*, h 11

<sup>25</sup> I Bagus Suryawan, *Fungsi dan Wewenang...*, h 12

<sup>26</sup> I Bagus Suryawan, *Fungsi dan Wewenang...*, h 12

d. *Het verantwoordingsbeginsel*;

e. *Het openbaarheidsbeginsel*.

Couwenberg mengasumsikan bahwa hal yang mungkin terjadi dalam suatu demokrasi adalah dilaksanakannya fungsi legislatif oleh parlemen yang dipilih oleh rakyat, demikian juga fungsi eksekutif dan yudikatif melalui pemilihan umum yang legitimate. Pada kondisi ini, Hans Kelsen menyatakan bahwa suatu pemerintahan adalah sebuah perwakilan karena sepanjang pejabat-pejabatnya dipilih oleh rakyat, maka pejabat tersebut bertanggung jawab penuh terhadap pemilihnya. Apabila pemerintah tidak bisa bertanggung jawab terhadap pemilihnya, maka hal ini tidak bisa disebut sebagai perwakilan yang sesungguhnya.<sup>27</sup>

Pada aspek lain, demokrasi diasumsikan secara substansial tidak hanya berlandaskan kepada konsep perwakilan secara kausal, tetapi juga harus diasumsikan dalam makna persamaan serta kebebasan. Perkembangan hak atas Persamaan di Eropa menurut Philipus M. Hadjon adalah sebagai berikut:<sup>28</sup>

Pada abad XVII mengedepan konsep '*equality before law*'. *Equality before law* pada awalnya hanya merupakan suatu konsep persamaan abstrak formal; dalam perkembangan kemudian (abad XX) meluas menjadi suatu konsep persamaan riil kemasyarakatan. Perkembangan konsep persamaan ini pun menandai munculnya konsep '*social rechtstaat*'. Konsep persamaan abad ini melarang diskriminasi atas dasar agama ataupun kebangsawanan. Pada abad XIX mengedepan konsep '*equal opportunity*' dan '*civil equality*'. Gerakan anti diskriminasi terutama diarahkan kepada anti diskriminasi berdasarkan ras, bahasa, etnis dan kebangsaan. Pada abad XX konsep '*equality before law*' yang abstrak formal berkembang menjadi riil kemasyarakatan. Gerakan anti diskriminasi terutama diarahkan kepada larangan diskriminasi berdasarkan sex, umur, intelektualitas dan kekayaan.

---

<sup>27</sup> I Bagus Suryawan, *Fungsi dan Wewenang...*, h 13

<sup>28</sup> I Bagus Suryawan, *Fungsi dan Wewenang...*, h 13

Lebih jauh dikemukakan pula oleh Philipus M. Hadjon bahwa ada tiga pemikir terkenal dari landasan kebebasan ini, yaitu:<sup>29</sup>

Tiga pemikir tentang kebebasan adalah Rousseau, Kant, Hegel. Rosseau mengetengahkan konsep kebebasan alamiah yang dibawa ke dalam hidup bermasyarakat melalui perjanjian kemasyarakatan. Dengan konsep ini, Rosseau mengetengahkan kebebasan dalam pengertian ‘*zefbepaling*’ atau ‘*zelwetgeving*’ (otonomi). Konsep ‘*zefbepaling*’ dikembangkan lebih lanjut oleh Kant, beliau mengetengahkan asas universal (*universali seringbeginsel*). Dengan asas ini maka terhadap setiap orang berlaku undang-undang yang sama dipandang sebagai suatu kewajiban. Asas ini disebut juga ‘*de algemene wetmatigheid*’. Konsep kebebasan dari Hegel menghendaki agar dilakukan juga suatu analisis berdasarkan kebutuhan-kebutuhan konkrit.

Berdasarkan atas landasan persamaan dan kebebasan ini gagasan tujuan minimum asas demokrasi di Eropa sebagai berikut:<sup>30</sup>

- a. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia;
- b. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih;
- c. Setiap orang berhak untuk memperjuangkan kekuasaan politik;
- d. Setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berkumpul dan berpendapat;
- e. Badan perwakilan rakyat berperan dalam pengambilan keputusan;
- f. Diakuinya asas mayoritas dalam pengambilan keputusan;
- g. Asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan
- h. Sifat keputusan yang terbuka;
- i. Hak kaum minoritas yang dihormati.

Dengan dikemukakan gagasan tujuan minimum asas demokrasi Barat ini, tidaklah berarti bahwa negara Indonesia menganut pola itu, tetapi bahwa landasan dari demokrasi Indonesia itu hendaknya berlandaskan kepada asas kebebasan dan persamaan. Tidak ada demokrasi tanpa diakuinya kedua asas ini, apapun tipe demokrasi yang dianut oleh suatu negara.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> I Bagus Suryawan, *Fungsi dan Wewenang...*, h 13

<sup>30</sup> I Bagus Suryawan, *Fungsi dan Wewenang...*, h14

<sup>31</sup> I Bagus Suryawan, *Fungsi dan Wewenang...*, h 14

Kedudukan rakyat dalam perwakilan dalam konteks gagasan kebebasan dan persamaan dalam demokrasi, menurut Boedisoesetyo adalah sebagai berikut:<sup>32</sup>

Bahwa yang dimaksudkan dengan rakyat itu adalah pengertian abstrak, yang menunjuk kepada rakyat sebagai suatu keseluruhan, suatu keutuhan tanpa memperhitungkan kepribadian dari perseorangan yang merupakan isi keutuhan itu, sebab apabila diperhitungkan kepribadian perseorangan, isinya maka nyatalah bahwa rakyat Indonesia hari ini bukan rakyat Indonesia kemarin dan bukan rakyat Indonesia besok, karena di dalamnya setiap detik telah silih berganti orang-orangnya, disebabkan kematian dan kelahiran. Maka rakyat Indonesia adalah tetap rakyat Indonesia sekalipun sudah berlainlah orang-orangnya yang bersama-sama mewujudkan rakyat Indonesia. Tiadanya kejumbuhan dalam perseorangannya, tidak merintanginya adanya kejumbuhan antara rakyat Indonesia kemarin dan rakyat Indonesia sekarang sebagai suatu pengertian.

Philipus M. Hadjon mengemukakan pendapatnya tentang rakyat sebagai berikut:<sup>33</sup>

Istilah rakyat sudah mengandung pengertian sebagai lawan dari istilah 'pemerintah'. Istilah rakyat pada hakikatnya berarti yang diperintah (*the governed, geregeerde*). Dengan demikian, istilah rakyat mengandung arti yang lebih spesifik dibandingkan dengan istilah-istilah dalam bahasa asing seperti: *volks, people, peuple*.

Menurut Hanna Pitkin sebagaimana dikutip Kacung Marijan konsep perwakilan adalah, "*represantare maent simply to make present or manifest or to present again, and it was applied almost exclusively to inanimate objects*". Perwakilan termasuk konsep yang sering diperdebatkan maknanya dalam ilmu politik, bahkan perdebatan itu terus berlangsung di awal abad ke-21.<sup>34</sup>

Perdebatan itu hanya pada apa yang harus dilakukan oleh wakil dengan terwakili yaitu apakah mereka akan bertindak sebagai delegates ataukah sebagai trustees. Sebagai delegates para wakil hanya mengikuti apa yang menjadi pilihan dari para konstituennya, sementara itu sebagai trustees berarti para wakil mencoba

---

<sup>32</sup> I Bagus Suryawan, *Fungsi dan Wewenang...*, h 14

<sup>33</sup> I Bagus Suryawan, *Fungsi dan Wewenang...*, h 15

<sup>34</sup> I Bagus Suryawan, *Fungsi dan Wewenang...*, h 15



untuk bertindak atas nama para wakil sebagaimana para wakil itu mencoba memahami permasalahan yang dihadapi oleh konstituennya. Diantara kedua pandangan itu terdapat pandangan yang lain yakni ketika para wakil bertindak sebagai politico, di mana para wakil bergerak secara kontinum antara delegates dan trustees.

Menurut pandangan Hanna Pitkin yang terpenting adalah bagaimana membangun relasi yang baik antara para wakil dan terwakil sehingga para wakil tidak saja mendengar para konsituennya melainkan juga dapat melaksanakan aspirasi konstituennya.

Perdebatan mengenai paradigma perwakilan sebenarnya tidak hanya relasi antara kelompok wakil dan terwakili. Paradigma lainnya adalah adanya sekelompok orang yang mewakili dalam bentuk lembaga perwakilan, kedua yaitu adanya kelompok orang yang diwakili, dan ketiga ialah adanya sesuatu yang diwakili seperti pendapat, kepentingan, harapan dan berbagai perspektif politik dan kekuasaan.

Dalam konteks fungsi perwakilan ini Michael Mezey berpendapat sebagai berikut:<sup>35</sup>

*If legislatures were not central to law making yet continued to exist, they had to be performing some other functions for the political systems in which they persisted. Such a line of inquiry yielded several alternative non law making functions, the most important of which centered on the legitimizing effects of the legislation institution and on the representational activities of individual legislator.*

Michael Mezey menunjukkan bahwa aktivitas perwakilan dari anggota-anggota badan legislatif sebagai fungsi penting selain fungsi pembuatan undang-undang. Dalam fungsi perwakilan ini badan legislatif memfokuskan perhatiannya sesuai dengan kapasitasnya untuk menghubungkan rakyat dengan pejabat

---

<sup>35</sup> I Bagus Suryawan, *Fungsi dan Wewenang...*, h 16

pemerintah, dimana hubungan ini memungkinkan sistem politik untuk memberikan tanggapan atas kepentingan rakyat.

Keberadaan lembaga perwakilan rakyat dalam negara demokrasi adalah salah satu pilar yang sangat pokok, karena lembaga ini berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat dan sebagai wahana dan sarana untuk mengagregasikan dan mengartikulasikan aspirasi rakyat. Secara historis lembaga perwakilan rakyat merupakan bentuk kongkrit dari demokrasi modern atau demokrasi tidak langsung. Sistem perwakilan rakyat ini kemudian berkembang dalam praktik kenegaraan di seluruh dunia.<sup>36</sup>

Perkembangan mutakhir konsep demokrasi mengenai teori perwakilan modern mengisyahi adanya tiga karakter yang dapat secara penuh mewujudkan rakyat yaitu:<sup>37</sup>

1. Perwakilan Politik (*political representation*); Perwakilan Politik atau Perwakilan Rakyat dimaksudkan untuk mewakili rakyat, dengan orientasi kepentingan nasional.
2. Perwakilan Daerah (*regional representation*); Sesuai dengan namanya, Dewan Perwakilan Daerah akan mewakili rakyat dalam konteks kedaerahan dan dengan orientasi kepentingan daerah.
3. Perwakilan Golongan (*functional representation*).

Konsep Perwakilan Golongan ini mencerminkan diadopsinya pengertian sistem perwakilan fungsional. Asumsinya adalah bahwa kepentingan seluruh rakyat tidak cukup hanya diwakili secara politik melalui pemilihan umum yang mengutamakan peran partai politik. Selain partai politik, dalam masyarakat juga ada kelompok-kelompok, perkumpulan-perkumpulan dan gerakan-gerakan

---

<sup>36</sup> <sup>36</sup> Kosasih Ade, Imam Mahdi, *Hubungan Kewengan...*, h 27

<sup>37</sup> <sup>37</sup> Kosasih Ade, Imam Mahdi, *Hubungan Kewengan...*, h 27

ekonomi yang lebih mencerminkan berdaulat tidaknya rakyat di bidang ekonomi.<sup>38</sup>

Ketiga karakter (jenis) perwakilan inilah yang dapat secara sosiologis dan etis merefleksikan kehendak demokrasi partisipatoris. Sedangkan mengenai hubungan antara seorang wakil dengan yang diwakilinya dapat dilihat dalam teori-teori: Teori Mandat Teori ini menerangkan bahwa seorang wakil dianggap duduk di lembaga perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Teori ini dipelopori oleh Rousseau dan diperkuat oleh Petion. Teori ini lahir dan berproses sebagai berikut.<sup>39</sup>

- a. Mandat Imperatif yaitu bahwa seorang wakil yang bertindak di lembaga perwakilan harus sesuai dengan perintah yang diberikan oleh yang diwakilinya.
- b. Mandat Bebas yaitu bahwa sang wakil dapat bertindak tanpa tergantung akan perintah dari yang diwakilinya. Menurut teori ini sang wakil adalah merupakan, orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum dari masyarakat yang diwakilinya sehingga sang wakil dimungkinkan dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya. Teori ini dipelopori oleh Abbe Sieyes di Prancis dan Block Stone di Inggris.
- c. Mandat Refresentatif, teori ini berpendapat bahwa sang wakil dianggap bergabung dalam lembaga perwakilan, di mana yang diwakili memilih dan memberikan mandat kepada lembaga perwakilan, sehingga sang wakil tidak ada hubungan dengan pemilihnya apa lagi untuk minta pertanggungjawabannya. Yang bertanggungjawab justru lembaga perwakilan kepada rakyat pemilihnya.

---

<sup>38</sup> Kosasih Ade, Imam Mahdi, *Hubungan Kewengan...*, h 27

<sup>39</sup> Kosasih Ade, Imam Mahdi, *Hubungan Kewengan...*, h 28

### C. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Perundang-undangan sebagai produk hukum, bukan merupakan produk politik semestinya ditempatkan sebagai norma yang digali bersumber pada kemajemukan bangsa Indonesia, kaya akan budaya, nilai dan pluralisme hukum. Legislatif yang merupakan representasi dari rakyat bukan lagi mempertimbangkan untung rugi atau kepentingan elite penguasa dalam menjalankan fungsinya, apakah dalam setiap fungsi pengawasan, budgeting atau legislasi. Karakteristik tersebut merupakan wujud dari negara hukum pancasila dimana pembentuk peraturan perundang-undangan memahami spirit atau filosofi yang terkandung didalamnya. Bingkai Indonesia sebagai negara hukum mensyaratkan adanya partisipasi masyarakat dalam mengawal proses pembuatan peraturan perundang-undangan setiap sidangnya di ranah legislatif menghendaki para wakil rakyat di parlemen untuk berdialog, berkomunikasi dengan rakyatnya sebagai bahan pertimbangan dalam keputusan pembuatan hukum, sehingga mencapai suatu konsensus bersama, bukan keputusan politik dan kepentingan penguasa, tanpa membuka ruang-ruang publik yang merupakan tipologi hukum responsif. Kegagalan legislasi dalam menciptakan produk hukum yang responsif dan partisipatif akan mengakibatkan pula hilangnya makna filosofi dari cita hukum pancasila yang sebenarnya sumbernya dari akar budaya Indonesia asli. Norma hukum yang dikristalkan menjadi peraturan perundang-undangan pada akhirnya memiliki tujuan hukum yang membahagiakan rakyatnya, sehingga mampu menghadirkan produk hukum yang mengandung nilai keadilan sosial (*social justice/substantial justice*).<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Wahyu Nugroho, *Menyusun Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 10, No. 3

Indonesia sebagai negara hukum yang mengikuti tradisi hukum kontinental, menjadikan peraturan perundang-undangan sebagai salah satu sendi utama dalam sistem hukum nasionalnya, oleh karena itu, pembangunan nasional selalu diiringi dengan pembangunan sistem hukum yang berkelanjutan dan terintegrasi, hal ini sesuai dengan kebutuhan akan perkembangan struktur hukum dengan budaya hukum. Peraturan perundang-undangan sebagai komponen penting dalam kesatuan sistem hukum nasional harus dibangun dan dibentuk secara terintegrasi untuk memberikan jaminan bahwa pembangunan sistem hukum nasional dapat berjalan dengan teratur, ada kepastian hukum dan memberikan kemanfaatan bagi terpenuhinya kebutuhan rasa keadilan dan kemakmuran masyarakat sesuai dengan amanat pembukaan UUD 1945.<sup>41</sup>

Peraturan perundang-undangan dimaknai sebagai 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.<sup>42</sup>

Menurut Prof. Bagir Manan, Peraturan perundang-undangan adalah setiap putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh Lembaga dan atau Pejabat Negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara

---

<sup>41</sup> Ade Kosasih, John Kenedi, Imam Mahdi, *DINAMIKA HUKUM ADMINISTRASI INDONESIA Mengenal Konstruksi Baru Hukum Administrasi Pasca Terbitnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*, Bengkulu: Vanda, 2017, h 180

<sup>42</sup> BAB I Ketentuan Umum, Bagian Kedua, Pasal1 ayat 2Undang-UndangNomor12Tahun 2011, Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum, adapun unsur-unsurnya yaitu:<sup>43</sup>

#### 1) Peraturan Tertulis

Apa yang dimaksud dengan peraturan tertulis sampai saat ini belum ada definisi yang pasti. Peraturan yang tertulis tidak sama dengan peraturan yang ditulis. Yurisprudensi misalnya, adalah bukan peraturan tertulis, walaupun bentuk fisiknya ditulis. Peraturan tertulis mengandung ciri-ciri sebagai berikut:

- a) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah segala peraturan yang tercantum di dalam Pasal 7 ayat (1) mengenai jenis dan hierarki perundang-undangan yakni Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah;
- b) Peraturan tersebut dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat negara yang berwenang;
- c) Pembuatan peraturannya melalui prosedur tentu;
- d) Apabila dicermati maka baik Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesiua Tahun 1945, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, maupun Peraturan Presiden tersebut ditempatkan di dalam lembaran negara, dan Peraturan Daerah ditempatkan dalam lembaran daerah. Dengan demikian peraturan tersebut ditempatkan di lembaran resmi.

#### 2) Dibentuk Oleh Lembaga Negara Atau Pejabat Negara

---

<sup>43</sup> Bagir Manan, “*PerananPeraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan hukum Nasional*”, Bandung:Armico, 1987, h 13

Peraturan perundang-undang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat negara. Hal ini berbeda dengan norma agama misalnya, yang merupakan wahyu dari Allah swt. Disamping dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat negara, peraturan perundang-undangan juga dapat memuat sanksi bagi pelanggarnya, dan sanksi tersebut dapat dipaksakan pelaksanaannya oleh alat negara. Dengan demikian kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan datang dari luar, yakni dipaksakan dengan sanksi. Sedangkan kepatuhan terhadap norma agama datang dari dalam, yakni kesadaran diri sendiri untuk mematuhi.

Pengertian peraturan perundang-undangan di dalam UU PPP (uu no.12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan) dirumuskan secara lebih utuh, memuat norma hukum yang mengikat, dan terintegrasi dengan sistem perencanaan maupun prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan.

#### **D. Teori Pemisahan Kekuasaan (*Trias Politica*)**

Suatu pemerintahan dalam sebuah negara tentu menjalankan begitu banyak fungsi dan sangat beragam. Dalam pemerintahan yang terpusat, disebut-sebut pemerintah memiliki kekuasaan yang absolut dalam beberapa hal sekaligus. Hal itulah yang kemudian menjadi hambatan bagi terciptanya pemerintahan yang adil. Pasalnya, ketika suatu pemerintahan memiliki kuasa absolut terhadap beberapa hal, misalnya dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, menjalankan fungsi pemerintahan, hingga peradilan, maka semakin besar bagi pemerintahan negara untuk berlaku sewenang-wenang terhadap pemerintahan negara. Tentu saja hal tersebut menjadi masalah besar, karena kesewenang-wenangan akan berbuah ketidakadilan kepada masyarakat.

Oleh karenanya, beberapa pemikir politik Barat mulai mengembangkan pemikiran mereka mengenai teori pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan. Pemikir politik seperti John Locke dan Montesquieu kemudian yang menjadi pelopor pemikiran tersebut untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam aktivitas ketatanegaraan. Pada dasarnya, kedua ide yang diusung oleh John Locke maupun Montesquieu memiliki perbedaan dan persamaan. John Locke lah yang mengawali pemikiran tentang adanya pembagian kekuasaan dalam pemerintahan untuk menghindari absolutisme pemerintahan yang terpusat. Sementara, setengah abad kemudian, barulah Montesquieu muncul dengan pemikirannya mengenai pemisahan kekuasaan yang disebut juga sebagai Trias Politica dalam bukunya yang berjudul *L'esprit de Lois*. Tentu saja inti dari pemikiran Montesquieu memiliki dasar yang sama dengan pemikiran Locke, yakni untuk menghindari terjadinya pemusatan kekuasaan pemerintahan yang berpotensi besar menghasilkan kesewenang-wenangan dalam pemerintahan.<sup>44</sup>

Pada prinsipnya, konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara antara lain merupakan pencatatan (registrasi) pembagian kekuasaan di dalam suatu negara. Pembagian kekuasaan menurut fungsinya menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif yang lebih dikenal sebagai *Trias Politika*.<sup>45</sup>

Trias Politika adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri atas tiga macam kekuasaan: Pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule making function*); kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (*rule application function*); ketiga kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas

---

<sup>44</sup> Budiarjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta:Gramedia Pustaka Utama, 1997, h 4

<sup>45</sup> Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung:Mandar Maju, 1995, h78-79



pelanggaran undang-undang (*rule adjudication function*). Trias politika adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan (*function*) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian hak-hak asasi warga negara lebih terjamin.<sup>46</sup>

Pertama kali mengenai fungsi-fungsi kekuasaan negara dikenal di Perancis pada abad ke-XVI, pada umumnya diakui lima yaitu: (i) fungsi *diplomacie*; (ii) fungsi *defencie*; (iii) fungsi *financie*; (iv) fungsi *justicie*; dan (v) fungsi *policie*. Oleh John Locke (1632-1704) dalam bukunya *Two Treatises on Civil Government* (1690) kemudian konsepsi mengenai fungsi kekuasaan negara itu dibaginya menjadi tiga, yaitu (i) fungsi legislatif; (ii) eksekutif; (iii) fungsi federatif (hubungan luar negeri), yang masing-masing terpisah satu sama lain. Bagi John Locke, fungsi peradilan tercakup dalam fungsi eksekutif atau pemerintahan. John Locke memandang pengadilan itu sebagai *uittvoering*, yaitu termasuk pelaksanaan undang-undang.<sup>47</sup>

Pada tahun 1748, Montesquieu mengembangkan lebih lanjut pemikiran John Locke yang ditulis dalam bukunya *L'Esprit des Lois (The Spirit of the Law)*. Alasan Montesquieu mengembangkan konsep Trias Politika didasarkan pada sifat despotis raja-raja Bourbon, ia ingin menyusun suatu sistem pemerintahan dimana warga negaranya merasa lebih terjamin haknya. Montesquieu membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Menurutnya ketiga jenis kekuasaan ini haruslah terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan

---

<sup>46</sup> Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, 2003, h 2-3

<sup>47</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik. Edisi Revisi, Cetakan Pertama*, Jakarta:Gramedia, 2008, h 281-282

(organ) yang menyelenggarakannya. Terutama adanya kebebasan badan yudikatif yang ditekankan oleh Montesquieu yang mempunyai latar belakang sebagai hakim, karena disinilah letaknya kemerdekaan individu dan hak asasi manusia perlu dijamin dan dipertaruhkan. Kekuasaan legislatif menurutnya adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif meliputi penyelenggaraan undang-undang (diutamakan tindakan politik luar negeri), sedangkan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang.<sup>48</sup>

Montesquieu mengemukakan bahwa kemerdekaan hanya dapat dijamin jika ketiga fungsi kekuasaan tidak dipegang oleh satu orang atau badan tetapi oleh ketiga orang atau badan yang terpisah. Dikatakan olehnya “kalau kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif disatukan dalam satu orang atau dalam satu badan penguasa, maka tak akan ada kemerdekaan, akan menjadi malapetaka jika seandainya satu orang atau satu badan, apakah terdiri dari kaum bangsawan ataukah dari rakyat jelata, diserahi menyelenggarakan ketiga kekuasaan tersebut, yakni kekuasaan membuat undang-undang, menyelenggarakan keputusan-keputusan umum dan mengadili persoalan-persoalan antara individu-individu”.<sup>49</sup>

Sementara itu, C. Van Vollenhoven mengembangkan pandangan yang tersendiri mengenai soal ini. Menurutnya, fungsi-fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas empat cabang yang kemudian di Indonesia biasa diistilahkan dengan catur praja, yaitu (i) fungsi regeeling (pengaturan); (ii) fungsi bestuur (penyelenggaraan pemerintahan); (iii) fungsi rechtsspraak atau peradilan; dan (iv) fungsi politie yaitu berkaitan dengan fungsi ketertiban dan keamanan. Namun, pandangan yang paling berpengaruh di dunia adalah seperti yang dikembangkan

---

<sup>48</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, h 29

<sup>49</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu*, h 282

oleh Montesquieu, yaitu adanya tiga cabang kekuasaan negara yang meliputi fungsi legislatif, eksekutif dan yudisial.<sup>50</sup>

Teori pemisahan kekuasaan Montesquieu mengalami perkembangan dan mendapat kritikan. Pemisahan kegiatan eksekutif, legislatif dan yudikatif tidak dapat dipisahkan secara tajam satu dengan yang lain. Menurut E. Utrecht, pemisahan mutlak yang dikemukakan oleh Montesquieu mengakibatkan adanya badan negara yang tidak ditempatkan di bawah pengawasan badan kenegaraan lainnya. Ketiadaan pengawasan ini mengakibatkan terbukanya kemungkinan suatu badan kenegaraan melampaui batas kekuasaannya.

Mariam Budiardjo menyatakan pada abad ke-20 dalam negara yang sedang berkembang dimana kehidupan ekonomi dan sosial telah menjadi demikian kompleksnya serta badan eksekutif mengatur hampir semua aspek kehidupan masyarakat, Trias Politika dalam arti “pemisahan kekuasaan” tidak dapat dipertahankan lagi.<sup>51</sup> Selain itu, dewasa ini hampir semua negara modern mempunyai tujuan untuk kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya (*Welfare State*). Untuk mencapai tujuan tersebut negara dituntut menjalankan fungsi secara tepat, cepat dan komprehensif dari semua lembaga negara yang ada.<sup>52</sup>

Dalam perkembangan sejarah, teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi negara berkembang sangat pesat. Menurut Jimly Asshiddiqie, hal ini disebabkan tuntutan keadaan dan kebutuhan nyata, baik faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin

---

<sup>50</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu*, h 282-283

<sup>51</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi*, ... h 29

<sup>52</sup> E.Utrech, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cet. 4, 1960, h 17-24

kompleks menyebabkan variasi struktur dan fungsi organisasi serta institusi kenegaraan berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya.<sup>53</sup>

Negara melakukan eksperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*) melalui berbagai bentuk organ pemerintahan yang dinilai lebih efektif dan efisien sehingga pelayanan umum (*public services*) dapat benar-benar terjamin. Kelembagaan tersebut disebut dengan istilah dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*), atau otorita (*authority*).<sup>54</sup> Sebagai akibat tuntutan perkembangan yang semakin kompleks dan rumit, organisasi-organisasi kekuasaan yang birokratis, sentralistis dan terkonsentrasi tidak dapat lagi diandalkan. Salah satu akibatnya, fungsi-fungsi kekuasaan yang biasanya melekat dalam fungsi-fungsi lembaga-lembaga eksekutif, legislatif dan bahkan yudikatif dialihkan menjadi fungsi organ tersendiri yang bersifat independen. Sehingga dimungkinkan adanya suatu lembaga negara baru yang menjalankan fungsi yang bersifat campuran dan masing-masing bersifat independen (*independent bodies*) atau quasi independent. Terdapat beberapa ahli yang mengelompokkan independent agencies (lembaga independen) semacam ini dalam domain atau ranah kekuasaan eksekutif. Ada pula sarjana yang mengelompokkannya secara tersendiri sebagai *the fourth branch of the government*, seperti yang dikatakan oleh Yves Meny dan Adrew Knapp.<sup>55</sup>

Menurut Crinice le Roy terdapat kekuasaan lain di samping tiga kekuasaan negara menurut Montesquieu yaitu sering disebut kekuasaan keempat, tetapi para ahli sering tidak memberikan tempat bagi kekuasaan yang ditemukan itu di dalam pola kekuasaan undang-undang dasar. Akibatnya terjadi ketegangan antar hukum tertulis dengan di satu pihak dengan kenyataan dalam masyarakat dipihak yang

---

<sup>53</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu*, h 282

<sup>54</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi*, ... h 1

<sup>55</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi*, ... h 5

lainnya. Meneliti hukum tata negara Belanda kekuasaan tersebut diberi istilah De Vierde Macht.

Badan-badan atau lembaga-lembaga independen yang menjalankan fungsi regulasi dan pemantauan di Amerika Serikat disebut juga the headless fourth branch of the government.<sup>56</sup> Konsep Trias Politika yang disampaikan Montesquieu tidak relevan lagi saat ini, mengingat tidak mungkin mempertahankan ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip checks and balances.<sup>57</sup>

## 1. Eksekutif

Kekuasaan eksekutif biasanya dipegang oleh lembaga eksekutif. Lembaga eksekutif adalah suatu lembaga eksekutor atau melaksanakan undang-undang. Dalam kehidupan sehari-hari, lembaga eksekutif adalah lembaga yang menjalankan roda pemerintahan. Di negara-negara demokratis, lembaga eksekutif biasanya terdiri dari kepala negara seperti raja/presiden, beserta menteri-menterinya. Salah satu negara dengan Presiden sebagai kepala eksekutifnya adalah Indonesia. Dalam penyelenggaraan pemerintahannya, Indonesia menerapkan asas desentralisasi dan otonomi daerah. Tujuannya adalah agar kekuasaan eksekutif tidak menumpuk di pusat, sehingga demokrasi

---

<sup>56</sup> Crinice le Roy, *Kekuasaan Ke-empat Pengenalan Ulang*, diterjemahkan oleh Soehardjo, Semarang, 1981, h 21

<sup>57</sup> A. Fickar Hadjar ed. Al, *Pokok-Pokok Pikiran dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, Jakarta:KRHN dan Kemitraan, 2003, h 4

dapat lebih dirasakan pada level masyarakat daerah yang paling bawah. Menurut tafsiran tradisional azas Trias Politica, tugas lembaga eksekutif adalah melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh lembaga legislatif, serta menyelenggarakan undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif. Namun dalam pelaksanaannya, lembaga eksekutif sangat luas ruang gerakannya, bahwa wewenang lembaga eksekutif dewasa ini jauh lebih luas daripada hanya melaksanakan undang-undang saja.

Ramsey dalam buku budiarjo menyatakan bahwa dalam negara modern, lembaga eksekutif sudah menggantikan posisi lembaga legislatif sebagai pembuat kebijaksanaan yang utama. Perkembangan ini terdorong oleh beberapa faktor, seperti perkembangan teknologi, krisis ekonomi dan revolusi sosial. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, kekuasaan eksekutif dipegang oleh seorang kepala daerah selaku kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Kepala Daerah Propinsi disebut Gubernur. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai Kepala Daerah, Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Propinsi. Dalam kedudukan sebagai wakil pemerintah, Gubernur berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Kepala Daerah kabupaten disebut Bupati. Kepala Daerah Kota disebut Walikota.

Dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku Kepala Daerah, Bupati/Walikota bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/Kota. Pada Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut: (a) Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD; (b) Memelihara ketentraman dan

ketertiban masyarakat; (c) Menyusun dan mengajukan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; (d) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama; (e) Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; (f) Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah dan (g) Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Lembaga eksekutif adalah lembaga yang melaksanakan undang-undang, dalam kehidupan sehari-hari lembaga eksekutif adalah lembaga yang menjalankan roda pemerintahan. Di negara-negara demokratis badan eksekutif biasanya terdiri dari kepala negara seperti raja atau presiden, beserta menteri-menterinya. Menurut Budiardjo mengemukakan bahwa: “Badan Eksekutif dalam arti yang luas juga mencakup para pegawai negeri sipil dan militer. Tugas badan eksekutif, menurut tafsiran tradisional azas trias politica, hanya melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh badan legislatif serta menyelenggarakan undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif. Akan tetapi dalam pelaksanaannya badan eksekutif leluasa sekali dalam ruang geraknya”.

Fungsi Pemerintah daerah adalah pembuat kebijakan, pembangunan dan sosial kemasyarakatan. Pada pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut: 1. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD, 2. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat, 3. Menyusun dan

mengajukan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD, 4. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama, 5. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, 6. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah, dan 7. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, pasal 7 menyebutkan: 1. Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain, 2. Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud ayat (1) meliputi kebijakan tentang perencanaan pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional. Dilihat dari kekuasaan pemerintahan daerah otonom, pemerintahan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok, yaitu: 1. Pemerintahan dalam arti sempit yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara, 2. Pemerintahan dalam arti agak luas yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif tertentu yang melekat pada pemerintahan daerah otonom, dan 3. Pemerintahan dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara di bidang eksekutif, legislatif dan lain sebagainya.



Hubungan eksekutif dan legislatif dapat dilihat dari dua alternatif utama, yaitu sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial. Sistem pemerintahan diartikan sebagai cara hubungan kerja dan sekaligus hubungan fungsi antara lembaga-lembaga negara. Sistem parlementer biasanya didefinisikan sebagai suatu bentuk demokrasi konstitusional yang dimiliki lembaga legislatif. Dengan demikian, eksekutif dapat diberhentikan melalui mosi tidak percaya. Sebaliknya sistem presidensial, biasanya kepala eksekutif dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan presiden. Karena dipilih secara langsung oleh rakyat, presiden sebagai kepala eksekutif tidak dapat dijatuhkan melalui mosi tidak percaya oleh parlemen.

Menurut konsep "*Trias Politica*" kekuasaan dalam negara dibagai ada tiga yakni, kekuasaan Legislatif, kekuasaan Eksekutif dan kekuasaan Yudikatif. Dengan adanya sistem pemisahan tersebut maka di dalam konsep "*trias politica*" terdapat suasana "check and balance" karena masing-masing kekuasaan dapat saling mengawasi, menguji sehingga tidak mungkin organ-organ kekuasaan itu melampaui kekuasaan yang telah ditentukan. Dengan demikian akan terdapat pertimbangan kekuasaan antara lembaga-lembaga tersebut. Konsep "*trias politica*" tersebut diadakan modifikasi dalam sistem pemerintahan negara-negara barat. Berdasarkan beberapa pendapat para pakar di atas, peneliti beragumen bahwa dominasi eksekutif atas legislatif politik dapat menyebabkan terjadinya dominasi terhadap lembaga eksekutif atau legislatif dalam pemerintahan. Hal tersebut dikarenakan persaingan sehingga partai politik tidak bersatu dalam mendukung pemerintahan. Keadaan tersebut akan membuat eksekutif tidak dapat mengontrol anggota dewan/legislatif

melalui partai politik yang bersangkutan (berkoalisi), sehingga anggota dewan akan kehilangan kewenangannya terhadap eksekutif.

## 2. Yudikatif

Kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan yang dimiliki oleh warga masyarakat untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang melalui wakilnya yang duduk dalam lembaga Mahkamah Agung (MA). Lembaga ini berperan sebagai alat pengendali sosial, yang pelaksanaannya dilakukan terhadap lembaga kekuasaan eksekutif. Lembaga ini mempunyai wewenang untuk menegur, menasihati, atau memberi saran-saran kepada pemerintah dalam kaitan pelaksanaan GBHN dan undang-undang hasil produk lembaga legislatif. Lembaga yudikatif ini bersifat independen, artinya kekuasaannya tidak dibatasi, baik oleh lembaga eksekutif maupun lembaga legislatif, tetapi dibatasi oleh Pancasila dan UUD 1945 sebagai dasar negara yang merupakan sumber dari semua norma-norma hukum yang berlaku di masyarakat/negara Indonesia.

Kekuasaan yudikatif atau disebut kekuasaan kehakiman yaitu kekuasaan untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan ini dipegang oleh Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh Mahkamah Konstitusi.

Kekuasaan kehakiman yang merdeka sehingga setiap orang akan mendapat jaminan bahwa pemerintah akan bertindak sesuai dengan hukum yang berlaku, dan dengan hanya berdasarkan hukum yang berlaku itu kekuasaan kehakiman yang merdeka bebas memutus suatu perkara. Batasan mengenai ruang lingkup merdeka, adalah bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya negara hukum Republik Indonesia. Independensi kekuasaan kehakiman merupakan syarat utama demokrasi dalam hal tersebut terkandung penekanan bahwa independensi kekuasaan kehakiman harus terdapat dalam hubungan dengan eksekutif dan legislatif sebagaimana juga dalam hubungan dengan kelompok-kelompok politik, ekonomi, atau penekanan sosial yang dikemukakan oleh Macsonald, Matscher dan Petzold.<sup>58</sup>

### 3. Legislatif

Lembaga legislatif adalah lembaga legislator atau membuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat. Oleh karena itu, lembaga ini sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat, atau yang dikenal sebagai Parlemen. Parlemen/DPR dianggap merumuskan kemauan rakyat/umum yang mengikat seluruh masyarakat. Namun lembaga ini tidak mempunyai kewenangan untuk mengeksekusi sebuah undang-undang. Hal ini berbeda dengan lembaga eksekutif yang tidak hanya mampu bertindak sebagai “eksekutor” namun juga bisa bertindak sebagai “legislator”.

Di Indonesia, lembaga legislatif terbagi menjadi dua bagian, yaitu lembaga legislatif pusat (DPR) dan lembaga legislatif daerah (DPRD).

---

<sup>58</sup> Jimly Asshiddiqie, *Komisi Yudisial dan Reformasi Keadilan*, Jakarta:ELSAM, 2004, h 51

Lembaga legislatif mempunyai tugas yang sangat penting dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Tugas (fungsi) tersebut terdiri dari: (a) Fungsi Legislatif, yaitu fungsi untuk membuat dan mengesahkan undang-undang bersama eksekutif; (b) Fungsi Anggaran, yaitu fungsi untuk membuat dan membahas anggaran bersama pihak eksekutif, yang kemudian bila disahkan akan menjadi APBN/APBD; (c) Fungsi Pengawasan, yaitu mengawasi agar semua tindakan eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, lembaga legislatif (DPR) juga mempunyai beberapa hak.

Hak-hak tersebut antara lain: (a) hak amandemen, yaitu hak anggota legislatif untuk mengajukan usul (menerima, menolak sebagian, dan menolak seluruhnya) Rancangan Undang-Undang (RUU) yang diajukan eksekutif; (b) hak inisiatif, yaitu hak anggota legislatif untuk berinisiatif mengajukan Rancangan Undang-Undang; (c) hak interpelasi, yaitu hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijaksanaannya di suatu bidang; (d) hak budgeting, yaitu hak untuk membuat dan menetapkan anggaran bersama eksekutif; (e) hak angket, yaitu hak untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu; dan (f) hak menyatakan pendapat, yaitu hak untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, kekuasaan legislatif dilakukan tersendiri oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur dalam undang-undang, berlaku ketentuan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Bahwa kedudukan fungsi dan hak-hak yang melekat pada DPRD secara formal telah menempatkan DPRD sebagai instansi penting dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bahwa sebagai unsur pemerintah daerah, DPRD menjalankan tugas-tugas di bidang legislatif. Sebagai badan perwakilan, DPRD berkewajiban manampung aspirasi rakyat dan memajukan kesejahteraan rakyat. Bahwa DPRD mempunyai dua fungsi, yaitu sebagai partner kepala daerah dalam merumuskan kebijaksanaan daerah dan sebagai pengawas atas pelaksanaan kebijaksanaan daerah yang dijalankan oleh kepala daerah.

Dari pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa fungsi DPRD adalah sebagai: (a) perwakilan; (b) pembuatan kebijakan; (c) pengawasan. Dalam Pasal 62 dan 78 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD dinyatakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut: (a) membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama; (b) menetapkan APBD bersama dengan kepala daerah; (c) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda, peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah; (d) mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Mendagri bagi Gubernur dan melalui Gubernur bagi Bupati/Walikota; (e) memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintahan daerah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah; (f) meminta laporan

keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam pelaksanaan tugas desentralisasi.

Selanjutnya menurut Pasal 42 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tugas dan wewenang DPRD ditambah dengan: (a) memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah; (b) memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah; (c) membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah; (d) melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah; (e) memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Legislatif adalah suatu tempat dimana secara formal masalah-masalah kemasyarakatan dibahas oleh wakil masyarakat. Kerena wakil masyarakat terlibat di dalam pembahasan itu, maka apapun yang diputuskan mengingat kepentingan masyarakat untuk melaksanakan. Menurut Budiardjo mengemukakan bahwa: Lembaga legislatif adalah lembaga legislator atau membuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat. Oleh karena itu lembaga ini dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat, atau yang dikenal sebagai Parlemen. Di Negara Indonesia, lembaga Legislatif mempunyai tugas yang sangat penting dalam ketatanegaraan Indonesia. Tugasnya adalah: Untuk membuat dan mengesahkan undang-undang eksekutif, membuat dan membahas anggaran bersama eksekutif dan mengawasi eksekutif sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan.

Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 menyatakan bahwa tugas dan wewenang DPRD adalah: a. Memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil

Bupati, dan Walikota/wakil Walikota, b. Memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari utusan golongan, c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, Walikota/wakil walikota, d. Bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membentuk peraturan daerah, e. Bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota menetapkan Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah, dan f. Melaksanakan pengawasan terhadap; 1. Pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lain, 2. Pelaksanaan keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota, 3. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, 4. Kebijakan Pemerintah Daerah dan, 5. Pelaksanaan kerjasama Internasional di Daerah g. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap rencana perjanjian Internasional yang menyangkut kepentingan daerah. h. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah dan masyarakat (pasal 18 ayat 1). Hak-hak yang diberikan kepada DPRD pasal 19 ayat (1), meliputi: a. Meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati dan Walikota b. Meminta keterangan kepada pemerintah daerah c. Mengadakan penyelidikan d. Mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah e. Mengajukan rancangan peraturan daerah f. Menentukan anggaran belanja DPRD dan g. Menetapkan Tata Tertib DPRD Sebagai sebuah institusi, para wakil dalam dewan atau lembaga perwakilan memiliki 6 (enam) fungsi dasar, yakni: 1. Fungsi Perwakilan Rakyat Fungsi ini berhubungan dengan posisi para aktivis partai (yang mewakili rakyat) sebagai agregator dan artikulator aspirasi masyarakat.

DPRD yang baik adalah yang sanggup memahami, menjaring, merekam aspirasi masyarakat. 2. Fungsi Legislasi Fungsi ini berhubungan

dengan upaya menterjemahkan aspirasi masyarakat menjadi keputusan-keputusan politik yang nantinya dilaksanakan oleh pihak Eksekutif (pemerintah). Disini kualitas anggota DPRD diuji. Mereka harus mamapu merancang dan menentukan arah serta tujuan aktivitas pemerintahan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan setempat.

3. Fungsi Legislative Review, Fungsi ini berhubungan dengan upaya menilai kembali semua produk politik yang secara umum dirasakan mengusik rasa keadilan ditengah masyarakat seperti dinilai atau dirasakan:
  - a. Membebani masyarakat, seperti penentuan objek pajak.
  - b. Memebatasi hak-hak masyarakat, seperti penertiban PKL.
  - c. Megakibatkan ketimpangan distribusi sumber daya alam, seperti pengalihan lahan pertanian menjadi lapangan golf.
4. Fungsi Pengawasan Fungsi yang berkaitan dengan upaya memastikan pelaksanaan keputusan politik yang telah diambil tidak menyimpang dari arah dan tujuan yang telah ditetapkan. Idealnya anggota DPRD tidak sekedar mendeteksi adanya penyimpangan yang bersifat prosedural, juga diharapkan dapat mendeteksi penyimpangan teknis, seperti dalam kasus bangunan fisik yang daya tahannya diluar perhitungan normal.
5. Fungsi Anggaran Fungsi ini berkaitan dengan kemampuan DPRD mendistribusikan sumber daya lokal (termasuk anggaran, dsb) sesuai dengan skala prioritas yang secara politis telah ditetapkan.
6. Fungsi Pengaturan Politik Melalui fungsi ini anggota DPRD dituntut untuk:
  - a. Menjadi fasilitator aspirasi dan konflik yang ada pada tataran masyarakat, sehingga menghindari penggunaan kekerasan pada tingkat masyarakat.
  - b. Menjadi mediator kepentingan masyarakat dengan pemerintah.

Dalam melaksanakan fungsi- fungsi itu DPR maupun DPRD mempunyai hak- hak; mengadakan penyelidikan (angket) dan mengubah aturan yang



berlaku (amandemen). Menurut pasal 42 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, tugas dan wewenang DPRD ditambah dengan: a. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah b. Memberi persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah c. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah d. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah e. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antara daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Selanjutnya menurut B.Yudoyono mengemukakan bahwa: “Tugas dan wewenang pengawasan yang dimaksud dalam ketentuan ini, harus dibedakan dengan tugas pengawasan yang dilakukan oleh perangkat pengawas fungsional. Tugas dan pengawasan yang dilakukan DPRD berada dalam dimensi politik, sedangkan tugas pengawasan yang dilakukan aparat pengawas fungsional berada dalam dimensi administrasi”. Dengan demikian kualitas lembaga legislatif daerah akan sangat menentukan kualitas demokrasi, yang diperlukan bagi terwujudnya cita-cita otonomi daerah.

## **E. Teori Fiqh Siyasah**

### **1. Pengertian Fiqh Siyasah**

Kata fiqh berasal dari faqaha-yafqahu-fiqhan. Secara bahasa pengertian fiqh adalah “paham yang mendalam”. Kata “faqaha” diungkapkan dalam Al-Qur’an sebanyak 20 kali, 19 kali di antaranya digunakan untuk pengertian “kedalaman ilmu yang dapat diambil manfaat darinya.” Berbeda dengan ilmu yang sudah berbentuk pasti (qath’i), merupakan “ilmu” tentang hukum yang tidak pasti (zhanni). Menurut istilah fiqh adalah ilmu atau

pemahaman tentang hukum-hukum syariat yang bersifat amaliah, yang di gali dari dalil-dalilnya yang rinci (tafsili). Secara etimologis, fiqh adalah keterangan tentang pengertian atau paham dari maksud ucapan si pembicara, atau pemahaman dan pengertian terhadap perkataan dan perbuatan manusia.<sup>59</sup> Secara terminologis, fiqh adalah pengetahuan yang sesuai dengan syara' mengenai amal perbuatan yang diperoleh dari dalil-dalilnya yang tafshili (terperinci, yakni dalil-dalil atau hukum-hukum khusus yang diambil dari sumbernya, Al-Qur'an dan As-Sunnah). Jadi, fiqh menurut istilah adalah pengetahuan mengenai hukum agama Islam yang bersumber dari Al-Qur'an dan As-Sunnah yang disusun oleh mujtahid dengan jalan penalaran dan ijtihad. Dengan kata lain, fiqh adalah ilmu pengetahuan mengenai Islam.<sup>60</sup>

Fiqh juga didefinisikan sebagai upaya sungguh-sungguh dari para ulama (mujtahidin) untuk menggali hukum-hukum syara' sehingga dapat diamalkan oleh umat Islam. Fiqh disebut juga dengan hukum Islam. Karena fiqh bersifat ijtihadiyah, pemahaman terhadap hukum syara' tersebut pun mengalami perubahan dan perkembangan situasi dan kondisi manusia itu sendiri.<sup>61</sup>

Karena fiqh sebagai ilmu dan merupakan produk pemikiran dan ijtihad para mujtahid yang digali dan dirumuskan dari pokok-pokok atau dasar-dasar (ushul) syariat, ia bukan pokok-pokok atau dasar. Sebab, spesialisasi fiqh di bidang furu' (cabang-cabang/ partikularistik) dari ajaran dasar atau pokok. Dengan begitu, ilmu fiqh terdiri dari dua unsur, yaitu unsur ajaran pokok dan

---

<sup>59</sup> Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam*, (Bandung, Pustaka Setia, 2008), h 13

<sup>60</sup> Hasan, Mustofa, *Aplikasi Teori Politik Islam Perspektif Kaidah-Kaidah Fikih*, Madania Vol, XVIII, No. 1, Juni 2014

<sup>61</sup> Hidayat, Syaiful, *Tata Negara Dalam Perspektif Fiqh Siyasah, Tafaquh*, Vol. 1, No. 2, Desember 2013

unsur furu'. Karena itu pula, ia dapat menerima perubahan sejalan dengan perkembangan dan kepentingan-kepentingan masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan sesuai dengan perubahan zaman dan tempat. Adapun syariat, yang dasar atau pokok, sekali-kali tidak boleh diubah atau diganti.

Kata “siyasah” yang berasal dari kata sasa, berarti mengatur, mengurus dan memerintah; atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan.<sup>62</sup> Pengertian kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan siyasah adalah mengatur, mengurus dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencakup sesuatu. Secara linguistik, siyasah artinya mengatur, mengendalikan, mengurus atau membuat keputusan, sebagaimana dalam kalimat sasa al-qaum, mengatur kaum, memerintah dan memimpin. Siyasah menurut bahasa mengandung beberapa arti, yakni bisa diartikan memerintah, membuat kebijaksanaan, pengurus dan pengadilan.

Siyasah diartikan pula dengan “politik” sebagaimana uraian ayat-ayat Al-Qur'an tentang politik secara sepintas dapat ditemukan pada ayat-ayat yang berakar hukum. Siyasah adalah pengurusn kepentingan-kepentingan umat manusia sesuai dengan syara'demi terciptanya kemaslahatan.<sup>63</sup>

Secara terminologis, Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan bahwa siyasah adalah “pengaturan perundangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan”.<sup>64</sup> Dari pengertian-pengertian di atas tersebut, dapat disimpulkan bahwa siyasah mengandung beberapa pengertian, yaitu: a) Pengaturan kehidupan bermasyarakat; b) Pengendalian negara; c) Penciptaan kemaslahatan hidup manusia dalam kehidupan bernegara; d) Perumusan perundang-undangan yang bertujuan

---

<sup>62</sup> Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam...*, h 26

<sup>63</sup> Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam...*, h 26

<sup>64</sup> Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam...*, h 27

untuk mengendalikan kehidupan warga negara; e) Pengaturan hubungan antar negara; f) Strategi pencapaian kemaslahatan dalam bernegara.<sup>65</sup>

Ilmu fiqh siyasah adalah ilmu yang membahas tentang cara pengaturan masalah ketatanegaraan Islam semisal bagaimana cara untuk mengadakan perundang-undangan dan berbagai peraturan lainnya yang sesuai dengan prinsip-prinsip Islam yang bertujuan untuk kemaslahatan umat.<sup>66</sup> Adapun kemaslahatan tersebut jika dilihat dari sisi syari'ah bisa dibagi menjadi tiga yaitu ada yang wajib melaksanakannya, ada yang sunnah melaksanakannya. Kemaslahatan tersebut haruslah memenuhi syarat sebagai berikut:

- a) Kemaslahatan itu harus sesuai dengan maqashid al-syari'ah, semangat ajaran, dalil-dalil kulli dan dalil qoth'i baik wurud maupun dalalahnya;
- b) Kemaslahatan itu harus meyakinkan, artinya kemaslahatan itu berdasarkan penelitian yang cermat dan akurat sehingga tidak meragukan bahwa itu bisa mendatangkan manfaat dan menghindarkan mudarat;
- c) Kemaslahatan itu membawa kemudahan dan bukan mendatangkan kesulitan yang diluar batas dalam arti kemaslahatan itu bisa dilaksanakan.<sup>67</sup>

Berdasarkan penegrtian etimologi dan terminologi di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa Fiqh Siyasah adalah ilmu tata negara Islam yang secara spesifik membahas tentang seluk-beluk pengaturan kepentingan umat manusia pada umumnya dan Negara pada khususnya, berupa penerapan hukum, peraturan dan kebijakan oleh pemegang kekuasaan yang bernafaskan atau sejalan dengan ajaran Islam, guna mewujudkan kemaslahatan bagi manusia

---

<sup>65</sup> Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam...*, h 27

<sup>66</sup> Mujar Ibnu Syarif dan Khamal Zana, *Fiqh Siyasah Doktrin dan pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Erlangga, 2008), h 10

<sup>67</sup> H.A.Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih; Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah yang praktis*, Cetakan ke-4, (Jakarta: Kencana, 2011), h 28-29

dan menghindarkannya dari berbagai kemudharatan yang mungkin timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang dijalaninya.

Literatur fiqh siyasah sesungguhnya dikenal dengan dua jenis siyasah. Pertama, siyasah syar'iyah yaitu siyasah yang proses penyusunannya memperhatikan norma dan etika agama. Kedua, siyasah wadh'iyah yaitu siyasah yang dihasilkan oleh pemikiran manusia semata yang dalam proses penyusunannya tidak memperhatikan norma dan etika agama. Siyasah syar'iyah dan siyasah wadh'iyah hanya memiliki satu sumber saja, yaitu sumber dari bawah atau sumber yang berasal dari manusia itu sendiri dan lingkungannya, seperti ara'ahl basher atau yang biasa disebut dengan pandangan para ahli atau pakar, al'urf (uruf), al'adah (adap), al-tajarib (pengalaman-pengalaman). Sumber-sumber hukum yang berasal dari manusia dan lingkungannya itu berbeda-beda dan terus menerus berkembang.

Setiap produk siyasah syar'iyah pastilah Islami. Namun tidak demikian dengan siyasah wadh'iyah. Siyasah wadh'iyah sangat boleh jadi bertentangan dengan ajaran islam karena dalam proses penyusunannya memang tidak lebih dulu merujuk pada ajaran atau norma agama. Namun hal ini bukan berarti setiap siyasah wadh'iyah pasti tidak Islami. Siyasah wadh'iyah bisa saja bernilai Islami atau dapat dikategorikan sebagai siyasah syar'iyah selama memenuhi enam macam kriteria sebagai berikut:

- a) Isinya sesuai atau sejalan atau tidak bertentangan secara hakiki dengan syariat Islam;
- b) Peraturan itu meletakkan persamaan kedudukan manusia di depan hukum dan pemerintahan;
- c) Tidak memberatkan masyarakat;

- d) Untuk menegakkan keadilan;
- e) Dapat mewujudkan kemaslahatan dan mampu menjauhkan kemudharatan;
- f) Prosedur pembentukannya melalui musyawarah

Di samping berbeda sumber pembentukannya, siyasah syar'iyah dan siyasah wadh'iyah juga dapat dibedakan dari tujuan yang hendak digapainya. Siyasah syar'iyah bertujuan mengantarkan rakyat menggapai kebahagiaan dunia dan akhirat, sementara siyasah wadh'iyah hanya bertujuan mengantarkan rakyat untuk menggapai kebahagiaan duniawi saja.

Siyasah yang adil adalah siyasah yang perlu ditumbuh kembangkan serta dilestarikan. Sebaliknya, siyasah yang zalim tidak patut dilakukan. Dalam kenyataan empirik adakalanya terjadi siyasah yang adil tercampur dengan siyasah yang zalim, sehingga dalam waktu yang sama bercampurlah antara yang adil dan yang zalim, atau antara yang benar dan yang salah, Allah SWT melarang menciptakan suasana demikian.

Paradigma pemikiran bahwa Islam adalah agama yang serba lengkap dan di dalamnya terdapat berbagai sistem kehidupan seperti ketatanegaraan.<sup>68</sup> Dalam sistem ketatanegaraan tersebut pastilah terdapat seorang pemimpin yang memimpin orang-orang disekitarnya. Kepemimpinan tersebut haruslah sesuai dengan Undang-Undang dan tidak bertentangan dengan syari'at Islam yang menyangkut tentang prinsip fiqh siyasah, dimana ketentuan ataupun prinsip tersebut bersumber dari Al-Qur'an dan hadits. Prinsip-prinsip tersebut menyangkut antara manusia dengan manusia yang berpijak di atas bumi ini. Kita sebagai umar manusia wajib untuk menjalankan amalamal sholeh, maka Allah SWT akan selalu meridhai kita.

---

<sup>68</sup> J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran Sejarah dan Pemikiran Lembaga Studi Islam dan Masyarakat*, (Jakarta, 1994), h 2

Dari dasar dan prinsip-prinsip tersebut dapat disimpulkan bahwa sistem sosial pemerintahan dan sistem ekonomi sesuai dengan tuntutan zaman. Artinya, sistem dan bentuk pemerintahan serta teknis pengelolaan diserahkan kepada kehendak umat sesuai dengan masalah-masalah kehidupan duniawi yang timbul pada tempat dan zaman mereka.<sup>69</sup>

## 2. Objek dan Bidang Bahasan Fiqih Siyasah

Setiap ilmu pastinya mempunyai objek dan bidang bahasanya, begitu pula dengan fiqh siyasah. Fiqh siyasah adalah suatu ilmu yang otonom sekalipun bagian dari ilmu fiqh. Fiqh siyasah mengkhususkan diri pada bidang muamalah dengan spesialis segala ihwal dan seluk beluk tata pengaturan Negara dan pemerintahan. Fiqh siyasah memiliki persamaan dengan fiqh pada umumnya dan dengan siyasah syar'iyah, yakni sama-sama merupakan produk ijtihad. Fiqh berbeda dengan fiqh siyasah pada umumnya terdapat pada kajiannya.

Kajian fiqh siyasah sangatlah kuat dan umum, termasuk didalamnya mengkaji tentang fiqh siyasah. Sementara kajian fiqh siyasah sangatlah terbatas, yakni hanya khusus membahas tentang masalah-masalah politik atau ketatanegaraan dalam perspektif Islam.

Menurut Abdul Wahhab Khallaf bahwa objek kajian fiqh siyasah adalah membuat peraturan dan perundang-undangan yang dibutuhkan untuk mengurus Negara sesuai dengan pokok-pokok ajaran agama. Realisasinya untuk tujuan kemaslahatan dan untuk memenuhi kebutuhan mereka. Hasbi Ash Shiddieqy menyatakan, objek-objek kajian fiqh siyasah berkaitan dengan pekerjaan mukallaf dan segala urusan pentafsirannya, dengan mengingat

---

<sup>69</sup> J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran Sejarah...*, h. 20

persesuaian pentafsiran itu dengan jiwa syari'ah, yang kita tidak peroleh dalilnya yang khusus dan tidak berlawanan dengan suatu mash dari nash-nash yang merupakan syari'ah amah yang tetap.

Dari pandangan-pandangan tersebut memberi gambaran bahwa objek bahasan fiqh siyasah secara garis besar adalah pengaturan dan perundang-undangan Negara sebagai pedoman dan landasan idiil dalam mewujudkan kemaslahatan umat, pengorganisasian dan pengaturan untuk mewujudkan kemaslahatan dan mengatur hubungan antara penguasa dan rakyat serta hak dan kewajiban masing-masing dalam usaha mencapai tujuan negara.<sup>70</sup>

Objek kajian Fiqh Siyaasah secara substansial berkaitan dengan ketatanegaraan, yang di dalamnya membicarakan perihal berikut:

- a) Hak-hak individu dalam bernegara;
- b) Hak dan kewajiban individu dan masyarakat sebagai warga negara;
- c) Hak dan kewajiban pemerintahan suatu negara;
- d) Strategi operasional dalam melaksanakan pemilihan umum demi mencapai ledersitas suatu pemerintahan;
- e) Perundang-undangan yang mengatur kehidupan politik masyarakat dan negara;
- f) Pelaksanaan demokrasi politik;
- g) Pengelolaan negara dan pencapaian tujuan; dan
- h) Nilai-nilai kemaslahatan dalam bernegara.<sup>71</sup>

### 3. Prinsip Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Menurut Fiqih Siyasah

Dalam menjalankan pemerintahan di dalam suatu lembaga haruslah memiliki tata cara tersendiri untuk menjalankannya. Tata cara ataupun prinsip-prinsip pemerintahan tersebut tidak hanya sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku, tapi juga haruslah sesuai dengan syariat Islam. Adapun prinsip-prinsip pemerintahan yang sesuai dengan syariat Islam tersebut yaitu meliputi tata cara pemerintahan dalam konteks pemimpin, dimana secara umum seorang

---

<sup>70</sup> J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran Sejarah...*, h 27-28

<sup>71</sup> Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam...*, h. 36



pemimpin dalam mengemban tugasnya senantiasa harus berorientasi pada terwujudnya kemaslahatan warganya baik secara fisik material maupun secara mental spiritual (kejiwaan). Hal ini sejalan dengan Qaidah fiqh. Adapun dalam mewujudkan kemaslahatan itu, syara' menetapkan prinsip-prinsip kuliyyah yaitu:

- a. Semua yang mengandung madlarat harus di jauhi atau di hilangkan
- b. Dalam menghindari dan menghilangkan yang madlarat ditempuh pula prinsip-prinsip:
  - 1) Dalam menghilangkan yang madlaratnya, tidak boleh dengan menempuh madlarat yang sama atau yang lebih berat madlaratnya.
  - 2) Dalam menghilangkan madlarat yang umum bolrh ditempuh dengan madlarat yang khusus, atau yang lebih ringan, bila tidak ada jalan lain.
- c. Menghindari yang mengandung kerusakan lebih diutamakan daripada sekedar mendatangkan kemaslahatan dan sekaligus menolak kemadlaratan.
- d. Pada prinsipnya dalam mencapai kemaslahatan, segala yang mendatangkan kesulitan hidup dihilangkan.<sup>72</sup>

Menurut Al-Baqilani, pengetahuan seorang khalifah tentang keistimewaan sifat-sifat pribadi seorang calon penggantinya tidak bisa dijadikan sebagai dasar untuk mengangkat khalifah. Namun pengangkatan bisa dilakukan melalui penunjukan yang disertai perjanjian. Sebagai langkah alternatif, khalifah dapat dipilih oleh kelompok yang melepas dan mengikat terdiri atas para imam Ahlisunnah, siapapun mereka tetapi bisa dipastikan meliputi ulama senior. Pemilihan semacam ini dianggap sah, bahkan bila dilaksanakan hanya oleh satu orang selama disaksikan oleh banyak umat Islam. Orang yang berhak dicalonkan sebagai kepala Negara menurut Al-Mawardi memiliki tujuh syarat berikut ini, yaitu:

- a. Adil dengan segala persyaratannya;
- b. Memiliki ilmu yang dapat digunakan untuk ijtihad di dalam hukum dan kasus-kasus hukum yang harus dipecahkan;
- c. Sehat pancaindranya baik pendengaran, penglihatan, lisannya agar dapat digunakan sebagaimana mestinya;

---

<sup>72</sup> Asjmundi A. Rahman, *Metode Penerapan Hukum Islam, Cetakan Ke-1* (Jakarta: PT. Bulan Bintang, 1986), h 3-4

- d. Sehat anggota badannya dari kekurangan-kekurangan yang dapat mengganggu gerakannya;
- e. Kecerdasan dan kemampuan di dalam mengatur rakyat dan kemaslahatan;
- f. Kebenaran dan punya tanggung jawab dan tabah di dalam mempertahankan negara dan memerangi musuh;
- g. Nasab, imam itu harus keturunan Quraisy atas dasar nash dan ijma.<sup>73</sup>

#### 4. Kedudukan dan Peran *Ahlu Halli wal Aqdi*

##### a. Pengertian *Ahlul Halli wal Aqdi*

Secara terminologi *Ahl Al-Hall Wa Al-Aqd* (baca *ahlul halli wal aqdi*) adalah orang-orang yang mempunyai wewenang untuk melonggarkan dan mengikat. Istilah ini dirumuskan oleh para ulama<sup>74</sup> fikih untuk sebutan bagi orang-orang yang bertindak sebagai wakil umat untuk menyuarakan hati nurani mereka.<sup>74</sup>

Para ulama berpendapat seputar definisi ahl al-hall wa al-aqd. Berikut beberapa definisi Ahl Al-hall wa Al-Aqd menurut ulama:

Al-Mawardi, ahl al-hall wa al-aqd adalah mereka yang berwenang mengikat dan melepas, yakni para ulama, cendikiawan, dan pemuka masyarakat atau ahl al-Ikhtiyar.<sup>75</sup>

Abdul Hamid al-Anshari menyebutkan bahwa mejelis syura yang menghimpun ahl al-Syura merupakan sarana yang digunakan rakyat atau wakil rakyatnya untuk membicarakan masalah-masalah kemasyarakatan dan kemaslahatan umat.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, Cetakan ake-4, (Jakarta: Kencana, 2009), h 70-71

<sup>74</sup> Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, cet. Kelima, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002), h 66

<sup>75</sup> Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah,...* h 67

<sup>76</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah : Kontektualisasi Doktri Politik Islam*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2014), h 159

Ibn Taimiyah menyebutnya dengan ahl al-syawkah. Menurutnya ahl al-syawkah adalah orang-orang yang berasal dari berbagai kalangan dan profesi dan mempunyai kedudukan terhormat di masyarakat.<sup>77</sup>

Muhammad Abduh sebagaimana ditulis muridnya Muhammad Rasyid Ridha, ahl al-hall wa al-‘aqd yaitu para amir, hakim, ulama, panglima perang, dan semua pemimpin yang menjadi rujukan bagi umat islam dalam masalah kemaslahatan umum. Pemegang kekuasaan pembahas dan penyimpul masalah.<sup>78</sup>

Dengan demikian Ahl Al-hall wa Al-Aqd adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Mereka adalah sekelompok orang dari kalangan kaum muslimin yang dipandang paling baik agamanya, akhlakunya, kecermelangan idenya dan pengaturannya, mereka terdiri dari para ulama, khalifah dan pembimbing umat. Ahl al-hall wa al-‘aqd dianggap sebagai kelompok yang mencerminkan ridlo kaum muslimin atau sebagai perwakilan kaum muslimin dalam tataran pemerintahan yang membawa aspirasi kaum muslimin.<sup>79</sup>

#### b. Sejarah *Ahlul Halli wal Aqdi*

Sejarah lembaga perwakilan rakyat dalam sistem pemerintahan Islam adalah Ahl Al-hall wa Al-Aqd. Dalam sejarah Islam pembentukan lembaga Ahl Al-hall wa Al-Aqd pada masa pemerintahan Bani Umayyah di Spanyol. Khalifah al-Hakam II (961-967 M) membentuk majelis al-Syura yang beranggotakan pembesar-pembesar negara dan sebagian lagi

---

<sup>77</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah : Kontekstualisasi Doktri, ...*, h 162

<sup>78</sup> Abdul Mu‘in Salim, *Fiqh Siyasah: Konsepsi Kekuasaan Politik dalam Al-Quran*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1995), h 230

<sup>79</sup> Agustina Nurhayati, *Fiqh Siyasah*, (Bandar Lampung: Fakultas Syariah IAIN Raden Intan Lampung, 2014), h 140

pemuka masyarakat. Kedudukan anggota majelis syura ini setingkat dengan pemerintah. Khalifah sendiri bertindak langsung menjadi ketua lembaga tersebut. Majelis inilah yang melakukan musyawarah dalam masalah hukum dan membantu khalifah melaksanakan pemerintah negara. Jadi, daulat Bani Umayyah II di Spanyol menghidupkan lembaga legislatif yang telah hilang dalam sejarah politik Islam sejak zaman Mu'awiyah yang berkuasa di Damaskus.<sup>80</sup>

Dalam hal bermusyawarah ini sudah dipraktikkan jauh sebelum Bani Umayyah. Pada masa Khulafa Al-Rasyidin terjadilah musyawarah di Saqifah Bani Sa'adah tentang pemilihan khalifah. Hal itu terjadi karena Nabi Muhammad SAW. tidak meninggalkan wasiat tentang siapa yang akan menggantikan beliau sebagai pemimpin politik umat Islam setelah beliau wafat. Beliau tampaknya menyerahkan persoalan tersebut kepada kaum muslimin sendiri untuk menentukannya.<sup>81</sup>

Aturan-aturan yang jelas tentang pengganti Nabi tidak ditemukan, yang ada hanyalah sebuah mandat yang diterima Abu Bakar menjelang wafatnya Nabi untuk menjadi badal imam shalat. Sesuatu yang masih merupakan tanda tanya terhadap mandat tersebut. Adakah suatu pertanda Nabi menunjuk Abu Bakar atau tidak?. Dalam pertemuan tersebut, sebelum kaum muhajirin datang, golongan khajraz telah sepakat mencalonkan Salad bin Ubadah, sebagai pengganti Rasul. Akan tetapi suku Aus belum menjawab atas pandangan tersebut, sehingga terjadi perdebatan di antara mereka dan pada akhirnya, Sa'ad bin Ubadah yang tidak menginginkan adanya perpecahan mengatakan bahwa ini merupakan awal dari perpecahan.

---

<sup>80</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyasah : Kontektualisasi Doktri, ...*, h 164

<sup>81</sup> Badri Yatim, *Sejarah Peradaban Islam*, ( Jakarta: Rajawali Pers, 2013), h 35

Masing-masing golongan merasa paling berhak menjadi penerus Nabi. Namun berkat tindakan tegas dari tiga orang, yaitu Abu Bakar, Umar Bin Khatab dan Abu Ubaidah Bin Jarrah yang dengan melakukan kudeta terhadap kelompok.<sup>82</sup>

Melihat situasi yang memanas, Abu Ubaidah mengajak kaum Anshar agar bersikap tenang dan toleran, kemudian Basyir bin Sa'ad Abi An-Nu'man bin Basyir berpidato dengan mengatakan agar tidak memperpanjang masalah ini. Dalam keadaan yang sudah tenang ini, Abu Bakar berpidato, "Ini Umar dan Abu Ubaidah siapa yang kamu hendaki di antara mereka berdua, maka bai'atlah". Baik Umar maupun Abu Ubaidah merasa keberatan atas ucapan Abu Bakar dengan mempertimbangkan berbagai alasan, di antaranya adalah ditunjuknya Abu Bakar sebagai pengganti Rasul dalam imam shalat dan ini membuat Abu Bakar lebih berhak menjadi pengganti Rasulullah SAW. sebelum keduanya membai'at Abu Bakar, Basyir bin Sa'ad mendahuluinya, kemudian diikuti Umar dan Abu Ubaidah dan diikuti secara serentak oleh semua hadirin.<sup>83</sup> Rupanya, semangat keagamaan Abu Bakar mendapat penghargaan yang tinggi dari umat Islam, sehingga masing-masing pihak menerima dan membaicitnya.

##### 5. Pemimpin dan Kepemimpinan dalam kajian fiqh siyasah

Dalam masyarakat beradab, kepemimpinan dibangun atas dasar konsensus nilai-nilai kearifan lokal. Jika kultur dan kearifan lokal dikaitkan dengan aktivitas kepemimpinan, maka ia menjadi sebuah entitas yang tidak bisa dipisahkan. Kepemimpinan tidak bisa terlepas dari nilai-nilai budaya dan kehidupan sosial masyarakat yang dianut. Ia tidak bisa dipertentangkan, tetapi

---

<sup>82</sup> Samsul Munir Amin, Sejarah Peradaban Islam, (Jakarta: Amzah, Cet. Ke-3 2013), h 91

<sup>83</sup> Dedi Supriyadi, Sejarah Peradaban Islam, (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2008), h 68

ia harus direlasikan atau bahkan diintegrasikan. Salah satu ciri kearifan lokal adalah memiliki tingkat solidaritas yang tinggi atas lingkungannya.<sup>84</sup>

Dalam khasanah sosiologi Islam, Ibnu Khaldun dikenal sebagai peletak dasar teori solidaritas masyarakat atau dikenal dengan teori ‘Ashâbiyat. Teori ini merupakan pengejawantahan dari teori harmoni ka al-jasad al-wahid dalam ajaran Islam, yang menggambarkan kelaziman saling melindungi dan mengembangkan potensi serta saling mengisi dan membantu di antara sesama. Melalui teori harmoni ka al-jasad al-wahid dimisalkan kehidupan komunitas muslim itu dengan ka al-bunyan yasuddu ba’duha ba’dla bagaikan sebuah bangunan, yang antara elemen bangunan yang satu dengan yang lainnya saling memperkokoh memperkuat Teori ‘Ashâbiyat solidaritas kelompok dan konsep ta’âwun al-ihsan itu didasarkan atas pemikiran ajaran Islam, yang di dalamnya terkandung norma akidah dan syari’at.

Ibnu Taimiyyah menyatakan agama Islam tidak akan bisa tegak dan abadi tanpa ditunjang oleh kekuasaan, dan kekuasaan tidak bisa langgeng tanpa ditunjang dengan agama. Dalam Islam istilah kepemimpinan dikenal dengan kata Imamah. Sedangkan kata yang terkait dengan kepemimpinan dan berkonotasi pemimpin dalam Islam ada delapan istilah, yaitu; Imam dalam Surat al-Baqarah 124. Khalifah pada al-Baqarah: 30. Malik, al-Fatihah : 4, Wali pada al-A’raf : 3. ‘Amir dan Ra’in, Sultan, Rais, dan Ulil ‘amri.<sup>85</sup>

#### Surat Al-Baqarah Ayat 124

---

<sup>84</sup> <https://uin-suska.ac.id/2016/04/18/islam-dan-kepemimpinan-sebuah-catatan-untuk-pemimpin-dan-calon-pemimpin-muslim-akhmad-mujahidin/> di akses pada 03 Januari 2022 jam 15:25

<sup>85</sup> <https://uin-suska.ac.id/2016/04/18/islam-dan-kepemimpinan-sebuah-catatan-untuk-pemimpin-dan-calon-pemimpin-muslim-akhmad-mujahidin/> di akses pada 03 Januari 2022 jam 15:25

وَإِذِ ابْتَلَىٰ إِبْرَاهِيمَ رَبُّهُ بِكَلِمَاتٍ فَأَتَمَّهُنَّ ۗ قَالَ إِنِّي جَاعِلُكَ لِلنَّاسِ إِمَامًا ۗ قَالَ وَمِنْ

ذُرِّيَّتِي ۗ قَالَ لَا يَنَالُ عَهْدِي الظَّالِمِينَ

Artinya: Dan (ingatlah), ketika Ibrahim diuji Tuhannya dengan beberapa kalimat (perintah dan larangan), lalu Ibrahim menunaikannya. Allah berfirman: "Sesungguhnya Aku akan menjadikanmu imam bagi seluruh manusia". Ibrahim berkata: "(Dan saya mohon juga) dari keturunanku". Allah berfirman: "Janji-Ku (ini) tidak mengenai orang yang zalim".<sup>86</sup>

Surat Al-Baqarah Ayat 30

وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً ۗ قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا

وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْسُ نُسُحٍ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ ۗ قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ

Artinya: Ingatlah ketika Tuhanmu berfirman kepada para Malaikat: "Sesungguhnya Aku hendak menjadikan seorang khalifah di muka bumi". Mereka berkata: "Mengapa Engkau hendak menjadikan (khalifah) di bumi itu orang yang akan membuat kerusakan padanya dan menumpahkan darah, padahal kami senantiasa bertasbih dengan memuji Engkau dan mensucikan Engkau?" Tuhan berfirman: "Sesungguhnya Aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui".<sup>87</sup>

Surat Al-Fatihah Ayat 4

مَالِكِ يَوْمِ الدِّينِ

Artinya: Yang menguasai di Hari Pembalasan.<sup>88</sup>

Surat Al-A'raf Ayat 3

اتَّبِعُوا مَا أَنْزَلَ إِلَيْكُم مِّن رَّبِّكُمْ وَلَا تَتَّبِعُوا مِن دُونِهِ أَوْلِيَاءَ ۗ قَلِيلًا مَّا تَذَكَّرُونَ

<sup>86</sup> Al-Qur'an terjemahan, Surat Al-Baqarah Ayat 124, Departemen Agama RI, Bandung: CV. Daus Sunnah, 2015

<sup>87</sup> Al-Qur'an terjemahan, Surat Al-Baqarah Ayat 30..., 2015

<sup>88</sup> Al-Qur'an terjemahan, Surat Al-Fatihah Ayat 4..., 2015

Artinya: Ikutilah apa yang diturunkan kepadamu dari Tuhanmu, dan janganlah kamu ikuti selain Dia sebagai pemimpin. Sedikit sekali kamu mengambil pelajaran.<sup>89</sup>

Menurut Quraish Shihab, imam dan khalifah dua istilah yang digunakan Alquran untuk menunjuk pemimpin. Kata imam diambil dari kata amma-ya'ummu, yang berarti menuju, dan meneladani. Kata khalifah berakar dari kata khalafa yang pada mulanya berarti "di belakang". Kata khalifah sering diartikan "pengganti" karena yang menggantikan selalu berada di belakang, atau datang sesudah yang digantikannya

Beberapa dasar kepemimpinan menurut islam sebagai berikut:<sup>90</sup>

Pertama, tidak mengambil orang kafir atau orang yang tidak beriman sebagai pemimpin bagi orang-orang muslim karena bagaimanapun akan mempengaruhi kualitas keberagamaan rakyat yang dipimpinya, sebagaimana firman Allah dalam Al-Qur'an; Surat An-Nisaa: 144.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَتَّخِذُوا الْكُفْرِينَ أَوْلِيَاءَ مِنْ دُونِ الْمُؤْمِنِينَ ۗ أُرِيدُونَ أَنْ يُجْعَلُوا

لِللَّهِ عَلَيْكُمْ سُلْطَانًا مُبِينًا

Artinya: Wahai orang-orang yang beriman! Janganlah kamu menjadikan orang-orang kafir sebagai pemimpin selain dari orang-orang mukmin. Apakah kamu ingin memberi alasan yang jelas bagi Allah (untuk menghukummu).<sup>91</sup>

Kedua, tidak mengangkat pemimpin dari orang-orang yang mempermainkan Agama Islam, sebagaimana firman Allah dalam Surat Al-Maidah: 57.

---

<sup>89</sup> Al-Qur'an terjemahan, Surat Al-A'raf Ayat 3..., 2015

<sup>90</sup> <https://uin-suska.ac.id/2016/04/18/islam-dan-kepemimpinan-sebuah-catatan-untuk-pemimpin-dan-calon-pemimpin-muslim-akhmad-mujahidin/> di akses pada 03 Januari 2022 jam 15:25

<sup>91</sup> Al-Qur'an terjemahan, Surat An-Nisaa: 144..., 2015



الْكِتَابِ أَوْتُوا الَّذِينَ مَنَّ وَلَعِبًا هُزُوا دِينَكُمْ اتَّخَذُوا الَّذِينَ تَتَّخِذُوا لَا آمَنُوا الَّذِينَ يَآئِبُهَا

مُؤْمِنِينَ كُنْتُمْ إِنْ اللَّهُ وَاتَّقُوا أَوْلِيَاءَ ۖ وَالْكَفَّارَ قَبْلَكُمْ مِنْ

Artinya: Wahai orang-orang yang beriman! Janganlah kamu menjadikan pemimpinmu orang-orang yang membuat agamamu jadi bahan ejekan dan permainan, (yaitu) di antara orang-orang yang telah diberi kitab sebelumnya dan orang-orang kafir (orang musyrik). Dan bertakwalah kepada Allah jika kamu orang-orang beriman.<sup>92</sup>

Ketiga, pemimpin harus mempunyai keahlian di bidangnya, pemberian tugas atau wewenang kepada yang tidak berkompeten akan mengakibatkan rusaknya pekerjaan bahkan organisasi yang menaunginya. Sebagaimana Sabda Rasulullah SAW:

حَدَّثَنَا مُحَمَّدُ بْنُ سِنَانَ قَالَ حَدَّثَنَا فُلَيْحٌ ح وَحَدَّثَنِي إِبْرَاهِيمُ بْنُ الْمُنْذِرِ قَالَ حَدَّثَنَا مُحَمَّدُ بْنُ فُلَيْحٍ قَالَ حَدَّثَنِي أَبِي قَالَ حَدَّثَنِي هِلَالُ بْنُ عَلِيٍّ عَنْ عَطَاءِ بْنِ يَسَارٍ عَنْ أَبِي هُرَيْرَةَ قَالَ  
بَيْنَمَا النَّبِيُّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ فِي مَجْلِسٍ يُحَدِّثُ الْقَوْمَ جَاءَهُ أَعْرَابِيٌّ فَقَالَ مَتَى السَّاعَةُ  
فَمَضَى رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ يُحَدِّثُ فَقَالَ بَعْضُ الْقَوْمِ سَمِعَ مَا قَالَ فَكَرِهَ مَا  
قَالَ وَقَالَ بَعْضُهُمْ بَلْ لَمْ يَسْمَعْ حَتَّى إِذَا قَضَى حَدِيثَهُ قَالَ أَيْنَ أَرَاهُ السَّائِلُ عَنِ السَّاعَةِ  
قَالَ هَا أَنَا يَا رَسُولَ اللَّهِ قَالَ فَإِذَا ضَيِّعَتْ الْأَمَانَةُ فَانْتَظِرِ السَّاعَةَ قَالَ كَيْفَ إِضَاعَتُهَا قَالَ  
إِذَا وُسِدَ الْأَمْرُ إِلَى غَيْرِ أَهْلِهِ فَانْتَظِرِ السَّاعَةَ

Artinya: Telah menceritakan kepada kami Muhammad bin Sinan berkata, telah menceritakan kepada kami Fulaih. Dan telah diriwayatkan pula hadits serupa dari jalan lain, yaitu Telah menceritakan kepadaku Ibrahim bin Al Mundzir berkata, telah menceritakan kepada kami Muhammad bin Fulaih berkata, telah menceritakan kepadaku bapakku berkata, telah menceritakan kepadaku Hilal bin Ali dari Atho' bin Yasar dari Abu Hurairah berkata: Ketika Nabi shallallahu 'alaihi wasallam berada dalam suatu majelis membicarakan suatu kaum, tiba-tiba datanglah seorang Arab Badui lalu bertanya: "Kapan datangnya hari kiamat?" Namun Nabi shallallahu 'alaihi wasallam tetap

<sup>92</sup> Al-Qur'an terjemahan, Al-Maidah: 57..., 2015

melanjutkan pembicaraannya. Sementara itu sebagian kaum ada yang berkata; "beliau mendengar perkataannya akan tetapi beliau tidak menyukai apa yang dikatakannya itu, " dan ada pula sebagian yang mengatakan; "bahwa beliau tidak mendengar perkataannya." Hingga akhirnya Nabi shallallahu 'alaihi wasallam menyelesaikan pembicaraannya, seraya berkata: "Mana orang yang bertanya tentang hari kiamat tadi?" Orang itu berkata: "saya wahai Rasulullah!". Maka Nabi shallallahu 'alaihi wasallam bersabda: "Apabila sudah hilang amanah maka tunggulah terjadinya kiamat". Orang itu bertanya: "Bagaimana hilangnya amanah itu?" Nabi shallallahu 'alaihi wasallam menjawab: "Jika urusan diserahkan bukan kepada ahlinya, maka akan tunggulah terjadinya kiamat". (HR Bukhori dan Muslim).<sup>93</sup>

Keempat, pemimpin harus bisa diterima (acceptable), mencintai dan dicintai umatnya, mendoakan dan didoakan oleh umatnya. Sebagaimana Sabda Rasulullah SAW:

حَدَّثَنَا إِسْحَاقُ بْنُ إِبْرَاهِيمَ الْحَنْظَلِيُّ أَخْبَرَنَا عِيسَى بْنُ يُونُسَ حَدَّثَنَا الْأَوْزَاعِيُّ عَنْ يَزِيدَ بْنِ يَزِيدَ بْنِ جَابِرٍ عَنْ رُزَيْقِ بْنِ حَيَّانَ عَنْ مُسْلِمِ بْنِ قَرظَةَ عَنْ عَوْفِ بْنِ مَالِكٍ  
عَنْ رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ خَيْرُ أَيْمَتِكُمُ الَّذِينَ تُحِبُّونَهُمْ وَيُحِبُّونَكُمْ وَيُصَلُّونَ عَلَيْكُمْ وَتُصَلُّونَ عَلَيْهِمْ وَشَرَّارُ أَيْمَتِكُمُ الَّذِينَ تُبْغِضُونَهُمْ وَيُبْغِضُونَكُمْ وَتَلْعَنُونَهُمْ وَيَلْعَنُونَكُمْ قِيلَ يَا رَسُولَ اللَّهِ أَفَلَا تُنَابِذُهُمْ بِالسَّيْفِ فَقَالَ لَا مَا أَقَامُوا فِيكُمْ الصَّلَاةَ وَإِذَا رَأَيْتُمْ مِنْ وَلَايَتِكُمْ شَيْئًا تَكْرَهُونَهُ فَاتْرُكُوهُ عَمَلُهُ وَلَا تَنْزِعُوا يَدًا مِنْ طَاعَةٍ

Artinya: Telah menceritakan kepada kami Ishaq bin Ibrahim Al Handlali telah mengabarkan kepada kami Isa bin Yunus telah menceritakan kepada kami Al Auza'i dari Yazid bin Yazid bin Jabir dari Ruzaiq bin Hayyan dari Muslim bin Qaradlah dari 'Auf bin Malik dari Rasulullah shallallahu 'alaihi wasallam, beliau bersabda: "Sebaik-baik pemimpin kalian adalah mereka mencintai kalian dan kalian mencintai mereka, mereka mendo'akan kalian dan kalian mendo'akan mereka. Dan sejelek-jelek pemimpin kalian adalah mereka yang membenci kalian dan kalian membenci mereka, mereka mengutuk kalian dan kalian mengutuk mereka." Beliau ditanya, "Wahai Rasulullah, tidakkah kita memerangi mereka?" maka beliau bersabda: "Tidak, selagi mereka mendirikan shalat bersama kalian. Jika kalian melihat dari pemimpin kalian sesuatu yang tidak baik

<sup>93</sup> <https://www.eramuslim.com/suara-langit/penetrasi-ideologi/jika-bukan-ahlinya-yang-mengurus-tunggulah-kehancuran.htm#.YeT-xPgX XIU>, (di akses 17 Januari 2021, jam 14.15 WIB)

maka bencilah tindakannya, dan janganlah kalian melepas dari ketaatan kepada mereka." (HR Muslim).<sup>94</sup>

Kelima, pemimpin harus mengutamakan, membela dan mendahulukan kepentingan umat, menegakkan keadilan, melaksanakan syari'at, berjuang menghilangkan segala bentuk kemunkaran, kekufuran, kekacauan, dan fitnah, sebagaimana Firman Allah SWT. Dalam Alquran, Surat Al-Maidah: 8

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلَّهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ ۚ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَاٰنُ قَوْمٍ عَالِي

الْأَعْدِلُوا ۖ إِعْدِلُوا ۚ هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ ۚ وَاتَّقُوا اللَّهَ ۚ إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ ۚ بِمَا تَعْمَلُونَ

Artinya: Wahai orang-orang yang beriman! Jadilah kamu sebagai penegak keadilan karena Allah, (ketika) menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah kebencianmu terhadap suatu kaum mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah. Karena (adil) itu lebih dekat kepada takwa. Dan bertakwalah kepada Allah, sungguh, Allah Mahateliti terhadap apa yang kamu kerjakan.<sup>95</sup>

Keenam, pemimpin harus memiliki bayangan sifat-sifat Allah swt yang terkumpul dalam Asmaul Husna dan sifat-sifat Rasul-rasul-Nya.

Dalam Islam tegas dalam menyikapi adanya dualisme dalam kepemimpinan dalam tubuh umat Islam. Tidak diperkenankan bagi seseorang menjadi imam semnetara sudah ada imam lainnya yang telah lebih dahulu memimpin umat islam. Imam kedua diistilahkan sebagai pemberontak yang memakai sifat munafik, yakni memecah-belah pesatuan umat islam. Kecaman untuk para pemberontak ini ada dalam sebuah adis yang artinya:

و حَدَّثَنِي وَهْبُ بْنُ بَقِيَّةِ الْوَاسِطِيِّ حَدَّثَنَا خَالِدُ بْنُ عَبْدِ اللَّهِ عَنِ الْجُرَيْرِيِّ عَنِ أَبِي نَضْرَةَ  
عَنِ أَبِي سَعِيدٍ الْخُدْرِيِّ قَالَ

قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ إِذَا بُوِيعَ لِخَلِيفَتَيْنِ فَأَفْتُلُوا الْآخَرَ مِنْهُمَا

<sup>94</sup> <http://selangkahlagiandamasuksurga.com/index.php/kajian/temadetail/775/jadilah-pemimpin-yang-mencintai-dan-dicintai-rakyat>, (di akses 17 Januari 2021, jam 14.15 WIB)

<sup>95</sup> Al-Qur'an terjemahan, Surat Al-Maidah Ayat 8..., 2015

Artinya: Dan telah menceritakan kepadaku Wahb bin Baqiyah Al Wasithi telah menceritakan kepada kami Khalid bin Abdullah dari Al Jurairi dari Abu Nadrah dari Abu Sa'id Al Khudri dia berkata, "Rasulullah shallallahu 'alaihi wasallam bersabda: "Apabila ada dua khalifah yang dibaiat, maka bunuhlah yang paling terakhir dari keduanya." (HR. Muslim, No. 1853).<sup>96</sup>

Hal ini juga menjadi cerminan dari kehidupan bernegara antara pemimpin dan warganya. Tidak boleh ada dua pemimpin dalam tubuh umat islam. Dalam hadis lain juga dikuatkan bahwa:

حَدَّثَنَا زُهَيْرُ بْنُ حَرْبٍ وَإِسْحَاقُ بْنُ إِبْرَاهِيمَ قَالَ إِسْحَاقُ أَخْبَرَنَا وَ قَالَ زُهَيْرٌ حَدَّثَنَا جَرِيرٌ  
عَنِ الْأَعْمَشِ عَنْ زَيْدِ بْنِ وَهَبٍ عَنْ عَبْدِ الرَّحْمَنِ بْنِ عَبْدِ رَبِّ الْكَعْبَةِ قَالَ دَخَلْتُ  
الْمَسْجِدَ فَإِذَا عَبْدُ اللَّهِ بْنُ عَمْرٍو بْنُ الْعَاصِ جَالِسٌ فِي ظِلِّ الْكَعْبَةِ وَالنَّاسُ مُجْتَمِعُونَ عَلَيْهِ  
فَأَتَيْتُهُمْ فَجَلَسْتُ إِلَيْهِ فَقَالَ

كُنَّا مَعَ رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ فِي سَفَرٍ فَنَزَلْنَا مَنْزِلًا فَمِنَّا مَنْ يُصَلِّحُ خِבَاءَهُ وَمِنَّا  
مَنْ يَنْتَضِلُ وَمِنَّا مَنْ هُوَ فِي جَشْرِهِ إِذْ نَادَى مُنَادِي رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ  
الصَّلَاةَ جَامِعَةً فَاجْتَمَعْنَا إِلَى رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ فَقَالَ إِنَّهُ لَمْ يَكُنْ نَبِيٌّ قَبْلِي  
إِلَّا كَانَ حَقًّا عَلَيْهِ أَنْ يَدُلَّ أُمَّتُهُ عَلَى خَيْرٍ مَا يَعْلَمُهُ هُمْ وَيُنذِرُهُمْ شَرًّا مَا يَعْلَمُهُ هُمْ وَإِنَّ  
أُمَّتَكُمْ هَذِهِ جُعِلَ عَافِيَتُهَا فِي أَوْلَاهَا وَسَيُصِيبُ آخِرَهَا بَلَاءٌ وَأُمُورٌ تُنْكَرُونَهَا وَتُجِيءُ فِتْنَةٌ  
فَيَرْتَقِي بَعْضُهَا بَعْضًا وَتُجِيءُ الْفِتْنَةُ فَيَقُولُ الْمُؤْمِنُ هَذِهِ مُهْلِكَتِي ثُمَّ تَنْكَشِفُ وَتُجِيءُ الْفِتْنَةُ  
فَيَقُولُ الْمُؤْمِنُ هَذِهِ هَذِهِ فَمَنْ أَحَبَّ أَنْ يُرْخِجَ عَنِ النَّارِ وَيُدْخَلَ الْجَنَّةَ فَلْتَأْتِهِ مَنِيَّتُهُ وَهُوَ  
يُؤْمِنُ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ وَلِيَأْتِ إِلَى النَّاسِ الَّذِي يُحِبُّ أَنْ يُؤْتَى إِلَيْهِ وَمَنْ بَايَعَ إِمَامًا  
فَأَعْطَاهُ صَفْقَةً يَدِهِ وَثَمَرَةً قَلْبِهِ فَلْيُطْعَمْهُ إِنْ اسْتَطَاعَ فَإِنْ جَاءَ آخِرُ يُنَارِعُهُ فَاضْرِبُوا عُنُقَ الْآخِرِ

فَدَنُوتُ مِنْهُ فَقُلْتُ لَهُ أَنْشُدْكَ اللَّهُ أَنْتَ سَمِعْتَ هَذَا مِنْ رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ  
فَأَهْوَى إِلَى أُذُنَيْهِ وَقَلْبِهِ بِيَدَيْهِ وَقَالَ سَمِعْتُهُ أُذُنَايَ وَوَعَاةَ قَلْبِي فَقُلْتُ لَهُ هَذَا ابْنُ عَمِّكَ  
مُعَاوِيَةُ يَأْمُرُنَا أَنْ نَأْكُلَ أَمْوَالَنَا بَيْنَنَا بِالْبَاطِلِ وَنَقْتُلَ أَنْفُسَنَا وَاللَّهُ يَقُولُ

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالِكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ إِلَّا أَنْ تَكُونَ تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ {  
} مِنْكُمْ وَلَا تَقْتُلُوا أَنْفُسَكُمْ إِنَّ اللَّهَ كَانَ بِكُمْ رَحِيمًا

<sup>96</sup> <https://almanhaj.or.id/2906-baiat-antara-yang-syari-dan-yang-bidah.html>, (di akses 17 Januari 2021, jam 14.15 WIB)

قَالَ فَسَكَتَ سَاعَةً ثُمَّ قَالَ أَطْعُهُ فِي طَاعَةِ اللَّهِ وَاعْصِيهِ فِي مَعْصِيَةِ اللَّهِ وَ حَدَّثَنَا أَبُو بَكْرِ  
 بْنُ أَبِي شَيْبَةَ وَابْنُ مُمَيَّرٍ وَأَبُو سَعِيدٍ الْأَشْجِيُّ قَالُوا حَدَّثَنَا وَكَيْعٌ ح وَ حَدَّثَنَا أَبُو كُرَيْبٍ حَدَّثَنَا  
 أَبُو مُعَاوِيَةَ كِلَاهُمَا عَنْ الْأَعْمَشِ بِهَذَا الْإِسْنَادِ نَحْوَهُ وَ حَدَّثَنِي مُحَمَّدُ بْنُ رَافِعٍ حَدَّثَنَا أَبُو  
 الْمُنْدَرِجِ إِسْمَاعِيلُ بْنُ عُمَرَ حَدَّثَنَا يُونُسُ بْنُ أَبِي إِسْحَاقَ الْهَمْدَانِيُّ حَدَّثَنَا عَبْدُ اللَّهِ بْنُ أَبِي  
 السَّفَرِ عَنْ عَامِرٍ عَنْ عَبْدِ الرَّحْمَنِ بْنِ عَبْدِ رَبِّ الْكَعْبَةِ الصَّائِدِيِّ قَالَ رَأَيْتُ جَمَاعَةً عِنْدَ  
 الْكَعْبَةِ فَذَكَرَ نَحْوَ حَدِيثِ الْأَعْمَشِ

Artinya: Telah menceritakan kepada kami Zuhair bin Harb dan Ishaq bin Ibrahim, Ishaq berkata; telah mengabarkan kepada kami, sedangkan Zuhair berkata; telah menceritakan kepada kami Jarir dari Al A'masy dari Zaid bin Wahb dari Abdurrahman bin Abd Rabbil Ka'bah dia berkata, "Ketika saya masuk masjid, maka terlihat olehku Abdullah bin 'Amru bin 'Ash duduk di bawah naungan ka'bah di kelilingi orang banyak. Lalu aku datang mereka dan duduk di dekat Abadullah. Dia berkata, "Kami pernah mengadakan suatu perjalanan bersama Rasulullah shallallahu 'alaihi wasallam, lalu di suatu tempat pemberhentian kami berhenti. Sebagian kami ada yang memperbaiki tempat tidur, sebagian lagi berlatih memanah, sebagian lagi memberi makan hewan dan sebagainya. Tiba-tiba terdengar utusan Rasulullah shallallahu 'alaihi wasallam menyeru, memanggil kami untuk shalat berjama'ah, lalu kami berkumpul di dekat beliau. Beliau bersabda: "Para Nabi sebelum saya diutus menuntun umatnya kepada kebaikan yang telah diajarkan Allah kepada mereka, dan memperingatkan bahaya yang mengancam mereka. Ummatku yang sempurna dan selamat ialah angkatan yang pertama-tama, angkatan sesudah itu akan ditimpa berbagai cobaan berupa hal-hal yang tidak disenanginya, seperti timbulnya fitnah. Di mana-mana sebagian mereka menghina sebagian yang lain, oleh karena itu timbullah bencana. Orang-orang mukmin berkata, 'Inilah kiranya yang membinasakanku', Setelah hilang bencana tersebut, timbul pula bencana yang lain. Dan orang mukmin berkata, 'Ini..! Ini..!'" Siapa yang ingin bebas dari neraka dan ingin masuk ke surga, hendaklah dia menemui kematiannya dalam keimanan kepada Allah dan hari akhirat, dan hendaklah dia berjasa kepada ummat manusia sesuai dengan yang diinginkan oleh masyarakat itu. Siapa yang baik dengan seorang pemimpin (penguasa) lalu dia memenuhi bai'atnya dengan sepenuh hati, hendaklah dia mematuhi pemimpin itu semampunya. Jika yang lain datang memberontak, penggallah lehernya." Abdurrahman berkata, "Aku lebih mendekat lagi kepada 'Amru, lalu saya berkata, "Dengan nama Allah, saya bertanya kepada anda, 'Apakah kamu mendengar sendiri hadits ini dari Rasulullah shallallahu 'alaihi wasallam?' dia menunjuk tangannya ke telinga dan hatinya seraya berkata, "Saya mendengarnya dengan kedua telingaku dan kusimpan ke dalam

hatiku." Lalu kukatakan kepadanya, "Ini anak pamanmu, Mu'awiyah! Dia menyuruh kami memakan harta sesama dengan cara yang haram dan memerintahkan untuk saling membunuh sesama. Padahal Allah telah berfirman: '(Wahai orang-orang yang beriman, janganlah kamu memakan harta sesamamu dengan cara yang haram, kecuali berjual beli dengan cara suka sama suka sesamamu, dan janganlah kamu membunuh saudaramu (sesama muslim). Sesungguhnya Allah Maha penyayang kepadamu)' (Qs. An Nisaa': 29). 'Amru diam sebentar kemudian dia berkata, "Patuhilah perintahnya bila sesuai dengan perintah Allah dan langgarlah perintahnya bila melanggar perintah Allah!" Dan telah menceritakan kepada kami Abu Bakar bin Abu Syaibah dan Ibnu Numair serta Abu Sa'id Al Asyaj mereka berkata; telah menceritakan kepada kami Waki'. (dalam jalur lain disebutkan) Telah menceritakan kepada kami Abu Kuraib telah menceritakan kepada kami Abu Mu'awiyah keduanya dari Al A'masy dengan isnad seperti ini." Dan telah menceritakan kepadaku Muhammad bin Rafi' telah menceritakan kepada kami Abu Al Mundzir Isma'il bin 'Umar telah menceritakan kepada kami Yunus bin Abu Ishaq Al Hamdani telah menceritakan kepada kami Abdullah bin Abu As Safar dari 'Amir dari Abdurrahman bin Abd Rabbil Ka'bah Ash Sha`idi dia berkata, "Saya melihat sekelompok orang di sisi Ka'bah...kemudian dia menyebutkan seperti hadits Al A'masy." (HR. Muslim).<sup>97</sup>

Berdasarkan dalili-dalil di atas tentang dasar kepemimpinan menurut islam dan dualisme kepemimpinan dalam tubuh umat Islam, bahwa pemimpin harus mempunyai kriteria kepemimpinan yang harus terpenuhi, pertama tidak menjadikan seorang kafir sebagai pemimpin bagi umat islam, kedua tidak mengangkat pemimpin dari orang-orang yang mempermainkan Agama Islam, ketiga pemimpin harus mempunyai keahlian di bidangnya, keempat pemimpin yang dicintai umatnya, kelima pemimpin yang mengutamakan kepentingan umat, keenam mempunyai sifat-sifat seperti kepemimpinan nabi. Dalam hal dualisme kepemimpinan dalam umat islam tidak diperkenankan bagi seseorang menjadi imam sementara sudah ada imam lainnya yang telah lebih dahulu

---

<sup>97</sup> <https://muslim.or.id/26277-wajibnya-baiat-kepada-ulil-amri.html>, (di akses 17 Januari 2021, jam 14.15 WIB)

memimpin umat islam. Imam kedua diistilahkan sebagai pemberontak yang memakai sifat munafik, yakni memecah-belah pesatuan umat islam.

Menurut Imam Al-Mawardi untuk menjadi pemimpin harus mempunyai tujuh kriteria yang harus terpenuhi yaitu:<sup>98</sup>

1. adil dalam arti yang luas
2. memiliki ilmu untuk dapat melakukan ijtihad di dalam menghadapi persoalan-persoalan dan hukum
3. sehat pendengaran, mata dan lisan supaya dapat berurusan langsung dengan tanggung jawab
4. sehat badan sehingga tidak terhalang untuk melakukan gerak dan melangkah cepat
5. pandai dalam mengendalikan urusan rakyat dan kemaslahatan umat
6. berani dan tegas membela rakyat, wilayah dan menghadapi musuh
7. keturunan Quraisy

Ketujuh syarat tersebut harus terpenuhi sebelum seseorang dipilih atau diberi mandat untuk menjabat sebagai kepala negara atau pemimpin. Syarat ahlul ijtihad bagi calon pemimpin merupakan hal yang paling penting, karena mengemban tugas sebagai pemimpin sangatlah berat untuk dilaksanakan jika tidak mempunyai ilmu yang luas.

Dalam permasalahan yang penulis ingin teliti terhadap peran DPRD dalam pembentukan peratryan daerah berdasarkan hak inisiatif, berdasarkan tujuh kriteria menurut imam Al-Mawardi di atas, bahwa hanya beberapa kriteria saja, bahkan kriteria tersebut bersifat umum. Oleh karena itu nilai-nilai dalam islam menjadi dasar bagi penulis untuk menganalisis permasalahan

---

<sup>98</sup> Al-Mawardi, "ahkam sulthaniyah system pemerintahan khilafah Islam", (jakarta:qisthi press), 2015

tentang peran DPRD dalam pembuatan peraturan daerah berdasarkan usul inisiatif.

## **F. Profil Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bengkulu**

### **1. Profil DPRD Kota Bengkulu<sup>99</sup>**

#### **a. Visi dan Misi DPRD Kota Bengkulu**

##### Visi

- (1) Meningkatkan kualitas fungsi Legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.
- (2) Menumbuh kembangkan sinergi antar alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Membangun hubungan yang harmonis antar Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemerintah Daerah dan Forum Muspida.
- (4) Meningkatkan partisipasi publik dalam setiap proses pengambilan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (5) Meningkatkan komunikasi efektif dengan semua unsur masyarakat guna peningkatan kinerja Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

##### Misi

Mendukung meningkatnya kualitas sumber daya manusia menuju Kabupaten yang semakin sejahtera dan berdikari secara berkelanjutan melalui efektifitas pelaksanaan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta penanganan aspirasi masyarakat.

#### **b. Tugas, wewenang dan kewajiban DPRD Kota Bengkulu<sup>100</sup>**

DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

- (1) membentuk Peraturan Daerah bersama Walikota.
- (2) membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Peraturan Daerah mengenai APBD yang diajukan oleh Walikota.
- (3) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan APBD.
- (4) memilih Walikota dan Wakil Walikota atau Wakil Walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan lebih dari 18 (delapan belas) bulan.
- (5) mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian Walikota dan/atau Wakil Walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur, untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian.
- (6) memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap Rancangan Perjanjian Internasional di Daerah.

---

<sup>99</sup> <https://dprd.bengkulukota.go.id> (diakses pada 07 Juni 2022)

<sup>100</sup> <https://dprd.bengkulukota.go.id> (diakses pada 07 Juni 2022)



- (7) memberikan persetujuan terhadap Rancangan Kerja Sama Internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.
- (8) meminta Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Walikota dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
- (9) memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.
- (10) mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan; dan
- (11) melaksanakan wewenang dan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan Perundang-Undangan.

Anggota DPRD mempunyai kewajiban:

- (1) memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- (2) melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati Peraturan Perundang-Undangan;
- (3) mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- (4) mendahulukan kepentingan Negara diatas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan;
- (5) memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
- (6) menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah;
- (7) mentaati tata tertib dan kode etik;
- (8) menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah;
- (9) menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;
- (10) menampung dan menindak lanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
- (11) memberikan tanggungjawab secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

Disamping wewenang dan kewajiban Pimpinan dan Anggota DPRD mempunyai hak keuangan dan administratif, hak keuangan memperoleh tunjangan yang besarnya sesuai dengan kemampuan daerah.

## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Jenis dan Pendekatan Penelitian

##### 1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan jenis penelitian lapangan (*field research*), yaitu objek penelitian langsung pada DPRD yang berhubungan langsung dengan pembahasan, dengan menggunakan pendekatan kualitatif, penelitian kualitatif merupakan salah satu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa ucapan dari orang-orang yang diamati. Semua data yang telah berhasil digali dan dikumpulkan bersumber dari lapangan yaitu dari pihak-pihak terkait dengan hak inisiatif DPRD dalam pembuatan peraturan daerah.

##### 2. Pendekatan Penelitian

Untuk memecahkan isu hukum dalam penelitian hukum memerlukan pendekatan-pendekatan tertentu sebagai dasar pijakan untuk menyusun argumen yang tepat. Menurut Peter Mahmud Marzuki pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum adalah sebagai berikut:<sup>101</sup>

- 1) Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)
- 2) Pendekatan Historis (*Historical Approach*)
- 3) Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*)
- 4) Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Adapun pendekatan penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian yang dilakukan dari beberapa pendekatan diatas adalah pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*). Pendekatan ini dilakukan dengan cara mengkaji peraturan Perundang-Undangan yang berhubungan dengan (isu hukum) permasalahan yang sedang dihadapi. Pendekatan Perundang-Undangan ini

---

<sup>101</sup> Peter Mahmud Marzuki, “*Penelitian Hukum*”, Jakarta: Prenadamedia Group, 2005, h 3

contohnya dilakukan dengan memahami kesesuaian antara Undang-Undang Dasar dengan Undang-Undang, atau antara Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang yang lain.<sup>102</sup>

Pendekatan Perundangan-Undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan menganalisis semua ketentuan peraturan perundang-undangan dan regulasi yang berhubungan dengan isu hukum yang akan diteliti. Pendekatan perbandingan adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara melakukan perbandingan terhadap peraturan-peraturan yang berhubungan dengan tema/masalah dan isu-isu yang dihadapi yang telah di undangkan dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

## **B. Waktu dan Lokasi Penelitian**

Waktu Pelaksanaan dalam Penelitian ini diperkirakan akan berlangsung selama 1 bulan dari tanggal 1 April - 30 Mei 2022 dan dilakukan di DPRD Kota Bengkulu. Alasan mengapa penulis mengambil lokasi penelitian ini karena sesuai dengan observasi awal, bahwa peran DPRD dalam pembuatan peraturan daerah berdasarkan hak inisiatif kurang optimal dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu penulis ingin meneliti dengan permasalahan tersebut.

## **C. Informan Penelitian**

Informan adalah orang yang memberikan informasi tentang keadaan yang terjadi pada permasalahan yang akan diteliti. Pemilihan informan dalam penelitian ini menggunakan teknik purposive sampling, yakni pengambilan informan secara tidak acak, tetapi melalui

---

<sup>102</sup> Peter Mahmud Marzuki, "*Penelitian Hukum*",... h 133

pertimbangan dan kriteria yang ditentukan sendiri oleh peneliti sehingga layak dijadikan informan dalam penelitian ini.

Informan yang akan peneliti wawancara adalah

1. DPRD Kota Bengkulu
2. Pemerintah Kota Bengkulu

#### **D. Sumber Data dan Teknik Pengumpulan Data**

##### **1. Sumber Data**

Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi dua sumber yaitu penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.<sup>103</sup> Jenis bahan hukum dapat dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Dalam penelitian ini, sumber bahan hukum terdiri atas:

##### **a. Data Primer**

Bahan hukum primer yang digunakan terdiri dari peraturan hukum atau peraturan perundang-undangan, catatan resmi, risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim. Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan yang berhubungan dengan pembahasan tentang hak inisiatif dan perwakilan rakyat daerah dalam penyusunan peraturan daerah menurut siyasa dusturiyah:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

---

<sup>103</sup> Petrer Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta:Prena dan Media Group, 2005, h 181

- 3) Undang-Undang Nomor 09 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah
- 4) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD
- 5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

#### **c. Data Sekunder**

Bahan hukum sekunder yang utama adalah buku teks karena buku teks berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi tinggi.<sup>104</sup> Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang digunakan meliputi:

- 1) Buku-buku ilmiah dibidang hukum
- 2) Jurnal ilmiah.
- 3) Artikel ilmiah

#### **d. Data Tersier**

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yaitu:

- 1) Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus hukum.
- 2) Situs-situs di Internet seperti ensiklopedia, wikipedia dan yang berkaitan dengan Tema Penelitian yang dikaji.

## **2. Teknik Pengumpulan Data**

Dalam Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data wawancara dan dokumentasi.

---

<sup>104</sup> Petrer Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*,... h 181

### **a. Wawancara**

Metode wawancara digunakan untuk memperoleh informasi tentang hal-hal yang tidak diperoleh lewat pengamatan. Wawancara adalah teknik tanya jawab secara langsung mengenai masalah Pembentukan Peraturan Daerah, (*interviewer*) yang memberikan pertanyaan dan yang diwawancarai (*interviewee*) sebagai pemberi jawaban atas pertanyaan itu. Peneliti dengan informan yang dilakukan secara terbuka berdasarkan pedoman yang telah diusulkan sebelumnya. Penulis membuat pedoman wawancara yang berisi pertanyaan-pertanyaan dan tersusun dalam interview guide.

Para informan dipilih dengan sengaja, yaitu mereka yang diperkirakan mampu memberikan jawaban lengkap sesuai dengan penelitian ini.

### **b. Dokumentasi**

Dokumen berupa studi kepustakaan yakni mencari, menelusuri, mengumpulkan, dan mencatat data tertulis mengenai keterangan ilmiah dari buku-buku, jurnal-jurnal dan dokumen yang berisikan peraturan, hukum, pendapat-pendapat, teori-teori dari para ahli yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan. Dokumentasi dalam penelitian ini tentang Pembentukan Peraturan Daerah oleh DPRD

## **E. Teknik Analisis Data**

Analisis data adalah menguraikan data dalam bentuk kalimat yang tersusun secara sistematis, jelas dan terperinci yang kemudian diinterpretasikan untuk memperoleh suatu kesimpulan. Analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif dengan menggunakan metode penalaran berfikir secara Deduktif yaitu menguraikan hal-hal yang bersifat umum kemudian

menarik suatu kesimpulan yang bersifat khusus sesuai dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.

## **BAB IV**

### **PEMBAHASAN**

#### **B. Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bengkulu Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Berdasarkan Hak Inisiatif DPRD**

##### **1. Peran DPRD Kota Bengkulu Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Berdasarkan Hak Inisiatif DPRD**

Salah satu Peran DPRD Kota Bengkulu yaitu membuat Peraturan Daerah. Peran ini bersifat atributif, karena diberikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah untuk DPRD. Oleh karena itu penggunaannya harus dilakukan berdasar atas prinsip atau asas akuntable dan asas transparansi, sehingga benar-benar sesuai dengan peraturan yang mendasarinya. Peran ini tentunya tidak dapat dipisahkan dengan wewenang yang dimiliki oleh esekutif, Pasal 236 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Perda hanya dapat dibentuk secara bersama sama antara DPRD dengan Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, hubungan antara kedua lembaga ini disebut sebagai hubungan partnership, tidak ada sebuah produk Perda yang dibentuk oleh DPRD tanpa kerjasama dengan Pemerintah Daerah, sebaliknya tidak ada Perda tanpa DPRD.

Apabila mengacu pada teori perwakilan sebagaimana terurai di atas, maka dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, peran pembentukan Perda tidak terletak pada kekuasaan DPRD, melainkan berada pada kekuasaan dua lembaga atau dua organ sekaligus, yaitu pada kewenangan DPRD dan Pemerintah Daerah.



Berdasarkan aturan tentang mekanisme/tahapan pembahasan rancangan peraturan daerah (RAPERDA) inisiatif DPRD Pada pembentukan Perda anggota DPRD memiliki fungsi yang sangat besar. Mengajukan usul rancangan Perda merupakan salah satu fungsi anggota DPRD, yang dikenal sebagai inisiatif Raperda DPRD. Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang berasal dari DPRD dapat diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda. Raperda dari DPRD juga disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.

Menurut Zaitun Selaku Kasubbag Kajian Perundang-Undangan Sekretariat DPRD Kota Bengkulu mengatakan:<sup>105</sup>

Mekanisme yang biasa di gunakan anggota DPRD Kota Bengkulu dalam menggunakan hak insisiatif dalam pembentukan Perda Biasanya diawali dari individu dewan, kemudian anggota dewan tersebut mencari dukungan anggota dewan lainnya, baik dari fraksi yang sama atau bisa juga dari komisi yang sama dengan anggota dewan yang akan mengajukan Perda Inisiatif tersebut.

Sama halnya dengan Wawan AP Selaku Anggota Komisi I yang menaungi bagian bidang pemerintahan dan kesejahteraan masyarakat mengatakan:<sup>106</sup>

Pengajuan inisiatif ini seorang dewan jika kalau ingin mengajukan inisiatif ia harus mendapat kan dukungan dari anggota dewan yang lain minimal harus ada 3 orang dewan dari fraksi yang berbeda lalu anggota dewan membuat alasan kenapa perda itu harus di buat. Agar inisiatif ini bisa di naikan ke ketua DPRD atau ke Bapem Perda, mengkaji inisiatif tersebut apakah inisiatif itu tidak bertentangan dengan perda yang sudah pernah di buat sebelumnya lalu ketua dewan akan membuat badan musyawarah lalu akan di adakan rapat”.

Raperda yang disiapkan oleh anggota DPRD selanjutnya disampaikan kepada pimpinan DPRD, dan oleh pimpinan DPRD disampaikan kepada

---

<sup>105</sup> Wawancara dengan zaitun (senin, 23 Mei 2022)

<sup>106</sup> Wawancara dengan Wawan AP (Kamis, 14 Juli 2022)

Bapemperda untuk pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Raperda. Raperda dan Naskah Akademik yang disiapkan oleh DPRD disampaikan kepada Kepala daerah oleh pimpinan DPRD untuk dibahas.

Berikut contoh Usul Peraturan Daerah Kota Bengkulu berdasarkan hak inisiatif Komisi I DPRD Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2016 tentang Kesejahteraan Lansia, yang mana tahapan-tahapannya adalah:

#### 1. Pengajuan

Tahap pengajuan bahwa seluruh anggota DPRD yang memiliki hak inisiatif untuk membentuk Perda wajib mengajukan ususnya tersebut dan mencari dukungan. Dukungan yang dimaksud disini minimal dukungan dari tiga fraksi yang berbeda dengan anggota DPRD yang memiliki usul untuk membentuk perda inisiatif tersebut. Setelah dukungan didapatkan barulah dilakukan pembahsan internal oleh seluruh anggota DPRD yang mendukung hak inisiatif Pembentukan Perda yang diusulkan tersebut. Setiap anggota DPRD yang sedang menjabat berhak untuk mengajukan hak inisiatif.

#### 2. Pembahasan

Pembahasan internal dilakukan setelah anggota DPRD yang mempunyai inisiatif pembentukan Perda mendapatkan dukungan dari anggota lain yang satu Fraksi atau satu Komisi dengannya. Dalam Pembahsan internal ini, anggota DPRD yang mempunyai ide atau yang mempunyai inisiatif memaparkan alasan dan segala hal ihkwal terkait perda yang akan dibentuk dengan hak insisatif tersebut.

### 3. Rapat bersama Bapemperda

Setelah selesai dilakukan pembahasan internal dan seluruh pendukung setuju untuk mengajukan inisiatif pembentukan perda tersebut. Tim internal dan anggota yang mempunyai inisiatif melakukan rapat bersama Badan Pembentukan Peraturan Daerah, jika disetujui maka akan dibentuk Raperda.

Aturan mengenai hal tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut: Dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dan Pasal 101 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bengkulu Nomor 02 Tahun 2019 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bengkulu dijelaskan sebagai berikut:<sup>107</sup>

- (1) Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari DPRD atau Walikota.
- (2) Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai penjelasan dan/atau naskah akademik.
- (3) Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat 1 diajukan berdasarkan Propemperda Daerah.
- (4) Dalam keadaan tertentu, DPRD atau walikota dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah diluar Propemperda Daerah.

Dalam pasal 7 ayat 1 peraturan pemerintah (PP) Nomor 12 Tahun 2018 tentang pedoman penyusunan tata tertib dewan perwakilan rakyat daerah provinsi, kabupaten, dan kota dijelaskan tentang pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi raperda sebagai beriku:<sup>108</sup>

Rancangan Perda yang berasdal dari DPRD sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 ayat (1) merupakan rancangan Perda Hasil

---

<sup>107</sup> Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bengkulu Nomor 02 Tahun 2019 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota

<sup>108</sup> pasal 7 ayat 1 peraturan pemerintah (PP) Nomor 12 Tahun 2018 tentang pedoman penyusunan tata tertib dewan perwakilan rakyat daerah provinsi, kabupaten, dan kota dijelaskan tentang pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi raperda

Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan konsepsi yang dikoordinasikan oleh Bapemperda.

Dalam Pasal 33 dan Pasal 34 Peraturan Kementerian Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 80 Tahun 2005 tentang Pembentukan Produk hukum Daerah dan Pasal 6 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dijelaskan juga sebagai berikut:<sup>109</sup>

- (1) Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD dapat diajukan dari Anggota DPRD Komisi, Gabungan Komisi atau Bapempera.
- (2) Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan anggota DPRD, Komisi, Gabungan Komisi atau Bapemperda sebagaimana dimaksud pada ayat 1 disampaikan kepada Pimpinan DPRD disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik, daftar nama dan tanda tangan pengusul, dan diberikan nomor pokok oleh Sekretariat DPRD.
- (3) Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) oleh Pimpinan DPRD yang disampaikan kepada Bapemperda untuk dilakukan pengkajian.
- (4) Pimpinan DPRD menyampaikan hasil pengkajian Bapemperda sebagaimana dimaksud pada ayat 3 untuk Rapat Paripurna DPRD.
- (5) Rancangan Peraturan Daerah yang telah dikaji oleh Bapemperda sebagaimana dimaksud pada ayat 4 disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada semua anggota DPRD selambat-lambatnya 7 (ujuh) hari sebelum Rapat Paripurna DPRD.
- (6) Dalam Rapat Paripurna DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat 5:
  - a. pengusul memberikan penjelasan;
  - b. fraksi dan anggota DPRD lainnya memberikan pandangan; dan
  - c. pengusul memberikan jawaban atas pandangan fraksi dan anggota DPRD lainnya.
- (7) Rapat Paripurna DPRD memutuskan usul Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat 2 berupa:
  - a. persetujuan;
  - b. persetujuan dengan perubahan; atau
  - c. penolakan
- (8) Dalam hal persetujuan dengan perubahan DPRD menugasi Komisi, Gabungan Komisi, Bapemperda atau Panitia Khusus untuk Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tersebut.
- (9) Rancangan Peraturan Daerah yang telah disusun oleh DPRD disampaikan dengan surat pimpinan DPRD kepada Walikota.

---

<sup>109</sup> Pasal 6 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota

Berdasarkan hasil wawancara dengan Zaitun selaku Kasubbag Kajian perundang-undangan DPRD Kota Bengkulu mengatakan:<sup>110</sup>

Pembahasan Raperda dilakukan bersama oleh DPRD dan kepala daerah, yang dilakukan dalam dua tingkat atau dua tahap pembicaraan. Pembicaraan tingkat pertama meliputi penjelasan dari kepala daerah atau DPRD yang merupakan pengusul atau perancang Raperda. Bila Raperda berasal dari DPRD, maka pihak pengusul menjelaskan Raperda yang diusulkan dalam Rapat Paripurna.

Sama halnya dengan Wawan AP Selaku Anggota Komisi I yang menaungi bagian bidang pemerintahan dan kesejahteraan masyarakat Mengatakan:<sup>111</sup>

Pembahasan Raperda yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD dapat dilakukan 2 tahap pembahasan, pertama penjelasan yang dilakukan oleh pengusul baik Pemerintah Daerah dan DPRD sebagai perancang Raperda.

Hal ini dijelaskan dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bengkulu Nomor 02 Tahun 2019 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bengkulu dalam Pasal 105 dan Pasal 107 sebagai berikut:<sup>112</sup>

#### Pasal 105

- (1) Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD atau Walikota dibahas oleh DPRD dan Walikota untuk mendapatkan persetujuan bersama.
- (2) Pembahasan Rancangan Daerah yang dimaksud pada ayat (1), dilakukan melalui 2 tingkat, yaitu pembicaraan tingkat I dan seperti yang disebutkan di tingkat II.
- (3) Pembicaraan tingkat 1 sebagaimana dimaksud pada ayat 2 meliputi:
  - a. dalam hal Rancangan Peraturan Daerah berasal dari Walikota dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:
    - 1) penjelasan Walikota dalam Rapat Paripurna mengenai Rancangan Peraturan Daerah;
    - 2) pemandangan umum Peraturan Daerah; dan
    - 3) tanggapan dan/atau jawaban Walikota terhadap pemandangan umum fraksi.

---

<sup>110</sup> Wawancara dengan Zaitun (Senin, 23 Mei 2022)

<sup>111</sup> Wawancara dengan Wawan AP (Kamis, 14 Juli 2022)

<sup>112</sup> Pasal 105 dan Pasal 107 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bengkulu Nomor 02 Tahun 2019 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bengkulu

- b. dalam hal Rancangan Peraturan Daerah berasal dari DPRD dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:
    - 1) penjelasan Pimpinan Komisi, Pimpinan Gabungan Komisi, Pimpinan Bapemperda, atau Pimpinan Panitia Khusus dalam Rapat Paripurna mengenai Rancangan Peraturan Daerah;
    - 2) pendapat Walikota terhadap rancangan perda; dan
    - 3) tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat Walikota.
  - c. pembahasan dalam Rapat Komisi, Gabungan Komisi, atau Panitia Khusus yang dilakukan bersama dengan Walikota atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.
  - d. penyampaian pendapat akhir Fraksi dilakukan pada akhir pembahasan antara DPRD dan Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakili.
- (4) Pembicaraan tingkat II sebagaimana dimaksud pada ayat 2 meliputi:
- 1) pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna yang didahului dengan:
  - 2) penyampaian laporan Pimpinan Komisi, Pimpinan Gabungan, Pimpinan Panitia Khusus yang berisi proses pembahasan, pendapat fraksi dan hasil pembicaraan sebagaimana dimaksud pada ayat 3 huruf c; dan
  - 3) permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh Pimpinan Rapat Paripurna.
  - 4) pendapat akhir Walikota.
- (5) Dalam hal persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat 4 huruf a angka 2 tidak dicapai secara musyawarah untuk mufakat, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak.
- (6) Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah tidak mendapat persetujuan bersama antara DPRD dan Walikota, Rancangan Peraturan Daerah tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPRD masa itu.

#### Pasal 107

- (1) Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Walikota untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah.
- (2) Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Berdasarkan peraturan di atas dapat disimpulkan bahwa pembahasan raperda dilakukan dalam dua tingkat atau dua tahap pembicaraan, yaitu pertama apabila rancangan peraturan daerah berasal dari walikota maka kegiatannya adalah penjelasan walikota mengenai Raperda, pandangan umum fraksi terhadap rancangan Raperda, tanggapan jawaban walikota terhadap Raperda. Kemudian Raperda yang berasal dari DPRD maka kegiatannya adalah penjelasan yang dilakukan oleh pimpinan komisi atau perwakilan lain

dalam rapat paripurna mengenai Raperda, pendapat walikota terhadap raperda, tanggapan fraksi terhadap pendapat walikota. Tahapan kedua pembicaraan ialah pengambilan keputusan dalam rapat paripurna, penyampaian laporan, permintaan persetujuan secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna dan pendapat akhir walikota.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Zaitun selaku Kasubbag Kajian DPRD Kota Bengkulu mengatakan:<sup>113</sup>

“Peran DPRD sangat sensitif karena diterima atau tidak suatu Peraturan Daerah bisa diajukan menjadi Peraturan Daerah itu harus dibahas terlebih dahulu oleh DPRD dan Eksekutif, jadi pembahasan Raperda menjadi Perda itu tergantung dari hasil kesepakatan dari pihak DPRD dan Eksekutif.”

Berdasarkan hasil wawancara diatas tidak ada pembentukan Perda yang hanya dilakukan oleh DPRD tanpa Pemerintah. Meskipun Undang-Undang menyebutkan bahwa Kepala Daerah menetapkan Perda dengan persetujuan DPRD, tidak berarti bahwa semua kewenangan membentuk Perda ada pada Kepala Daerah, dan DPRD hanya memberikan persetujuan saja tetapi DPRD dilengkapi dengan hak mengajukan rancangan Perda dan hak mengadakan perubahan.

Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai fungsi pembentukan Peraturan Daerah, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Sedangkan Kepala Daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Peraturan Daerah dan kebijakan daerah, Oleh sebab itu pembuatan Perda dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan.

---

<sup>113</sup> Wawancara dengan Zaitu (Senin, 23 Mei 2022)

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 250 ayat (2) yang dimaksud dari bertentangan dengan kepentingan umum adalah:<sup>114</sup>

- a. Terganggunya kerukunan antar warga masyarakat
- b. Terganggunya akses terhadap pelayanan publik
- c. Terganggunya ketentraman dan ketertiban umum
- d. Terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan/atau
- e. Diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar golongan dan gender.

Adapun mengenai tugas dan wewenang DPRD dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 101 yaitu:<sup>115</sup>

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama.
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD bersama Kepala Daerah.
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD.
- d. Memilih Gubernur Bupati/Wali Kota.
- e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur Bupati/Wali Kota
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rancangan perjanjian internasional di daerah.
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Gubernur Bupati/Wali Kota dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.
- j. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan, yang mana telah diatur dalam Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

---

<sup>114</sup> Pasal 250 ayat (2), Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>115</sup> Pasal 101, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah



Berdasarkan hasil wawancara dengan Zaitun selaku Kasubbag Kajian DPRD Kota Bengkulu mengatakan:<sup>116</sup>

“Dalam pembentukan Peraturan Daerah terdapat beberapa tahapan berupa tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan dan pengundangan.”

Sama halnya dengan Wawan AP Selaku Anggota Komisi I yang menaungi bagian bidang pemerintahan dan kesejahteraan masyarakat mengatakan bahwa:<sup>117</sup>

Tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Berdasarkan hasil wawancara di atas ada beberapa tahapan pembentukan peraturan daerah yaitu:

Berikut salah contoh Pembentukan Peraturan Daerah Kota Bengkulu berdasarkan hak inisiatif Komisi I DPRD Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2016 tentang Kesejahteraan Lansia Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah:<sup>118</sup>

#### 1) Perencanaan.

Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam Program Legislasi Daerah. Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah provinsi atau Peraturan Daerah kabupaten/kota yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis.

Kriteria skala prioritas penyusunan daftar Rancangan Peraturan Daerah dalam Prolegda didasarkan pada:

---

<sup>116</sup> Wawancara dengan Zaitun (Senin, 23 Mei 2022)

<sup>117</sup> Wawancara dengan Dedi Sopian (Kamis, 02 Juni 2022)

<sup>118</sup> Andrew Pattymahu “Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah”, (<http://manado.tribunnews.com/2013/08/16/tahapan-pembentukan-peraturan-daerah>, diakses 24 Desember 2021)

- a. Perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b. Rencana pembangunan daerah;
- c. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. Aspirasi masyarakat daerah.

## 2) Penyusunan

Proses penyiapan rancangan Peraturan Daerah, yang merupakan proses penyusunan dan rancangan di lingkungan DPRD atau di lingkungan Pemerintah Daerah. Proses ini termasuk menyusun naskah inisiatif (*initiatives draft*), naskah akademik (*academic draft*) dan naskah Rancangan Peraturan Daerah (*legal draft*).

Naskah Akademik adalah 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 Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Kota yang berasal dari Walikota dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikut sertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, sedangkan yang berasal dari DPRD Kota dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Kota yang khusus menangani bidang legislasi. Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Kota berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah kabupaten/kota.

### 3) Pembahasan.

Secara lebih detail mengenai pembahasan di DPRD baik atas inisiatif Pemerintah Daerah maupun atas inisiatif DPRD akan ditentukan oleh peraturan tata tertib DPRD masing-masing Daerah. Khusus untuk Raperda atas inisiatif DPRD, Kepala Daerah akan menunjuk Sekretaris Daerah atau Pejabat Unit Kerja untuk mengkoordinasikan rancangan tersebut.

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah atas inisiatif DPRD akan dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah atau Pejabat Unit Kerja yang ditunjuk oleh Kepala Daerah untuk bertanggungjawab atas pembahasan lebih lanjut di tingkat eksekutif. Setelah itu maka akan dibentuk tim asistensi dengan Sekretaris yang berada di Biro/Bagian Hukum.

Pada tahapan pembahasan di DPRD ini dilakukan beberapa tingkatan pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan ini dilakukan dalam rapat paripurna, rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat panitia khusus dan diputuskan dalam rapat paripurna. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan Raperda diatur dengan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. DPRD mempunyai wewenang dalam proses pembahasan Rancangan Perda tersebut, karena dalam hal ini DPRD mempunyai tugas membahas, memusyawarahkan dan menyetujui lahirnya suatu Perda.

Kemampuan sumberdaya manusia anggota DPRD sangat menentukan bermutu tidaknya Perda yang dihasilkan, dimana dalam proses pembahasan ini memberikan kesempatan bagi setiap anggota DPRD untuk menyuarakan hal-hal yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat dan menuangkannya ke dalam Rancangan Perda yang sedang di bahas.

#### 4) Pengesahan atau Penetapan.

Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui oleh DPRD tetapi tidak disetujui oleh Kepala Daerah maka Rancangan Peraturan Daerah inisiatif DPRD yang non APBD atau Perda biasa dalam proses pengesahannya tetap dapat di sahkan dan ditetapkan oleh Kepala Daerah, karena kewenangan DPRD lebih dominan dibanding Kepala Daerah dimana dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sudah dijelaskan bahwa kewenangan DPRD adalah membahas dan menyetujui Perda. Di dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 ayat (6) menjelaskan bahwa:<sup>119</sup>

“Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”

Akan tetapi belum diatur secara jelas ketika Perda non APBD atau Perda biasa tidak disetujui. Berbeda lagi dengan Perda APBD yang sudah jelas diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dimana Perda APBD harus disetujui oleh DPRD dan Kepala Daerah namun jika DPRD setuju tetapi Kepala Daerah tidak setuju maka Perda APBD tersebut tidak sah atau tidak dapat disahkan oleh DPRD karena didalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah Pasal 313 ayat (1) yaitu:<sup>120</sup>

“Apabila Kepala Daerah dan DPRD tidak mengambil persetujuan bersama dalam waktu 60 (enam puluh) hari sejak disampaikan rancangan Perda tentang APBD oleh Kepala Daerah kepada DPRD, Kepala Daerah menyusun dan menetapkan Perda APBD paling tinggi sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan, maksudnya adalah Perda APBD harus memiliki persetujuan oleh DPRD dan Kepala Daerah, jika Perda APBD hanya disetujui Oleh DPRD tetapi tidak disetujui oleh

---

<sup>119</sup> Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 ayat (6)

<sup>120</sup> Pasal 313 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah

Kepala Daerah maka akan dikembalikan ke Perda APBD sebelumnya.

#### 5) Pengundangan

Apabila pembicaraan suatu Raperda dalam rapat paripurna akhir di DPRD telah selesai dan Raperda tersebut telah disetujui oleh DPRD maka selanjutnya akan dikirim oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah melalui Sekretariat Daerah dalam hal ini biro/bagian hukum untuk mendapatkan pengesahan.

Penomoran Perda akan dilakukan oleh biro/bagian hukum dan Kepala biro/bagian hukum akan melakukan autentikasi. Selanjutnya Kepala Daerah akan mengesahkan Peraturan Daerah tersebut dengan cara menandatangani Peraturan Daerah tersebut.

Setelah Perda tersebut disahkan oleh Kepala Daerah, agar Perda tersebut dapat berlaku dan mengikat umum, kemudian Perda tersebut akan diundangkan oleh Sekretaris Daerah. Setelah itu biro/bagian hukum bertanggungjawab terhadap penggandaan, pendistribusian dan pendokumentasian Perda tersebut.

#### 6) Penyebarluasan.

Penyebarluasan dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sejak penyusunan Prolegda, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, hingga Pengundangan Peraturan Daerah. Penyebarluasan dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan. Penyebarluasan Prolegda dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah provinsi atau kabupaten/kota yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi.

Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD. Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah. Penyebarluasan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah kabupaten/kota yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah provinsi atau kabupaten/kota. Naskah Peraturan Perundang-undangan yang disebarluaskan harus merupakan salinan naskah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, dan Berita Daerah.

Dengan demikian peran DPRD terhadap Perda yang telah disetujui oleh Kepala Daerah adalah DPRD mengontrol jalannya Perda oleh Kepala Daerah didalam masyarakat apakah Perda itu dijalankan apa tidak setelah Perda tersebut ditetapkan dan disahkan oleh Kepala Daerah, karena DPRD sebagai lembaga Legislatif yaitu melakukan pengawasan didalam Pembentukan Peraturan Daerah.

Bahwa Peraturan Daerah ini dibentuk oleh lembaga legislatif daerah bersama-sama dengan Kepala Pemerintahan (eksekutif) Daerah. Peraturan Daerah dibentuk sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan cirik has masing-masing daerah. Materi muatan peraturan daerah berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam ketentuan Pasal 42 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum

Daerah diuraikan bahwa, Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan gubernur atau bupati/walikota disampaikan oleh pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah, yang dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan peraturan daerah sebagaimana disebutkan di atas, ditetapkan oleh gubernur atau bupati/walikota dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Gubernur atau Bupati/Walikota.

Perlu untuk diketahui bahwa DPRD Kota Bengkulu dari tahun 2014 sampai 2021 telah menggunakan hak inisiatifnya dalam pembentukan Perda berikut penjabarannya:

Tabel 4.1

<b>No</b>	<b>Perda</b>	<b>Pemrakarsa</b>	<b>Tahun</b>
1	Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Usaha Pemandokan	DPRD Kota Bengkulu	2014
2	Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Kesejahteraan Lansia	DPRD Kota Bengkulu	2016
3	Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Bencana	DPRD Kota Bengkulu	2017
4	Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pemberian Air Susu Eklusif	DPRD Kota Bengkulu	2017
5	Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2017 Tentang Bantuan Untuk Masyarakat Miskin	DPRD Kota Bengkulu	2017
6	Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau	DPRD Kota Bengkulu	2017

7	Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2017 Tentang Hak Keuangan Dan Administratif Pimpinan Dan Anggota DPRD Kota Bengkulu	DPRD Kota Bengkulu	2017
8	Peraturan Daeah Nomor 30 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Sosial Dan Lingkungan Perusahaan	DPRD Kota Bengkulu	2018
<b>Total</b>		<b>8 Perda Inisiatif DPRD Kota Bengkulu</b>	

Sumber: Sekretariat DPRD Kota Bengkulu data dari tahun 2014-2021.

Berdasarkan data diatas anggota DPRD Kota Bengkulu telah menggunakan hak inisiatifnya akan tetapi masih belum maksimal dalam menggunakan hak inisiatifnya, dari Peraturan Daerah yang telah dibentuk seharusnya masih banyak aspirasi masyarakat yang seharusnya dijadikan landasan oleh DPRD dalam membentuk Peraturan Daerah. Selain aspirasi dari masyarakat, DPRD harus bisa menelaah permasalahan lain seperti permasalahan sosial, politik, hukum dan ekonomi yang terjadi di masyarakat dan itu semua dapat dijadikan landasan atau alasan oleh DPRD untuk menggunakan Hak Inisiatifnya dalam pembentukan Peraturan Daerah.

## **2. Faktor Penghambat Dalam Peran DPRD Kota Bengkulu Dalam Penyusunan Peraturan Daerah.**

Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, telah menjadikan dasar yang sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena hal itu akan menunjukkan: Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama bila diperintahkan peraturan tingkat lebih tinggi atau sederajat, keharusan mengikuti tata cara



tertentu, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Wawan AP selaku Anggota Komisi I yang menaungi bagian bidang pemerintahan dan kesejahteraan masyarakat mengatakan:<sup>121</sup>

“Semenjak tahun 2014 sampai dengan 2021 sudah ada usul inisiatif DPRD dalam pembentukan peraturan daerah akan tetapi tidak banyak.”

Samahalnya dengan hasil wawancara dengan Zaitun selaku Kasubbag Kajian DPRD Kota Bengkulu mengatakan:<sup>122</sup>

“Dalam periode 2014-2021 sudah ada usul inisiatif yang dilakukan oleh DPRD, akan tetapi DPRD selalu ikut serta dalam pembahasan yang dilakukan oleh pemerintah daerah.”

Semenjak tahun 2014 sampai tahun 2021 terdapat 8 perda inisiatif yang telah dibahas oleh DPRD Kota Bengkulu dengan Pemerintah Kota Bengkulu, berdasarkan data di atas, fungsi legislasi DPRD Kota Bengkulu berjalan kurang maksimal. Indikasi tidak maksimalnya fungsi DPRD dapat dilihat dari segi kuantitas dan kualitas produk hukum yang dihasilkan pemerintahan daerah. Selain itu, kurangnya inisiatif DPRD dalam mengajukan rancangan Peraturan Daerah, sedangkan DPRD hanya menerima atas usulan Perda tersebut dan ikut mengesahkan. Sehingga fungsi legislasi anggota DPRD tidak memuaskan publik. Kemudian Peraturan Daerah banyak yang berasal dari prakarsa Pemerintah Daerah (eksekutif). Keadaan ini, memberikan dampak bahwa keberadaan anggota DPRD sangatlah kurang maksimal fungsi dan wewenangnya.

---

<sup>121</sup> Wawancara dengan Wawan AP (Kamis, 14 Juli 2022)

<sup>122</sup> Wawancara dengan Zaitun (Senin, 23 Mei 2022)

Rendahnya inisiatif DPRD Kota Bengkulu disebabkan terutama Sumber Daya Manusia (SDM) yang ada di anggota DPRD kurang dibandingkan dengan SDM yang ada di dalam anggota eksekutif. Latar belakang pendidikan Anggota DPRD tidak sesuai dengan basic keilmuan dalam mengaktualisasi fungsi DPRD. Dalam menjalankan tugas, kewajiban dan fungsi sebagai anggota DPRD juga tidak bisa pungkiri bahwa dalam setiap aktifitas kerakyatan atau bisa disebut sebagai pembuatan perda ternyata banyak hambatan-hambatan yang terkadang bisa berpengaruh pada pembuatan atau kualitas perda.

Tahap perencanaan sangat menentukan dalam penyusunan raperda karena tahap perencanaan ini lebih mengarah pada penyusunan rencana dan prioritas pembentukan peraturan daerah sehingga penyusunan prolegda dapat menghindarkan terjadinya ketidaksinkronan dan ketidakharmonisan peraturan. Idealnya anggota legislatif harus bertindak dan berperilaku sebagai representasi masyarakat untuk setiap tindak tanduk dalam seluruh kegiatannya.

Keberhasilan para wakil rakyat (DPRD) untuk menegakkan keserasian antara kepentingan anggota masyarakat yang diwakilinya dengan kepentingan berbagai kelompok dan lembaga, harus memperhatikan dua faktor, yakni:

- a. Integritas dan kemampuan atau keterampilan anggota badan legislatif.
- b. Pola hubungan anggota badan tersebut dengan anggota masyarakat yang mereka wakili yang tercermin di dalam sistem perwakilan yang berlaku.

Peranan anggota legislatif dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsinya untuk pencapaian satu tujuan dalam rangka membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah, akan sangat dipengaruhi oleh banyak faktor yang berbeda antara yang satu dengan yang lainnya,

tergantung dari sifat dan bidang kegiatan atau usaha dalam melaksanakan peranannya.

Ada tiga faktor yang mempengaruhi belum terlaksananya peranan suatu kinerja DPRD dalam melaksanakan tugas dan fungsinya yaitu:

- (1) faktor pendidikan (kemampuan aparat);
- (2) faktor data/informasi;
- (3) faktor pengalaman.

Dengan demikian faktor-faktor penghambat yang penulis sampaikan diatas, maka penulis berkesimpulan terkait dengan faktor-faktor yang menjadi penghambat belum terlaksananya dengan baik kinerja DPRD di Kota Bengkulu antara lain:

- a. Faktor Pendidikan (SDM). Hasil pemilihan anggota DPRD yang masih jauh dari harapan atas pelaksanaan fungsi legislasi sehingga berpengaruh terhadap kompetensi anggota DPRD dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.
- b. Faktor data/informasi belum memberikan dukungan yang maksimal, sehingga banyak permasalahan yang membutuhkan solusi melalui kebijakan yang tidak diserap oleh anggota DPRD. Hal tersebut menjadi kendala dalam melaksanakan fungsi legislasi, seperti kurangnya dukungan data dan informasi yang valid.
- c. Faktor pengalaman. Faktor tersebut yang dimiliki anggota DPRD berpengaruh terhadap penyusunan Raperda. Karena anggota DPRD yang baru belum pernah mempunyai pengalaman sebagai Anggota DPRD sebelumnya, sedangkan untuk menyesuaikan diri perlu waktu satu hingga

dua tahun. Di samping itu kapasitas kemampuan masing-masing anggota DPRD berbeda-beda.

Faktor-faktor penghambat datang dari internal dan eksternal. Faktor Internal diantaranya, konflik kepentingan antara anggota panitia khusus dan usulan ide tiap anggota panitia khusus sering berbeda. Sementara faktor Eksternal yaitu, kepentingan dari *Stake Halder* yang berbenturan dengan Perda dan ketidak hadirannya *Stake Halder* pada rapat pembahasan Raperda. Kemudian ada juga faktor pendukung seperti, tenaga ahli yang menguasai tentang usulan Raperda tersebut dan adanya studi kedaerah yang telah menerapkan Raperda yang sama.

Terjadinya permasalahan tidak maksimalnya penggunaan hak inisiatif DPRD Kota Bengkulu dalam Pembentukan Perda sepanjang Tahun 2014 sampai 2021 kalau ditarik ke dalam tataran teoritis, maka permasalahan tersebut akan erat kaitannya dengan teori besar tentang kekuasaan dan wewenang yaitu teori *Trias Politica* hasil pemikiran Montesquieu. Teori ini tidak akan lepas dari anggapan bahwa wewenang dibedakan atas dasar sumber dan bentuknya. Salah satunya kewenangan atributif membentuk peraturan daerah.

### **C. Kajian Fiqh Siyasah terhadap Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bengkulu Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Berdasarkan Hak Inisiatif DPRD**

Kajian *fiqh siyasah* yang membahas tentang perundang-undangan yaitu, *Siyasah Dusturiyyah Syar'iyah* (Politik Pembuatan Perundang-undangan). Dengan demikian, *Siyasah Dusturiyah* adalah bagian *Fiqh Siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan Negara agar sejalan dengan nilai-nilai

syari'at. Artinya, undang-undang itu mengacu terhadap konstitusinya yang tercermin dalam prinsip-prinsip Islam dalam hukum-hukum syari'at yang disebutkan di dalam al-Qur'an dan yang dijelaskan sunnah Nabi, baik mengenai akidah, ibadah, akhlak, muamalah maupun berbagai macam hubungan yang lain.<sup>123</sup>

Prinsip-prinsip yang diletakkan dalam perumusan undang-undang dasar adalah jaminan atas hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum, tanpa membeda-bedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan dan agama. Sehingga tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan untuk merealisasikan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia yang merupakan prinsip *Fiqh Siyasah* akan tercapai.<sup>124</sup>

Atas hal-hal di ataslah *siyasah dusturiyah* dikatakan sebagai bagian dari *Fiqh Siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan Negara. Yang lebih spesifik lingkup pembahasannya mengenai prinsip dasar yang berkaitan dengan bentuk pemerintahan, aturan yang berkaitan dengan hak-hak rakyat dan mengenai pembagian kekuasaan.

Wacana *fiqh siyasah* mengenai istilah kekuasaan legislatif yaitu *as-shultah at-tasyri'iyah* yang digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, dan lembaga eksekutif (*as-shultah at-tanfidhiyah*), dan kekuasaan yudikatif (*as-shultah al-qadhaiyah*). Dalam konteks ini, kekuasaan legislatif (*as-shultah at-tasyri'iyah*) berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh

---

<sup>123</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasah ...*, h 47

<sup>124</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasah ...*, h 47

masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan oleh Allah SWT dalam syari'at Islam. Dengan demikian unsur-unsur legislasi dalam Islam meliputi: pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam, masyarakat Islam yang akan melaksanakannya, isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar shari'at Islam.<sup>125</sup>

Dalam hal, pembahasan mengenai sistem pemerintahan islam sebagaimana telah dipaparkan diatas, maka hubungannya dengan penggunaan hak inisiatif yang menjadi tema penelitian dalam tesis penulis belum begitu terlihat. Namun, secara tidak langsung jika ditelaah secara seksama, DPRD Kota Bengkulu secara fungsional dapat disebut sebagai *as-shultah at-tasyri'iyah*. Dalam realitas sejarah, kekuasaan legislatif ini dilaksanakan oleh lembaga *Ahlu Halli wal Aqdi*, kemudian dalam masa modern sekarang lembaga ini biasanya mengambil bentuk sebagai majelis syura (parlemen). Dalam sistem pemerintahan Islam lembaga perwakilan rakyat dijalankan oleh *Ahl Al-hall wa Al-Aqd* lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Mereka adalah sekelompok orang dari kalangan kaum muslimin yang dipandang paling baik agamanya, akhlaknya, kecermelangan idenya dan pengaturannya, mereka terdiri dari para ulama, khalifah dan pembimbing umat.

*Ahlul halli wal Aqdi* secara bahasa ialah “orang-orang yang dapat melepas dan mengikat”. Disebut “mengikat” karena keputusannya mengikat orang-orang yang mengangkat *Ahlu al-halli*; dan disebut “melepas” karena mereka yang duduk disitu bisa melepaskan dan tidak memilih orang-orang tertentu yang tidak disepakati. Sedangkan menurut istilah para ahli fiqih siyasah merumuskan

---

<sup>125</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam Cet-2*, Jakarta:Kencana, 2016, h 187-188

pengertian *Ahlu halli wal Aqdi* sebagai orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat, dengan kata lain *Ahlu halli wal Aqdi* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat.<sup>126</sup>

Dasar pembentukan *Ahlu halli wal Aqdi* itu mengacu berdasarkan Al-Qur'an, yaitu terlihat dalam surat Asy-Syura Ayat 38:<sup>127</sup>

ي وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ ۗ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ ۗ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ ۗ

Artinya: dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhan dan melaksanakan salat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka; dan mereka menginfakkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka

Lembaga *Ahlu halli wal Aqdi* dalam sistem ketatanegaraan Islam menurut Abu a'la al-Maududi, memiliki beberapa tugas diantaranya:<sup>128</sup>

- a. Menegakkan aturan yang ditentukan secara tegas dalam syariat dan merumuskan suatu perundangan-undangan yang mengikat kepada seluruh umat tentang hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh Al-Qur'an dan Al-Sunnah;
- b. Jika pedoman-pedoman dalam Al-Qur'an dan As-Sunnah mempunyai kemungkinan interpretasi lebih dari satu, maka lembaga legislatiflah yang berhak memutuskan penafsiran terhadap mana yang harus ditempatkan dalam kitab undang-undang;
- c. Jika tidak ada isyarat yang jelas dalam Al-Qur'an dan As-Sunnah, fungsi lembaga legislatif ini adalah menegakkan hukum-hukum yang berkaitan dengan masalah yang sama, tentunya dengan selalu menjaga jiwa hukum

---

<sup>126</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh siyarah Kontekstualisasi*,... h 138

<sup>127</sup> Surat Asy-Syura Ayat 38

<sup>128</sup> Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara, Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta:Universitas Press, 1993), h 169

Islam. Dan jika sudah ada hukum-hukum dalam bidang yang sama yang telah tercantum dalam kitab-kitab fikih, maka dia bertugas untuk menganut salah satu diantaranya.

- d. Jika dalam masalah apapun Al-Qur'an dan As-Sunnah tidak memberikan pedoman yang sifatnya dasar sekalipun, atau masalah ini juga tidak ada dalam konfensi Khulafa Rasiyydin, maka kita harus mengartikan bahwa Tuhan telah memberikan kita kebebasan melakukan legislasi mengenai masalah ini menurut apa yang terbaik. Oleh karenanya, dalam kasus semacam ini, lembaga legislatif dapat melakukan perumusan hukum tanpa batasan, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa semangat syari'ah.

Selain tugas tersebut *Ahlu halli wal Aqdi* juga memiliki beberapa kewenangan sebagaimana berikut:<sup>129</sup>

- a. Memberikan masukan kepada khalifah dalam berbagai aktifitas dan masalah praktis, semisal masalah pemerintahan, pendidikan, kesehatan, ekonomi, perdagangan dll. Dalam hal ini pendapatnya bersifat mengikat;
- b. Mengenai masalah pemikiran yang memerlukan penelitian dan analisa, serta masalah kedisiplinan, finansial, pasukan, politik luar negeri, khalifah berhak merujuk pada pandangan Majelis umat, namun dalam hal ini pandangan Majelis umat tidak mengikat;
- c. Khalifah berhak menyodorkan undang-undang atau hukum yang hendak di adopsi kepada Majelis, Majelis berhak memberikan saran atau masukan serta menilai dan mengevaluasi meskipun tidak bersifat mengikat.

---

<sup>129</sup> Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara...* h 64



- d. Majelis mempunyai hak untuk mengoreksi tindakan riil yang dilakukan oleh khalifah. Dalam hal ini, koreksi majelis dapat bersifat mengikat manakala dalam Majelis terdapat konsensus. Namun sebaliknya, koreksi tersebut tidak tidak bersifat mengikat manakalah di dalam Majelis belum atau tidak terjadi konsensus. Jika di antara Majelis dan khalifah terjadi silang pendapat dalam masalah yang riil berdasarkan hukum syara' maka dalam kondisi yang seperti ini nantinya keputusan yang dihasilkan bersifat mengikat;
- e. Majelis juga berhak membatasi kandidat calon khalifah sebagai wujud dari suksesi kekuasaan atau pemerintahan;
- f. Majelis memiliki hak interplasi, yaitu hak untuk meminta keterangan kepada khalifah mengenai kebijakan-kebijakan strategis yang berkenaan dengan kemaslahatan umat dan perimbangan syara'. Hak angket, yaitu Majelis berhak melakukan penyelidikan terhadap berbagai kebijakan khalifah yang dirasa bertentangan dengan syara', Selain itu juga punya hak untuk menyatakan pendapat.

Dalam Fiqh Siyasah juga mengatakan tugas yang terpenting dari DPRD adalah membuat Undang-Undang yang berkaitan dengan kemaslahatan umat dan meningkatkan hidup masyarakat. Selain itu dalam menjalankan tugasnya DPRD juga harus mempunyai kekuatan dalam menyampaikan pendapat demi kebenaran guna kepentingan membela yang lemah, kemudian berlaku adil kepada seluruh lapisan masyarakat, serta kewajiban untuk menegakkan keadilan dan menghancurkan yang bathil, serta istiqomah dalam melaksanakan perintah Allah, jika prinsip ini dipegang teguh oleh DPRD maka akan berdampak baik untuk masyarakat.

Mengamati tugas dan fungsi seperti tersebut diatas, lembaga *Ahlu halli wal Aqdi* memiliki kekuasaan yang sangat luas dalam membentuk undang-undang jika tidak adanya sebuah aturan hukum yang mengatur baik dalam AlQur'an maupun As-Sunnah. Lembaga *Ahlu halli wal Aqdi* diperbolehkan melakukan ijtihad hukum terhadap suatu permasalahan yang tidak ditemukan pengaturannya, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan semangat syari'ah.

Secara keseluruhan persoalan di atas tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok: pertama, *dalil-dalil kully*, baik ayat-ayat al-Qur'an maupun hadits, *maqosid al-Syariah*; dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil *ijtihad* para ulama, meskipun tidak seluruhnya.<sup>130</sup>

Sebagai suatu petunjuk bagi manusia, al-Qur'an menyediakan suatu dasar yang kukuh dan tidak berubah bagi semua prinsip-prinsip etik dan moral yang perlu bagi kehidupan ini. Menurut Muhammad Asad, al-Qur'an memberikan suatu jawaban komprehensif untuk persoalan tingkah laku yang baik bagi manusia sebagai anggota masyarakat dalam rangka menciptakan suatu kehidupan berimbang di dunia ini dengan tujuan terakhir kebahagiaan di akhirat.<sup>131</sup>

Ini berarti penerapan nilai-nilai universal al-Qur'an dan hadist adalah faktor penentu keselamatan umat manusia di bumi sampai di akhirat, seperti peraturan yang pernah diperaktekkan Rasulullah SAW dalam negara Islam pertama yang disebut dengan "Konstitusi Madinah" atau "Piagam Madinah".<sup>132</sup>

---

<sup>130</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh siyasah ...*, h 48

<sup>131</sup> Ahmad Syafi'i Ma'arif, *Studi Tentang Peraturan dalam Konstitusi Islam dan Masalah Kenegaraan*, h 11

<sup>132</sup> Abdul Qodir Djailani, *Negara Ideal Menurut Konsepsi Islam*, h 119

Isi penting dari prinsip Piagam Madinah adalah membentuk suatu masyarakat yang harmonis, mengatur sebuah umat dan menegakkan pemerintahan atas dasar persamaan hak. Piagam Madinah ini juga merupakan suatu konstitusi yang telah meletakkan dasar-dasar sosial politik bagi masyarakat Madinah dalam sebuah pemerintahan di bawah kepemimpinan Nabi Muhammad. Piagam Madinah dianggap oleh para pakar politik sebagai Undang-undang Dasar pertama dalam negara Islam yang didirikan oleh Nabi Muhammad.<sup>133</sup>

Penyusunan Perda Kota Bengkulu oleh DPRD jika ditinjau dari *fiqh siyasah* memiliki beberapa persamaan dan perbedaan, dimana perbedaan tersebut terlihat dari sumber-sumber yang dijadikan rujukan untuk menetapkan peraturan. Dalam penyusunan Perda Kota Bengkulu dan Bengkulu Tengah, yang menjadi rujukan yaitu UUD 1945, Undang-Undang serta peraturan-peraturan di atas nya. Namun, dalam Islam yang menjadi rujukan yaitu Al-Qur'an dan Hadits. Kaidah pembentukan hukum Islam ini, oleh para ulama *ushul* diambil berdasarkan penelitian terhadap hukum-hukum syara', *illat-illatnya*, dan *hikmah* (filsafat) pembentukannya. Diantara *nash-nash* itu pula ada yang menetapkan dasar-dasar pembentukan hukum secara umum, dan pokok-pokok pembentukannya secara keseluruhan. Seperti halnya wajib memelihara dasar-dasar dan pokok-pokok itu dalam mengistinbath hukum dari *nash-nash* nya, maka wajib pula memelihara dasar-dasar dan pokok-pokok itu dalam hal yang tidak ada *nashnya*, supaya pembentukan hukum dapat menetralsir apa yang menjadi tujuan hukum dan dapat menghantarkan kepada kemaslahatan manusia serta menegakan keadilan diantara mereka.

---

<sup>133</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh siyasah ...*, h 157

Lebih lanjut mengenai tujuan dari pembentukan hukum atau peraturan, memiliki persamaan, dimana tujuannya untuk memberikan kemaslahatan seluruh masyarakat. Hal ini sesuai dengan tujuan umum pembentukan syariat dalam pembentukan hukumnya yaitu merealisasikan kemaslahatan manusia, memberikan manfaat kepada mereka dan menolak kemudharatan dengan menjamin kebutuhan pokok (*dharuriyat*), dan memenuhi kebutuhan sekunder (*hajiyyat*) serta kebutuhan pelengkap (*tahsiniyyat*) mereka.

Dalam hal ini yang berkaitan dengan relevansi *Ahlu halli wal Aqdi* dan DPRD. Pertama, mempunyai persamaan dalam kedudukan yaitu setingkat dengan lembaga pemerintah lainnya, dengan menjalankan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing. Kedua, bermusyawarah, *Ahlu halli wal Aqdi* dan DPRD menyelesaikan suatu permasalahan umat mereka membahasnya secara bersama-sama untuk menemukan cara untuk menyelesaikan suatu permasalahan demi kemaslahatan umat. Ketiga, mempunyai kesamaan mengawasi segala kebijakan yang berkaitan dengan pemerintahan, sebagai kontrol atas tindakan oleh kepala negara agar tidak terjadi penyelewangan dalam suatu membuat kebijakan untuk umat. Keempat, dalam menjalankan tugas dan fungsinya tanpa ada intervensi dari kepala negara, sehingga dapat menjalankannya dengan sebaik mungkin untuk kepentingan umat. Kelima, sebagai wadah masyarakat untuk menyampaikan aspirasi, dengan begitu akan memudahkan rakyat untuk menyalurkan aspirasi mereka atau sebagai lembaga perwakilan untuk mewakili rakyatnya. Keenam, membuat peraturan hal ini sama-sama dimiliki oleh lembaga perwakilan *Ahlu halli wal Aqdi* dan DPRD, dalam hal ini *Ahlu halli wal Aqdi* membuat hukum untuk mengatur umat agar menciptakan suatu kedamaian dan keamanan dalam kehidupan bernegara, sedangkan DPRD membuat peraturan berupa undang-

undang sebagai bentuk tertulis untuk mengatur warga negara dalam suatu negara. Ketujuh *Ahlu halli wal Aqdi* Menegakkan aturan yang ditentukan secara tegas dalam syariat dan merumuskan suatu perundang-undangan yang mengikat kepada seluruh umat tentang hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh Al-Quran dan Hadits, sedangkan DPRD menegakkan Peraturan Daerah yang mengikat kepada seluruh masyarakat untuk mentaati segala peraturan berdasarkan peraturan yang telah ditetapkan.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

1. Peran DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah Kota Bengkulu dan Bengkulu Tengah, masih sejalan dengan Undang-Undang No 12 tahun 2011 tentang Tata Urutan Perundang-undangan, hal ini dapat dilihat dari kesesuaian dengan pasal-pasal yang terdapat dalam undang-undang tersebut, Faktor-faktor penghambat datang dari internal dan eksternal. Faktor Internal diantaranya, konflik kepentingan antara anggota panitia khusus dan usulan ide tiap anggota panitia khusus sering berbeda. Sementara faktor Eksternal yaitu, kepentingan dari *Stake Halder* yang berbenturan dengan Perda dan ketidak hadirannya *Stake Halder* dalam rapat pembahasan Raperda. Kemudian ada juga faktor pendukung seperti, tenaga ahli yang menguasai tentang usulan Raperda tersebut dan adanya studi kedaerah yang telah menerapkan Raperda yang sama.
2. Terkait peran DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan usul inisiatif dalam perspektif fiqih siyasah, DPRD Kota Bengkulu secara fungsional dapat disebut sebagai *as-shultah at-tasyri'iyah*. Dalam realitas sejarah, kekuasaan legislatif ini dilaksanakan oleh lembaga *Ahlu Halli wal Aqdi*, *Ahlu Halli wal Aqdi* dan DPRD yaitu mempunyai kedudukan yang sama dalam sistem pemerintahan, setingkat dengan lembaga pemerintah lainnya. Sesuai dengan tugas *Ahlu Halli wal Aqdi* yang membuat suatu peraturan hukum sama seperti halnya DPRD dan Pemerintah Daerah yang membuat Peraturan Daerah.

## **B. Saran**

1. Kepada para anggota DPRD supaya dapat lebih memaksimalkan fungsinya, terutama dalam bidang inisiatif pembuatan Perda.
2. Dalam pelaksanaan peran wakil rakyat hendaknya DPRD dapat mengambil nilai-nilai yang terdapat dalam fiqh siyasah sebagai bahan pertimbangan.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-Buku

Al-Quran

Abdul Mu'in Salim, Fiqih Siyasah: Konsepsi Kekuasaan Politik dalam Al-Quran, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1995

A. Djazuli, Fiqh Siyasah, Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah, Jakarta: Prenada Media Group, 2007

A. Djazuli, Kaidah-Kaidah Fikih; Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah yang praktis, Cetakan ke-4, Jakarta: Kencana, 2011

A. Fickar Hadjar ed. Al, Pokok-Pokok Pikiran dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, Jakarta: KRHN dan Kemitraan, 2003

A. Rahman, Metode Penerapan Hukum Islam, Cetakan Ke-1, Jakarta: PT. Bulan Bintang, 1986

Abdul Qodir Djailani, Negara Ideal Menurut Konsepsi Islam

Ahmad Syafi'i Ma'arif, Studi Tentang Peraturan dalam Konstitusi Islam dan Masalah Kenegaraan

Al-Mawardi, "ahkam sulthaniyah system pemerintahan khilafah Islam", jakarta: qisthi press, 2015

Al-Qur'an terjemahan, Surat Al-Baqarah Ayat 124, Departemen Agama RI, Bandung: CV. Daus Sunnah, 2015

Badri Yatim, Sejarah Peradaban Islam, Jakarta: Rajawali Pers, 2013

Bagir Manan, Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara, Bandung: Mandar Maju, 1995

Bagir Manan, "Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan hukum Nasional", Bandung: Armic 122

Bambang Suggono, Metode Penelitian Hukum, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2016

Basrowi dan Swandi, Memahami Penelitian Kualitatif, Jakarta: Rineka Cipta, 2008

Beni Ahmad Saebani, Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam, Bandung, Pustaka Setia, 2008



- Budiarjo, Miriam, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta:Gramedia Pustaka Utama, 1997
- Crince le Roy, Kekuasaan Ke-empat Pengenalan Ulang, diterjemahkan oleh Soehardjo, Semarang, 1981
- Dedi Supriyadi, Sejarah Peradaban Islam, (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2008)
- Djam'an Satori, Metodologi Penelitian Kualitatif, Bandung: Alfabeta, Cetakan ke-7, 2017
- E.Utrech, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Cet. 4, 1960
- I Bagus Suryawan, Fungsi dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah Perspektif Ius Constituendum suatu sumbangan pemikiran mengenai model ideal pengaturan fungsi dan wewenang DPD secara konstitusional, Yogyakarta:Publika Global Media, 2020
- J. Suyuthi Pulungan, Fiqh Siyasah Ajaran Sejarah dan Pemikiran Lembaga Studi Islam dan Masyarakat, Jakarta, 1994
- Jimly Asshiddiqie, Menuju Negara Hukum Yang Demokratis, Jakarta: PT. Buana Ilmu Populer, 1999
- Jimly Asshiddiqie, Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945, 2003
- Jimly Asshiddiqie, Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Jakarta:Sinar Grafika, 2010
- Jimly Asshiddiqie, Komisi Yudisial dan Reformasi Keadilan, Jakarta:ELSAM, 2004
- Kaho, Josef Riwu, Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, cetakan ke VII, Jakarta: PT. Raju Grafinda Persada, Jakarta, 2003
- Kosasih Ade, Imam Mahdi, Hubungan Kewenangan Antara DPD dan DPRD Dalam Sistem Parlemen Bikameral, Bengkulu:Vanda, 2016
- Kosasih Ade, John Kenedi, Imam Mahdi, Dinamika Hukum Administrasi Indonesia Mengenal Konstruksi Baru Hukum Administrasi Pasca Terbitnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Bengkulu: Vanda, 2017
- Lexy J Moleong, Metodologi Penelitian Kualitatif, Bandung: Rosdakarya, cet: XVII, 2002
- Miriam Budiarjo, Partisipasi dan Partai Politik, Jakarta: Gramedia, 1998

- Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik. Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Jakarta:Gramedia, 2008
- Muhammad Iqbal, Fiqh siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam Cet-2, Jakarta:Kencana, 2016
- Mujar Ibnu Syarif dan Khamal Zana, Fiqh Siyasah Doktrin dan pemikiran Politik Islam, Jakarta: Erlangga, 2008
- Munawir Sjadzali, Islam dan Tata Negara, Ajaran, Sejarah dan Pemikiran, Jakarta:Universitas Press, 1993
- Nur Basuki Winanrno, Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi, Yogyakarta:laksbang mediatama, 2008
- Peter Mahmud Marzuki, “Penelitian Hukum”, Jakarata: Prenadamedia Group, 2005
- Samsul Munir Amin, Sejarah Peradaban Islam, Jakarta: Amzah, Cet. Ke-3 2013
- Suyuthi Pulungan, Fiqih Siyasah: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran, cet. Kelima, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002

## **B. Jurnal, Internet**

- Hasan, Mustofa, Aplikasi Teori Politik Islam Perspektif Kaidah-Kaidah Fikih, Madania Vol, XVIII, No. 1, Juni 2014
- Hidayat, Syaiful, Tata Negara Dalam Perspektif Fiqh Siyasah, Tafaqquh Vol. 1, No. 2, Desember 2013
- Nanik Pujiastuti, Peranan DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Timur, Dedikasi: Jurnal Ilmu Politik, Volume 20 No. 1, Mei 2019.
- Wahyu Nugroho, Menyusun Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 10, No. 3
- Andrew\_Pattymahu “Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah”, (<http://manado.tribunnews.com/2013/08/16/tahapan-pembentukan-peraturan-daerah>, diakses 24 Desember 2021)
- <http://selangkahlagiandamasuksurga.com/index.php/kajian/temadetail/775/jadilah-pemimpin-yang-mencintai-dan-dicintai-rakyat>, (di akses 17 Januari 2021, jam 14.15 WIB)
- <https://almanhaj.or.id/2906-baiat-antara-yang-syari-dan-yang-bidah.html>, (di akses 17 Januari 2021, jam 14.15 WIB)

<https://dprd.bengkulukota.go.id> (diakses pada 07 Juni 2022)

<https://dprd-bengkulutengah.go.id/dprd-kabupaten-bengkulu-tengah> (diakses 05 Juni 2022)

<https://muslim.or.id/26277-wajibnya-baiat-kepada-ulil-amri.html>, (di akses 17 Januari 2021, jam 14.15 WIB)

<https://uin-suska.ac.id/2016/04/18/islam-dan-kepemimpinan-sebuah-catatan-untuk-pemimpin-dan-calon-pemimpin-muslim-akhmad-mujahidin/> di akses pada 03 Januari 2022 jam 15:25

<https://www.erasuslim.com/suara-langit/penetrasi-ideologi/jika-bukan-ahlinya-yang-mengurus-tunggulah-kehancuran.htm#.YeT-xPgXIXU>, (di akses 17 Januari 2021, jam 14.15 WIB)

### **C. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 09 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

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

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bengkulu Nomor 02 Tahun 2019 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota

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

L

a

m

p

I

r

a

n

Gambar 1.1













