

PEMBUATAN PERATURAN DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 DALAM SISTEM PEMBUATAN PERUNDANG-UNDANGAN MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 PERSPEKTIF FIQH SIYASAH DUSTURIYAH

Zainal Amaluddin¹, Erjan Saputra²

¹Dosen Fakultas Syariah Institut Agama Islam Sultan Muhammad Syafiuddin Sambas

²Mahasiswa Fakultas Syariah Institut Agama Islam Sultan Muhammad Syafiuddin Sambas

Email: zainalamaludin@gmail.com

ABSTRACT

*Regional Government in making regional regulations based on law number 23 of 2014 in the system of making legislation according to law number 12 of 2011 from the perspective of fiqh siyasah dusturiyah. In drafting new regional regulations, local governments need to study the flow of effective and efficient regional regulation formulation in order to build autonomous regions as good governance, as follows the mechanism for making regional regulations according to Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government, namely: First identification of issues and problems ; secondly identify the legal baseline or legal basis, and how new local regulations (Perda) can solve problems; the third is the preparation of the Academic Paper; Fourth, writing the Draft Perda, the fifth holding a Public Consultation, the sixth discussion at the DPRD, the seventh ratification and the promulgation of the Perda. The relevance of the mechanism for making Regional Regulations according to Law Number 23 of 2014 with fiqh siyasah dusturiyah that in the study of fiqh siyasah dusturiyah the legislative power or legislation is referred to as *as-sultan at-tasri'iyah*, namely the power of the Islamic government in making and establishing laws.*

Keywords: Local Government, Regional Regulation, Fiqh Siyasah Dusturiah

ABSTRAK

Pemerintahan Daerah dalam pembuatan peraturan daerah berdasarkan undang-undang nomor 23 tahun 2014 dalam sistem pembuatan perundang-undangan menurut undang-undang nomor 12 tahun 2011 perspektif fiqh siyasah dusturiyah. Dalam menyusun peraturan daerah baru maka pemerintah daerah perlu mengkaji alur penyusunan peraturan daerah yang efektif dan efisien guna membangun daerah otonom sebagai pemerintahan yang baik, sebagai berikut mekanisme pembuatan perda menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu: *Pertama* identifikasi isu dan masalah; *kedua* identifikasi legal baseline atau landasan hukum, dan bagaimana peraturan daerah (Perda) baru dapat memecahkan masalah; *ketiga* penyusunan Naskah Akademik; *Keempat*, penulisan Rancangan Perda, *kelima* penyelenggaraan Konsultasi Publik, *keenam* pembahasan di DPRD, *ketujuh* pengesahan serta Pengundangan Perda. Relevansi mekanisme pembuatan Peraturan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dengan fiqh siyasah dusturiyah bahwa dalam kajian fiqh siyasah dusturiyah kekuasaan legislatif atau legislasi disebut dengan istilah *as-sultan at-tasri'iyah* yakni kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum.

Kata Kunci: Pemerintah Daerah, Peraturan Daerah, Fiqh Siyasah Dusturiah.

PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) pada dasarnya menganut dua pola pembagian kekuasaan negara, yaitu pembagian kekuasaan negara secara horizontal dan vertikal. Pembagian kekuasaan secara horizontal adalah pembagian kekuasaan negara kepada organ negara yang dalam ketatanegaraan kita sebut lembaga negara. Pembagian kekuasaan negara secara vertikal adalah pembagian kekuasaan negara antara pemerintah dan pemerintah Daerah.

Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu memiliki pemerintahan daerah, yang sudah diatur oleh undang-undang. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, serta pemerintahan daerah provinsi, kabupaten maupun kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum dan kepala daerah dipilih secara demokratis, (Ketetapan, 1945)

Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih mengatakan “Negara Kesatuan apabila Kekuasaan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan Pemerintah Pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam Negara, dan tidak ada saingan dari badan legislatif Pusat dalam membentuk Undang-Undang. Kekuasaan pemerintah yang di daerah bersifat *derivatif* (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonom yang luas dengan demikian tidak dikenal adanya badan legislatif Pusat dan Daerah yang sederajat, melainkan sebaliknya”(Kusnadi & Siragih, 2008)

Pemerintah Daerah dalam rangka desentralisasi sering diserahi tugas *serta tantra* (medebewind) yaitu tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Pusat atau Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menegaskan.

Awal pemerintahan daerah dalam mengurus urusan pemerintahannya diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah bahwa pelaksanaan fungsi legislatif merujuk pada ketentuan pasal 13 yang berbunyi: “*Pemerintahan Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*”, (Ketentuan, 1974), dengan demikian bahwa kedudukan kepala daerah dan DPRD sejajar dalam fungsinya sebagai pengembang dan pelaksana tugas pemerintahan daerah, dan dalam pembuatan peraturan daerah kepala daerah dengan persetujuan DPRD menetapkan peraturan daerah.

Kemudian terbentuk kembali undang-undang baru tentang Pemerintahan Daerah yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Disini menjelaskan bahwa pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya. Pemerintah daerah yang dimaksud yaitu termasuk gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah, serta DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan, dalam pembuatan peraturan daerah menjadi tugas dan wewenang DPRD yang akan dibahas dengan kepala daerah.

Undang-Undang yang mengatur pemerintahan daerah terbaru berlaku hingga saat ini yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Mengingat dalam

Undang-Undang terbaru ini bahwa fungsi DPRD tidak lagi sebagai fungsi legislasi melainkan membentuk peraturan daerah, anggaran, dan pengawasan, maka dari dibentuknya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 hingga Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terdapat adanya persamaan dan perbedaan dalam fungsi, tugas dan wewenang DPRD dalam menjalakan urusan pemerintahannya khususnya dalam mekanisme pembuatan peraturan daerah.

Dalam kajian fiqh siyahah dusturiyah *al-sulthah al-tasyri'iyah* adalah salah satu kajian fiqh dusturiyah tentang pembuatan peraturan daerah, legislasi atau kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Menurut Islam, tidak seorang pun berhak menetapkan hukum yang akan diberlakukan bagi umat Islam. Hanya Allah SWT yang berhak membuat suatu hukum pada awal diciptakan bumi ini.

Akan tetapi, dalam wacana fiqh siyahah, istilah kekuasaan legislatif yaitu *as-sulthah at-tasyri'iyah* yang digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, dan lembaga eksekutif (*as-sulthah at-tanfidhijah*), dan kekuasaan yudikatif (*as-sulthah al-qadaiyah*). Dalam konteks ini, kekuasaan legislatif (*as-sulthah at-tasyri'iyah*) berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam shari'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 syariat Islam. Jadi, dalam *as-sulthah at-tasyri'iyah* pemerintah menjalankan tugas siyahah shar'iyahnya untuk membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan di dalam masyarakat Islam demi kemaslahatan umat Islam, sesuai dengan ajaran Islam. (Iqbal, 2016)

Ada beberapa perbedaan dan pengkhususan dalam pembagian kekuasaan, telah terdapat dalam pemerintah Islam jauh sebelum pemikir-pemikir Barat merumuskan teori tentang mereka tentang Trias Politika. Ketiga kekuasaan ini kekuasaan kekuasaan *tanfidhijah* (eksekutif), *tashri'iyah* (legislatif), dan kekuasaan *qad'iyyah* (yudikatif) telah berjalan sejak zaman Nabi Muhammad SAW di Madinah. Sebagai kepala negara, Nabi memberi tugas-tugas tersebut kepada para sahabat yang mampu dan menguasai bidang-bidangnya, meskipun secara umum semuanya bermuara kepada Nabi juga. Dalam perkembangan selanjutnya, pelaksanaan tugas-tugas tersebut pun berkembang dan berbeda-beda sesuai dengan perbedaan masa dan tempat.

PEMBAHASAN

A. Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan

1. Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan dalam Sistem Hukum di Indonesia
 - a. Hierarki Peraturan Perundangan-Undangan di Indonesia (Indriati, Ilmu Perundang-Undangan, 2007)

Permasalahan hierarki perundang-undangan tidak pernah diatur dengan tegas sejak lahirnya Negara Republik Indonesia dengan Proklamasi kemerdekaannya, sampai berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat, Undang-Undang Dasar Sementara 1950, Undang-Undang Dasar 1945, dan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Dasar 1945 pada periode pertama berlaku (antara bulan Agustus 1945 sampai dengan 1949), kemudian pada periode kedua berlaku (5 Juli 1959 sampai dengan 19 Oktober 1999), dan periode ketiga berlaku, yaitu sejak Perubahan Pertama UUD 1945 pada 19

Oktober 1999 sampai saat ini hanya menetapkan tiga jenis peraturan, yang disebut Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU), dan Peraturan Pemerintah, yang masing-masing dirumuskan dalam pasal-pasal berikut. Pasal 5 ayat (1) sebelum perubahan UUD 1945:

Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, dan kemudian diubah menjadi pasal 20 sesudah perubahan UUD 1945:

- 1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- 2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama .
- 3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
- 4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
- 5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

b. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan (berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950)

Hierarki peraturan perundang-undangan mulai dikenal sejak dibentuknya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 yaitu *Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat*, yang ditetapkan pada tanggal 2 Februari 1950. Dalam pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 dirumuskan sebagai berikut:

Pasal 1 Jenis peraturan-peraturan Pemerintah Pusat ialah:

Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, dan Peraturan Pemerintah serta Peraturan Menteri

Menurut rumusan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 tersebut, dapat disimpulkan bahwa Peraturan Menteri merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan, yang terletak dibawah Peraturan Pemerintah. Kedudukan Peraturan Menteri yang terletak di bawah Peraturan Pemerintah (dan bukan dibawah Keputusan Presiden) secara hierarkis dapat dipahami, oleh karena Undang-Undang Dasar Sementara 1950 menganut sistem parlementer, sehingga presiden hanya bertindak sebagai Kepala Negara dan tidak mempunyai kewenangan untuk membentuk keputusan yang bersifat mengatur.

c. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan (berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966) (Ketetapan, Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia , 1966)

Dalam ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang *Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia*, tidak disinggung hal-hal mengenai garis-garis besar tentang kebijakan Hukum Nasional, tetapi Ketetapan MPR ini menentukan antara lain mengenai *Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia, yaitu Pancasila* yang dirumuskan sebagai Sumber dari segala sumber Hukum, dan mengenai *Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia*. Dalam ketetapan MPRS tersebut diuraikan lebih lanjut

dalam Lampiran I bahwa perwujudan sumber dari segala sumber hukum Republik Indonesia adalah: 1. Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, 2. Undang-Undang Dasar Proklamasi, 3. Surat Perintah 11 Maret 1966.

Selain itu, dalam Lampiran II tentang "Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 dirumuskan sebagai berikut: Bentuk-bentuk Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 ialah sebagai berikut: 1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, 2. Ketetapan MPR, 3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ,4. Peraturan Pemerintah, 5. Keputusan Presiden, 6. Peraturan Menteri, 7. Instruksi MenteriDan lain lainnya.

Sesuai dengan sistem konstitusi seperti yang dijelaskan dalam penjelasan authentik Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia adalah bentuk perundangan yang tertinggi, yang menjadi dasar dan sumber bagi semua peraturan-peraturan bawahan dalam Negara. Sesuai pula prinsip Negara Hukum, maka setiap peraturan perundangan harus bersumber dan berdasar dengan tegas pada peraturan perundangan yang berlaku, yang lebih tinggi tingkatnya.

- d. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan (berdasarkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000) (Ketetapan, Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan , 1966)

Dalam konsiderans Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tetang *Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan* antara lain dirumuskan sebagai berikut:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia berlandaskan atas hukum dan perlu dipertegas bahwa sumber hukum yang merupakan pedoman bagi penyusunan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia.
2. Perwujudan supremasi hukum perlu adanya aturan hukum yg merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai dengan tata urutannya.
3. Dalam rangka memantapkan perwujudan otonomi daerah perlu menempatkan peraturan daerah dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan beberapa alasan tersebut, Masalah hierarki peraturan perundang-undangan menurut Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 dirumuskan dalam pasal satu (1) bahwa: sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan, sumber hukum terdiri atas sumber hukum tertulis dan tidak tertulis, sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana yang tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmad kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia, dan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.

- e. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan (bedasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004) (Ketentuan, Undang-Undang 10 tahun 2004, 2004)

Setelah selesainya perubahan keempat Undang-Undang Dasar 1945 dan ditetapkannya MPR Nomor I/MPR/2003 tentang *Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002*, maka Dewan Perwakilan Rakyat mengajukan rancangan Undang-Undang tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Setelah melalui proses pembahasan, rancangan undang-undang

tersebut kemudian disahkan dan diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, yang dinyatakan mulai berlaku pada tanggal 1 November 2004.

Dalam Undang-Undang tersebut dinyatakan pula tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7, yaitu dirumuskan sebagai berikut:

1. Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan adalah sebagai berikut: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah.
2. Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:
 - a. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama gubernur.
 - b. Peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota.
 - c. Peraturan desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.
 - d. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan peraturan desa/peraturan yang setingkat diatur dengan peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan
 - e. Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam penjelasan Pasal 7 dinyatakan bahwa ayat (1), ayat (2) huruf b dan huruf c, serta ayat (3) adalah “cukup jelas”, sedangkan ayat-ayat yang lainnya diberi penjelasan sebagai berikut: Ayat (2) Huruf a: Termasuk dalam jenis Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Perdasus serta Perdasi yang berlaku di Provinsi Papua sedangkan Ayat (4) Jenis Peraturan Perundang-Undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain, perturan yang dikeluarkan oleh Majelis Persmusyawaran Rakyat dan dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, kepala badan, lembaga atau komisi yang setingkat dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

- f. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan (berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011) (Ketentuan, Peraturan Perundang-Undangan , 2011)

Pada tanggal 12 Agustus 2011, Pemerintah secara resmi mengundangkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan. Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi. Sebagian besar substansi dari Undang-Undang ini berbeda dengan undang-undang No. 10 Tahun 2004. Adapun dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan terdiri atas: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

2. Pembentukan Peraturan Daerah dalam Sistem Hukum di Indonesia.

a. Pembentukan Peraturan Daerah menurut Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia Pemerintahan Daerah diatur dalam Pasal 18 bahwa: (Ketetapan, Undang-Undang Dasar, 1945)

- 1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- 2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- 3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- 4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- 5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.
- 6) Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- 7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Adapun ketentuan Pemerintahan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 menjelaskan bahwa¹ Daerah-daerah dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu: Daerah otonom (biasa), dan Daerah istimewa, sedangkan jenis daerah ada tiga tingkatannya yakni: Provinsi yang berada dibawah pengawasan presiden, Kabupaten/kota besar, dibawah pengawasan provinsi dan Desa/kota kecil, dibawah pengawasan kabupaten/kota besar

b. Pembentukan Peraturan Daerah pada Masa Orde Lama (1959-1965).

Masa orde lama disebut juga masa demokrasi terpimpin yaitu sebuah sistem demokrasi dimana seluruh keputusan serta pemikiran berpusat pada pemimpin negara, yaitu Presiden Soekarno. Konsep sistem demokrasi terpimpin pertama kali diumumkan oleh Presiden Soekarno dalam pembukaan sidang konstituante pada tanggal 10 November 1956.

Pada Masa Orde lama peraturan daerah dibuat oleh DPRD, yang diatur dalam Pasal 49 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menetapkan Peraturan-peraturan Daerah untuk kepentingan Daerah atau untuk melaksanakan peraturan-perundangan yang lebih tinggi tingkatannya yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Daerah. (Ketentuan, Undang-Undang Pasal 49, 1965)

Mekanisme pembuatan peraturan daerah diatur pada pasal 54 yaitu, dengan Peraturan Pemerintah dapat diadakan ketentuan-ketentuan tentang bentuk Peraturan Daerah, peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan, yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus ditandatangani juga oleh Kepala Daerah, pengundangan peraturan-peraturan Daerah untuk mendapatkan kekuatan hukum dan mengikat, dilakukan menurut ketentuan dalam ayat (4) pasal ini.

c. Pembentukan Peraturan Daerah pada Masa Orde Baru (1965-1998).

Pemerintahan Orde Baru lahir secara situasional setelah peristiwa Gerakan 30 September 1956/ PKI. Pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah bahwa (Ketentuan, Undang-Undang , 1974): pemerintah daerah adalah kepala daerah dan DPRD dan dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah dibentuk sekretariat daerah dan dinas-dinas daerah.

Dalam mekanisme membuat sebuah peraturan daerah baru diatur dalam Pasal 38 yaitu kepala daerah dengan persetujuan DPRD menetapkan peraturan daerah.

- d. Pembentukan Peraturan Daerah pada Masa Reformasi (1998- Sekarang).

Indonesia memasuki era baru sejak berakhirnya rezim Orde Baru pada pertengahan tahun 1998. Salah satu aspek yang mengalami perubahan adalah hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Momentum tersebut dimulai dengan diluncurkannya Paket Undang-Undang Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang berimplikasi pada perubahan signifikan hubungan pusat-daerah, sehingga kabupaten/kota memperoleh limpahan hampir semua urusan pemerintahan yang sebelumnya berada di tangan pusat atau provinsi. Secara normatif, perubahan ini dipandang radikal dan revolusioner sehingga pemberlakuan Paket Undang-Undang Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ini dianggap sebagai awal perubahan sistem pemerintahan yang sentralistik ke desentralistik (Rahmatunnisa, 2015)

- e. Fiqh Siyasah Dusturiyah dalam Pembuatan Perundang-Undangan.

Siyasah Dusturiyah merupakan salah satu bagian dari fiqh siyasah yang membahas tentang masalah perundang-undangan negara. Konten dari fiqh siyasah dusturiyah yaitu konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lainnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara merumuskan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut.

Fiqh siyasah dusturiyah dapat terbagi menjadi beberapa bidang antara lain: (Rahmatunnisa, 2015)

1. Bidang *siyasah tashri'iyyah*, termasuk dalam permasalahan ahlu al-hall wa al-'aqd, perwakilan permasalahan rakyat. Hubungan muslimin dan non muslim di dalam suatu negara, seperti Undang-Undang Dasar, Undang-Undang Peraturan Pelaksanaan, Peraturan Daerah dan sebagainya.
2. Bidang *siyasah tanfidiyah*, termasuk di dalamnya persoalan imamah, bai'ah, wizarah, waliy al-ahadi, dan lain-lain.
3. Bidang *siyasah qadlaiyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan.
4. Bidang *siyasah idariyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.

B. Pembuatan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam Sistem Pembuatan Perundangan-Undangan Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

1. Pembuatan Peraturan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, di dalam Pasal 96 ayat (1) dinyatakan bahwa DPRD Provinsi mempunyai fungsi membentuk Perda Provinsi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Berkenaan dengan tugas dan wewenang DPRD, dalam Pasal 101 dirumuskan sebagai berikut: membentuk Perda Provinsi bersama Gubernur; membahas dan memberikan

persetujuan Rancangan Perda Provinsi tentang APBD Provinsi yang diajukan oleh gubernur, melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Provinsi dan APBD Provinsi, memilih gubernur; mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian; memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah Provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah Provinsi; memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi, meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi, memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah Provinsi; dan melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

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

Fungsi lembaga legislatif terhadap eksekutif sepenuhnya ditunjukan untuk memastikan akuntabilitas eksekutif, salah satu pern dan ruang lingkup pengawasan yang penting dilakukan legislatif adalah melakukan pengawasan terhadap peran dan kinerja Pemerintahan dalam implementasi kebijakan. Fungsi pengawasan peraturan daerah begitu penting yang memberikan kesempatan kepada DPRD untuk lebih aktif dan kreatif menyikapi berbagai kendala terhadap pelaksanaan Perda. Melalui pengawasan dewan, eksekutif sebagai pelaksana kebijakan akan terhindar dari berbagai penyimpanan dan penyelewengan, dari hasil pengawasan dewan akan diambil tindakan penyempurnaan memperbaiki pelaksanaan kebijakan tersebut. Untuk menghindari berbagai kesalahan administratif dalam tata laksana birokrasi pemerintahan daerah tanpa mereka sadari dapat bermuara pada dugaan tindakan pidana korupsi bagi pejabat publik yang menangani urusan publik tersebut, dengan adanya pengawasan DPRD akan dapat memberikan perlindungan yang cukup efektif terhadap eksekutif dalam menjalankan tata laksana birokrasi pemrintahan secara optimal.

Peningkatan peran legislatif (DPRD) yang sebenarnya dimaksudkan agar terciptanya "*Check and Balances*", ternyata telah menimbulkan keadaan yang tidak diharapkan sering terdengar pernyataan penolakan anggota DPRD terhadap laporan pertanggung jawaban kepala daerah jauh sebelum laporan tersebut disampaikan, dibahas dan diklarifikasi disertai ancaman akan dijatuhkan mosi tak percaya. Diharapkan DPRD dapat melaksanakan pengawasan terhadap pembuatan Perda yang telah tercantum pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 100 ayat (1) huruf a menyatakan bahwa fungsi pengawasan dapat diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap: (Ketentuan, Pemerintahan Daerah, 2014)

- a. Pelaksanaan Perda provinsi dan peraturan gubernur;
- b. Pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi; dan
- c. Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

C. Pembuatan Peraturan Daerah di Indonesia Perspektif Fiqh Siyasah Dusturiyah

1. Mekanisme Pembuatan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam Sistem Pembuatan Perundang-Undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Kedudukan Pemerintah Daerah dalam Pembuatan Peraturan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah, pemerintahan daerah diberikan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Dalam rangka menjalankan otonomi luas di daerah, maka pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan daerah terbaru, dimana kewenangan DPRD dalam membentuk Perda diformulasikan dalam Pasal 101 ayat (1) huruf a, yang menentukan bahwa “DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda Provinsi bersama gubernur” (Ketentua, 2014). Perubahan kekuasaan dalam membentuk Peraturan Perundangan-Undangan dimaksudkan untuk menyesuaikan dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang 1945 setelah amandemen, yang menyatakan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Ketentuan ini telah mengembalikan kekuasaan membentuk undang-undang kepada DPR/DPRD, sebelumnya kekuasaan ini berada pada Presiden/Kepala Daerah. Dengan perubahan ini, baik presiden maupun Kepala Daerah diberikan hak untuk mengajukan rancangan undang-undang maupun Rancangan Perda (Pasal 5 ayat (1) Amandemen UUD 1945 dan Pasal 25 huruf b. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004).

Peraturan Daerah merupakan hasil kerja bersama antara gubernur/bupati/walikota dengan DPRD, karena itu tata cara membentuk Peraturan Daerah harus ditinjau dari beberapa unsur pemerintahan tersebut, yaitu unsur DPRD adalah peraturan daerah merupakan satu bentuk produk legislatif tingkat daerah, oleh sebab itu tidak dapat lepas dari DPRD. Partisipasi DPRD dalam menyusun sebuah peraturan daerah berkaitan dengan wewenang DPRD di bidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dimanfaatkan sebagai penunjang fungsi legislatif, yaitu hak penyelidikan, hak inisiatif, hak amandemen, persetujuan atas rancangan peraturan daerah (Ranperda). Unsur partisipasi adalah partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan pemerintah daerah dalam menyusun dan membentuk Ranperda atau Perda.

2. Tahapan Mekanisme Pembuatan Peraturan Daerah. (Team, 2007)

Secara formal, rancangan peraturan daerah berasal dari DPRD atau Kepala Pemerintah Daerah. Namun demikian, penyusunan sebuah perda hanya dapat diinisiasi apabila terdapat permasalahan yang pencegahan atau pemecahannya memerlukan sebuah Perda baru. Sehingga inisiasi awal penyusunan Perda baru dapat diprakarsai oleh pemangku kepentingan yang terkait, baik itu lembaga/instansi pemerintah, badan legislatif, dunia usaha, perguruan tinggi, organisasi non-pemerintah, maupun kelompok masyarakat.

Lebih lanjut ditegaskan bahwa kebijakan daerah yang dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lain. Setelah instansi/badan yang menginisiasi memahami prinsip-prinsip penyusunan peraturan daerah, maka instansi tersebut telah siap untuk membuat kerangka konseptual dan memulai proses pembuatan Perda. Pada intinya, pembuatan Perda sesungguhnya

merupakan satu bentuk pemecahan masalah secara rasional. Layaknya sebagai proses pemecahan masalah, langkah pertama yang perlu diambil adalah menjabarkan masalah yang diatasi, dan menjelaskan bagaimana peraturan daerah yang diusulkan akan dapat memecahkan masalah tersebut. Konsep atau draft rancangan peraturan daerah harus merupakan usulan masalah-masalah spesifik yang telah diidentifikasi dan dirumuskan. Dan seperti layaknya usulan pemecahan masalah yang memerlukan kajian empiris, draft peraturan daerah juga hendaknya dikaji secara empiris melalui konsultasi publik dan pembahasan antar instansi. Lebih jauh, rancangan Perda yang sudah disahkan hanyalah merupakan pemecahan masalah secara teoritis. Sebagai pemecah masalah, Perda yang baru hendaknya dicek secara silang (*cross check*). Perda perlu diimplementasikan untuk mengetahui secara pasti tingkat keefektifan yang sebenarnya. Susunan pembentukan produk hukum daerah antara lain: (Team, Legal Drafting Penyusunan Peraturan Daerah, 2007)

1. Tertib Materi Muatan.

- a. Materi muatan tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan lebih tinggi.
- b. Materi muatan tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
- c. Materi muatan menyelesaikan masalah/menjawab kebutuhan.

2. Tertib Proses Pembentukan.

Dengan dasar pembentukan produk hukum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014. Berikut 7 (tujuh) langkah yang perlu dilalui dalam menyusun suatu Perda baru, guna mempermudah dalam pemahaman terhadap tahapan atau langkah-langkah tersebut penulis sajikan dalam bentuk skema berikut beserta penjelasan langkah-langkahnya:

1. Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Pasal 78 (1) bahwa rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur disampaikan oleh pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Provinsi.
2. Kemudian penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 ditetapkan oleh Gubernur dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak ditandatangani oleh Gubernur dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut sah menjadi Peraturan Daerah Provinsi dan wajib diundangkan. Dalam hal sahnya Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kalimat pengesahannya berbunyi: Peraturan Daerah ini dinyatakan sah. Kalimat pengesahan yang berbunyi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah Provinsi sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah Provinsi dalam Lembaran Daerah. (Ketentuan, Undang-Undang, 2011)
3. Pengundangan diatur dalam Pasal 81, Peraturan Perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam: a. Lembaran Negara Republik Indonesia;

- b. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia; c. Berita Negara Republik Indonesia; d. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia; e. Lembaran Daerah; f. Tambahan Lembaran Daerah; atau g. Berita Daerah. Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota diundangkan dalam Berita Daerah. Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah. Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.
4. Penyebarluasan Prolegnas, Rancangan Undang-Undang, dan Undang-Undang Pasal 88 ayat (1) bahwa penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan UndangUndang, hingga Pengundangan Undang-Undang. Penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan. Kemudian penyebarluasan Prolegnas dilakukan bersama oleh DPR dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
5. Penyebarluasan Prolegda, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Pasal 92 (1) Penyebarluasan Prolegda dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sejak penyusunan Prolegda, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, hingga Pengundangan Peraturan Daerah. Pada pasal 93 (1) bahwa 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, dan 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.
3. Fiqh Siyasah Dusturiyah terhadap Mekanisme Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Kedudukan Pemerintah Daerah dalam Pembuatan Peraturan Daerah Perspektif Fiqh Siyasah Dusturiyah. Prinsip demokrasi yang dipegang teguh oleh negara Islam, tergambar juga dalam susunan pemerintahan daerah khususnya, dan bentuk negara umumnya. Sifat- sifat otonomi dan pemerintahan berdiri sendiri, berlaku sepenuhnya dari pusat sampai ke daerah-daerah terjauh. Pemerintah daerah dalam negara Islam, dinamakan wilayah, dan jabatan yang memimpin pemerintahan itu dinamakan al-‘imārah. Oleh sebab itu, kata sering wilayah dipakai pada luas daerah, misalnya dalam istilah sekarang Provinsi, Kabupaten, Kecamatan, dan Desa. Sedangkan al-‘imārah digunakan untuk pejabat seperti Gubernur untuk wilayah Provinsi, walikota untuk kotapraja (kotamadya), bupati untuk Kabupaten. (Ahmad, 2001)

Dari beberapa istilah tersebut, berdirilah khilafah sebagai kepala negara Islam, yang kekuasaanya meliputi seluruh wilayah negara. Inilah gambaran ringkas tentang istilah yang dipakai negara Islam dalam menyusun organisasi pemerintahan daerah. Pemakaian beberapa sebutan kepala daerah dalam tingkatan yang bermacam, menggambarkan isi otonomi dan hak demokrasi, status pemerintah daerah. Tingkatan-tingkatan jabatan, dari al-‘amīl kepada al-walī, al-amīr, dan al-Sultān, seperti tingkat lurah, Bupati, dan Gubernur yang memiliki wilayah kekuasaannya, tetapi tingkatan-tingkatannya berkaitan erat pada isi otonomi yang diberikan. Misalnya seorang al-‘amīl bisa diberi tugas menjadi pembesar untuk suatu daerah yang luas wilayahnya seperti desa (kepala desa), dan bisa juga memimpin suatu daerah yang luas wilayahnya sama dengan kabupaten atau provinsi, tetapi hak dan tugasnya hanya sebagai pegawai yang menjalankan perintah dari atasan.

Al-Walī juga bisa menjadi kepala suatu daerah, desa, kabupaten atau provinsi, tetapi dengan hak dan tugas yang lebih besar, yaitu memiliki hak otonomi untuk daerahnya. Begitu juga dengan al-amir, yang mempunyai hak otonomi lebih luas, dan al-Sultān yang otonominya termasuk memimpin negara bagian. Pada awal zaman Nabi Muhammad saw, pada umumnya masih berlaku bagian yang pertama, yaitu Wilayah al-Khāṣah dengan pimpinan pemerintahannya al-imārah al-khāṣah. Dalam waktu singkat, tidak kurang dari 10 daerah negara telah dibentuk dan berpusat di Ibu Kota Madinah.

Kepala-kepala daerah tersebut barulah berpangkat al-‘amīl, karena wilayahnya belum termasuk daerah otonom yang memiliki hak berdiri sendiri. Hanya satu daerah yang dapat diakui sebagai daerah otonom, yaitu ibu kota negara, Madinah al-Munawwarah, dan walikotanya disebut “al-amīr”. Jabatan walikota itu pernah diserahkan Abu Dujanah as-Saïdi bin ‘Urfathah. Di wilayah ini prinsip musyawarah dan ulti al-amri dilaksanakan sepenuhnya, sudah ada dengan perwakilan, dan memiliki perangkat pemerintahan lengkap.

Dasar demokrasi berkembang dengan cepatnya. Dari al-imārah al-khāṣah, yang belum mempunyai dewan-dewan perwakilan dan masih merupakan daerah administratif, berubah menjadi “al-imārah al-‘āmmah”, yang merupakan suatu daerah otonomi yang lengkap. Sudah memiliki daerah tertentu yang dinamakan wilayah “al-‘āmmah”, dipimpin oleh seseorang kepala daerah yang dinamakan “al-walī”, dan memiliki badan-badan kekuasaan negara. Pembangunan utama pemerintahan daerah otonomi yang terkenal adalah “Umar bin Khattab”, khalifah kedua dan demokrat Islam terbesar. Beliau telah mewujudkan prinsip-prinsip musyawarah dan ulti al-amri yang diajarkan Islam dalam pemerintahan daerah otonomi yang memiliki hak-hak penuh untuk mengatur daerahnya. Disamping hak otonomi, daerah juga diberi hak melaksanakan peraturan-peraturan dan instruksi dari pemerintah pusat. (Ahmad Z. A., 2002)

Wilayah negara Islam yang di zaman Nabi Muhammad SAW dibagi menjadi 10 daerah, di zaman khalifah Abu Bakar ditambah menjadi 12 daerah administratif, maka di zaman khalifah Umar bin Khattab jumlahnya diperkecil, tetapi dengan isi lebih luas, yakni menjadi daerah-daerah otonomi yang memiliki badan-badan kekuasaan lengkap. Mulai dari al-imārah al-khāṣah yang bersifat kollegial, meningkat menjadi wilayah “al-‘āmmah yang memiliki hak-hak otonomi dan hak melaksanakan peraturan-peraturan. (Ahmad Z. A., Membangun Negara Islam, 2001)

Sedangkan menurut al-Maududi dikenal dengan tiga gelar kepala Negara (*the head of the state*) yaitu *imam*, *amir*, dan *khalifah*. Dengan urutan yang berbeda Muhammad Dhiya al-Din al-Rais juga menyebutkan tiga gelar kebesaran (*al-alqab al-tsalasah al-qubra*) bagi kepala Negara Islam yaitu *imam*, *khalifah*, dan *amir al-mu'minin*. Sedangkan al-Din al-Nabhani mengemukakan enam gelar bagi

kepala Negara Islam yaitu *khalifah, imam, amir al-mu'minin, hakim al-mu'minin, rais al-muslimin, dan sultahn al-muslimin*. (Zada, 2008)

Dengan demikian *khalifah* mempunyai kewenangan dan kekuasaan untuk mengeluarkan suatu ketetapan hukum tidak diatur jelas dalam Al-Qur'an dan Al-Hadist}, namun hak untuk membuat suatu peraturan perundangan-perundangan hanyalah milik Allah SWT dan Rasul-Nya. Sehingga *khalifah* mengeluarkan suatu hukum atau *qanun* atau undang-undang yang tidak diatur jelas oleh al-Qur'an dan al-Hadist}. Karena aturan hukum Allah SWT tidak membedakan antara pemilik kekuasaan dan indivisu-individu warga Negara.

PENUTUP

Hasil penelitian ini dapat disimpulkan sebagai berikut: 1) Dalam menyusun peraturan daerah baru maka pemerintah daerah perlu mengkaji alur penyusunan peraturan daerah yang efektif dan efisien guna membangun daerah otonom sebagai pemerintahan yang baik, sebagai berikut mekanisme pembuatan perda menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu *pertama* identifikasi isu dan masalah; *kedua* identifikasi legal baseline atau landasan hukum, dan bagaimana peraturan daerah (Perda) baru dapat memecahkan masalah; *ketiga* penyusunan Naskah Akademik; *Keempat*, penulisan Rancangan Perda, *kelima* penyelenggaraan Konsultasi Publik, *keenam* pembahasan di DPRD, *ketujuh* pengesahan serta Pengundangan Perda. 2) Dalam kajian fiqh *siyasah dusturiyah* kekuasaan legislatif atau legislasi disebut dengan istilah *as-sultan at-tasri'iyah* yakni kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Dalam sejarahnya kekuasaan tersebut dilaksanakan oleh lembaga *Ahlu al-halli wal Aqdi*, kemudian dalam masa modern sekarang lembaga ini biasanya mengambil bentuk sebagai *majelis shura* (parlemen).

Terkait mekanisme pembuatan perda dalam prespektif *fiqih siyasah dusturiyah* penulis menyimpulkan bahwa meskipun DPRD mempunyai kekuasaan legislasi, namun kekuasaanya berbeda dengan *Ahlu al-halli wal Aqdi* dalam ketatangeraan Islam. Kalau kita mencermati fungsi legislasi DPRD hanya sebatas terkait dengan kedaerahan, itu pun fungsi yang dimilikinya tidak secara utuh hanya dapat dan ikut dalam membaham rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah. Hal ini tentu berbeda dengan kewenangan *Ahlu al-halli wal Aqdi* yang mempunyai kekuasaan yang sangat luas mencakup segala bidang permasalah yang tidak terdapat pengaturannya dalam Al-Qur'an dan Sunnah. Namun terlepas dari perbedaan tersebut antara *Ahlu al-halli wal Aqdi* dan DPRD merupakan lembaga yang mecerminkan representasi dari daerah yang salah satu tugasnya ialah membentuk undang-undang yang akan diberlakukan di dalam masyarakat demi kemaslahatan rakyat dan Negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, Zainal Abidin, *Membangun Negara Islam*, Yogyakarta: Pustaka Iqra', 2001.
- An-Na'im, Abdullahi Ahmad, *Dekonstruksi Syari'ah, Wacana Kebebasan Sipil, Hak Asasi Manusia dan Hubungan Internasional dalam Islam*, Yogyakarta: LKIS, 2009.
- Djazuli, *Fiqh Siyasah "Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah"*, Jakarta: Kencana, 2004.
- Indriati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan I*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Iqbal, Muhammad, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* Jakarta: Kencana, 2016.
- Ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
- Ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
- Ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan Perundang-Undangan
- Ketentuan Pasal 100 ayat (1) huruf a, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Ketentuan Pasal 101 ayat (1) huruf a pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Ketentuan Pasal 101 ayat (1) huruf a pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Ketentuan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah.
- Ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Ketentuan Pasal 77, 78, 79 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan
- Ketentuan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah.
- Ketentuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah
- Ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah
- Ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah
- Ketetapan MPR Nomor III Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan sebagai pengganti Ketetapan MPRS Nomor XX Tahun 1966
- Ketetapan MPRS Nomor XX Tahun 1966 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia
- Ketetapan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia tentang Pemerintahan Daerah
- Ketetapan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 tentang Pemerintahan Daerah
- Krishna Darumurti dan Umbu Rauta, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2015.

Legislatif Strengthening Team, *Legal Drafting Penyusunan Peraturan Daerah, Buku Pegangan untuk DPRD*, (November, 2007).

Moh. Kusnardi & Bintan R. Siragih, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2008.

Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, Jakarta: Erlangga, 2008.

Rahmatunnisa, Mudiyati, "Jalan Terjal Kebijakan Desentralisasi di Indonesia Pada Era Reformasi", *Hukum*, Vol. 2 Nomor 3 (November-2015).

Rahmawati, Nurmala, *Sistem Pemerintahan Islam Di Bawah Kepemimpinan Khalifah Utsman Bin Affan Tahun 644-656*, Jember: Universitas Jember UNEJ, 2015.

Ristiana, Ita, "Dakwah Khalifah Ali bin Abi Thalib dalam Konteks Politik (36-41 H)", *Dakwah*, Vol. IX No.2 Juli-Desember, 2008.

Tutik , Titik Triwulan, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006.

Ubaidillah M. Hasan, *Kelembagaan Pemerintahan Islam*, Sidoarjo: UIN Sunan Ampel Press, 2014.