

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintahan yang baik merupakan cita-cita negara dan rakyat, serta jalan menuju kesejahteraan rakyat. Hal ini berarti, pemerintah sudah optimal dalam melaksanakan tugas dan fungsinya serta tidak melakukan penyimpangan yang dapat merugikan negara dan rakyat. Pemerintah harus bekerja dengan baik sesuai tugas dan fungsinya. Hal ini tergantung pada kinerja aparatur pemerintahan yang melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai amanat Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Teori *Trias Politica* dipakai oleh berbagai negara yang menggunakan sistem demokrasi, membagi kekuasaan kepada tiga kekuasaan untuk menjalankan suatu penyelenggaraan pemerintahan. Yaitu, pertama kekuasaan (pemerintahan) *Eksekutif*, kekuasaan *Legislatif*, dan kekuasaan *Yudikatif*. Di Indonesia sendiri tiga kekuasaan tersebut menjadi sebuah lembaga negara yang akan menjalankan pemerintahan. Lembaga-lembaga itu ialah Presiden sebagai lembaga eksekutif, DPR sebagai lembaga legislatif dan Mahkamah Agung sebagai lembaga yudikatif.

Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk republik, ini telah tercantum dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 1 ayat (1), dengan bentuk negara kesatuan, maka pemerintahan yang berdaulat baik ke dalam mau pun ke luar hanya satu, yaitu pemerintah pusat yang bertempat di Ibu Kota Jakarta. Untuk menjalankan

pemerintahan di daerah, pemerintah pusat melimpahkan wewenang kepada pemerintah daerah berdasarkan asas dekonsentrasi, dan juga memberikan wewenang untuk mengurus sendiri pemerintahan daerahnya berdasarkan asas desentralisasi/otonomi, dan menugaskan pemerintah daerah untuk membantu pelaksanaan kebijakan pemerintah pusat di daerah berdasarkan asas tugas pembantuan.¹

Pemerintah pusat yang memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan asas desentralisasi. Ini memberikan keleluasaan bagi pemerintah daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah seluas-luasnya. Seperti yang telah di amanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada pasal 18 ayat (2), yang berbunyi:

“Pemerintah daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Dewan Perwakilan Rakyat yang disingkat DPRD merupakan unsur dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, ini tertutang dalam pasal 1 ayat (4) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. DPRD Provinsi atau Kabupaten/Kota sendiri sering dikenal sebagai lembaga legislatif di daerah, padahal sebenarnya DPRD bukan satu-satunya lembaga legislatif di daerah. Ini dikarenakan usulan Raperda bisa diajukan oleh kepala daerah atas persetujuan DPRD. DPRD Kabupaten/Kota Selain mempunyai

¹ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Bandung : Pustaka Setia, 2015, hlm 9.

fungsi legislatif yang melekat pada DPRD, DPRD juga mempunyai fungsi-fungsi lainnya yang di atur di dalam pasal 149 ayat (1) huruf a, b, dan c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi:

”(1) DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi:

- a. pembentukan Perda Kabupaten/Kota;
- b. anggaran; dan
- c. pengawasan.”

Ketiga fungsi yang diberikan kepada DPRD ini merupakan fungsi yang sangat strategis untuk dapat mewujudkan pemerintahan daerah yang baik. DPRD sendiri sama kedudukannya dengan pemerintah daerah yaitu sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. Akan tetapi, DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat yang dapat menyalurkan aspirasi rakyat, sehingga semua kebijakan pemerintahan daerah harus sesuai dengan aspirasi rakyat dan amanat peraturan perundang-undangan yang telah ditentukan. Fungsi pengawasan merupakan fungsi yang sangat krusial demi terlaksananya pemerintahan daerah yang baik. Fungsi pengawasan DPRD sendiri merupakan pengawasan *ekstern* atau diluar dari pemerintah daerah dan bersifat pengawasan politik.² Sehingga jika fungsi pengawasan DPRD berjalan dengan optimal maka pemerintah daerah akan lebih berhati-hati dalam mengambil kebijakan dan akan lebih baik dalam kinerjanya melayani

² M. Thalbah, *Menggugat Fungsi DPRD Dalam Mewujudkan Good Governance Dan Clean Government*, Yogyakarta : Total Media, 2007, hlm 73

rakyat serta terhindar dari penyimpangan-penyimpangan yang dapat merugikan rakyat.

Ilmu dalam *Fiqh Siyasah* khususnya pada *Siyasah Dusturiyah*, DPRD sendiri dikenal sebagai *Ahlu Syura'* atau *ahl al-halli wa al-aqdi*, seperti yang disebut Abu A'la Al-Maududi sebagai Dewan Penasehat³ dan juga sebagai lembaga legislatif (*Sultah Tashri'iyah*) yang memiliki fungsi *Tashri'iyah* (legislasi. Djazuli mengatakan bahwa *Ahl ala-halli wa al-aqdi* dapat mengawasi jalannya pemerintahan.⁴ Artinya DPRD sebagai lembaga legislatif bukan hanya mempunyai fungsi dalam legislasi (membuat undang-undang) tetapi mempunyai juga fungsi *controlling* (Pengawasan) terhadap jalannya pemerintahan.

Melihat fenomena yang terjadi di Kabupaten Karawang, banyaknya Peraturan Daerah (Perda) yang tidak implementatif menjadi salah satu pemicu tidak efektifnya perda-perda yang ada di kabupaten Karawang. Sehingga pelanggaran-pelanggaran atas perda sering terjadi. Penyebab dari masih lemahnya dalam penegakan perda yang ada di Kabupaten Karawang dipicu oleh beberapa faktor yaitu, banyaknya masyarakat yang kurang paham bahkan tidak tahu mengenai perda tersebut, kerana kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Kemudian lambatanya SKPD terkait melakukan evaluasi dan pengkajian terhadap perda tersebut

³ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah, Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, hlm 76

⁴ *Ibid*,

karena peraturan pelaksanaannya yang masih belum dibentuk yaitu Peraturan Bupati (Perbup), yang menjadi kendala dalam pelaksanaan perda-perda tersebut. Peraturan daerah.⁵ Kemudian, kurangnya personil pada bagian hukum di Pemerintah daerah juga membuat proses pembuatan perbup mengalami keterlambatan.⁶ Kondisi ini juga dipicu oleh masih lemahnya pengawasan produk hukum tersebut oleh otoritas berwenang.⁷ Salah satu perda yang sering dilanggar adalah Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Kawasan Tanpa Rokok. Meskipun sudah terdapat Peraturan Bupati yang di undangkan pada tanggal 29 Desember 2017 Perda ini masih belum implementatif, karena kurangnya pengetahuan masyarakat akan adanya perda ini. Dalam pasal 5 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Kawasan Tanpa Rokok (KTR) tersebut mengatakan bahwa:

(1) KTR meliputi:

- a. fasilitas pelayanan kesehatan;
- b. tempat proses belajar mengajar;
- c. tempat anak bermain;
- d. tempat ibadah;

⁵ Wawancara Wartawan Tv Berita kepada Ahmad Fajar Anggota Komisi A DPRD Kabupaten Karawang yang di post pada tanggal 4 November 2017, yang dilansir oleh <https://www.tvberita.co.id/index.php/news/nasional/minim-sosialisasi-banyak-perda-karawang-mandul>, diakses pada tanggal 6 Februari 2018, pukul 09.44 WIB.

⁶ Wawancara dengan Bapak Endang Sodikin, Anggota DPRD Kabupaten Karawang dari Farksi Gerindra, pada tanggal 24 Januari 2018 bertempat di Gedung Sekretariat DPRD Kabupaten Karawang.

⁷ *Op.cit* Tv Berita

- e. angkutan umum;
- f. tempat kerja;
- g. tempat umum; dan
- h. tempat lainnya.

Peraturan Daerah ini diundangkan pada tanggal 15 Juni 2016, yang berarti bahwa perda ini telah berlaku semenjak tanggal diundangkan tersebut. Kawasan tanpa rokok yang telah ditetapkan di dalam Perda ini pun harus bebas dari asap rokok. Sebanyak 30 Kecamatan, 12 Kelurahan, dan 297 Desa seluruh Kabupaten Karawang mulai bisa menerapkan Perda ini pada kawasan tanpa rokok yang telah ditentukan.

Kenyataan yang terjadi dilapangan tempat-tempat yang telah ditentukan sebagai KTR masih banyak orang-orang yang merokok. Misalnya, sekolah atau lembaga pendidikan, tempat pelayanan, angkutan umum dan tempat umum lain yang dilarang untuk merokok. Ini disebabkan masih banyaknya masyarakat yang tidak mengetahui mengenai perda ini,⁸ walau pun perda ini adalah perda tegas karena mempunyai sanksi jika melanggarnya.

Inilah yang menjadi kewenangan DPRD melalui fungsi pengawasannya, agar perda-perda yang ada di Kabupaten Karawang dapat terlaksana dengan baik. Hal ini telah dikatakan di dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat

⁸ *Ibid*,

Daerah pasal 366 ayat (1) huruf c mengenai tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/kota yaitu, melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota. Banyaknya perda yang belum terlaksana secara efektif menandakan masih lemahnya fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Karawang dalam mengawasi pemerintah daerah sebagai pelaksana perda-perda tersebut. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian di DPRD Kabupaten Karawang, mengenai **Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Kabupaten Karawang Terhadap Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Kawasan Tanpa Rokok**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis merumuskan identifikasi masalah adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Karawang terhadap implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Kawasan Tanpa Rokok?
2. Apa faktor pendukung dan penghambat Pelaksanaan Pengawasan DPRD terhadap Peraturan Daerah tersebut?
3. Bagaimana tinjauan *Siyasah Dusturiyah* berkaitan dengan pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Karawang terhadap implementasi Peraturan Daerah tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, tujuan penulis dalam penelitian kali ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Karawang terhadap implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Kawasan Tanpa Rokok
2. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat Pelaksanaan Pengawasan DPRD terhadap Peraturan Daerah tersebut
3. Untuk mengetahui tinjauan *Siyasah Dusturiyah* berkaitan dengan pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Karawang terhadap implementasi Peraturan Daerah tersebut

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini disusun, diharapkan bahwa penelitian ini dapat bermanfaat baik secara teoritis, mau pun secara praktis.

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini nantinya akan memberikan masukan bagi perkembangan ilmu hukum tata negara, khususnya dalam pembahasan mengenai fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Karawang, serta dalam pembentukan hipotesa-hipotesa yang nantinya dapat diuji dalam penelitian-penelitian lebih lanjut.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini nantinya akan memberikan sumbangan pemikiran kepada para akademisi kampus, lembaga pemerintah, dan aparaturnya penegak hukum lainnya dalam menerapkan dan menegakkan

Undang-undang Kesehatan yang di dalamnya mengatur kawasan tanpa rokok mau pun peraturan perundang-undangan lainnya yang mempunyai relevansi tentang kawasan tanpa rokok yang bertujuan untuk kesehatan masyarakat dan kepastian hukum terhadap yang melanggar peraturan tersebut.

E. Kajian Terdahulu

Penelitian mengenai Fungsi Pengawasan DPRD sebenarnya sudah banyak dilakukan, ini dikarenakan vitalnya peran DPRD dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah yang membuat banyak orang ingin meneliti mengenai fungsi pengawasannya. Oleh karena itu, penulis memilih beberapa penelitian mengenai topik yang sama untuk dijadikan tinjauan pustaka, yaitu:

1	<i>Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Periode 2009-2014 Terhadap Pengelolaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kabupaten Subang</i>	<i>Ilham Fahma Setiawan</i>	<i>Konsentrasi Hukum Kelembagaan Negara, Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Syari'ah dan Hukum</i>	<i>UIN Syarif Hidayatullah Jakarta</i>	2014
2	<i>Fungsi Pengawasan DPRD Provinsi DIY Terhadap Laporan Keterangan</i>	<i>Nurul Uswatul Hasanah</i>	<i>Ilmu Hukum, Syariah dan Hukum</i>	<i>UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta</i>	2013

	<i>Pertanggungjawaban Gubernur Atas APBD Tahun 2009-2011</i>				
3	<i>Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Salatiga Terhadap Kebijakan Walikota Salatiga Tahun 2010</i>	<i>Aulia Sobri Karim</i>	<i>Hukum dan Kewarganegaraan, Fakultas Ilmu Sosial</i>	<i>Universitas Negeri Semarang</i>	<i>2011</i>
4	<i>Pelaksanaan Fungsi DPRD Kota Bandung Terhadap Pembuatan Kartu Keluarga Di Kota Bandung Dihubungkan Dengan Perda Kota Bandung Nomor 16 Tahun 2011 Tentang Pelayanan Publik</i>	<i>Muhammad Iqbal Nurul Huda</i>	<i>Ilmu Hukum, Fakultas Syariah dan Hukum</i>	<i>UIN Sunan Gunung Djati Bandung</i>	<i>2016</i>
5	<i>Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Majalengka Menurut</i>	<i>Ias Asmiyati</i>	<i>Ilmu Hukum, Fakultas Syariah dan Hukum</i>	<i>UIN Sunan Gunung Djati Bandung</i>	<i>2011</i>

	<i>Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah</i>				
--	--	--	--	--	--

Berbeda dengan penelitian mengenai Fungsi Pengawasan DPRD yang telah ada di berbagai Universitas, masih belum ditemukan penelitian mengenai fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Karawang dan masih sedikitnya penelitian mengenai fungsi pelaksanaan DPRD terhadap Perda. Berdasarkan pengamatan penulis, kebanyakan penelitian yang dilakukan membahas mengenai fungsi pengawasan terhadap anggaran daerah. Maka dari itu, penulis tertarik untuk meneliti pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap Perda di Kabupaten Karawang.

F. Kerangka Berfikir

Secara filosofi hubungan antara DPRD dan Pemerintah Daerah adalah suatu intitusi yang dibentuk oleh, dari dan untuk rakyat melalui mekanisme yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Para Anggota DPRD dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum, sedangkan Pemerintah daerah (eksekutif) dipilih oleh rakyat melalui pemilihan daerah (pilkada). DPRD bertugas mengemban aspirasi rakyat untuk melakukan pengawasan kepada pemerintah daerah, sedangkan pemerintah daerah bertugas untuk mewujudkan aspirasi sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah.⁹

⁹ *Op.cit*, Utang Rosidin, hlm 305

Kedua institusi sama-sama mengemban amanat rakyat dan bertanggung jawab kepada rakyat (akuntabilitas publik) maka disinilah letak kesamaannya atau kesejajarannya. Dengan demikian, tidak ada institusi di daerah yang merasa sebagai *super body* dan ada yang *inferior body*, ini berarti antara DPRD dan pemerintah daerah sebagai eksekutif di daerah mempunyai kedudukan hukum yang sama.¹⁰

Akan tetapi, DPRD mempunyai fungsi yang krusial yang melekat pada anggota DPRD dalam kewenangannya yaitu fungsi pengawasan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengawasan sendiri adalah suatu “bentuk pengontrolan dari pihak yang lebih atas kepada pihak di bawahnya.”

Sedangkan dalam ilmu manajemen pengertian pengawasan menurut para ahli adalah sebagai berikut, menurut J. Manulang mengartikan pengawasan sebagai “suatu proses menetapkan pekerjaan apa yang telah dilaksanakan, menilai dan mengoreksinya bila perlu dengan maksudsupaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.” Adapun menurut SP Siagian dan Bohari mengartikan pengawasan sebagai berikut:

Suatu upaya apa yang direncanakan sebelumnya diwujudkan dalam suatu yang telah ditentukan dan untuk mengetahui kelemahan-kelemahan dan kesulitan-kesulitan dalam pelaksanaan tadi, sehingga berdasarkan pengamatan-pengamatan tersebut dapat diambil suatu tindakan untuk memperbaikinya demi tercapainya wujud semula.

Pengawasan merupakan kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *defacto*, sedangkan tujuan dari pengawasan hanyalah mencocokkan

¹⁰ *Ibid*, hlm 306

atau mensinkronkan apakah kegiatan yang dilaksanakan sudah sesuai dengan indikator yang telah ditentukan sebelumnya.¹¹

Pengawasan dalam konteks politik hukum, pengawasan haruslah dilekatkan kepada norma hukum yang memerintahkan fungsi kelembagaan. Pengawasan dalam koridor hukum memerlukan beberapa unsur¹². Unsur-unsur dalam pengawasan ini sangat penting, karena menentukan pengawasan itu dilakukan secara benar atau pun tidak dan menentukan berhak tidaknya suatu lembaga dalam melaksanakan pengawasan.

Pengawasan dalam kaitannya di dalam pemerintahan adalah suatu pengawasan dari dan terhadap pemerintah, pemerintah harus diawasi karena pemerintah menggunakan uang rakyat, harus mengatur rakyat dengan baik dan benar, mengurus dan mengatur segala persoalan rakyat dengan baik dan benar. Fungsi mengatur diserahkan kepada eksekutif yang selanjutnya diawasi oleh legislatif.¹³

DPRD mempunyai fungsi pengawasan ekstern, pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu unit pengawasan yang berada di luar organisasi yang diawasi dan tidak mempunyai hubungan kedinasan. Jika merujuk pada konsep demokrasi pengawasan sebenarnya terbagi menjadi tiga, yaitu pengawasan (a) yuridis; (b) politis; (c) sosial. Pengawasan yuridis dilakukan oleh Kepolisian, Kejaksaan, dan Pengadilan. Pengawasan politis

¹¹ ¹¹ *Op.cit*, M. Thalbah, hlm 69-71

¹² Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Bogor : Ghalia Indonesia, 2004, hlm 71

¹³ Inu Kencana Syafii, *Ilmu Pemerintahan*, Jakarta : PT Bumi Aksara, 2013, hlm 131.

dilakukan oleh Badan Legislatif (DPR/D) dan Partai Politik. Dalam konteks pengawasan politik di Indonesia memang sangat ditentukan oleh DPRD.¹⁴

Tahap dalam implementasi kebijakan, kepala daerah memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD dan sebaliknya DPRD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tersebut. DPRD juga mempunyai kedudukan yang sama dalam mitra kerja dengan pemerintahan daerah, dalam konteks kelembagaan dan upaya *check and balance* antara DPRD dan eksekutif (Pemerintah Daerah) dalam rangka mewujudkan sistem pemerintahan yang sehat dan baik.¹⁵

Menurut Muhammad Salim 'Awwa dalam bukunya *Fi an Nidham al Siyasi li Ad Daulah al Islamiyah* ada lima hal prinsip Siyasa Dusturiyah (Konstitusi Islam):

1. Syura (QS. 42 : 38, QS. 3 : 159)
2. Keadilan (QS. 4 : 135, QS. 5 : 8, QS. 6 : 160)
3. Kebebasan (An-Nahl : 125, Yunus : 99, An-Naml : 64)
4. Persamaan (QS. 9 : 13)
5. Pertanggungjawaban Pemimpin dan Ketaatan Umat (QS. 4 : 58, 14-13, QS. 4 : 59)¹⁶

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR/D) yang kita kenal di Indonesia, dalam istilah pemerintahan di Islam dikenal dengan sebutan *Ahlul Halli Wal*

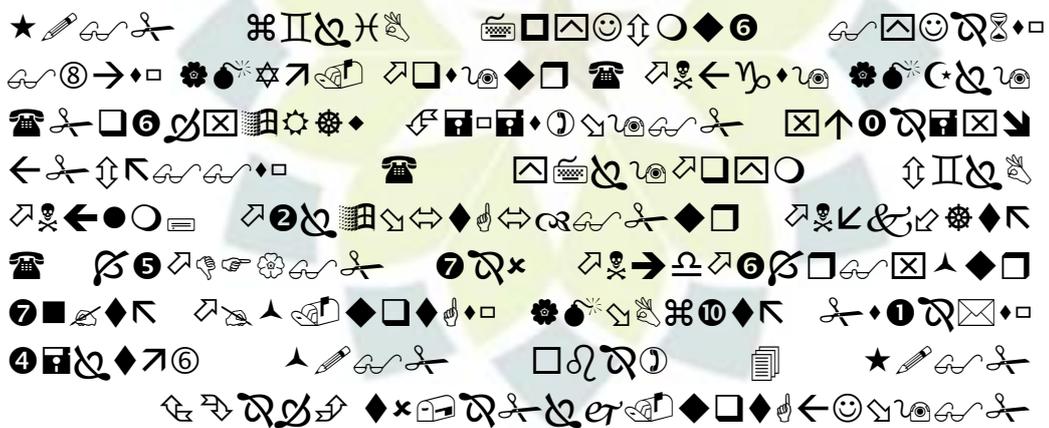
¹⁴ *Op.cit.*, M. Thalhaf, hlm 73

¹⁵ HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia (Dala Rangka Sosialisasi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)*, Bandung : PT Raja Grafindo Persada, 2005, hlm 54-55

¹⁶ Mutiara Fahmi, *Prinsip Dasar Hukum Politik Islam Dalam Pespektif Al-Qur'an*, Fakultas Syari'ah dan Hukum, UIN Ar-Raniry, 2017. <http://jurnal.ar.raniry.ac.id/index.php/petita/index> ISSN-P: 2502-8006 ISSN-E: 2549-8274, hlm 52

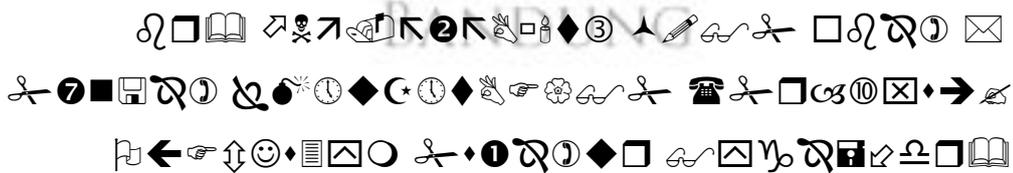
Adi. Yaitu sebuah lembaga negara yang mewakili rakyat dalam pemerintahan. Ahlu Halli Wal Aqdi pun sering disebut juga dengan Ahlu Syura¹⁷ karena musyawarah adalah prinsip lembaga tersebut dalam menjalankan tugasnya.

Seperti yang telah diuraikan di atas, ada beberapa prinsip-prinsip yang mengatur mengenai pemerintahan dan salah satunya adalah prinsip musyawarah yang dilakukan oleh Ahli Syu'ra (Ahlu Halli Wal Aqdi). Prinsip ini diterangkan dalam ayat Al- Qur'an Surah Al-Imran ayat 159:

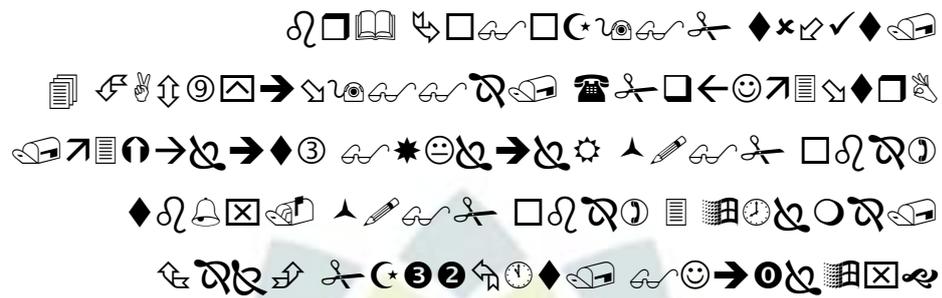


“Maka berkat rahmat dari Allah engkau (Muhammad) berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya engkau bersikap keras dan berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekitarmu. karena itu maafkanlah mereka dan mohonkanlah ampunan untuk mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu[160]. Kemudian apabila engkau telah membulatkan tekad, Maka bertawakallah kepada Allah. Sungguh, Allah mencintai orang-orang yang bertawakal.”¹⁸

Al-Qur'an juga mnejelaskan tentang prinsip keadilan, yaitu surat An-Nisa Ayat 58:



¹⁷ Lock.cit. A. Dzajuli, hlm 76
¹⁸ Agus Hidayatullah. dkk, At-Thayyib (Al-Qur'an Transliterasi Per Kata dan Terjemah Per Kata), Bekasi : Cipta Bagus Segara, 2012, hlm 71.



“ Sungguh, Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia hendaknya kamu menetapkan dengan adil. Sungguh, Allah sebaik-baiknya yang memberi pengajaran kepadamu. Sungguh, Allah Maha mendengar, Maha melihat.”¹⁹

Ahlul Halli Wal Aqdi dalam kitab Allah, yakni ulil amri legislatif dan dan pengawasan atas kewenangan eksekutif, terutama pimpinan tertinggi Negara.²⁰

Konsep pengawasan ternyata dikenal juga di dalam sistem pemerintahan Islam yang dikenal sebagai *Sultah Muraqabah wa Taqvim* (Pengawasan Masyarakat). Pengawasan ini atas aspirasi rakyat, yang dimana dalam Indonesia adalah kewenangan dari DPR/D. Kemudian pengawasan juga bisa dilakukan oleh imam. Imam adalah pengawas dan penanggung jawab atas tugas orang-orang yang berada di bawahnya dalam segala kewajiban-kewajiban yang diamanahkan kepada mereka.²¹

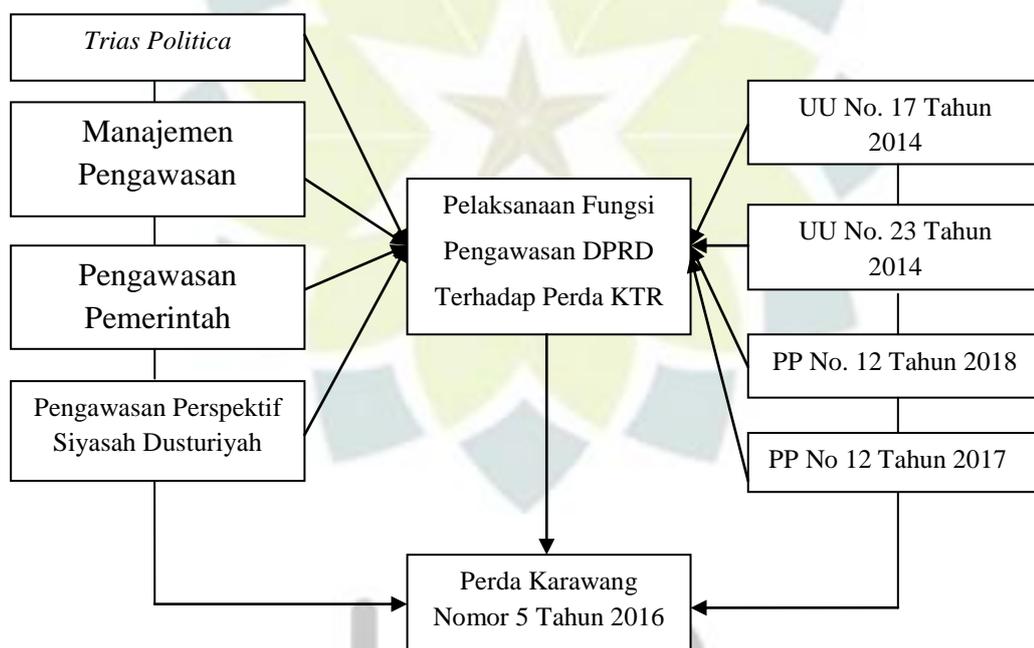
Penulis menggambarkan kerangka pemikiran dalam penelitian ini, membuat bagan agar lebih mudah untuk dipahami. Yaitu sebagai berikut:

¹⁹ *Ibid.* hlm 87.

²⁰ Farid Abdul Kahalid, *Fikih Politik Islam*, Jakarta : Amzah, 2005, hlm 87

²¹ Musthafa Al-Khin dan Musthafa Al-Bugha, *Konsep Kepemimpinan Dan Jihad Dalam Islam (Menurut Mazhab Syafi'i)*, Jakarta : Darul Haq, 2014, hlm 121

Gambar 1.1



G. Langkah-Langkah Penelitian

Sebuah penelitian memerlukan langkah-langkah penelitian untuk sampai kepada pemecahan permasalahan, tujuannya adalah agar penelitian dapat terarah dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Oleh karena itu, dalam penelitian ini penulis melakukan langkah-langkah penelitian sebagai berikut:

1. Metode Penelitian

Penelitian yang dilakukan dengan menggunakan metode deduktif, yaitu metode yang menggunakan logika untuk menarik satu atau lebih kesimpulan (*conclusion*) berdasarkan seperangkat premis yang diberikan, melalui pendekatan yuridis normatif, yaitu membahas mengenai doktrin-doktrin atau asas-asas dalam Ilmu Hukum.²² Pendekatan yuridis normatif yaitu suatu penelitian dengan melihat bagaimana suatu hukum yang terdapat di dalam undang-undang itu diterapkan dalam suatu masyarakat dan dihubungkan dengan fakta yang ada di lapangan. Penelitian ini bersifat kualitatif karena penelitian dilakukan dengan cara observasi dan wawancara.

2. Sumber Data

Guna memperoleh bahan hukum yang akurat untuk penulisan dalam skripsi ini, bahan-bahan hukum tersebut diperoleh dengan tiga cara yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan-bahan hukum tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat dan terkait dengan penelitian. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas (*autoratif*). Seperti (a) Peraturan Perundang-undangan, (b) catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, (c) putusan hakim. Bahan hukum primer yang terkait dengan penelitian ini yaitu:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

²² H. Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014, Cetakan Keempat, hlm 24

- b) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah
 - c) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
 - d) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
 - e) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota.
 - f) Peraturan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok.
 - g) Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Kawasan Tanpa Rokok.
 - h) Peraturan Bupati Karawang Nomor 79 Tahun 2017 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 5 Tahun 2016 tentang Kawasan Tanpa Rokok.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen tidak resmi berupa: (a) buku-buku, termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum. (b) kamus-kamus hukum. (c) jurnal-

jurnal hukum. Bahan hukum sekunder merupakan petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer.²³

- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti artikel, surat kabar, majalah, dan bahan-bahan yang didapat dengan cara mengunjungi atau mengakses *situs website* melalui internet.

3. Teknik Pengumpulan Data

- a. Studi Kepustakaan, yaitu teknik pengumpulan data dengan cara mempelajari dan mengkaji dokumen-dokumen, buku-buku, literatur-literatur dan lainnya yang berhubungan dengan tujuan sasaran penelitian, yang dapat dijadikan sebagai landasan teori dalam melihat dan membahas fenomena yang ditemui dalam penelitian di lapangan.
- b. Studi Lapangan, yaitu teknik pengumpulan data dengan melakukan pengamatan langsung terhadap objek yang diteliti, dengan menggunakan cara observasi, wawancara, dan dokumentasi.

4. Analisis Data

Analisis data yaitu tahapan yang ditempuh dalam pengumpulan, pemilahan, pemilihan, dan penyusunan data. Untuk mengkaji relasi antara data yang terhimpun dengan kerangka pemikiran.²⁴

Dalam tahapan analisis data peneliti pertama-tama mengumpulkan data yang diperoleh dari sumber data, kemudian peneliti menyeleksi data yang

²³ H. Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014, Cetakan Kelima, H Zainuddin, hlm 106

²⁴ Fakultas Syari'ah dan Hukum, *Panduan Usulan Penelitian dan Penulisan Skripsi Fakultas Suari'ah dan Hukum*, Bandung : UIN Sunan Gunung Djati Bandung, 2012, hlm 9

telah dikumpulkan sesuai dengan rumusan masalah yang telah ditentukan, setelah itu peneliti menafsirkan data sesuai dengan kerangka berfikir dan yang terakhir adalah menyimpulkan data sebagai penunjang pada hasil penelitian dan pembahasan.

