

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sebagai salah satu penyelenggara pemerintahan daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut dengan DPRD memiliki fungsi yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Bagian Kedua Pasal 365 ayat (1).

(1) DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi:

- a. legislasi;
- b. anggaran; dan
- c. pengawasan;¹

Dalam melaksanakan fungsi tersebut, DPRD mempunyai hak dan kewajiban sesuai dengan rumusan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Esensi hak dan kewajiban tersebut ialah supaya dapat mengemban tugasnya sebagai wakil rakyat, penyandang pikiran dan aspirasi rakyat yang diwakilinya.²

Ketiga fungsi DPRD di atas diperkuat dan diperjelas dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdapat dalam Paragraf 2 pasal 149 ayat (1). Selanjutnya diperjelas dengan lahirnya Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tasikmalaya No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tasikmalaya Paragraf 1 Pasal 2.

Dari ketiga fungsi DPRD di atas, salah satu fungsi yang dimiliki DPRD adalah fungsi legislasi. Oleh karena itu, DPRD memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan perundangan-undangan yang menjadi produk hukum daerah dalam hal ini yakni Peraturan Daerah (Perda). Oleh karena itu, setiap anggota DPRD memiliki hak untuk mengajukan rancangan peraturan daerah. Pemberian kewenangan

¹ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD, Bagian ke II Pasal 365 ayat 1

² Nanik Pujiastuti, *Peranan DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Timur*, Dedikasi: Jurnal Ilmu Politik, Volume 20 No. 1, Mei 2019

pembentukan peraturan daerah salah satu hak otonom yang diberikan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah.

Peran DPRD sebagai penyalur aspirasi masyarakat dan fungsi legislasi di daerah diharapkan dapat dilaksanakan lebih baik dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Kemudian pelaksanaan fungsi DPRD lebih dipertegas dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.³

Dalam konteks kedaerahan, fungsi legislasi berarti fungsi pembuatan peraturan daerah (PERDA). Fungsi legislasi yang melekat di DPR/DPRD bahkan dikatakan sebagai fungsi utama dan asli sebagai badan legislatif. Melalui fungsi legislatif itulah warna dan karakter serta kualitas baik secara material maupun fungsional terlihat. Untuk melaksanakan fungsi legislasi, anggota DPRD diberi bermacam-macam hak yang salah satunya ialah hak mengajukan rancangan peraturan daerah dan hak mengadakan perubahan atas Raperda /atau implementasi dari fungsi legislasi harus ditindak lanjuti dengan Peraturan Daerah (PERDA). Pelaksanaan hak-hak DPRD tersebut tidak selamanya berjalan dengan lancar dan baik. Pelaksanaan tersebut tergantung dari sikap eksekutif dan peran positif DPRD. Seberapa jauh DPRD dan anggota-anggotanya mempunyai integritas dan ketangguhan dalam melaksanakan haknya demi kebaikan Pemerintah Daerah guna keperluan rakyat yang diwakilinya. DPRD seharusnya menjadi sumber inisiatif, ide dan konsep mengenai berbagai Peraturan Daerah yang akan mengikat pada masyarakat, sebab merekalah yang tahu mengenai apa keinginan masyarakat daerah.

Rancangan Peraturan Daerah dapat diperoleh dari usulan eksekutif yaitu Pemerintah Daerah maupun dari usulan DPRD dengan menggunakan hak inisiatifnya. Ciri keberpihakan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat dapat dilihat dari penggunaan hak inisiatifnya untuk pembentukan Peraturan Daerah sesuai dengan kebutuhan serta aspirasi masyarakat. Hak inisiatif tersebut dapat di

³ Monica Galuh Sekar Wijayanti, dkk. "Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang Dalam Pembentukan Peraturan Daerah", *Diponegoro Law Review* Volume 5, Nomor 2, Tahun 2016, h. 2.

definiskan sebagai hak untuk mengajukan usul Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada pemerintah.⁴ Hal ini berarti hak inisiatif DPRD merupakan hak untuk mengajukan rancangan peraturan daerah atas usul inisiatif DPRD. Hak inisiatif tersebut dimiliki oleh setiap anggota DPRD sebagai wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat secara langsung dengan harapan dapat menyalurkan dan memperjuangkan aspirasi mereka.

Seperti diketahui, Propemperda adalah instrumen perencanaan Program Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dan perda Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Melalui Propemperda ini diharapkan pembentukan peraturan daerah dapat terlaksana secara tertib, teratur, tersistimatis, tidak tumpang tindih dan memperhatikan skala prioritas dalam pembentukan peraturan daerah. Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan atau disebut juga kekuasaan legislasi. Program Legislasi daerah yang disusun oleh panitia legislasi mencerminkan adanya rancangan peraturan daerah yang merupakan inisiatif dari pemerintahan Daerah (Eksekutif) dan Inisiatif dari DPRD (Legislatif).

Di bawah ini terdapat perbandingan raperda yang merupakan inisiatif pemerintah daerah dan DPRD Kabupaten Tasikmalaya dari tahun 2019 sampai tahun 2022:

Tabel 1.1 Perbandingan Raperda Inisiatif Pemerintah dan DPRD

NO	TAHUN	RAPERDA	USUL KEPALA DAERAH	USUL DPRD
1	2019	11	10	1
2	2020	7	5	2
3	2021	15	10	5
4	2022	13	8	5
	TOTAL JUMLAH	46	33	13

Sumber: Hasil Wawancara⁵

⁴ M Solly Lubis, *Hukum Tata Negara (Cet. VII)*. 2008. Bandung: Mandar Maju. Hlm.71-72

⁵ Wawancara dengan bagian Fasleg DPRD Kabupaten Tasikmalaya, Ibu Sena dan Ibu Ratu, 14-17 maret 2023 dikantor DPRD Kabupaten Tasikmalaya

Berdasarkan Raperda di atas, fungsi legislasi DPRD Kabupaten Tasikmalaya berjalan pada semestinya, tetapi kurang maksimal. Indikasi tidak maksimalnya fungsi DPRD adalah kurangnya inisiatif DPRD dalam mengajukan rancangan Peraturan Daerah. Kebanyakan hanya dari eksekutif. Fenomena di atas memberikan gambaran bahwa kompetensi anggota dewan dibidang legal dan perundangan masih lemah. Selain itu dari sekian banyak nya raperda yang masuk hanya sebagian nya saja yang dapat di tetapkan menjadi perda. Itu pun kebanyakan perda lanjutan yang pada tahun sebelumnya belum tuntas dan belum bisa di tetapkan. Bahkan pada tahun 2020 hanya 3 perda yang di tetapkan itu pun hanya perda rutin yaitu tentang Perda APBD murni, Perda APBD perubahan dan perda APBD pertanggungjawaban.

Setelah Raperda dibahas, maka Raperda tersebut ditetapkan menjadi perda. Sehingga, pada tahun 2019 raperda yang ditetapkan menjadi perda berjumlah 9 perda, tahun 2020 3 perda, tahun 2021 10 perda, dan di tahun 2022 9 perda. Keberhasilan fungsi legislasi dilihat dari seberapa banyak inisiatif DPRD dalam mengajukan rancangan peraturan daerah dan berapa jumlah yang disahkan. Dari sekian raperda yang masuk hanya sebagian nya saja yang dapat disahkan menjadi perda. Fungsi ini belum berjalan secara maksimal karena DPRD Kabupaten Tasikmalaya dinilai kurang produktif dalam menghasilkan inisiatif Rancangan Peraturan Daerah. Padahal, sebagai wakil rakyat DPRD dituntut untuk memaksimalkan fungsi legislasi untuk mensejahterakan rakyat sesuai dengan salah satu kewajiban anggota DPRD.

Keadaan tersebut dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1.2 Raperda yang ditetapkan menjadi Perda

NO	TAHUN	RAPERDA YANG MASUK	PERDA YANG DI TETAPKAN
1	2019	11	9
2	2020	7	3
3	2021	15	10

NO	TAHUN	RAPERDA YANG MASUK	PERDA YANG DI TETAPKAN
4	2022	13	9

Sumber: Hasil Wawancara⁶

Indikasi tidak maksimalnya fungsi 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 oleh pemerintah daerah. Kepala Daerah dan DPRD masih berkatat pada perda-perda lama yang perlu direvisi dan disesuaikan dengan kondisi sekarang, tapi mandul dalam memproduksi produk hukum yang baru.

Indikasi lain dari tidak maksimalnya fungsi legislasi DPRD adalah kurangnya inisiatif DPRD dalam mengajukan rancangan undang-undang. Perda yang dihasilkan Pemerintah Daerah kebanyakan inisiatif dari Kepala Daerah. Sedangkan DPRD hanya urun rembug atas usulan undang-undang tersebut dan ikut mengesahkan. Sehingga fungsi legislasi anggota DPRD dipandang tidak memuaskan publik.

DPRD selaku pemegang sentral kekuasaan politik memainkan peran penting dan strategis menentukan tata Pemerintahan Daerah maupun penentu perumusan kebijakan daerah yang merupakan manifestasi dari tugasnya mengemban kedaulatan rakyat. Peranan dan fungsi strategis ini dapat terlaksana dengan baik tentunya memerlukan dukungan Sumber Daya Manusia (SDM) DPRD yang berkualitas dan profesional. SDM Anggota DPRD yang berkualitas secara ideal harus memiliki dasar pendidikan akademiki yang memadai, pengalaman politik yang cukup ditunjang dengan mental dan morali pribadi yang baik. Dengan latar belakang pendidikan yang memadai anggota DPRD akan memiliki sensitifitas yang lebih terhadap segala permasalahan rakyat yang sedang di alami.

DPRD sebagai wakil rakyat yang memiliki fungsi legislasi harus mampu menggali serta menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang ada di daerah

⁶ Wawancara dengan bagian Fasleg DPRD Kabupaten Tasikmalaya, Ibu Sena dan Ibu Ratu, 14-17 maret 2023 dikantor DPRD Kabupaten Tasikmalaya

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. Kemudian, Dprd juga diberikan anggaran Dana dalam kegiatan reses nya untuk turun langsung ke dapil tempat pemilihan nya untuk menyerap aspirasi rakyat, disitulah DPRD seharusnya mampu menampung segala permasalahan yang nanti nya bisa diajukan sebagai rancangan peraturan daerah. Dana tersebut diberikan kepada tiap anggota DPRD untuk melancarkan kegiatan reses. Maka dari itu sudah sepantas nya DPRD menjadi sumber utama dalam mengajukan rancangan peraturan daerah.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 maka kebijaksanaan politik hukum yang ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintah daerah yang dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).⁷

Pemerintah Daerah memperoleh pelimpahan wewenang pemerintahan umum dari pusat, yang meliputi wewenang mengambil setiap tindakan untuk kepentingan rakyat berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Urusan pemerintahan umum yang dimaksud sebagian berangsur-angsur diserahkan kepada pemerintah daerah sebagai urusan rumah tangga daerahnya, kecuali yang bersifat nasional untuk menyangkut kepentingan umum yang lebih luas.⁸

Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik

⁷ Petrus Agapa, "Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dprd Dalam Membuat Peraturan Daerah (Perda) Di Kabupaten Nabire Provinsi Papua Tahun 2009 ± 2014", Jurnal Renaissance | Volume 2 No. 02 | Agustus 2017, h. 246.

⁸ Mudrajad Kuncoro, *Otonomi dan Pembangunan Daerah*, (Jakarta: Erlangga, 2004), cet.ke2, h.18.

Indonesia Tahun 1945, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dalam undang-undang. Kemudian dalam Pasal 18 ayat (2) menegaskan bahwa: pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.⁹

Kewenangan Pemerintahan Daerah dalam membentuk peraturan daerah mempunyai legitimasi secara yuridis formal didasari dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.” Pasal 242 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa “Rancangan peraturan daerah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.” Serta Pasal 317 dan 366 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yang menyatakan bahwa “DPRD mempunyai wewenang dan tugas dalam membentuk peraturan daerah, membahas dan menyetujui rancangan peraturan daerah (raperda) bersama dengan Kepala Daerah.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD membawa perubahan yang sangat mendasar terhadap kedudukan, fungsi, tugas dan wewenang, hak serta kewajiban DPRD. Dengan dibentuknya undang-undang tersebut seharusnya ada penguatan legislasi DPRD dalam kapasitasnya sebagai penyelenggara pemerintahan daerah yang mempunyai kedudukan yang sama dengan pemerintah daerah dalam membangun dan mengusahakan dukungan dalam penetapan kebijakan pemerintah daerah, yang dapat menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat sehingga dapat diterima dengan baik.

Legislasi merupakan salah satu fungsi DPRD pada tingkat daerah. Pada hakekatnya, fungsi legislasi adalah fungsi membentuk peraturan daerah. Secara

⁹ Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 Pasal 18 ayat (1) Tentang Otonomi Daerah

ideal pelaksanaan fungsi legislasi diharapkan dapat menciptakan peraturan daerah yang aspiratif dan responsif sebagai kewajiban sekaligus kewenangan yang dimiliki oleh pembuat undang-undang karena pemberian kewenangan dalam menetapkan Peraturan daerah sebagai upaya untuk memberikan keleluasaan kepada daerah sesuai dengan kondisi lokalistiknya.¹⁰

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah memegang peranan penting dalam sistem demokrasi, berkaitan erat dengan otonomi daerah. Otonomi daerah menempatkan DPRD sebagai institusi atau lembaga perwakilan rakyat yang dipilih secara langsung melalui pemilu,¹¹ yang paling berperan dalam menentukan proses demokratisasi di berbagai daerah. Walaupun dalam kenyataannya DPRD masih belum sepenuhnya dapat menjalankan fungsinya dengan baik, bahkan dalam prakteknya DPRD sering mengaburkan makna demokrasi itu sendiri.¹²

Berdasarkan uraian di atas mengingat betapa pentingnya pelaksanaan fungsi legislasi yang dilakukan oleh DPRD dalam pembuatan peraturan daerah, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian serta mengkaji secara lebih detail dalam suatu karya ilmiah yang berbentuk skripsi dengan judul **“PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DPRD KABUPATEN TASIKMALAYA BERDASARKAN PASAL 365 AYAT (1) UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2014 TENTANG MPR, DPR, DPD DAN DPRD PERSPEKTIF SIYASAH DUSTURIYAH”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan rumusan masalah sebagai berikut:

¹⁰ Bandiyah dkk, *Analisis Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2009-2014 (Studi Kasus: Kabupaten Toli-Toli, Sulawesi Tengah)*, Jurnal FISIP Universitas Udayana, (Bali: Universitas Udayana, 2014), hlm 1.

¹¹ Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi dan pemilu di Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), hlm 37

¹² Nuri Eviriyanti, *Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Kehormatan sebagai Alat Kelengkapan DPRD dalam Menjaga Martabat dan Kehormatan Anggota DPRD Berdasarkan Kode Etik DPRD (Studi Pada DPRD Provinsi Jambi)*, Jurnal Konsitusi Volume III Nomor 1, (Jakarta: PKKFH UNDIP, 2011), hlm 58.

1. Bagaimana Pelaksanaan Fungsi Legislasi di DPRD Kabupaten Tasikmalaya berdasarkan Pasal 365 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3?
2. Bagaimana kebijakan yang diambil DPRD dalam mengatasi hambatan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Tasikmalaya berdasarkan Pasal 365 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3?
3. Bagaimana tinjauan siyasyah dusturiyah terhadap pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Tasikmalaya berdasarkan pasal 365 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3?

C. Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui Bagaimana Pelaksanaan Fungsi Legislasi di DPRD Kabupaten Tasikmalaya berdasarkan pasal 365 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3
2. Untuk mengetahui Bagaimana kebijakan yang diambil DPRD dalam mengatasi hambatan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Tasikmalaya berdasarkan Pasal 365 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3
3. Untuk mengetahui tinjauan siyasyah dusturiyah terhadap pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Tasikmalaya berdasarkan pasal 365 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis dan praktis sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian ini dapat bermanfaat dan ditujukan oleh peneliti dalam memberikan sumbangsih pada perkembangan bidang Hukum Tata Negara khususnya yang berhubungan dengan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Tasikmalaya dalam pembentukan

suatu peraturan daerah.

2. Manfaat Praktis

- a. Secara praktis, hasil penelitian ini membawa manfaat bagi masyarakat secara transparan, luas dan terbuka untuk mengetahui pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Tasikmalaya dalam pembentukan suatu peraturan daerah selama periode 2019 sampai dengan saat ini.
- b. Secara praktis, hasil penelitian ini menjadi bahan kajian dan masukan bagi Anggota DPRD Kabupaten Tasikmalaya dan Pemerintah Daerah Kabupaten Tasikmalaya

E. Kerangka Pemikiran

Sebagai suatu negara kesatuan, Indonesia menyelenggarakan sistem otonomi daerah yang bertujuan untuk mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat. Otonomy atau autonomy berasal dari bahasa Yunani, auto yang berarti sendiri dan nomous yang berarti hukum atau peraturan. Dengan demikian, otonomi adalah pemerintahan yang mampu menyelenggarakan pemerintah yang dituangkan dalam peraturan sendiri sesuai dengan aspirasi masyarakatnya.¹³ Sehingga, dalam penyelenggaraan pemerintah daerah terdapat tiga asas yaitu

- a. Desentralisasi, yaitu penyerahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Dekonsentrasi, yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintahan atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya pada pejabat-pejabat di daerah, yang meliputi sebagai berikut: (1) pelimpahan wewenang dari aparatur pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya kepada aparatur lain dalam satu tingkatan pemerintahan disebut dekonsentrasi horizontal: (b) pelimpahan wewenang dari pemerintah

¹³ Utang Rosidin, Otonomi Daerah dan Desentralisasi, Bandung: Pustaka Setia, 2015, hlm.

atau dari aparatur pemerintahan yang lebih tinggi tingkatannya ke alah aparatur yang lain dalam tingkatan pemerintahan yang lebih rendah disebut dekonsentrasi vertikal.

- c. Tugas Pembantuan, yaitu tugas-tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya, dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Sebuah kekuasaan dapat dipusatkan atau dibagi-bagi oleh pemegang kekuasaan itu sendiri. Para ahli pemerintah telah mengusulkan pendapat untuk membagi ataupun memisahkan kekuasaan, diantaranya:

- a. Eka Praja adalah apabila kekuasaan dipegang oleh suatu badan. Bentuk ini sudah tentu dikatator (authokrasi) karena tidak ada balance (tandingan) dalam era pemerintahannya. Jadi yang ada hanya pihak eksekutif saja, dan bisa muncul pada suatu kerajaan absolut atau pemerintah fasisme.
- b. Dwi Praja adalah apabila kekuasaan dipegang oleh dua badan. Bentuk ini oleh Frank J. Goodnow dikategoikan sebagai lembaga administratif (unsur penyelenggara pemerintahan) dan lembaga politik (unsur pengatur undang-undang).
- c. Tri Praja adalah apabila kekuasaan dipegang oleh tiga badan. Bentuk ini banyak diusulkan oleh para pakar yang menginginkan demokrasi murni, yaitu dengan pemisahan atas lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Tokohnya Montesquie dan Jhon Locke serta yang agak identik Gabriel Almond.
- d. Catur Praja adalah apabila kekuasaan dipegang oleh empat badan. Bentuk ini baik apabila benar-benar dijalankan dengan konsekuen, bila tidak akan tampak kemubaziran. Van Vollenhoven pernah mengkategorikan bentuk ini menjadi regelling, bestuur, politie, dan reschtpraack.
- e. Panca Praja adalah apabila kekuasaan dipegang oleh lima badan. Bentuk ini sekarang dianut oleh Indonesia karena walaupun dalam hitungan

tampak enam badan yaitu konsultatif, eksekutif, legislatif, yudikatif, inspektif, konsultatif dan eksekutif, namun dalam kenyataannya konsultatif (MPR) anggota-anggotanya terdiri dari anggota legislatif, bahkan ketuanya pada masa orde baru di pegang oleh satu orang.

Pemisahan tersebut secara lengkap adalah sebagai berikut:

Menurut Gabriela Almond:

- a. Rule Making Function;
- b. Rule Application Function;
- c. Rule Adjudication Function:

Menurut Montesquie (1689-1755):

- a. Kekuasaan Legislatif : Yaitu pembuat Undang-undang;
- b. Kekuasaan Eksekutif : Yaitu pelaksana undang-undang;
- c. Kekuasaan Yudikatif: Yaitu yang mengadili (badan peradilan).

Menurut Jhon Locke:

- a. Kekuasaan Legislatif;
- b. Kekuasaan Eksekutif;
- c. Kekuasaan Federatif (untuk memimpin perserikatan).

Menurut Lemaire:

- a. Wetgeving: Kewenangan membuat undang-undang;
- b. Bestuur: Kewenangan pemerintahan;
- c. Politie: Kewenangan penertiban;
- d. Rechrpraak: Kewenangan peradilan;
- e. Bestuur Zorg: Kewenangan untuk mensejahterakan masyarakat.

Menurut UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945:

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat, memegang kekuasaan konsultatif;
- b. Presiden, memegang kekuasaan eksekutif;
- c. Dewan Perwakilan Rakyat, memegang kekuasaan legislatif;
- d. Mahkamah Agung, memegang kekuasaan yudikatif;
- e. Badan Pemeriksa Keuangan, memegang kekuasaan inspektif;

- f. Dewan Pertimbangan Agung, memegang kekuasaan konsultatif;

Menurut Van Vollen Hollen:

- a. Regelling, kekuasaan membuat undang-undang;
- b. Bestuur, kekuasaan pemerintahan;
- c. Politie, kekuasaan kepolisian;
- d. Rechpraak, kekuasaan mengadili¹⁴

Sebagai negara demokrasi, Indonesia menganut konsep Trias Politika Montesquie yang berhubungan dengan pembagian kekuasaan. Pembagian kekuasaan secara horizontal adalah pembagian kekuasaan menurut fungsinya dan ada hubungannya dengan doktrin Trias Politika. Trias Politika adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri atas tiga macam kekuasaan, yaitu:

- a) Kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut rulemaking function).
- b) Kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut rule application function).
- c) Kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut 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 diharapkan hak-hak asasi warga negara lebih terjamin.

DPRD sebagai lembaga legislatif daerah, maka kekuasaan yang dimiliki DPRD sama halnya dengan kekuasaan badan legislatif pusat yaitu (a) menentukan kebijakan (policy) dan membuat undang-undang. Untuk itu badan legislative diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah, dan terutama di bidang budget atau anggaran, (b) mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga agar semua tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan (scrutiny,

¹⁴ Inu Kencana Syafii, Pengantar Ilmu Pemerintahan, Bandung: PT. Refika Aditama, 2017, hlm. 111-114

oversight). Untuk menyelenggarakan tugas ini, badan perwakilan rakyat diberi hak-hak kontrol khusus.

Fiqh Siyasa Dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks, secara umum meliputi hal-hal sebagai berikut:¹⁵

- a) Persoalan imamah, hak dan kewajibannya;
- b) Persoalan rakyat, statusnya dan hak-haknya;
- c) Persoalan bai'at;
- d) Persoalan waliyul al-ahdi;
- e) Persoalan perwakilan;
- f) Persoalan ahlul al-hall wa al-aqdi;
- g) Persoalan wuzaroh dan perbandingannya

Imam Abu Ala Al-Maududi, salah satu tokoh Muslim juga memberikan pandangannya terkait kekuasaan negara yang dilakukan oleh tiga lembaga atau badan: legislatif, eksekutif, yudikatif. Kepala negara memiliki kedudukan sebagai kepala badan eksekutif atau pemerintah merupakan pimpinan tertinggi negara yang bertanggung jawab kepada Allah dan kepada rakyat. Dalam melaksanakan tugasnya, dia harus selalu berkonsultasi dengan Majelis Syura yang mendapatkan kepercayaan dari umat Islam atau lembaga legislative, yang anggotanya dipilih melalui pemilihan. Keanggotaan Majelis Syura terdiri dari warga negara yang beragama Islam, dewasa dan laki-laki, yang terhitung shaleh serta cukup terlatih untuk dapat menafsirkan dan menerapkan syariah dan menyusun undang-undang yang tidak bertentangan dengan Al-Qur'an dan Sunnah Nabi. Jadi wanita Islam tidak boleh duduk dalam majelis syura. Sedangkan tugas majelis syura adalah: a) merumuskan dalam peraturan perundang-undangan petunjuk-petunjuk yang secara jelas telah didapatkan dalam Al-Qur'an dan Hadits serta peraturan pelaksanaannya; b) jika terdapat perbedaan penafsiran terhadap ayat Al-Qur'an atau Hadits, maka memutuskan penafsiran mana yang ditetapkan; c) jika tidak terdapat petunjuk yang jelas, menentukan hukum dengan memperhatikan semangat atau petunjuk umum

¹⁵ H. A. Dzajuli. *Fiqh Siyasa: Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*. Jakarta: kencana. 2003, hlm. 47.

dari Al-Qur'an dan Hadits; d) dalam hal sama sekali tidak terdapat petunjuk-petunjuk dasar, dapat saja menyusun dan mengesahkan undang-undang, asalkan tidak bertentangan dengan huruf maupun jiwa syari'ah. Sedangkan badan yudikatif atau lembaga peradilan itu sepenuhnya berada di luar lembaga eksekutif, yang berarti mandiri, oleh karena hakim tugasnya adalah melaksanakan hukum-hukum Allah atas hamba-hambaNya, bukan mewakili atau atas nama kepala negara, tetapi mewakili dan atas nama Allah.¹⁶

Dalam pemerintahan Islam Madinah peninggalan Nabi Muhammad SAW, para Khulafa ar-Rasyidin telah melaksanakan pembagian atau pemisahan kekuasaan untuk menciptakan demokrasi, yaitu

- a. Ulil Amri, Pelaksana undang-undang;
- b. Qadhi Syuraih, Pelaksana peradilan;
- c. Majelis Syura, parlemen;
- d. Ahl Halli Wal Aqd, Dewan Pertimbangan

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.

Dalam hukum Islam, Abdul Qadir Audah menyebut Lima macam kelembagaan, yaitu:

1. Al-Sultah al-Tanfidhiyyah (eksekutif)
2. Al-Sultah al-Tasyri'iyyah (legislatif)
3. Al-Sultah al-Qadlaiyyah (yudikatif)
4. Al-Sultah al-Maaliyah (bank sentral)
5. Al-Sultah al-Muraqabah (lembaga pengawasan)

Lembaga yang pertama dipimpin oleh imam, lembaga kedua dipegang oleh ulil amri, lembaga ketiga dipegang oleh para hakim, lembaga keempat dipegang oleh

¹⁶ Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, Jakarta: UII Press, 2008, hlm. 167-169.

imam, dan lembaga kelima dipegang oleh ahlu syuro, ulama, dan fuqaha.¹⁷

Al-Qur'an dan As-Sunnah tidak menyebutkan dengan jelas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau dalam hukum Islam dikenal dengan istilah majelis syura. Titik sentral teori kelegistatifan Islam adalah syura. Sebelum direduksi menjadi suatu institusi politik, syura merupakan landasan praktik politik Islam. Oleh para Pemikir Islam, syura dijadikan antitesis terhadap demokrasi modern yang tidak mengenal batas. Syura, sebagai ideologi, merupakan suatu dasar pijakan bahwa kekuasaan politik adalah kesatuan antara kehendak Tuhan dan rakyat. Walaupun cukup beragam dalam memberi pengertian syura, para pemikir Muslim tetap punya kesamaan visi bahwa syura adalah suatu mekanisme politis yang melibatkan rakyat, baik secara langsung maupun tidak yang cara kerjanya adalah musyawarah. Ada beberapa definisi syura yang diberikan oleh beberapa pemikir Muslim, di antaranya:

1. Syura adalah meminta kepada para ahli untuk mengambil kebijakan yang dekat kepada kebenaran.
2. Syura adalah meminta pendapat kepada umat atau yang mewakilinya dalam masalah-masalah yang berhubungan dengan kepentingan publik.
3. Syura adalah wahana peran serta masyarakat dalam rangka tukar pendapat dan membuat kebijakan publik.¹⁸

Sehingga, dasar hukum pembentukan majelis syuro terdapat dalam Al-Qur'an Surat Al-Imran ayat 159 dan Surat Asy-Syuro ayat 38

Q.S Al-Imran ayat 159:

فَمَا رَحْمَةٌ مِّنَ اللَّهِ لَئِن لَّمْ يَكُنِ لَهُمْ مَّوَدَّةُ بَيْنِهِمْ لَيَبْغِيَنَّكَ مِنَ الَّذِينَ ظَلَمُوا فِي الدِّينِ وَشَاوَرُوا فِي الْأَمْرِ مَعًا إِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

Artinya: “Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu.

¹⁷ H. A. Dzajuli. Op.cit. hlm. 77.

¹⁸ Ija Suntana, *Model Kekuasaan Legislatif dalam sistem ketatanegaraan Islam*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2017, hlm. 10.

Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.”

QS. Asy-Syura ayat 38 umat Islam dilandaskan agar mementingkan musyawarah dalam berbagai persoalan Adapun ayatnya sebagai berikut:

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ¹⁹

Artinya: Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarat antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka.

DPRD mempunyai kewenangan yang sangat kuat dalam bidang legislasi, hal tersebut sesuai dengan kaidah fiqh yang berbunyi:

الْوَلَايَةُ الْخَاصَّةُ أَقْوَىٰ مِنَ الْوَلَايَةِ الْعَامَّةِ²⁰

“Kekuasaan yang khusus lebih kuat kedudukannya dari pada kekuasaan yang umum”

F. Definisi Operasional

Pelaksanaan diartikan sebagai suatu usaha atau kegiatan tertentu yang dilakukan untuk mewujudkan rencana atau program dalam kenyataannya.

Fungsi legislasi adalah salah satu fungsi dari DPR yaitu untuk membuat Undang-Undang. Dalam Pasal 70 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, dituliskan bahwa fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.

DPRD merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Sebagai representasi rakyat, DPRD mempunyai fungsi Pembentukan Peraturan Daerah, Anggaran dan Pengawasan.

Kabupaten Tasikmalaya adalah sebuah kabupaten yang berada di Provinsi Jawa Barat, Indonesia. Ibu Kota kabupaten ini terletak di Kecamatan Singaparna. Kabupaten

¹⁹ <https://tafsirweb.com/9128-surat-asy-syura-ayat-38.html> (terakhir diakses pada tanggal 23 mei 2023, pukul 21.30 WIB)

²⁰ A. Djajuli, *Kaidah-Kaidah Fiqih: Kaidah-Kaidah Hukum Islam Dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah Yang Praktis*, Jakarta: Prenada Media Group, hlm. 149.

ini berbatasan langsung dengan Kabupaten Majalengka dan Kota Tasikmalaya di sebelah utara, Samudra Hindia di sebelah selatan, Kabupaten Ciamis dan Kabupaten Pangandaran di sebelah timur, dan Kabupaten Garut di sebelah barat.²¹

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam undang-undang tersebut telah secara eksplisit diatur mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka mewujudkan lembaga yang mampu mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi serta menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Siyasah Dusturiyah merupakan fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara, mengenai prinsip dasar yang berkaitan dengan bentuk pemerintahan, aturan yang berkaitan dengan hak-hak rakyat dan mengenai pembagian kekuasaan.

G. Penelitian Terdahulu

Dalam melakukan suatu penelitian, penyusun telah menelaah beberapa penelitian sebelumnya yang memiliki kaitan dengan kesamaan dan perbedaan pada konsep metode analisis, variabel tinjauan, subjek, dan teknik pengambilan data. Maka dari itu penyusun telah menemukan penelitian yang relevan dengan penelitian ini antara lain sebagai berikut:

NO	Nama Penulis	Topik Penelitian	Persamaan	Perbedaan
1	Intan Yulianti (2018) ²²	<i>Peran Fungsi Legislasi Dprd Dalam Proses</i>	penelitian memiliki kesamaan yakni	Perbedaan terletak pada fokus penelitian, intan yulianti berfokus pada peran fungsi legislasi.

²¹ https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Tasikmalaya (terakhir Diakses pada tanggal 5 januari 2024, pukul 10.17 WIB)

²² Intan Yulianti, *Peran Fungsi Legislasi Dprd Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah*, Skripsi, Universitas Brawijaya, 2018

NO	Nama Penulis	Topik Penelitian	Persamaan	Perbedaan
		<i>Pembentukan Peraturan Daerah</i>	berkaitan dengan fungsi legislasi DPRD	Sedangkan penulis berfokus pada pelaksanaan dan mekanisme proses legislasi inisiatif DPRD sendiri di DPRD Kab Tasikmalaya di tinjau dengan Siyasa Dusturiyah di kaitkan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014
2	Prayogo Wahyu Pratama (2022) ²³	<i>Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Menurut Siyasa Dusturiyah (Studi Dewan Perwakilan</i>	penelitian memiliki kesamaan yakni berkaitan dengan bagaimana proses penyusunan peraturan daerah	Perbedaan terletak pada fokus penelitian, prayogo wahyu pratama berfokus pada kewenangan DPRD dalam penyusunan peraturan daerah. Sedangkan penulis berfokus pada pelaksanaan, mekanisme proses legislasi inisiatif DPRD sendiri di DPRD Kab Tasikmalaya di tinjau dengan Siyasa

²³ Prayogo Wahyu Pratama. *Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Menurut Siyasa Dusturiyah (Studi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Kabupaten Seluma)*. Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno. 2022

NO	Nama Penulis	Topik Penelitian	Persamaan	Perbedaan
		<i>Rakyat Daerah di Kabupaten Seluma)</i>		Dusturiah, di kaitkan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014

