



Hutanasyah: Jurnal Hukum Tata Negara (SiyasahSyar'iah)

Vol. 2, No. 2, Tahun 2024, h. 63-82

ISSN (Print): 3026-2775, ISSN (Online): 3026-2496

DOI: <https://doi.org/10.37092/hutanasyah.v2i2.659>

Available online at <https://jurnal.staibslg.ac.id/index.php/hutanasyah>

Kewenangan DPRD Dan Kepala Daerah Dalam Menetapkan Peraturan Daerah

Elsbi Elvira Rosianti, Jefik Zulfikar Hafizd, Mohamad Rana, Sugianto
 Universitas Islam Negeri Siber Syekh Nurjati, Cirebon, Jawa Barat, Indonesia
elsbielvira@gmail.com, jefikzulfikarhafizd@syekbnurjati.ac.id, mohamadrana85@gmail.com,
sugiantoapbi@gmail.com

Abstrac

Article History

Received : 05-12-2023

Revised : 20-01-2024

Accepted : 22-02-2024

The Regional People's Representative Council (DPRD) of Kuningan Regency plays a crucial role in the formation of Regional Regulations, as stipulated in Article 41 of Law Number 32 of 2004, which mentions the functions of legislation, budgeting, and supervision for DPRD. However, in practice, DPRD tends to propose fewer Regional Regulations than the regional heads each year. Based on this, this research aims to assess the implementation of the authority held by the DPRD of Kuningan Regency based on Law No. 12 of 2011 and Regional Regulation (Perda) of Kuningan Regency No. 21 of 2013 concerning the Guidelines for the Formation of Local Legal Products. Additionally, the objective of this research is to understand the fiqih siyasah perspective on the authority of the DPRD and the Regional Head of Kuningan Regency in forming Regional Regulations. This field research employs an empirical juridical approach using data collection methods such as observation, interviews, and documentation. Data analysis involves processing, presenting, and verifying the gathered information. The findings indicate that the determination of Kuningan Regency's Regional Regulations is achieved through the agreement between the DPRD and the Regional Head. Thus, both the DPRD and the Regional Head have equal positions in establishing Regional Regulations. However, the implementation of the DPRD's authority to form Regional Regulations has not been optimal. During the period 2020-2021, Regional Regulations were predominantly proposed by the Regional Government. From a fiqih siyasah perspective, such authority should be held by a representative institution capable of channeling the aspirations of the community.

Keywords: DPRD; Regional Heads; Regional Regulations;

Abstrak

DPRD Kabupaten Kuningan memiliki peran krusial dalam pembentukan Peraturan Daerah, sesuai Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Meskipun memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan, DPRD cenderung memberikan lebih sedikit usulan Peraturan Daerah dibandingkan kepala daerah setiap tahunnya. Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi pelaksanaan kewenangan DPRD Kabupaten Kuningan berdasarkan UU No 12 tahun 2011 dan Perda Kabupaten Kuningan No. 21 tahun 2013 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah. Selain itu, penelitian ini juga menggali pandangan fiqh siyasah terhadap peran DPRD dan Kepala Daerah Kabupaten Kuningan dalam membentuk Peraturan Daerah. Metode penelitian melibatkan pendekatan yuridis empiris dengan teknik observasi, wawancara, dan dokumentasi. Hasilnya menunjukkan bahwa penetapan Perda Kabupaten Kuningan memerlukan persetujuan antara DPRD dan Kepala Daerah, mengindikasikan kedudukan setara keduanya. Meski demikian, pelaksanaan kewenangan DPRD masih belum optimal, dengan dominasi usulan Raperda dari Pemerintah Daerah selama 2020-2021. Dalam perspektif fiqh siyasah, kewenangan semacam ini seharusnya ditempatkan pada lembaga perwakilan yang mampu menyalurkan aspirasi masyarakat.

Kata Kunci: *DPRD; Kepala Daerah; Peraturan Daerah.*

Pendahuluan

DPRD Kabupaten Kuningan sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan daerah, diberikan wewenang berupa fungsi legislasi. Fungsi tersebut diberikan kepada DPRD untuk membentuk peraturan daerah yang dilakukan bersama dengan kepala daerah, sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 1 angka 9 Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 21 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah, yang menyatakan bahwa Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Bupati. Dalam menjalankan kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah, DPRD Kabupaten Kuningan belum melaksanakan tugasnya dengan baik. Hal ini dapat dilihat dengan adanya usulan atas rancangan Peraturan Daerah lebih banyak berasal dari Kepala Daerah daripada DPRD sebagai penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diberikan wewenang secara khusus untuk membentuk peraturan perundang-undangan di daerah.

Pada tahun 2020-2021, dari 21 rancangan peraturan daerah (Raperda) yang dikeluarkan oleh pemerintahan daerah Kabupaten Kuningan, hanya sebanyak 8 Raperda yang berasal dari usulan DPRD sedangkan yang lainnya berasal dari usulan Pemerintah Daerah. (JDIH Kabupaten Kuningan, 2023) DPRD Kabupaten Kuningan sebagai wakil rakyat seharusnya menjadi sumber inisiatif, ide, dan konsep mengenai berbagai Peraturan Daerah karena merekalah yang seharusnya mengetahui secara tepat kebutuhan dan keinginan masyarakat (hak inisiatif). Namun dalam kenyataan sebagian besar Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mandul dalam menggunakan hak inisiatif.

Fungsi legislasi pada dasarnya harus dapat dimaksimalkan dengan baik, sebagai wujud dari aspirasi masyarakat. Namun fungsi legislasi yang dimiliki DPRD Kabupaten Kuningan dapat dikatakan belum berjalan sebagaimana mestinya. Berdasarkan hal tersebut, maka penelitian ini dilakukan untuk mengetahui implementasi atas kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah yang diberikan kepada DPRD Kabupaten Kuningan.

Pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan.

Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, maka DPRD mempunyai peranan yang sangat penting dalam proses pembentukan Peraturan Daerah, dimana pada Pasal 41 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Berdasarkan latarbelakang tersebut, penelitian dilakukan untuk implementasi kewenangan DPRD Kabupaten Kuningan dalam menetapkan peraturan daerah, selain itu penelitian ini juga dilakukan untuk mengetahui hubungan antara DPRD dan Kepala Daerah Kabupaten Kuningan dalam menetapkan peraturan Daerah berdasarkan UU No 12 tahun 2011 Jo Perda Kabupaten Kuningan No. 21 tahun 2013 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah

Metode Penelitian

Penelitian dimana penulis melakukan penelitian secara langsung ke lokasi yang sedang diteliti. (Arikunto, 2012) Penelitian bertujuan untuk untuk mendapatkan dan mengumpulkan data mengenai pelaksanaan fungsi legislasi yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Kuningan. Data yang dikumpulkan ialah berupa informasi terkait sinergitas kepala daerah dengan DPRD dalam pembuatan peraturan daerah, tatacara dan ketentuan pembuatan peraturan daerah di Kabupaten Kuningan serta faktor penghambat pembuatan peraturan daerah. serta dapat mendeskripsikan data penelitian yang diperoleh sebagai hasil penelitian di DPRD Kabupaten Kuningan.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini berupa pendekatan *yuridis empiris*, yakni suatu pendekatan yang dilakukan dengan meninjau bagaimana penerapan hukum yang terdapat dalam undang-undang di dalam suatu masyarakat. Dalam hal ini, penulis memaparkan secara detail mengenai data yang berkaitan

dengan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Kuningan pada tahun 2020, kemudian penulis melakukan analisa terhadap data tersebut untuk mendapatkan argumen yang lebih kuat untuk ditarik menjadi sebuah kesimpulan.

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini diantaranya observasi, wawancara dan dokumentasi. Teknik observasi dilakukan dengan cara *non-participant observer*, yakni dengan meninjau secara langsung pelaksanaan fungsi legislasi di Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Kuningan. Adapun wawancara dilakukan peneliti kepada 4 informan yang berasal dari DPRD dan Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan yakni: 1) Bapak Deden Yuladin, SH, M.Si selaku Kepala Bagian Perundang-Undangan Sekretariat DPRD Kabupaten Kuningan. 2) Bapak Budi Heryadi, SH. selaku anggota perencanaan Perundang-Undangan Sekretariat DPRD Kabupaten Kuningan. 3) Bapak Bobby Kurniawan, SH selaku Sub Koordinator Perundang-Undangan Setda Kabupaten Kuningan. 4) Bapak Dadang Sunarya, SH selaku Sub Koordinator Dokumentasi dan Informasi Serda Kabupaten Kuningan. Setelah didapatkan data data yang diperlukan baik dari data primer maupun data sekunder, maka langkah selanjutnya yang dilakukan oleh peneliti ialah melakukan analisis secara kualitatif yakni dengan melakukan penelitian terhadap data data yang telah didapatkan peneliti di lapangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan kemudian ditarik kesimpulan dan dijabarkan penulis yang deskriptif.

Pembahasan

Teori Trias Politika

Salah satu unsur terpenting dari negara hukum ialah dengan adanya pembagian atau pemisahan kekuasaan, yang terbagi atas kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif. Dalam doktrin pemisahan kekuasaan, kekuasaan legislatif memiliki fungsi membuat peraturan, kekuasaan eksekutif berfungsi sebagai lembaga yang melaksanakannya, sedangkan kekuasaan yudikatif berfungsi untuk menilai konflik yang terjadi dalam pelaksanaan aturan itu. (Asshiddiqie, 2014)

Pemisahan kekuasaan berarti adanya batas-batas terhadap penggunaan kekuasaan (Mahfud MD, 2010) yang meliputi Jangka waktu kekuasaan tersebut dilakukan, Perincian kekuasaan yang diberikan kepada setiap lembaga negara, Seleksi pejabat publik oleh rakyat. Dan pelaksanaan pemerintahan oleh pejabat publik yang diseleksi dengan cara yang menunjukkan tanggung jawab terhadap keinginan rakyat. Pemisahan kekuasaan yang diterapkan dalam sistem demokrasi dilakukan untuk menciptakan *check and balance* sistem, baik antar lembaga-lembaga negara, diantaranya: legislatif, eksekutif, dan yudikatif maupun yang terjadi dalam satu lembaga. Dengan adanya *check and balance*, maka diharapkan mampu mereduksi dominasi dan arogansi kekuasaan serta penyalahgunaan kekuasaan dari salah satu lembaga. (Kosasih & Mahdi, 2016)

Pembagian kekuasaan (Kosasih & Mahdi, 2016) dapat dilakukan dengan dua cara, diantaranya:

1. Secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan yang dilakukan menurut tingkatnya, dalam hal ini adalah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan.

2. Secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan yang dilakukan menurut fungsinya. Metode pembagian ini menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang lebih dikenal sebagai *trias politica*. Pemisahan kekuasaan secara horizontal berarti kekuasaan yang dipisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balances*). (Asshiddiqie, 2015)

Dalam *Trias Politica* menghendaki adanya *checks and balances*, dimana dalam hubungan antar lembaga negara dapat saling menguji, sehingga mencapai perimbangan kekuasaan. (Librayanto, 2008) Kekuasaan legislatif memiliki fungsi membuat peraturan, kekuasaan eksekutif berfungsi sebagai lembaga yang melaksanakannya, sedangkan kekuasaan yudikatif berfungsi untuk menilai konflik yang terjadi dalam pelaksanaan aturan itu. (Asshiddiqie, 2014) Adanya hubungan yang saling melengkapi ini adalah sebuah mekanisme ketatanegaraan yang mencegah adanya campur tangan antar lembaga.

Pemerintah negara diselenggarakan atas dasar kekuasaan yang di miliki oleh pemerintah. Pada negara-negara yang menganut paham demokrasi, pemerintah sebagai penyelenggara negara dapat di pahami setidaknya dalam dua pengertian. Dalam arti luas pemerintah mencakup semua alat-alat kelengkapan negara yang sering juga lembaga-lembaga negara. Secara tradisional di kenal tiga lembaga negara, yaitu lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pemerintah dalam arti luas mencakup ketiga lembaga ini. Sedangkan dalam arti sempit yang disebut dengan pemerintah hanyalah kekuasaan eksekutif semata. (Setiawan, 2011)

Doktrin *Trias Politica* menyatakan bahwa kekuasaan negara terdiri atas tiga macam, yaitu: legislatif (membuat undang-undang), eksekutif (melaksanakan undang-undang), dan yudikatif. (Kansil, 2008)

- 1) Kekuasaan Legislatif (*Legislative powers*)
Kekuasaan legislatif yaitu Kekuasaan untuk membuat peraturan perundang-undangan. Di dalam negara demokrasi, peraturan perundang-undangan didasarkan pada kedaulatan rakyat, maka badan perwakilan rakyat dianggap sebagai badan yang mempunyai kekuasaan tertinggi untuk menyusun undang-undang, badan inilah yang disebut dengan Legislatif. Sebagai badan pembentuk undang-undang, maka legislative hanya berhak untuk membentuk undang-undang saja, tidak boleh melaksanakannya.
- 2) Kekuasaan Eksekutif (*Executive Powers*)
Kekuasaan eksekutif yaitu kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang, kekuasaan ini dipegang oleh kepala negara. Kepala negara dalam menjalankan undang-undang, dilimpahkan (didelegasikan) kepada pejabat-pejabat pemerintah negara yang bersama-sama dalam suatu badan pelaksana undang-undang (badan eksekutif).
- 3) Kekuasaan Yudikatif atau kekuasaan kehakiman (*Judicative Powers*)
Kekuasaan yudikatif yaitu kekuasaan yang berkewajiban mempertahankan undang-undang dan berhak untuk memberikan peradilan kepada rakyat. Badan yudikatif memiliki kuasa untuk memutusk perkara, menjatui hukuman kepada setiap pelanggaran undang-undang yang telah diadakan dan dijalankan.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang mempunyai peran dan tanggung jawab dalam mewujudkan efisiensi, efektifitas produktivitas dan akuntabilitas penyelenggaraan Pemerintah Daerah melalui pelaksanaan hak, kewajiban, tugas, wewenang dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Dalam pasal 364 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 dijelaskan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD berkedudukan sejajar dengan Pemerintah Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai tugas dan wewenang. Dalam pasal 365 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 dijelaskan bahwa DPRD mempunyai fungsi:

- 1) Fungsi Legislasi.
Fungsi legislasi diwujudkan dalam membentuk Peraturan Daerah bersama-sama Kepala Daerah.
- 2) Fungsi Anggaran
Fungsi anggaran diwujudkan dalam membahas, memberikan persetujuan dan menetapkan APBD bersama Pemerintah Daerah.
- 3) Fungsi Pengawasan
Fungsi pengawasan wujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-undang, Peraturan Perundangan yang ditetapkan oleh Pemerintah, Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

Kepala Daerah

Pengertian Kepala Daerah Telah di atur dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang rumusannya, "Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom". Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa kepala daerah merupakan pemerintahan di daerah yang berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sesuai dengan otonomi daerah yang berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggara pemerintahan di daerah yang meliputi kepala daerah adalah gubernur (kepala daerah provinsi), bupati (kepala daerah Kabupaten), atau wali kota (kepala daerah kota). Adapun daerah Kabupaten dan daerah kota sepenuhnya berkedudukan sebagai daerah otonom, yang menurut ketentuan Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batasbatas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.(Asshiddiqie, 2010)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur mengenai tugas dan wewenang serta kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pasal 65 menerangkan, kepala daerah mempunyai tugas dan

wewenang:

- a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.
- b. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat.
- c. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD.
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama.
- e. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dan
- f. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud kepala daerah berwenang: (a) Mengajukan rancangan perda. (b) Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD. (c) Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah. (d) Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat. Dan (e) melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Daerah

Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan yang dibuat oleh kepala daerah provinsi maupun Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dalam ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas perjalanan eksekusi pemerintah daerah. (Indrati S, 2022) Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan Peraturan Daerah (Perda) adalah “peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama dengan Kepala Daerah, dengan kata lain “peraturan daerah adalah sebuah produk yang dibuat oleh dua badan politik, yaitu Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bukan Badan Peradilan”. (Latif, 2011)

Sebagai daerah otonom, pemerintahan daerah provinsi, Kabupaten, dan kota berwenang untuk membuat peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, untuk menyelenggarakan urusan otonom daerah dan tugas pembantuan. Peraturan daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapatkan persetujuan bersama DPRD. Substansi atau muatan materi peraturan daerah adalah penjabaran dari peraturan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah dan substansinya materi tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. (Sunarno, 2012)

Peraturan daerah merupakan wujud nyata dari pelaksanaan otonomi daerah yang dimiliki oleh pemerintah daerah dan pada dasarnya peraturan daerah

merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan melihat ciri khas dari masing-masing daerah. Kemandirian dalam berotonomi tidak berarti daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem perundang-undangan secara nasional. Peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau kepentingan umum. (Manan, 1995) Tujuan utama dari peraturan daerah adalah memberdayakan masyarakat dan mewujudkan kemandirian daerah. pembentukan peraturan daerah harus didasari oleh asas keberpihakan pada kepentingan rakyat, menunjung tinggi hak asasi manusia, berwawasan lingkungan dan budaya.

Berdasarkan hasil pembahasan ini bahwa di atas, dapat diketahui DPRD Kabupaten Kuningan tahun 2019-2024 memiliki dari 50 anggota, yang terdiri atas 10 fraksi yakni PKB, PDIP, GOLKAR, GERINDA, DEMOKRAT, PKS, PAN, PPP, NASDEM dan PBB. DPRD Kabupaten Kuningan juga memiliki Badan Pembentukan Peraturan Daerah atau yang disebut dengan Bapemperda adalah alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap yang khusus menangani bidang Peraturan Daerah. Tugas Badan Pembentukan Perda DPRD Kabupaten Kuningan:

1. Menyusun rancangan program legislasi daerah yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan peraturan daerah beserta alasannya untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD.
2. Koordinasi penyusunan program legislasi daerah antara DPRD dan pemerintah daerah.
3. Meneliti dan menguji kelayakan Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh Pemerintah Daerah sebelum disampaikan dalam Rapat Paripurna.
4. Menyiapkan rancangan peraturan daerah usul DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan.
5. Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang diajukan Anggota, komisi dan/atau gabungan komisi sebelum rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD.
6. Memberikan pertimbangan terhadap rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh Anggota, komisi dan/atau gabungan komisi, di luar prioritas rancangan peraturan daerah tahun berjalan atau di luar rancangan peraturan daerah yang terdaftar dalam program legislasi daerah.
7. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan peraturan daerah melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus.
8. Memberikan masukan kepada pimpinan DPRD atas rancangan peraturan daerah yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah.
9. Membuat laporan kinerja pada masa akhir keAnggotaan DPRD baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat digunakan sebagai bahan oleh komisi pada masa keAnggotaan berikutnya.

Kewenangan DPRD dan Kepala Daerah Kabupaten Kuningan dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam hukum, kewenangan memiliki arti yang berbeda dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya berkaitan dengan hak untuk berbuat maupun tidak berbuat suatu hal, sedangkan wewenang memiliki arti adanya hak dan kewajiban atas kedudukan atau status yang diembannya. Hak dan kewajiban dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak berarti kekuasaan untuk mengatur sendiri dan mengelola sendiri wilayah otonomi tersebut. Sedangkan kewajiban, secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya, secara vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan. (HR, 2007)

Penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah, memerlukan adanya aturan yang digunakan untuk mengatur dan mengelola pemerintahan daerah. Maka dari itu, pemerintahan daerah diberikan wewenang untuk membentuk Peraturan Daerah (Perda) guna mengatur rumah tangga pemerintahan daerah.

Dalam pembentukan peraturan daerah yang merupakan hukum tertulis, melibatkan institusi yang berwenang untuk membentuk peraturan tersebut. Kewenangan pembentukan peraturan daerah di pegang oleh DPRD dan Kepala Daerah merupakan kewenangan yang dibuat DPRD dan disahkan oleh Kepala Daerah pada tingkat Kabupaten/Kota.

Kewenangan DPRD Kabupaten Kuningan dalam Menetapkan Perda

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat di daerah, DPRD mempunyai peran penting dalam tata kelola pemerintahan di tingkat daerah. DPRD memiliki tanggung jawab yang sama dengan kepala daerah dalam rangka menjalankan roda pemerintahan di tingkat daerah. DPRD Kabupaten Kuningan sebagai lembaga representasi kepentingan rakyat di daerah yang memiliki tiga fungsi yakni fungsi anggaran, legislasi dan pengawasan. Sebagaimana yang tertuang dalam pasal 149 ayat (1) UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Tiga fungsi yang dimiliki tersebut dijalankan sebagai bentuk representasi rakyat Kabupaten Kuningan.

Fungsi legislasi merupakan salah satu fungsi DPRD yang memiliki kedudukan yang vital dan strategis, hal ini dikarenakan fungsi legislasi berkaitan dengan amanah untuk memperjuangkan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui pembentukan peraturan daerah (Perda). Melalui fungsi legislasi, DPRD ikut serta sebagai mitra yang sejajar dengan pemerintah daerah dalam menentukan keberlangsungan dan masa depan daerah. Dalam rangka menjalankan fungsi legislasi, DPRD Kabupaten Kuningan diberikan wewenang untuk membentuk peraturan Daerah. Hal ini sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 1 angka 9 Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 21 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah, yang menyatakan bahwa Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Bupati. Untuk menjalankan fungsi tersebut, DPRD Kabupaten Kuningan diberi wewenang berupa hak inisiatif, yakni hak untuk mengajukan rancangan Perda. Sebagaimana yang dikatakan oleh Bapak Budi Heryadi bahwa hak inisiatif yang dimiliki oleh DPRD kabupaten Kuningan

telah ditetapkan dalam Perda Kabupaten Kuningan No 21 tahun 2013.

Dalam pasal 24 ayat 1 Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 21 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah, menyatakan bahwa: "Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari DPRD atau Bupati". Berdasarkan ketentuan tersebut, maka melalui hak inisiatif, maka DPRD Kabupaten Kuningan dapat menjalankan fungsi legislasi dengan mengajukan rancangan perda. Hak ini juga disampaikan oleh Bapak Deden Yuliadin SH, M. Si yang mengatakan bahwa dengan hak inisiatif yang dimiliki DPRD kabupaten kuningan, maka setiap anggota DPRD memiliki hak untuk mengajukan raperda terkait dengan berbagai hal seperti pembangunan, kesejahteraan maupun pendidikan. (Yuliadin, 2023)

Hak inisiatif yang dimiliki DPRD Kabupaten Kuningan berperan penting dalam menjalankan penyelenggaraan otonomi daerah, yakni melalui kewenangannya untuk membentuk Perda. Hal ini sebagaimana yang dikemukakan Bapak Deden Yuliadin yang mengatakan bahwa "*Dengan adanya hak inisiatif, DPRD Kabupaten Kuningan dapat menjadi lembaga yang aspiratif, yakni dengan memperjuangkan kepentingan masyarakat konstituennya secara kreatif dan pro-aktif melalui pembentukan kebijakan yang berpihak dengan masyarakat*". (Yuliadin, 2023)

Hal serupa juga dikatakan Bapak Budi Heryadi, yang mengemukakan bahwa "*Melalui hak inisiatif, DPRD Kabupaten Kuningan dapat secara aktif dalam proses pembentukan peraturan daerah. Dalam hal ini, DPRD Kabupaten Kuningan tidak hanya bersifat pasif dan cenderung menunggu sehingga usulan Perda hanya didominasi oleh kepala daerah*". (Heryadi, 2023)

Dalam rangka melaksanakan fungsi legislasi, DPRD Kabupaten Kuningan selain diberi wewenang berupa hak inisiatif untuk mengajukan rancangan Perda, DPRD Kabupaten Kuningan juga memiliki wewenang berupa hak untuk mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah.

Kewenangan sebagaimana yang dikatakan Bapak Deden Yuliadin bahwa "*Melalui PP No 12 tahun 2018 jo Peraturan Tata Tertib DPRD No 1 tahun 2022, DPRD Kabupaten Kuningan diberi kewenangan untuk merubah, mencabut maupun merevisi Perda dengan cara melakukan bedah perda yang dilakukan melalui koordinasi dengan pemerintah daerah*". (Yuliadin, 2023)

Dalam periode tahun 2020 dan 2021 sebagaimana yang dikemukakan dalam bab sebelumnya, dapat diketahui bahwa DPRD Kabupaten Kuningan juga melakukan beberapa usulan perubahan atas Perda. Hal ini sebagaimana yang dikatakan Bapak Budi Heryadi, SH, yang mengatakan bahwa pada tahun 2020, DPRD Kabupaten Kuningan memberikan usulan berupa perubahan atas peraturan daerah Kabupaten Kuningan Nomor 1 tahun 2011 tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada pusat kesehatan masyarakat dan pemeriksaan laboratorium pada dinas kesehatan. (Heryadi, 2023)

Salah satu Perda kabupaten Kuningan yang diubah adalah perda terkait dengan pasar tradisional dan modern. Perubahan dalam perda tersebut dilakukan karena terjadinya pelanggaran terkait dengan jam waktu buka dan tutup, erta adanya pelanggaran terkait dengan pendirian radius pendirian pasar modern.

Berdasarkan hasil wawancara tersebut, maka dapat diketahui bahwa perubahan atas Perda dilakukan karena perda tersebut sudah bertentangan dengan kepentingan umum, dan tidak sesuai lagi dengan peraturan perundang-undangan,

maupun materi muatan pada Perda yang tidak sesuai dengan tujuan. Sebagaimana yang telah diuraikan di atas, maka melalui fungsi legislasi, DPRD Kabupaten Kuningan memiliki kedudukan yang lebih strategis dalam pembentukan Perda. Dengan demikian, diharapkan dapat memunculkan Perda yang aspiratif dan responsif sebagai kewajiban sekaligus kewenangan yang dimiliki oleh DPRD Kabupaten Kuningan. Dengan kewenangan yang dimilikinya, diharapkan dapat menetapkan Perda yang berkualitas untuk pembangunan daerah dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

Aktivitas pembentukan Perda harus dimaknai sebagaimana pembentukan peraturan perundang-undangan yang lainnya, sebagaimana yang tertuang dalam Pasal angka 1 Undang-undang No. 12 Tahun 2011, menyatakan bahwa: "Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan". Dengan demikian, maka pembentukan Perda tidak sekedar meliputi proses pembahasan dan pengesahan sebagaimana yang biasanya secara awam dipahami dan dipraktikkan tetapi yang dimaksud dengan pembentukan Perda adalah keseluruhan proses.

Dalam pembentukan Perda tergantung pada kemampuan anggota DPRD, hal ini sebagaimana yang dikemukakan oleh Bapak Deden Yuliadin SH, M. Si, yang mengatakan bahwa untuk mengajukan usulan Rancangan Perda yang bermuara pada Rancangan Perda usulan inisiatif DPRD secara kelembagaan. Usulan rancangan Perda yang merupakan hak inisiatif tersebut disampaikan kepada Pimpinan DPRD dalam bentuk rancangan Perda disertai penjelasan secara tertulis dan diberikan nomor pokok oleh sekretariat DPRD. Dengan demikian, maka pembentukan Perda yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Kuningan bergantung pada kemampuan dari anggota DPRD untuk mengajukan usulan rancangan Perda maupun perubahan atas Perda.

Kewenangan Kepala Daerah Kabupaten Kuningan dalam Menetapkan Perda

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan bahwa tugas Bupati antara lain: memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD; memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat; menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD; menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD; mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan Kepala Daerah untuk mengajukan Raperda juga dijelaskan oleh Bapak Bobby Kurniawan yang mengatakan "*Kewenangan Kepala Daerah Kuningan untuk mengajukan Raperda didasari atas ketentuan Undang-Undang Nomor 23*

Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Maka pada dasarnya, ketika lembaga Eksekutif dalam hal ini adalah Kepala Daerah mengajukan Raperda merupakan bentuk dari menjalankan perintah undang-undang? (Kurniawan, 2023)

Kewenangan Kepala Daerah Kabupaten Kuningan sebagaimana yang dijelaskan Bapak Bobby Kurniawan, sesuai dengan ketentuan pasal 65 ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Dalam ketentuan tersebut, Kepala Daerah berwenang dalam:

- a. Mengajukan rancangan Perda,
- b. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD,
- c. Menetapkan Perkada yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD,
- d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat,
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam pasal 1 angka 8 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-Undangan dijelaskan bahwa Peraturan Daerah kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Kewenangan Pemerintah Daerah Kuningan selaku lembaga eksekutif daerah dalam mengajukan Raperda juga dijelaskan oleh Bapak Dadang Sunarya, yang mengatakan bahwa terdapat dua jenis Raperda yakni Raperda eksekutif dan Raperda Hak Inisiatif DPRD. Selain hak untuk mengajukan Raperda, Pemerintah Daerah juga memiliki hak untuk memberikan usulan kepada DPRD agar membentuk suatu peraturan. (Sunarya, 2023) Berkaitan dengan hak untuk mengajukan Raperda, Bapak Dadang Sunarya lebih lanjut mengatakan bahwa mekanisme pengajuan Raperda dilakukan sebagai berikut: (Sunarya, 2023)

- a. Apabila rancangan diusulkan oleh DPRD Kabupaten/Kota maka proses penyusunan adalah:
 - 1) DPRD Kabupaten/Kota mengajukan rancangan Perda kepada Bupati/Walikota secara tertulis,
 - 2) DPRD Kabupaten/Walikota bersama Bupati/Walikota membahas rancangan perda Kabupaten/Kota,
 - 3) Apabila rancangan perda memperoleh persetujuan bersama, maka disahkan oleh Bupati/Walikota menjadi Perda Kabupaten/Walikota.
- b. Apabila rancangan diusulkan oleh Bupati/Walikota maka proses penyusunan adalah:
 - 1) Bupati/Walikota mengajukan rancangan Perda kepada DPRD Kabupaten/Kota secara tertulis,
 - 2) DPRD Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota membahas rancangan Perda Kabupaten/Kota.
 - 3) Apabila rancangan Perda memperoleh persetujuan bersama, maka disahkan oleh Bupati/Walikota menjadi Perda Kabupaten/Kota.

Pada dasarnya pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan untuk mengisi kekosongan hukum. Hal ini sebagaimana yang dikatakan Bapak Bobby Kurniawan, bahwa kewenangan Pemerintah Daerah kabupaten Kuningan untuk membentuk Perda, dilakukan untuk memberikan kepastian hukum atas suatu hal yang belum diatur oleh hukum. (Kurniawan, 2023) Hasil wawancara

tersebut, maka dapat diketahui bahwa peraturan daerah kabupaten Kuningan dibentuk untuk memberikan kepastian hukum atas suatu perbuatan yang belum diatur oleh hukum. Hal ini dilakukan untuk menciptakan ketertiban dalam bermasyarakat. Berdasarkan uraian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa Kepala Daerah kabupaten Kuningan memiliki kewenangan untuk membentuk Perda. Kewenangan tersebut berupa hak untuk mengajukan Raperda dan memberikan usulan kepada DPRD untuk membentuk suatu peraturan.

Implementasi Hubungan DPRD dan Kepala Daerah Kabupaten Kuningan dalam Menetapkan Perda

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya yang tertuang pada 18 ayat (6) menegaskan bahwa Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam ketentuan tersebut, terdapat dua hal penting terkait dengan fungsi legislasi yang dimiliki pemerintahan daerah. Pertama, kewenangan pemerintahan daerah untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain. Kedua, peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain tersebut dikeluarkan dalam rangka mengatur urusan rumah tangga daerahnya sendiri dan tugas pembantuan. Kewenangan pembentukan Perda juga dipertegas dalam Pasal 236 ayat (2) Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi “Perda dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah”. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka kewenangan pembentukan peraturan daerah Kabupaten Kuningan berada pada DPRD Kabupaten Kuningan dengan persetujuan bupati. Dengan demikian, sebagaimana yang dikemukakan (Suwanda, 2016) maka fungsi pembentukan Perda DPRD mengandung dua makna, yaitu Fungsi pembentukan Perda yang diselenggarakan oleh DPRD dan Fungsi pembentukan Perda yang diselenggarakan oleh kepala daerah.

Hal ini sebagaimana yang dikemukakan Bapak Deden Yuliadin SH, M.Si yang mengemukakan “*Fungsi pembentukan Perda oleh DPRD berarti bahwa setiap anggota DPRD Kabupaten Kuningan memiliki hak dan kesempatan yang sama untuk mengajukan usulan inisiatif Rancangan Perda yang menjadi bahan pembahasan di badan musyawarah DPRD dan setelah melalui pertimbangan dan persetujuan mayoritas anggota DPRD, Rancangan Perda dimaksud dapat diajukan sebagai usulan inisiatif DPRD yang dibahas bersama kepala daerah untuk ditetapkan menjadi Perda*”.(Yuliadin, 2023)

Berdasarkan hasil wawancara tersebut, maka pada dasarnya fungsi pembentukan Perda melekat pada DPRD yakni untuk menyusun, mengajukan, membahas dan memberikan persetujuan terhadap suatu Rancangan Perda menjadi Perda.

Meskipun DPRD memiliki kedudukan yang setara dengan kepala daerah, sebagaimana dikatakan Bapak Deden Yuliadin bahwa DPRD kabupaten Kuningan merupakan mitra sejajar sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. Kendati demikian sebagaimana data yang telah diuraikan pada bab sebelumnya. Maka dapat diketahui bahwa fenomena yang terjadi pada pemerintahan daerah Kabupaten Kuningan ialah bahwa dalam pembentukan Perda, kepala daerah cenderung lebih dominan daripada DPRD. Hal ini dapat dilihat dengan lebih

banyaknya usulan rancangan Perda pada tahun 2020 dan 2021 yang berasal dari kepala daerah.

Terkait dengan kurang produktifnya DPRD Kabupaten Kuningan dalam menjalankan fungsi legislasi, juga diungkapkan oleh Bapak Yuliadin yang mengatakan bahwa “*DPRD Kabupaten Kuningan dalam menjalankan fungsi legislasi yang dimilikinya, khususnya dalam hal pengusulan rancangan peraturan daerah, secara kuantitatif masih tergolong belum maksimal jika di bandingkan dengan usulan yang bersumber dari eksekutif*”.(Yuliadin, 2023) Kurangnya Raperda yang berasal dari DPRD menurut penuturan Bapak Budi Heryadi yang mengatakan “*Kurang produktifnya DPRD dalam memberikan urusan Raperda disebabkan karena sumber daya manusia yang ada di DPRD kabupaten Kuningan masih terbatas serta terbatasnya masa jabatan yang dimiliki DPR. Hal serupa juga dikatakan oleh Bapak deden yang mengatakan bahwa kurangnya Raperda yang berasal dari legislatif dikarenakan SDM yang dimiliki DPRD Kabupaten Kuningan masih banyak yang belum berkompeten*”.(Heryadi, 2023)

Berdasarkan uraian data di atas, maka DPRD Kabupaten Kuningan belum menjalankan fungsi legislasi yang dimilikinya sebagaimana yang diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kendati dalam hal kuantitas pengusulan rancangan Perda DPRD Kabupaten Kuningan kalah produktif dibandingkan dengan kepala daerah. Akan tetapi sebagaimana yang dikatakan Bapak Deden Yuliadin SH, M.Si bahwa dalam hal pembentukan Perda, DPRD Kabupaten Kuningan memiliki peran yang strategis. Hal ini dikarenakan diterima atau tidak suatu rancangan Perda yang diajukan untuk menjadi Peraturan Daerah harus dibahas terlebih dahulu oleh DPRD dan kepala daerah. Maka pembahasan Raperda menjadi Perda, tergantung dari hasil kesepakatan bersama antara DPRD dan kepala daerah. Berdasarkan hasil wawancara di atas, maka tidak ada pembentukan Perda yang hanya dilakukan oleh DPRD tanpa Pemerintah daerah, serta tidak ada pembentukan Perda yang dilakukan pemerintah daerah tanpa DPRD. Hal ini sebagaimana yang dikatakan Bapak Deden Yuliadin bahwa pembentukan Perda dilakukan atas persetujuan bersama antara pemerintah daerah dan DPRD.

Hal senada juga disampaikan Bapak Budi Heryadi, SH, yang mengatakan bahwa “*Proses pembahasan Raperda pada hakikatnya mengarah musyawarah untuk mencapai mufakat. Pembahasan Raperda tidak menyisakan ruang bagi voting, hal ini dikarenakan antara DPRD dan kepala daerah memiliki kedudukan yang sederajat. Maka dari itu, setiap pembahasan Raperda menghendaki persetujuan bersama*”.(Heryadi, 2023)

Selain itu, berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Deden Yuliadin dapat diketahui bahwa “*Pembahasan Raperda dilakukan dalam dua tingkat atau dua tahap pembicaraan. Pertama, apabila rancangan Perda berasal dari kepala daerah, maka kepala daerah penjelasan atas Raperda tersebut, pandangan umum fraksi terhadap rancangan Raperda, tanggapan jawaban walikota terhadap Raperda. Sedangkan apabila Raperda berasal dari DPRD, maka pimpinan komisi atau yang mewakilinya memberikan penjelasan atas Raperda tersebut di dalam rapat paripurna, pendapat walikota terhadap raperda, tanggapan fraksi terhadap pendapat walikota. Tahapan kedua ialah pembicaraan berkaitan dengan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna, penyampaian laporan, permintaan persetujuan secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna dan pendapat akhir walikota*”.(Yuliadin, 2023)

Hal yang sama juga diungkapkan Bapak Budi Heryadi, “*Pembahasan Raperda yang*

diusung oleh kepala Daerah maupun DPRD Kabupaten Kuningan dilakukan melalui 2 tahap pembahasan. Pertama penjelasan yang dilakukan oleh pengusul, dan yang kedua ialah pengambilan keputusan”.(Heryadi, 2023)

Ketentuan tersebut juga tertuang dalam Pasal 40 ayat 2 Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 21 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah, yang menyatakan bahwa pembahasan rancangan peraturan DPRD dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II. Berdasarkan hasil wawancara dan ketentuan tersebut, maka dapat diketahui bahwa dalam pembentukan Perda terdapat dua tahap Pembicaraan. Pembicaraan tahap pertama meliputi penjelasan dari kepala daerah atau DPRD yang merupakan pengusul Raperda, pendapat kepala daerah atau DPRD terhadap Raperda, dan tanggapan atas pendapat tersebut. Sedangkan tahap kedua merupakan tahap pengambilan keputusan atas Raperda yang diusulkan. Dengan demikian, maka kinerja legislasi pada pemerintahan daerah dapat dicermati dalam dua bentuk, diantaranya:

1) Mekanisme konvensional

Dalam mekanisme ini, DPRD cenderung bergerak pasif dengan menerima usulan Rancangan Perda dari eksekutif, kemudian membahasnya hingga disetujui menjadi sebuah Perda baru. Akan tetapi DPRD tidak hanya menunggu usulan eksekutif, tetap juga dapat mendesak eksekutif untuk mengajukan suatu Rancangan Perda, terutama yang menyangkut hal-hal krusial dan menjadi sumber masalah di daerah.

2) Mekanisme review (pengkajian).

Dengan hak inisiatif yang dimiliki DPRD Kabupaten Kuningan, maka DPRD berwenang untuk mengkaji ulang Perda lama yang berjalan dan Perda baru yang dianggap mengalami resistensi dari masyarakat. Tujuannya yaitu selain melihat efektifitas berjalannya Perda, juga untuk mencari kemungkinan melakukan revisi terhadap Perda tersebut.

Berdasarkan ketentuan dan hasil wawancara di atas, maka dapat diketahui bahwa hubungan DPRD dengan Kepala Daerah Kabupaten Kuningan dalam menetapkan Peraturan Daerah adalah bahwa peraturan yang dibuat oleh kepala daerah bersama-sama dengan DPRD, dalam ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah. Kendati demikian, Perda merupakan penjabaran atas peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan melihat ciri khas dari masing-masing daerah. Hal ini sebagaimana yang dikatakan Bapak Bobby Kuniawan yang mengatakan bahwa sebelum menetapkan suatu peraturan daerah, terlebih dahulu harus melakukan harmonisasi peraturan yang lebih tinggi. Hal ini dikarenakan muatan peraturan daerah pada dasarnya tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.(Kurniawan, 2023) sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 14 UU No 12 tahun 2011 yang menyatakan bahwa materi muatan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah Kabupaten/kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas perbantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam pasal 97D Undang-Undang No. 13 tahun 2022 menyatakan bahwa pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi peraturan daerah berlaku multalis mutandis terhadap pengharmonisasian. pembulatan dan

penetapan konsepsi rancangan peraturan kepala daerah. Pembentukan peraturan daerah harus didasarkan pada asas pembentukan perundang-undangan, sebagaimana yang diatur dalam UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Asas-asas tersebut antara lain; Memihak kepada kepentingan rakyat, menunjung tinggi hak asasi manusia, berwawasan lingkungan dan budaya. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa Pemerintahan Daerah dalam membentuk peraturan perundang-undangan atau keputusan tidak boleh terlepas dari sistem perundang-undangan secara nasional. Dengan kata lain, peraturan perundang-undangan tingkat daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum.

Kewenangan DPRD dan Kepala Daerah dalam Membentuk Perda dalam Perspektif Fiqih Siyasah

Dalam pemerintahan Islam, kepala negara Islam disebut sebagai *Khalifah*. Jabatan tersebut memiliki kekuasaan yang meliputi seluruh wilayah negara. Sedangkan jabatan bagi orang yang memimpin pemerintahan di tingkat daerah dinamakan *al-'imārāh*. Dalam pandangan al-Mawardi, Pemerintah daerah dibagi menjadi dua, yaitu *al-'imārāh al-Ammah* dan *al-'imārāh al-Khassah*. (Al-Mawardi, 2021) *Al-'imārāh al-Ammah* adalah pemerintah daerah yang ditetapkan oleh Khalifah dengan kewenangan yuridiksi umum untuk memimpin suatu daerah, melindungi penduduk dan menyelenggarakan pemerintahan daerah secara menyeluruh. Sedangkan *al-'imārāh al-Khassah*, adalah pemerintah daerah yang ditetapkan oleh Khalifah dengan kewenangan yuridiksi khusus, seperti penanganan sektor militer, perahanan dan keamanan daerah perbatasan.

Pendapat al-Mawardi di atas, sejalan dengan adanya kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan merupakan pemerintahan daerah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus jalannya pemerintahan di wilayah yuridiksinya.

Selain kekuasaan eksekutif yang dipegang oleh Khalifah maupun *al-'imārāh*, dalam Islam juga terdapat lembaga *al Sulthob al-Tasyri'yyah* yang memiliki fungsi dalam membuat dan menetapkan suatu produk hukum. *al Sulthob al-Tasyri'yyah* digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan pemerintahan dalam Islam selain kekuasaan eksekutif (*al-Sulthob al-Tanfidsiyah*), dan kekuasaan yudikatif (*al-Sulthob al-Qadhaiyah*). Kekuasaan legislatif atau *al Sulthob al-Tasyri'yyah* dalam konteks ini berarti kewenangan untuk menetapkan hukum atau aturan yang akan berlaku dan dilaksanakan di masyarakat berdasarkan syariat Islam. Sebagai lembaga yang memiliki kewenangan untuk menetapkan peraturan, maka *al Sulthob al-Tasyri'yyah* memiliki unsur-unsur legislasi, diantaranya yaitu:

- 1) Pemerintah, dalam hal ini sebagai pemegang kekuasaan dan memiliki otoritas untuk merumuskan dan menetapkan suatu hukum yang nantinya diberlakukan dan dijalankan oleh rakyat.
- 2) Rakyat yang melaksanakan kebijakan melalui aturan perundang-undangan.
- 3) Isi atau substansi hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan syariat Islam.

Khalifah sebagai pemegang otoritas kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan,

maka memiliki kewenangan untuk mengeluarkan suatu hukum yang tidak diatur secara jelas dalam nash. Dalam pembentukan hukum, khalifah dibantu oleh lembaga *al Sulthob al-Tasyri'iyah* untuk menetapkan suatu aturan hukum yang dilaksanakan oleh lembaga *ahlu halli wal aqdi*, yaitu lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat. (Iqbal, 2016) *Ahlu halli wal aqdi* memiliki beberapa kewenangan sebagaimana berikut:(Sjadzali, 1993)

- 1) Memberikan masukan kepada khalifah dalam berbagai aktifitas dan masalah praktis, semisal masalah pemerintahan, pendidikan, kesehatan, ekonomi, perdagangan dll.
- 2) Melakukan penelitian dan analisa atas masalah kedisiplinan, finansial, pasukan, politik luar negeri.
- 3) Memberikan saran atau masukan serta menilai dan mengevaluasi atas undang-undang atau hukum yang diusulkan Khalifah.
- 4) Mengoreksi tindakan riil yang dilakukan oleh khalifah.
- 5) Membatasi kandidat calon khalifah sebagai wujud dari suksesi kekuasaan atau pemerintahan.
- 6) Majelis memiliki hak interplasi, yaitu hak untuk meminta keterangan kepada khalifah mengenai kebijakan-kebijakan strategis yang berkenaan dengan kemaslahatan umat dan perimbangan syara. Hak angket, yaitu Majelis berhak melakukan penyelidikan terhadap berbagai kebijakan khalifah yang dirasa bertentangan dengan syara. Selain itu juga punya hak untuk menyatakan pendapat.

Dengan perkembangan sosial yang pesat, dan untuk menyesuaikan perkembangan zaman, maka seorang khalifah atau *al-Imarah* diperbolehkan untuk bermusyawarah bersama *ahlu halli wal' aqdi* untuk menghasilkan suatu aturan hukum yang dapat memperjuangkan kemaslahatan umum terkait dalam hal yang tidak terdapat dalam nash. Di dalam al-Quran juga menjelaskan Dasar hukum lembaga Ahlu al-halli wal Aqdi dalam menetapkan hukum yang ada di Surat an-Nisa ayat 58-59, yang berbunyi: “*Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada pemiliknya. Apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaklah kamu tetapkan secara adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang paling baik kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat. Wahai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nabi Muhammad) serta ululamri (pemegang kekuasaan) di antara kamu. Jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, kembalikanlah kepada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul (sunahnya) jika kamu beriman kepada Allah dan hari Akhir. Yang demikian itu lebih baik (bagimu) dan lebih bagus akibatnya (di dunia dan di akhirat)*” (Q.S an- Nisa: 58-59) Di dalam ayat tersebut terdapat kata *ulil amri*, yang dapat diartikan Ahlu al-halli wal Aqdi atau juga dapat berarti pemerintahan dengan/khalifah/imam/amir sebagai kepala pemerintahan. Dapat melakukan musyawarah dalam mengambil keputusan dan memberikan pertimbangan demi kepentingan umum. Pengambilan ijtihad dilakukan dengan cara musyawarah seperti yang disebutkan dalam Q.S Al-Imran ayat 159 yang berbunyi: “*Maka, berkat rahmat Allah engkau (Nabi Muhammad) berlaku lemah lembut terhadap mereka. Seandainya engkau bersikap keras dan berhati kasar, tentulah mereka akan menjauh dari sekitarmu. Oleh karena itu, maafkanlah mereka, mohonkanlah ampunan untuk mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam segala urusan (penting). Kemudian, apabila engkau telah membulatkan tekad, bertawakallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah*

mencintai orang-orang yang bertawakal.”(Q.S Al-Imran: 159)

Kewenangan yang dimiliki khalifah yang dibantu oleh lembaga *Al Sulthob Al-Tasyri'iyah* dalam menetapkan peraturan, sejalan dengan kewenangan Kepala daerah Kabupaten Kuningan yang dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus dilakukan bersama dengan persetujuan DPRD Kabupaten Kuningan. Hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD dalam penetapan peraturan perundang-undangan ditegaskan dalam Pasal 1 angka 9 Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 21 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah, yang menyatakan bahwa Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Bupati.

Suatu undang-undang yang dikeluarkan oleh kekuasaan *Ablu halli wal Aqdi* harus berdasarkan dua sumber syariat Islam, yaitu Al-Qur'an-Hadist dan penalaran ijtihad terhadap permasalahan yang tidak dijelaskan dalam nash. Maka dari itu, *Ablu Halli wal Aqdi* perlu diisi oleh mujtahid dan ahli fatwa. Hal ini juga sejalan dengan kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan dalam pembentukan Perda, yakni perda yang ditetapkan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Ijtihad yang dilakukan harus berprinsip pada *jalb al-mashalih* dan *daf Al-Mafashid* (menggambil *maslahat* dan mencegah *mudhorot*). Hal ini sebagaimana kaidah *fiqih siyash* yang menyatakan bahwa: “*Tindakan imam terhadap rakyatnya harus dikaitkan dengan kemaslabatan*” Selain kaidah tersebut, terdapat kaidah lain yang menyatakan bahwa: “*Kemaslabatan publik didahulukan daripada kemaslabatan individu*” (Djazuli, 2006) Dalam menetapkan peraturan juga harus memperhatikan kondisi sosial masyarakat, agar peraturan tersebut sesuai dengan aspirasi masyarakat. Begitu pula yang tertuang dalam UU No 12 tahun 2011 yang menyatakan bahwa materi muatan peraturan daerah berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas perbantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Simpulan

Dalam menjalankan fungsi legislasi, DPRD Kabupaten Kuningan diberikan wewenang untuk membentuk peraturan Daerah. Hal ini sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Jo Pasal 1 angka 9 Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 21 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah, yang menyatakan bahwa Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Bupati. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka tidak ada peraturan daerah Kabupaten Kuningan yang ditetapkan tanpa persetujuan antara DPRD dan Kepala Daerah Kabupaten Kuningan. Dengan begitu maka hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD dalam pembentukan Perda memiliki kedudukan yang setara dalam menetapkan Perda.

DPRD Kabupaten Kuningan dalam pelaksanaan atas kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah belum berjalan dengan baik. Hal ini dapat dilihat dari kurang aktifnya DPRD Kabupaten Kuningan dalam memberikan usulan

Raperda. Dalam kurun waktu 2020-2021, Raperda lebih didominasi oleh usulan yang berasal dari Pemerintah Daerah dibandingkan DPRD yang merupakan lembaga legislatif. Dalam Fiqih Siyasah, kewenangan menetapkan peraturan dimiliki oleh khalifah maupun al-imarah yang dibantu oleh lembaga Al Sulthoh Al-Tasyri'iyah yang dilaksanakan oleh lembaga Ahlu Halli wal Aqdi. Kewenangan tersebut sejalan dengan kewenangan pembentukan peraturan daerah kabupaten Kuningan yang dalam pembentukannya harus melibatkan Kepala Daerah dan DPRD Kab. Kuningan. Kepala daerah Kabupaten Kuningan dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus dilakukan bersama dengan persetujuan DPRD, begitupun sebaliknya.

Daftar Pustaka

- Al-Mawardi. (2021). *Abkam Sulthaniyah: Sistem Pemerintahan Khaliffah Islam*. Qisthi Press.
- Arikunto, S. (2012). *Prosedur Penelitian suatu Pendekatan Praktek*. Rineka Cipta.
- Asshiddiqie, J. (2010). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Sinar Grafika.
- _____. (2014). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. PT Raja Grafindo Persada.
- _____. (2015). *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. FH UII PRESS.
- Djazuli, A. (2006). *Kaidah-Kaidah Fikih: Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah- Masalah yang Praktis*. Pranada Media Group.
- Halawa, Y., & dkk. (2022). Hak Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah. *Nommensem Journal of Constitutional and Administratif Law*, 1(1), 35–44.
- Heryadi, B. (2023). Wawancara Tanggal 17 April 2023 Pukul 09.00 WIB. *Anggota Perencanaan Perundang-Undangan Sekretariat DPRD Kabupaten Kuningan*.
- HR, R. (2007). *Hukum Administrasi Negara*. PT Grafindo Persada.
- Indrati S, M. F. (2022). *Ilmu Perundang-Undangan*. Kanisius.
- Iqbal, M. (2016). *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Kencana.
- JDIH Kabupaten Kuningan. (2023). *Himpunan Produk Hukum Peraturan Daerah*. JDIH Kabupaten Kuningan. <https://jdih.kuningankab.go.id/himpunan-produk-hukum/peraturan-daerah>
- Kansil, C. S. T. (2008). *Sistem Pemerintahan Indonesia*. PT Bumi Aksara.
- Kosasih, A., & Mahdi, I. (2016). *Hubungan Kewenangan antara DPD dan DPR dalam Sistem Parlemen Bikameral*. Penerbit Vanda.
- Kurniawan, B. (2023). Wawancara pada tanggal 7 Juni 2023 Pukul 14.00 WIB. *Sub Koordinator Perundang-Undangan Setda Kabupaten Kuningan*.
- Latif, A. (2011). *Politik Hukum*. Sinar Grafika.
- Librayanto, R. (2008). *Trias Politica dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*.
- PUKAP. Mahfud MD, M. (2010). *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Rajawali Pres.
- Manan, B. (1995). *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*. LPPM Universitas Bandung.

- Marwan. (2019). Kedudukan Fungsi Legislasi DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah Pasca Amandemen UUD 1945. *Jurisprudentie*, 6(2), 265–275.
- Setiawan, D. B. (2011). *Pemberhentian Kepala Daerah; Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia*. Raja Grafindo persada.
- Sjadzali, M. (1993). *Islam dan Tata Negara, Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*. Universitas Press.
- Sunarno, S. (2012). *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Sinar Grafika.
- Sunarya, D. (2023). Wawancara Tanggal 7 Juni 2023 Pukul 13.00 WIB. *Sub Koordinator Dokumentasi Dan Informasi Serda Kabupaten Kuningan*.
- Suwanda, D. (2016). *Peningkatan Fungsi DPRD dalam Penyusunan Perda yang Responsif*. Remaja Rosdakarya.
- Yuliadin, D. (2023). Wawancara Tanggal 13 April 2023 Pukul 10.00 WIB. *Kepala Bagian Perundang-Undangan Sekretariat DPRD Kabupaten Kuningan*.
- Zulfa, D. Z. (2019). Optimalisasi Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kediri dalam Pembentukan Peraturan Daerah Perspektif Fiqih Siyasah. *Al-Balad: Jurnal of Constitutional Law*, 1(1), 1–7.