

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latarbelakang Masalah

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

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.

DPRD Kabupaten Kuningan dalam menjalankan kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah, dalam pelaksanaannya belum berjalan 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 pembentuk 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.¹ 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.

Di dalam UUD 1945 pada dasarnya menganut dua pola pembagian kekuasaan negara, yaitu pembagian kekuasaan negara secara horizontal dan vertikal. Pembagian kekuasaan secara horizontal adalah pembagian kekuasaan negara kepada organ negara yang dalam ketatanegaraan kita sebut lembaga negara. Pembagian kekuasaan negara secara vertikal adalah pembagian kekuasaan negara antara pemerintah dan pemerintah Daerah.²

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

¹ JDIIH Kabupaten Kuningan, *Himpunan Produk Hukum Peraturan Daerah*, diakses tanggal 23 Januari 2023, Jam 09: 24. <https://jdih.kuningankab.go.id/himpunan-produk-hukum/peraturan-daerah>

² Indriati Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 17.

Kekuasaan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan Pemerintah Pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam Negara, dan tidak ada saingan dari badan legislatif Pusat dalam membentuk Undang-Undang. Kekuasaan pemerintah yang di daerah bersifat *derivatif* (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonom yang luas dengan demikian tidak dikenal adanya badan legislatif Pusat dan Daerah yang sederajat, melainkan sebaliknya.

Berdasarkan ketentuan Pasal Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 “Bahwa untuk kesinambungan kepemimpinan di provinsi, terciptanya suasana yang tercipta di suasana pelaksanaannya yang demokratis untuk dapat menjaminkan dan pelayanan kepada masyarakat. Ketentuan-ketentuan dan wewenang dewan perwakilan rakyat daerah provinsi, Kabupaten/kota perlu dilakukan penyesuaian dengan undang-undang yang mengatur pemilihan gubernur, bupati, dan walikota.³

Dalam rangka Penyelenggaraan Otonomi daerah dan tugas pembantuan, dibentuk Peraturan Daerah yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang- undangan yang lebih tinggi. Untuk mewujudkan Peraturan Daerah yang berkualitas maka diperlukan pedoman di bidang pembentukan Peraturan Daerah. Tertib Peraturan Daerah harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundangannya. Untuk membentuk Peraturan Daerah yang baik, diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan system, asas dan tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan maupun pembentukannya.

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.

³ Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

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 ketentuan tersebut, maka DPRD memiliki kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah. Kendati demikian dalam prakteknya, DPRD lebih sedikit memberikan usulan Peraturan Daerah daripada kepala daerah setiap tahunnya.

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

Akan tetapi, dalam wacana fiqh siyasah, istilah kekuasaan legislatif yaitu *as-sulthah attasyri'iyah* yang digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, dan lembaga eksekutif (*as-sultah at-tanfidhiyah*), dan kekuasaan yudikatif (*as-sultah al-qadaiyah*). Dalam konteks ini, kekuasaan legislatif (*as-sultah attasyri'iyah*) berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan syari'at Islam.

Dengan demikian unsur-unsur legislasi dalam Islam meliputi: pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat islam, masyarakat Islam yang akan melaksanakannya, isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat Islam. Jadi, dalam *as-sultah at-tasyri'iyah* pemerintah menjalankan tugas *siyasah shar'iyah* untuk membentuk suatu

hukum yang akan diberlakukan di dalam masyarakat Islam demi kemaslahatan umat Islam, sesuai dengan ajaran Islam.⁴

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

B. Perumusan Masalah

1. Identifikasi Masalah

a. Wilayah Kajian

Penelitian ini masuk ke dalam wilayah kajian Hubungan Kepala Daerah dengan DPRD.

b. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian lapangan, yaitu untuk mengetahui apa saja yang menjadi penghambat dalam pembuatan peraturan daerah di Kabupaten Kuningan.

c. Jenis Masalah

Kurangnya komunikasi antara Kepala Daerah dengan DPRD dalam pembuatan peraturan daerah yang membuat keterlambatan dalam proses pembuatan peraturan daerah.

⁴ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Kencana, 2016), 22

2. Pembatasan Masalah

Untuk menghindari meluasnya masalah yang dibahas maka pembatasan masalah dalam penelitian ini hanya akan membahas tentang faktor penghambat pembuatan peraturan daerah di Kabupaten Kuningan dalam periode tahun 2021.

3. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat dirumuskan masalah dalam penelitian ini yaitu:

- a. Bagaimana Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Kepala Daerah dalam menetapkan peraturan daerah berdasarkan UU No 12 tahun 2011 Jo Perda Kabupaten Kuningan No. 21 tahun 2013 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah?
- b. Bagaimana implementasi kewenangan DPRD Kabupaten Kuningan dalam menetapkan peraturan daerah sebagaimana yang diatur pada Perda Kabupaten Kuningan No. 21 tahun 2013 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah?
- c. Bagaimana hubungan Kewenangan DPRD dan Kepala Daerah terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah dalam perspektif Fiqih Siyasa?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah penelitian yang telah diuraikan, maka tujuan penelitian yang ingin dicapai oleh peneliti adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Kepala Daerah dalam menetapkan peraturan daerah berdasarkan UU No 12 tahun 2011 Jo Perda Kabupaten Kuningan No. 21 tahun 2013 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah.
- b. Untuk mengetahui implementasi kewenangan DPRD Kabupaten Kuningan dalam menetapkan peraturan daerah sebagaimana yang diatur

pada Perda Kabupaten Kuningan No. 21 tahun 2013 tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah.

- c. Untuk mengetahui hubungan kewenangan DPRD dan Kepala Daerah terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah dalam perspektif Fiqih Siyasah.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi dunia keilmuan pada umumnya IAIN Syekh Nurjati Cirebon, dan khususnya bagi jurusan Hukum Tata Negara Islam IAIN Syekh Nurjati Cirebon. Di samping itu, penelitian ini dapat dijadikan acuan bagi mahasiswa dalam penelitian selanjutnya yang lebih komprehensif terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah pada umumnya dan tentang hubungan Kepala Daerah dan DPRD dalam proses pembuatan rancangan peraturan daerah pada khususnya.

2. Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan berguna untuk semua kalangan birokrasi ataupun para pejabat daerah termasuk didalamnya adalah anggota DPRD beserta para perangkatnya yang terkait dalam pembentukan rancangan peraturan daerah Kabupaten/Kota. Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menambah dan memperluas wawasan bagi mahasiswa hukum, para praktisi hukum, para birokrat maupun anggota DPRD Kabupaten Kuningan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

E. Penelitian Terdahulu

Penelitian berkaitan dengan hubungan antara kepala daerah dengan DPRD telah banyak dilakukan sebelumnya. Maka dari itu, untuk membedakan penelitian ini dengan penelitian terlebih dahulu, penulis menyajikan beberapa penelitian terkait agar bisa digunakan untuk membedakan perbedaan fokus kajian dalam penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan.

1. Penelitian yang Yanuarius Halawa, dkk (2022) dengan judul “*Hak Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah*”. Dalam penelitian tersebut menghasilkan kesimpulan bahwa mekanisme penggunaan hak inisiatif DPRD dalam pembentukan Perda dilakukan dengan cara pengajuan, pembahasan internal dan rapat Rapemperda oleh anggota DPRD. Pembentukan Perda dilakukan dengan musyawarah dan dengan prosedur sesuai dengan peraturan yang berlaku untuk pembentukan Perda.⁵

Penelitian yang dilakukan oleh Yanuarius Halawa, dkk secara komprehensif membahas mengenai hak inisiatif DPRD dalam pembentukan Perda. Dengan fokus kajiannya, maka penelitian tersebut secara spesifik dapat mengetahui bagaimana mekanisme penggunaan hak inisiatif DPRD dalam pembentukan Perda. Kendati demikian, penelitian tersebut tidak membahas implementasi dari hak inisiatif yang dimiliki DPRD dalam proses pembentukan Perda.

Berbeda dengan penelitian tersebut, penulisan skripsi ini secara komprehensif membahas mengenai implementasi atas kewenangan DPRD Kabupaten Kuningan dalam membentuk dan menetapkan Perda. Sedangkan membahas mengenai penggunaan hak inisiatif DPRD dalam pembentukan Perda.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Desy Zuroida Zulfa (2019) dengan judul “*Optimalisasi Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kediri dalam Pembentukan Peraturan Daerah Perspektif Fiqih Siyasah*”. Dalam penelitian tersebut dikatehui bahwa kinerja DPRD Kabupaten Kediri dalam melaksanakan tugasnya terkait dengan pembentukan Perda belum berjalan dengan baik. Hal ini dikarenakan dari 5 aspek yang digunaka sebagai pisau analisis, DPRD Kabupaten Kediri hanya menjalankan 1 aspek saja yakni

⁵ Yanuarius Halawa, dkk, “Hak Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah”, *Nommensem Journal of Constitutional and Administratif Law*, Vol. 01, No. 01 (Mei, 2022): 35-44.

aspek responsibilitas. Sedangkan aspek produktivitas, kualitas pelayanan publik, responsivitas, dan akuntabilitas belum berjalan dengan baik.⁶

Penelitian yang dilakukan oleh Desy Zuroida Zulfa secara komprehensif membahas mengenai peran DPRD Kabupaten Kediri dalam membentuk produk hukum. Dengan fokus kajiannya, maka penelitian tersebut secara spesifik dapat mengetahui bagaimana pelaksanaan atas peran yang dimilikinya. Kendati demikian, penelitian tersebut tidak membahas peran dari Pemerintah Daerah dalam proses pembentukan Perda.

Berbeda dengan penelitian tersebut, penulisan skripsi ini bahwa secara komprehensif membahas mengenai hubungan antara DPRD dan Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan dalam membentuk dan menetapkan Perda.

3. Penelitian yang dilakukan oleh Marwan (2019) dengan judul “*Kedudukan Fungsi Legislasi DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah Pasca Amandemen UUD 1945*”. Dalam penelitian tersebut diketahui bahwa DPRD belum mampu menjalankan secara maksimal fungsi legislasi yang dimilikinya. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya Raperda yang diprakarsai oleh Pemerintah Daerah selaku lembaga eksekutif. Untuk memaksimalkan pelaksanaan fungsi legislasi yang dimiliki DPRD, maka Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) sebagai alat kelengkapan DPRD dituntut harus lebih fokus dalam menjalankan fungsi legislasi sebagai fungsi utama DPRD.⁷

Penelitian yang dilakukan oleh Marwan membahas mengenai kedudukan fungsi legislasi DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah. Penelitian tersebut memiliki kesamaan dengan penulisan skripsi yang dilakukan penulis, yakni terkait dengan fungsi legislasi DPRD. Kendati

⁶ Desy Zuroida Zulfa, “Optimalisasi Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kediri dalam Pembentukan Peraturan Daerah Perspektif Fiqih Siyasa”, *Al-Balad: Jurnal of Constitutional Law*, Vol. 1, No. 1 (2019): 1-7.

⁷ Marwan, “Kedudukan Fungsi Legislasi DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah Pasca Amandemen UUD 1945”, *Jurisprudencie*, Vol. 6, No. 2 (Desember, 2019): 265-275.

demikian, berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Marwan yang membahas fungsi legislasi DPRD dengan menggunakan pasca amandemen UUD 1945, penulisan skripsi ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan UU No. 12 tahun 2011. Mengenai fungsi legislasi DPRD, maka penulisan skripsi ini secara komprehensif membahas mengenai atas hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Kuningan dalam membentuk dan menetapkan Perda.

4. Penelitian yang dilakukan oleh Bambang Sugianto (2017) dengan judul “*Analisis Yuridis Hubungan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014*”. Dalam penelitian tersebut diketahui bahwa menurut UU No. 23 tahun 2014, hubungan kerja antara Pemerintah Daerah dan DPRD diantaranya: hubungan dalam pembuatan kebijakan daerah, pembahasan dan pengesahan peraturan daerah, pembahasan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD), hubungan dalam bidang kepegawaian daerah, hubungan dalam kebijakan pengelolaan barang daerah, dan hubungan dalam bidang pengawasan kebijakan politik daerah.⁸

Penelitian yang dilakukan oleh Bambang Sugianto membahas mengenai hubungan kerja antara Pemerintah Daerah dan DPRD. Dengan fokus kajiannya, maka penelitian tersebut secara spesifik dapat mengetahui terkait dengan bidang apa saja yang menjadi kewenangan dari Pemerintah Daerah dan DPRD serta hubungan kerja antara dua lembaga penyelenggara pemerintahan daerah tersebut. Kendati demikian, penelitian tersebut tidak membahas implementasi dari hubungan kerja antara Pemerintah Daerah dan DPRD dalam proses pembentukan Perda.

Perbedaan antara penelitian tersebut dengan penelitian skripsi ini ialah bahwa penulis secara komprehensif membahas mengenai implementasi atas hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Kuningan dalam membentuk dan menetapkan Perda.

⁸ Bambang Sugianto, “Analisis Yuridis Hubungan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut UU Nomor 23 Tahun 2014”, *Sekolah Tinggi Hukum Sumpah Pemuda*, Vol. 15, No. 3, (September, 2017): 343-358.

Sedangkan penelitian tersebut membahas mengenai bidang yang menjadi kewenangan dari Pemerintah Daerah dan DPRD serta hubungan kerja antara dua lembaga penyelenggara pemerintahan daerah tersebut

5. Penelitian yang dilakukan oleh Budiyono (2013) dengan judul “*Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pemerintah Daerah dalam Rangka Mewujudkan Good Governance*”. Dalam penelitian tersebut diketahui bahwa pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap Pemerintah Daerah dilaksanakan melalui mekanisme *check & balance*. Pengawasan ini dilakukan dengan tujuan agar dapat memberikan pengaruh yang positif terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengawasan dilakukan dengan beberapa tahap, diantaranya: melakukan penyusunan agenda pengawasan DPRD, perumusan standar, sistem dan prosedur baku pengawasan DPRD, serta melibatkan masyarakat dalam proses pengawasan.⁹

Penelitian yang dilakukan oleh Budiyono membahas mengenai hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD dalam hal *check & balance* berupa pengawasan yang dilakukan DPRD terhadap Pemerintah Daerah. Penelitian tersebut memiliki kesamaan dengan penulisan skripsi yang dilakukan penulis, yakni terkait dengan hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD. Kendati demikian, berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Budiyono yang membahas mengenai hubungan terkait dengan pengawasan, penulisan skripsi ini secara komprehensif membahas mengenai atas hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Kuningan dalam membentuk dan menetapkan Perda.

Data yang telah diuraikan di atas hanyalah beberapa contoh data dari berbagai penelitian yang telah dilakukan tentang kerja sama antara kepala daerah dan DPRD dalam pembuatan peraturan daerah. Namun, dari berbagai

⁹ Budiyono, “Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pemerintah Daerah dalam Rangka Mewujudkan Good Governance”, *Fiat Justitia: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 7, No. 1 (Januari-April, 2013): 1-12.

penelitian yang telah dilakukan, sejauh ini belum ada data yang khusus membahas tentang penghambat pembuatan peraturan daerah.

F. Kerangka Pemikiran

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, Pemerintahan daerah diberikan otonomi seluas-luasnya termasuk untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Kewenangan untuk membentuk peraturan daerah diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga legislatif di tingkat daerah.

DPRD Kabupaten Kuningan sebagai salah satu penyelenggara pemerintahan daerah yang diberikan kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah, sudah semestinya dapat memaksimalkan kewenangan tersebut. Hal ini dikarenakan berkaitan pelaksanaan atas otonomi yang dimiliki Kabupaten Kuningan, sebagaimana yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 42 ayat (1) huruf a yang menyatakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama.

Keberadaan peraturan daerah merupakan penjewatahan dari pemberian kewenangan kepada daerah dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, karena ada bagian dari urusan-urusan daerah selain diatur dalam undang-undang dan harus diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah. Hal ini sebagaimana yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa peraturan daerah dibuat oleh pemerintah daerah dalam rangka untuk menjalankan otonomi daerah dalam negara kesatuan Republik Indonesia.

Berkaitan dengan kewenangan membentuk Peraturan Daerah juga dipertegas lagi dengan UU No. 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD ditentukan: DPRD provinsi mempunyai tugas dan wewenang: membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur, membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh gubernur.

Sedangkan kewenangan DPRD Kabupaten/Kota ditegaskan dalam Pasal 344 ditentukan: (1) DPRD Kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang, membentuk peraturan daerah Kabupaten/kota bersama bupati/walikota, membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota.

DPRD dan Kepala Daerah secara bersama-sama menetapkan Peraturan Daerah. Dalam konteks tugas dan wewenang, Peraturan Daerah merupakan hasil kerja bersama antara Pemerintah Daerah dengan DPRD, karena itu tata cara membentuk Perda harus ditinjau dari beberapa unsur pemerintahan tersebut, yaitu Unsur DPRD adalah Peraturan Daerah merupakan suatu bentuk produk legislatif tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD membentuk Perda bertalian dengan wewenang DPRD dibidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif, yaitu hak penyidikan, hak inisiatif, hak amandemen, persetujuan atas Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda). Unsur partisipasi adalah partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menyusun dan membentuk Ranperda atau Perda.¹⁰

¹⁰ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia* (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 1998), 23.

Untuk mempermudah memahami alur penelitian ini, maka disederhanakan melalui kerangka pemikiran yang digambarkan sebagai berikut:



G. Metodologi Penelitian

Metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian.¹¹ Maka metode penelitian ialah suatu cara ilmiah yang dilakukan untuk memperoleh data sesuai dengan yang diinginkan oleh peneliti. Dengan demikian tujuan dari dilakukannya suatu penelitian ialah untuk memperoleh data yang telah teruji kebenarannya ilmiahnya.¹²

¹¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UIN Press, 1980), 6.

¹² Nyoman Kutha Ratna, *Metodologi Penelitian Sosial Budaya dan Ilmu Sosial Humaniora Pada Umumnya*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), 25.

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian lapangan (*field research*)¹³ yaitu jenis penelitian dimana penulis melakukan penelitian secara langsung ke lokasi yang sedang diteliti yang dalam ini adalah kepala daerah dengan DPRD Kabupaten Kuningan untuk mendapatkan dan mengumpulkan data mengenai pelaksanaan fungsi legislasi yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Kuningan. Penelitian bertujuan untuk memperoleh data yang lebih maksimal yang sesuai dengan apa yang ada di lapangan.

Pada penelitian ini mencari semua 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.

2. Pendekatan Penelitian

Penyusunan skripsi ini bersifat deskriptif analitik dengan menggunakan pendekatan *yuridis empiris*. Deskriptif analitik, yakni suatu metode penelitian yang dilakukan dengan cara menguraikan kemudian menganalisis. Dengan memadukan dua metode tersebut secara bersamaan, maka penggambaran dari objek yang sedang diteliti akan lebih jelas.¹⁴ 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

¹³ Suhartini Arikunto, *Prosedur Penelitian suatu Pendekatan Praktek* (Jakarta: Rineka Cipta, 2012), 11.

¹⁴ Nyoman Kutha Ratna, *Metodologi Penelitian Sosial Budaya dan Ilmu Sosial Humaniora pada umumnya* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), 336.

mendapatkan argumen yang lebih kuat untuk ditarik menjadi sebuah kesimpulan.

3. Sumber Data

a. Data Primer

Data primer diperoleh secara langsung melalui penelitian dilapangan dengan menggunakan metode wawancara, dalam hal ini penulis mendapatkan data primer melalui wawancara dengan anggota DPRD Kabupaten Kuningan.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data pelengkap yang digunakan sebagai data pendukung untuk memperkuat sumber primer. Data sekunder dalam penelitian ini diantaranya yaitu

- 1) Undang-Undang Dasar 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan UU No. 23 Tahun 2014
- 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- 4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- 5) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- 6) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 21 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pembentukan Produk Hukum Daerah

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam melakukan penelitian ini, teknik pengumpulan data yang dilakukan oleh peneliti diantaranya:

a. Observasi

Observasi atau pengamatan merupakan alat pengumpulan data yang dilakukan secara langsung untuk mengamati tersistematis mengenai permasalahan-permasalahan yang diselidiki. Menurut kartono jenis observasi berdasarkan peranannya ada dua bagian yaitu:¹⁵

- 1) *Participant observer*, yaitu suatu bentuk observasi yang dilakukan secara teratur. Pada observasi ini, pengamat (observer) berpartisipasi dan terlibat dalam kegiatan yang diamati. Dalam hal ini pengamat mempunyai fungsi ganda, sebagai peneliti yang tidak diketahui dan dirasakan oleh anggota yang lain, dan kedua sebagai anggota kelompok, penelitian berperan aktif sesuai dengan tugas yang dipercayakan kepadanya.
- 2) *Non-participant observer*, yaitu suatu bentuk observasi dimana pengamat tidak terlibat langsung dalam kegiatan kelompok, atau dapat juga dikatakan pengamat tidak ikut serta dalam kegiatan kelompok, atau dapat juga dikatakan pengamat tidak ikut serta dalam kegiatan yang diamatinya.

Dalam penelitian ini, peneliti melakukan *non-participant observer*, yakni dengan meninjau secara langsung pelaksanaan fungsi legislasi di Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Kuningan. Penelitian ini melakukan observasi untuk mendapatkan semua informasi secara nyata yang berkaitan dengan Pemerintah Daerah dan DPRD dalam pembuatan peraturan daerah di Kabupaten Kuningan.

¹⁵ Kartono, *Pengantar Metodologi Sosial* (Bandung: PT Gramedia, 2001), 25.

b. Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (*informan*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan.¹⁶

Wawancara sebagai metode yang paling efektif dalam pengumpulan data primer di lapangan karena *interviewer* dapat bertatap muka langsung dengan responden untuk menanyakan perihal pribadi responden.¹⁷

Wawancara dilakukan peneliti kepada 4 informan yang berasal dari DPRD dan Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan yakni:

- 1) Bapak Deden Yuliadin, 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

c. Dokumentasi

Teknik pengumpulan melalui dokumentasi merupakan pelengkap dalam penelitian kualitatif setelah teknik observasi dan wawancara. Dokumentasi adalah cara mendapatkan data dengan mempelajari dan mencatat buku-buku, arsip atau dokumen, dan hal-hal yang terkait dengan objek penelitian.¹⁸

¹⁶ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2010), 186.

¹⁷ Suratman & Philips Dhillah, *Metode Penelitian Hukum* (Bandung: Alfabeta, 2015), 127.

¹⁸ A. Kadir Ahmad, *Dasar-dasar Metodologi Penelitian Kualitatif* (Makassar: Indobis Media Centre, 2003), 106.

5. Teknis Analisis Data

Dalam penyusunan skripsi ini, penulis menggunakan teknik analisis data melalui pendekatan kualitatif yang tujuan untuk memberikan pemahaman secara lebih mendalam terkait objek permasalahan yang dikaji dalam skripsi ini. Data yang didapatkan dari pendekatan kualitatif yakni berupa hasil observasi langsung dan wawancara yang disusun secara ringkas dan sistematis. Data yang telah diperoleh, selanjutnya dilakukan analisis dengan menggunakan teknik "*content analisis*" yang kemudian diolah berdasarkan asas- asas atau konsep-konsep hukum dan perundang-undangan terkait. Berdasarkan analisis tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan secara deduktif-induktif yaitu dengan beranjak dari prinsip umum kemudian ditarik menjadi khusus, yang merupakan jawaban dari permasalahan yang dibahas dan diuraikan secara sistematis.

H. Sistematika Penulisan

Agar penulisan dari penelitian ini tersusun secara sistematis dan dapat mengarah pada suatu tujuan penelitian, maka penulis membuat sistematika penulisan yang terdiri dari 5 bab, diantaranya sebagai berikut:

Bab Pertama, Pendahuluan. Bab ini berisi tentang latar belakang penelitian, identifikasi masalah, rumusan masalah, batasan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, penelitian terdahulu, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab Kedua, Tinjauan Pustaka, Bab ini berisi tentang berbagai teori-teori yang akan dibahas meliputi: pertama, pengertian kepala daerah, dan kewenangan. Kedua pengertian DPRD, kedua penghambat dan pendorong dalam melaksanakan Kewenangan DPRD, ketiga hubungan Kewenangan DPRD dan Kepala Daerah dalam hukum positif dan prespektif Fiqih Siyasa

Bab Ketiga, Pemerintahan Daerah Kabupaten Kuningan. Bab ini berisi tentang gambaran umum objek penelitian, yang meliputi letak geografis dan demografis Kabupaten Kuningan, profil DPRD Kabupaten Kuningan dan Kepala Daerah.

Bab Keempat, Pemerintahan Daerah Kabupaten Kuningan. Bab ini berisi mengenai analisa terkait pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kuningan yang meliputi kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Kepala Daerah dalam menetapkan peraturan daerah berdasarkan Undang-Undang 12 Tahun 2011 Jo Perda Kabupaten Kuningan Nomor 21 Tahun 2013, implementasi kewenangan DPRD dalam menetapkan peraturan daerah, serta tinjauan fiqih siyasah terhadap kewenangan DPRD dan Kepala Daerah dalam hukum positif dan prespektif.

Bab Kelima, Penutup. Bab ini berisi tentang kesimpulan dari pembahasan yang telah dipaparkan sebelumnya, dan juga saran untuk menyempurnakan penelitian ini.

