

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pemerintah daerah merupakan bagian dari pemerintah pusat yang diberikan mandat kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur kewenangannya sendiri. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. 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 dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah daerah ialah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.<sup>1</sup> Dalam pembentukan peraturan daerah perlu diperhatikan dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi agar tidak menyimpang dengan peraturan yang lebih rendah. Dalam peraturan daerah sesuai dengan hierarki Undang-undang Dasar. Peraturan daerah dibentuk sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta sesuai dengan kebutuhan masyarakat daerah.

Otonomi dalam hierarki dikaitkan dengan pembagian kekuasaan secara vertikal, dapat diartikan sebagai penyerahan kepada kepala daerah atau membiarkan setiap pemerintahan yang lebih rendah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu secara penuh, baik mengenai asas-asas maupun cara menjalankannya.<sup>2</sup> Dalam kewenangannya pemerintah daerah mengurus rumah tangganya dengan mandiri berdasarkan asas-asas pemerintahan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang diberikan oleh pusat kepada daerah.

---

<sup>1</sup> Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

<sup>2</sup> Eka NAM Sihombing *Hukum Pemerintahan Daerah* (Malang: Setara Press, 2020), 7.

Sejak Indonesia diproklamasikan, peraturan yang mengatur ketatanegaraan Indonesia adalah Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Dalam pasal 18 UUD mengatur tentang pemerintahan daerah yang berbunyi “pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”<sup>3</sup>.

Cirebon merupakan salah satu Kabupaten/Kota yang terletak di Provinsi Jawa Barat yang berada di pesisir utara pulau Jawa yang menghubungkan Jakarta dengan Surabaya di lintas utara dan tengah Jawa. Wilayah Cirebon terbagi menjadi 2 wilayah Kabupaten dan Kota dengan penduduk rata-rata orang asli Cirebon dengan suku Sunda dan Jawa. Peneliti memfokuskan kepada bagian wilayah Kabupaten Cirebon yang terletak di Kecamatan Sumber yang berada di ujung bagian timur Provinsi Jawa Barat serta perbatasan dengan Provinsi Jawa Tengah dengan penduduk 2.957.257 jiwa yang terbagi dalam 40 Kecamatan, 12 Kelurahan dan 412 Desa.<sup>4</sup>

Pusat pemerintahan daerah berada Kecamatan Sumber beralamat Jalan Sunan Kalijaga nomor 7 terdapat kantor pusat Bupati Cirebon serta tugas pembantuan sekretariat daerah berada ditempat yang sama. Sekretariat merupakan suatu tempat terjadinya aktivitas kerja yang bersifat tetap pada suatu kantor atau tempat yang ditetapkan untuk mencapai tujuan bersama. Sekretariat merupakan tempat sekretaris dan beserta para pembantunya melaksanakan aktivitas penataan terhadap pekerjaan pokok dan administrasi.<sup>5</sup> Sekretariat daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu Bupati/Walikota dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasi dinas daerah dan lembaga teknis daerah.<sup>6</sup> Sekretariat daerah kabupaten/kota mempunyai tugas untuk membantu Bupati/Wali kota dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas

---

<sup>3</sup> Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>4</sup> Diskominfo “Geografis” [www.cirebonkab.go.id](http://www.cirebonkab.go.id) diakses pada 1 Desember 2023.

<sup>5</sup> Raditdyo Kusumo Santoso, Nur Fadilah Dewi “Peran dan Fungsi Divisi Sekretariat Pada PT XYZ”, *Jurnal Administrasi Bisnis Terapan* 2:2 (Januari-Juli 2020): 139.

<sup>6</sup> Muharsono “Peran Strategis Sekretariat Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Profesional Untuk Mewujudkan Kabupaten Tulungagung Yang Sejahtera, Mandiri” (Oktober 2019), 64.

daerah dan lembaga teknis daerah. Dalam pembentukan produk hukum mencakup materi muatan peraturan daerah yang meliputi penyelenggaraan otonomi daerah kabupaten dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah kabupaten peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>7</sup> Dengan prosedur pembentukan produk hukum daerah mengacu dengan tata cara pembentukan peraturan daerah yang dibentuk oleh pejabat berwenang yang diberi tugas untuk merancang dan menyusun peraturan daerah, agar tidak menyimpang dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi pejabat yang berwenang membentuk produk hukum harus sesuai dengan profesi maupun gelar akademik yang diperoleh.

Sekretariat daerah mempunyai peran dalam membentuk produk hukum daerah untuk menjaga stabilitas pemerintah daerah. Produk hukum yang akan dibentuk dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan sesuai dengan perkembangan zaman. Dalam pemerintahan sekretariat daerah kabupaten Cirebon dalam pembentukan produk hukum daerah merupakan bagian dari rancangan peraturan perundang-undang yang dibuat oleh instansi atau pejabat yang berwenang oleh karena itu bagian hukum mempunyai kewenangan dalam membentuk/menyusun produk hukum daerah. Rancangan peraturan daerah yang telah disusun diberi paraf koordinasi oleh ketua tim penyusun dan perangkat daerah pemrakarsa, ketua tim penyusun menyampaikan hasil rancangan peraturan daerah kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi.<sup>8</sup>

Islam merupakan agama yang diwahyukan oleh para nabi dan rasul melalui malaikat jibril untuk menyebarkan agama Allah kepada para manusia agar bersembah dan bertunduk kepada Allah yang menciptakan seluruh alam. Islam tidak hanya saja mengatur manusia untuk beribadah kepada Allah SWT, tetapi mengatur segala aspek kehidupan manusia. Sumber hukum Islam yaitu Al-qur'an dan Assunnah yaitu pedoman bagi manusia agar kehidupannya tertata

---

<sup>7</sup> Encik Muhammad Fauzan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan di Indonesia* (Malang: Setara Press, 2020), 44.

<sup>8</sup> Eka NAM Sihombing *Hukum Pemerintahan Daerah* (Malang: Setara Press, 2020), 7.

sesuai dengan firman Allah didalam Al-qur'an. Ajaran Islam sangat universal salah satunya tentang syariah yaitu aturan islam dalam bentuk hukum agama yang didapatkan dalam kitab Al-qur'an untuk mengatur seluruh kehidupan umat manusia. Dalam islam terdapat fiqh ialah sebuah pemahaman manusia dalam hukum-hukum syara yang mempunyai sifat praktis yang diperoleh dalil-dalil terperinci. Sedangkan siyasah merupakan aturan yang mengatur dan mengurus pemerintahan berdasarkan syariat islam.

*Fiqh siyasah* merupakan hukum Islam yang dibentuk oleh para ahli pakar mazhab dalam memperhatikan Al-Qur'an sebagai dasar untuk membentuk aturan sesuai syariat Islam, melindungi hak-hak manusia serta mensejahterakan sebagaimana manusia hidup di dunia. Dalam *fiqh siyasah* disebut pula dengan kajian *fiqh siyasah tasyri'iyah* yaitu yang mengatur tentang peraturan hukum Islam yang dibentuk sesuai dengan syariat Islam yaitu Al-Qur'an dan Hadist.<sup>9</sup>

Berdasarkan latar belakang, peneliti tertarik untuk mengangkat masalah tersebut dengan melakukan penelitian dan mengambil judul **“PERAN SEKRETARIAT DAERAH DALAM PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH DI PEMERINTAHAN KABUPATEN CIREBON PERSPEKTIF *FIQH SIYASAH TASYRI'YAH*”**

## **B. Rumusan Masalah**

Dari uraian latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya, maka dalam penelitian ini akan dibagi menjadi beberapa sub bab yaitu identifikasi masalah, pembatasan masalah dan rumusan masalah, dari ketiga sub bab tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

### **1. Identifikasi Masalah**

Untuk memahami identifikasi masalah, peneliti menjelaskan dalam beberapa point di bawah ini:

- a. Dalam pembentukan produk hukum daerah perlu diperhatikan agar tidak menyimpang dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, keadilan sosial dalam peraturan yang berlaku di kabupaten

---

<sup>9</sup> La Samsu, “Al Sul ah Al-Tasyri’iyah, Al-Sul ah Al-Tanfi’iyah, Al-Sul ah Al-Qa a’iyah”, *Jurnal Integrasi Ilmu Syariah* XII:1,( Juni, 2017): 156.

Cirebon merupakan bentuk aspirasi masyarakat yang membutuhkan hukum agar tata kehidupan berjalan dengan baik karena adanya hukum yang berlaku dan adil.

- b. Kesejahteraan masyarakat merasakan haknya sebagai manusia yang wajib dihargai serta menjunjung hak asasi manusia. Maka pembentukan produk hukum daerah perlu diperhatikan agar tidak tumpang tindih dengan masyarakat kalangan atas dengan masyarakat kalangan bawah.
- c. Pembentukan produk hukum pada sekretariat daerah kabupaten Cirebon dalam pembentukan produk hukum daerah.
- d. Dalam perspektif *fiqh siyasah tasyri'iyah* perlu dikaji tentang peraturan pembentukan produk hukum daerah disekretariat daerah kabupaten Cirebon tentang bagaimana aturan tersebut sudah terlaksana sesuai *fiqh siyasah tasyri'iyah*.
- e. Dalam pembentukan produk hukum daerah tidak boleh bertentangan dengan syariat islam, maka dari itu analisis kajian *fiqh siyasah tasyri'iyah* perlu diperhatikan agar tidak menyimpang dengan ajaran Islam.

## 2. Pembatasan Masalah

Agar mempermudah pembahasan dalam penulisan skripsi ini, penulis membatasi masalah yang akan dibahas dengan lebih jelas dan terarah sesuai dengan harapan penulis. Penelitian akan difokuskan pembahasannya mengenai analisis *fiqh siyasah tasyri'iyah* terhadap pembentukan produk hukum daerah di pemerintahan kabupaten Cirebon.

## 3. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah yang dikemukakan sebelumnya, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

- a. Apa peran Sekretariat Daerah dalam pembentukan produk hukum daerah di kabupaten Cirebon?
- b. Faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat dalam pembentukan produk hukum daerah?

- c. Bagaimana peran Sekretariat Daerah dalam pembentukan produk hukum daerah dalam perspektif *fiqh siyasah tasyri'iyah*?

### C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

#### 1. Tujuan Penelitian

Pada dasarnya penelitian ini bertujuan untuk mencari pemahaman yang benar mengenai permasalahan yang telah dirumuskan, yaitu:

- a. Untuk mengetahui pembentukan produk hukum daerah di pemerintahan kabupaten Cirebon.
- b. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat dalam pembentukan produk hukum daerah di pemerintahan kabupaten Cirebon.
- c. Untuk mengetahui perspektif *fiqh siyasah tasyri'iyah* terhadap pembentukan produk hukum daerah di pemerintahan kabupaten Cirebon.

#### 2. Manfaat Penelitian

##### 1. Secara teoritis

- a. Menambah pustaka di bidang ilmu hukum tata Negara khususnya dalam bidang pemerintahan.
- b. Memberikan bahan dan masukan serta referensi bagi peneliti selanjutnya.

##### 2. Secara akademis

Sebagai bahan untuk menambah wawasan keilmuan bagi mahasiswa, akademisi, praktisi, dan semua pihak dibidang pemerintahan, hukum dan politik serta keislaman dalam pembentukan produk hukum daerah perspektif *fiqh siyasah tasyri'iyah*.

### D. Penelitian Terdahulu

Dari beberapa literatur penulis untuk memperdalam penulisan mengenai Peran Sekretariat Daerah Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah di Pemerintahan Kabupaten Cirebon Perspektif *Fiqh Siyasah Tasyri'iyah*. Penulis menemukan beberapa literature yang relevan terkait dengan tema tersebut, diantaranya:

*Pertama*, Bahru Hamman Al-Azam, Imawan Sugiharto, dan Iman Asmarudin, menulis penelitian dengan judul “Peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah” pada

tahun 2023. Penelitian ini mempunyai tujuan mengkaji peran bagian hukum sekretariat daerah kabupaten tegal dalam pembentukan produk hukum daerah serta kendala apa saja yang menjadi penghambat bagian hukum sekretariat daerah pada pemerintahan kabupaten tegal. Hasil pembahasan pembentukan produk hukum daerah dibagian hukum sekretariat daerah kabupaten tegal. Dalam peraturan bupati tegal nomor 28 tahun 2021 kepala bagian hukum mempunyai tugas pokok untuk membantu sekretariat daerah melalui asisten pemerintahan dan kesejahteraan rakyat dalam melakukan pengoordinasian perumusan perundang-undangan telaahan produk-produk hukum, memberikan bantuan hukum dan HAM, mempublikasikan, mendokumentasikan dan menginformasikan produk-produk hukum, serta pembinaan perizinan. Berdasarkan data yang diperoleh produk hukum daerah yang dihasilkan oleh bagian hukum sekretariat daerah kabupaten tegal mencapai ketinggian produk hukum peraturan perundang-undangan yang disebarluaskan oleh subkor dokumentasi dan informasi hukum.<sup>10</sup> persamaan dalam penelitian ini membahas tentang bagian hukum dalam pembentukan produk hukum daerah serta mempunyai subkor yang sama yaitu subkor perumusan perundang-undangan, subkor bantuan hukum, dan subkor dokumentasi dan informasi produk hukum daerah. Perbedaannya yaitu mengacu pada peraturan bupati tegal nomor 14 tahun 2022 tentang tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah, sedangkan dalam pemerintahan kabupaten Cirebon diatur dalam peraturan bupati nomor 10 tahun 2016 tentang tata cara pembentukan peraturan daerah.

*Kedua*, Arter Ridwan Abadi, melakukan penelitian dengan judul “Peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah pada Pemerintah Kabupaten Boalemo” pada tahun 2023 tujuan penelitian ini untuk mengetahui dan menganalisis peran bagian hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Boalemo dalam pembentukan dan perencanaan produk hukum daerah yang dilahirkan pemerintah Kabupaten Boalemo. Jurnal ini membahas

---

<sup>10</sup> Bahru Hamman Al-Azam, “Peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Tegal Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah”, *Pancasakti Law Journal (PLJ)* 1: 1( Juni 2023): 1-4.

peran bagian hukum sekretariat daerah kabupaten Boalemo dalam pembentukan dan perencanaan produk hukum daerah di pemerintahan kabupaten Boalemo, mempunyai fungsi untuk mengkoordinasi, menyusun kebijakan daerah, mengkoordinasi pelaksana tugas satuan kerja perangkat daerah, memantau dan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan daerah, pelayanan administratif dan pembinaan aparatur sipil Negara pada perangkat daerah.<sup>11</sup> Persamaan dalam penelitian ini membahas tentang pembentukan produk hukum daerah yang penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas perangkat daerah serta pelayanan administratif dipimpin oleh sekretariat daerah. Perbedaannya mengacu pada peraturan pembentukan produk hukum dalam penelitian ini menggunakan peraturan daerah Boalemo Nomor 5 Tahun 2016 dan peraturan bupati Nomor 28 tahun 2021. Sedangkan dalam penulisan menggunakan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, dan perbedaan tempat objek penelitian.

*Ketiga*, Ferry Irawan Febriansyah melakukan penelitian dengan judul “Fungsi Bagian Hukum Sekretariat Daerah dalam Penyusunan Produk Hukum Kabupaten Ponorogo”, pada tahun 2022. Tujuan penelitian ini untuk memberikan gambaran kepada masyarakat bagaimana proses penyusunan produk hukum dikabupaten ponorogo, serta memberikan tambahan referensi terhadap penyusunan produk hukum daerah untuk menjadi bahan evaluasi meningkatkan kinerja dan peran bagian hukum terhadap indikator kualitas produk hukum daerah khususnya di kabupaten ponorogo. Jurnal ini membahas tentang penyusunan peraturan daerah pada tugas pokok di bagian hukum yang terdiri dari 3 sub koordinator bagian hukum yaitu subkoor perundang-undangan. Subkoor bantuan hukum dan subkoor dokumentasi dan informasi. Akan tetapi lebih terfokus pada subkoor perundang-undangan. Hasil dari pembahasan ini penyusunan produk hukum daerah di Kabupaten Ponorogo melalui beberapa tahapan, perencanaan, pembahasan di DPRD, fasilitasi/evaluasi, dan

---

<sup>11</sup> Arter Ridwan Abadi, “Peran Bagian Hukum Sekretariat Daerah dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah pada Pemerintah Kabupaten Boalemo”, *Rechtsnormen Jurnal Komunikasi dan Informasi Hukum* 2:1 (15 Oktober 2023): 3.

pengundangan. Fungsi bagian hukum dalam menyusun produk hukum daerah ialah menyiapkan bahan perumusan dan mengoordinasikan kebijakan daerah dalam bidang perundang-undangan serta menyiapkan bahan pelaksanaan pemantauan dan evaluasi di bidang perundang-undangan.<sup>12</sup> Persamaan dari penelitian ini membahas tentang penyusunan produk hukum daerah dan mempunyai persamaan pada 3 subkor bagian hukum. Perbedaan dari penelitian ini terdapat pada tempat objek penelitian serta tahun penelitian yang berbeda.

*Keempat*, Adriana Octavira Rinaldi melakukan penelitian dengan judul “Tugas dan Peran Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Kabupaten Tapin Provinsi Kalimantan Selatan” pada tahun 2023. Penelitian ini mempunyai tujuan untuk menyusun peraturan daerah kabupaten, kepala daerah yang dibantu tugasnya oleh bagian hukum dalam jumlah target peraturan daerah ditetapkan dalam 1 (satu) tahun. Hasil dari penelitian ini dalam peraturan bupati Nomor 21 Tahun 2018 tentang tugas pokok, fungsi, dan uraian tugas organisasi sekretariat daerah kabupaten Tapin, Kepala bagian hukum mempunyai tugas mengkoordinasikan, membina, mengatur dan mengendalikan Kepala Subbagian perundang-undangan, Kepala Subbagian bantuan hukum dan Hak Asasi Manusia, Kepala Subbagian Dokumentasi dan Informasi Hukum, beserta para staff, dalam melaksanakan tugas-tugas perumusan peraturan perundang-undangan, telaahan hukum, bantuan hukum dan hak asasi manusia serta dokumentasi dan informasi hukum. Hambatan pembentukan perda pada tahun 2020 dari 18 Raperda yang masuk kedalam Propemperda hanya 5 perda dan pada tahun 2021 pembentukan perda hanya 12 yang terealisasi.<sup>13</sup> Persamaan dari penelitian tersebut dapat diambil dari teknik penyusunan rancangan peraturan daerah dibagian hukum sekretariat daerah, serta persamaan dengan peran dan tugas bagian hukum dalam pembentukan produk hukum daerah. Perbedaannya pada tempat penelitian dan

---

<sup>12</sup> Ferry Irawan Febriansyah, “Fungsi Bagian Hukum Sekretariat Daerah dalam Penyusunan Produk Hukum Kabupaten Ponorogo”, *Legal Standing: Jurnal Ilmu Hukum* 6:2, (September, 2022): 2-3.

<sup>13</sup> Adriana Octavira Rinaldi, “Tugas dan Peran Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Kabupaten Tapin Provinsi Kalimantan Selatan” , *RESAM Jurnal Hukum* 29:2 (Juli, 2023): 4.

waktu penelitian serta dari peraturan bupati tentang pembentukan peraturan daerah.

*Kelima*, Muhammad Alief Ibrahim, menulis penelitian dengan judul “Peran Bagian Hukum Terhadap Perencanaan Pembentukan Peraturan Daerah dalam Perspektif Fiqh Siyasah” pada tahun 2023. Penelitian ini mempunyai tujuan untuk mengetahui peran bagian hukum terhadap mekanisme penyusunan perencanaan peraturan daerah di pemerintahan daerah Kabupaten Way Kanan dalam pandangan *fiqh siyasah* tentang. Hasil penelitian ini mengacu pada peraturan daerah Kabupaten Way Kanan Nomor 11 Tahun 2018 tentang tata cara penyusunan program pembentukan peraturan daerah. Dalam mekanisme penyusunan perencanaan peraturan daerah sudah sesuai dengan pandangan *fiqh siyasah* sebab peraturan daerah yang dibuat sudah mengakomodir nilai-nilai *fiqh siyasah* didalamnya, sehingga hukum yang diterapkan nanti bisa mewujudkan kemashatan ditengah tengah masyarakat.<sup>14</sup> Persamaan dari penelitian ini dapat dilihat dari pembentukan peraturan daerah serta pembentukan yang diprogramkan oleh bagian hukum untuk membentuk dan menyusun peraturan daerah serta dalam kajian dari pandangan *fiqh siyasah* terhadap pembentukan peraturan daerah. Perbedaan dari penelitian ini dengan penulis dapat dibedakan dengan tempat objek penelitian, waktu penelitian dan serta pandangan *fiqh siyasah tasyri'iyah*.

#### **E. Kerangka Pemikiran**

Dalam menjalankan otonomi daerah pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus wilayahnya sendiri sesuai dengan mandat yang diberikan oleh presiden. berdasarkan undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah<sup>15</sup> bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi daerah seluas-luasnya dalam system dan prinsip Negara

---

<sup>14</sup> Muhammad Alief Ibrahim “Peran Bagian Hukum Terhadap Perencanaan Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Perspektif Fiqh Siyasah” ,(Skripsi, Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung,2023: 28.

<sup>15</sup> Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>16</sup> Dalam hal ini pemerintah daerah menjadi pemimpin dalam menyelenggarakan urusan pemerintah daerah yang menjadi kewenangannya. Dalam menjalankan tugasnya kepala daerah memberikan tanggungjawab kepada sekretariat daerah untuk membentuk peraturan daerah yang akan dijalankan, diberlakukan, dilaksanakan oleh wilayah tersebut. Dalam pembentukan produk hukum harus mengacu pada Undang-undang dasar sesuai hierarki peraturan perundang-undangan.

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia peraturan daerah kabupaten/kota menjadi salah satu hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yang diberikan kewenangan untuk membentuk produk hukum daerah sesuai dengan perkembangan masyarakat dan kondisi yang sedang terjadi dimasyarakat. Pembentukan produk hukum daerah tidak terlepas dari aspirasi masyarakat yang akan menjadi targetnya untuk dijalankan.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah, dalam peraturan daerah ini menjelaskan pembentukan daerah diperlukan dengan pedoman berdasarkan tata cara dan metode yang pasti, kaidah-kaidah yang baku dan standar agar tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka perlunya disusun pedoman pembentukan peraturan daerah yang dimaksud.<sup>17</sup>

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam perubahan peraturan perundang-undangan ini dimaksudkan untuk menyempurnakan pasal-pasal dengan menerapkan metode omnibus. Metode omnibus yang dimaksud sesuai dengan pasal 64 ayat 1(b) menyebutkan Metode omnibus adalah metode penyusunan peraturan perundang-undangan dengan: (a) memuat materi muatan

---

<sup>16</sup> Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Tentang Otonomi Daerah

<sup>17</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah.

baru; (b) mengubah materi muatan yang dimiliki keterkaitan dan/atau kebutuhan hukum yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama dan/atau; (c) mencabut peraturan perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama.<sup>18</sup>

Dalam kajian *fiqh siyasah* legislasi atau kekuasaan legislasi disebut dengan *Al-Sul ah Al-Tasyri'iyah* yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Legislasi adalah lembaga yang diberi kewenangan untuk membentuk peraturan yang akan dijalankan oleh masyarakat di kehidupan social. Dalam istilah Tasyri'iyah adalah kewenangan atau kekuasaan pemerintah islam dalam mengatur masalah kenegaraan dalam menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakat islam demi kemaslahatan umat islam sesuai ajaran islam.

Wewenang dan tugas lembaga legislatif menggali dan memahami sumber-sumber syariat Islam seperti Al-Qur'an dan Sunnah Nabi dan menjelaskan sumber hukum didalamnya. Undang-undang dan peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif harus mengikuti ketentuan-ketentuan kedua syariat islam. Orang-orang yang duduk di lembaga legislatif terdiri dari para mujtahid dan ahli fatwa (mufti) serta para pakar dalam berbagai bidang.<sup>19</sup> Dalam pandangan *fiqh siyasah tasyri'iyah* peran sekretariat daerah dalam pembentukan produk hukum daerah merupakan lembaga yang perlu memerhatikan kandungan al-Qur'an dan sunnah agar diperaturan yang disahkan berlaku dilaksanakan secara baik dan memahami situasi keadaan masyarakat. Sekretariat daerah dengan dewan perwakilan rakyat mempunyai hubungan yang sangat erat dalam pembentukan produk hukum daerah dimana melibatkan dua lembaga untuk menyusun dan merancang peraturan daerah, sekretariat daerah adalah unsur yang ditugaskan oleh kepala daerah untuk membentuk produk hukum daerah bersama dewan perwakilan rakyat.

---

<sup>18</sup> Pasal 64 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>19</sup> La Samsu, "Al Sul ah Al-Tasyri'iyah, Al-Sul ah Al-Tanfi'iyah, Al-Sul ah Al-Qa a'iyah" *Jurnal Integrasi Ilmu Syariah*, XII:1, (Juni, 2017): 158.

Dalam Al-Qur'an telah menerangkan tentang menaati aturan serta dalam pembentukan peraturan.

a. Q.S An-Nahl ayat 64

وَمَا أَنْزَلْنَا عَلَيْكَ الْكِتَابَ إِلَّا لِتُبَيِّنَ لَهُمُ الَّذِي اخْتَلَفُوا فِيهِ ۖ وَهُدًى وَرَحْمَةً لِّقَوْمٍ يُؤْمِنُونَ

Artinya: *Dan kami tidak menurunkan kepadamu Al-Kitab (Al-Qur'an) ini, melainkan agar kamu dapat menjelaskan kepada mereka apa yang mereka perselisihkan itu dan menjadi petunjuk dan rahmat bagi kaum yang beriman.*<sup>20</sup>

Didalam surat tersebut bahwa turunnya Al-Qur'an untuk menjelaskan petunjuk dan bimbingan kepada umat tentang kebenaran dalam hidup untuk mencapai kebahagiaan dunia dan akhirat. Al-Qur'an dijadikan pedoman kehidupan bagi umat serta petunjuk kebenaran bagi yang mempercayainya.

b. Q.S An-Nahl ayat 102

قُلْ نَزَّلَهُ ۖ رُوحُ الْقُدُسِ مِنْ رَبِّكَ بِالْحَقِّ لِيُثَبِّتَ الَّذِينَ آمَنُوا وَهُدًى وَبُشْرَىٰ لِلْمُسْلِمِينَ

Artinya: *Katakanlah (Nabi Muhammad), "Ruhulkudus (Jibril) menurunkannya (Al-Qur'an) dari Tuhanmu dengan hak untuk meneguhkan (hati) orang-orang yang telah beriman dan menjadi petunjuk serta kabar gembira bagi orang-orang muslim (yang berserah diri kepada Allah)."*<sup>21</sup>

Dalam surat tersebut kebenaran dalam Al-Qur'an yang diturunkan oleh malaikat jibril memberikan petunjuk dan penerang dalam kesesatan dan kebodohan serta memberi kabar bahagia. Dalam hal ini Al-Qur'an juga menjadi pedoman dalam pembentukan sebuah aturan islam sesuai syariat agar mencapai sebuah kebahagiaan yang mensejahterakan umat.

c. Q.S Al-Furqan ayat 01

تَبَارَكَ الَّذِي نَزَّلَ الْفُرْقَانَ عَلَىٰ عَبْدِهِ ۚ لِيُكَفِّرَ لِلْعَالَمِينَ نَذِيرًا ۙ

<sup>20</sup> Al-Qur'an Surat Al-Nahl ayat 64, Kementerian Agama RI Ar-Rahim Al-Qur'an dan Terjemahan (Bandung: Mikraj Khazanah Ilmu,2013), 273.

<sup>21</sup> Al-Qur'an Surat An-Nahl ayat 102, Kementerian Agama RI Ar-Rahim Al-Qur'an dan Terjemahan (Bandung: Mikraj Khazanah Ilmu,2013), 278.

Artinya: *Maha suci Allah yang telah menurunkan Al Furqan (Al-Qur'an) kepada hamba-Nya, agar dia menjadi pemberi peringatan kepada seluruh alam.*<sup>22</sup>

Dalam beberapa ayat al-Qur'an yang dipaparkan bahwa peraturan dibentuk berdasarkan apa yang sudah ditetapkan dan diatur dengan baik. Dalam Islam Al-Qur'an merupakan kitab yang menjadi pegangan kehidupan umat muslim dimana para nabi dan rasul mendapatkan wahyu dari Allah untuk menyebarkan agama islam serta menaati dan menjalankan perintah Allah dan menjauhi larangan Allah. Dengan itu pembentukan peraturan daerah perlu memerhatikan dari aspek hukum Islam dimana Al-Qur'an menjadi sumber dan pedoman kehidupan umat manusia dan telah diatur pembentukannya melalui fiqh siyasah.



Gambar 1.1 Kerangka Pemikiran

## F. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Metodeologi adalah cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan untuk mampu mendeskripsikan, mendemonstrasikan, mengembangkan dan menemukan pengetahuan, teori,

<sup>22</sup> Al-Qur'an Surat Al-Furqan ayat 01, Kementerian Agama RI Ar-Rahim Al-Qur'an dan Terjemahan (Bandung: Mikraj Khazanah Ilmu, 2013), 559.

memahami, memecahkan dan mengantisipasi permasalahan dalam kehidupan manusia.<sup>23</sup>

#### 1. Jenis Penelitian

Dengan demikian penentuan jenis penelitian yang akan dilakukan adalah *field reseach* (penelitian lapangan) dengan penelitian ini untuk menjajah pengetahuan penemuan kebenaran yang akan diteliti oleh penelitian ini secara langsung. Adapun dengan metode penelitian ini menggunakan metode penelitian metode kualitatif.

#### 2. Tempat Penelitian

Sasaran utama dalam penelitian ini yaitu di kantor Sekretariat Daerah Kabupaten Cirebon jalan Sunan Kalijaga Sumber No. 7 Kecamatan Sumber Kabupaten Cirebon Jawa Barat. Pemilihan lokasi dalam penelitian ini karena letak lokasi tidak terlalu jauh oleh tempat penulis dan lembaga/instansi yang akan diteliti adalah lembaga yang berfokus pada sekretariat daerah.

#### 3. Subjek dan Objek Penelitian

Sasaran utama dalam penelitian ini adalah Sekretariat Daerah Kabupaten Cirebon. Pemilihan lokasi karena mempertimbangkan berbagai aspek. Di samping itu menjadi objek dalam penelitian ini yaitu produk hukum daerah.

#### 4. Sumber Data

Dalam penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder untuk memperoleh yang dikumpulkan langsung dari lapangan setelah melakukan penelitian.

- a. Data primer adalah data asli yang diperoleh dari orang-orang yang menjadi informan dari penelitian ini, yaitu ketua dan staff sekretariat daerah kabupaten Cirebon sehingga menjadi data akurat dalam penelitian.

---

<sup>23</sup>Muhammad Rijal Fadli, "Memahami Desain Metode Penelitian Kualitatif", *Humanika, Kajian Ilmiah Mata Kuliah Umum* 21:1 (2021): 36.

- b. Data Sekunder adalah sumber data yang mendukung dan melengkapi data primer dalam proposal skripsi ini sumber data sekunder yang dimaksud adalah buku, jurnal, dokumen, dan data lainnya yang berhubungan dengan permasalahan yang menjadi pokok bahasan dalam skripsi.

## 5. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mengumpulkan data dari lapangan, penulis menggunakan teknik pengumpulan melalui:

### a. Observasi

Observasi merupakan teknik pengumpulan data dari lapangan untuk memperoleh pengamatan yang sistematis dari objek yang diteliti. Observasi adalah kegiatan mencatat suatu gejala dengan bantuan instrument-instrumen dan merekamnya dengan tujuan ilmiah.<sup>24</sup> Pengamatan ini akan dikaji di sekretariat daerah kabupaten Cirebon dalam membentuk produk hukum daerah.

### b. Wawancara

Wawancara adalah proses untuk memperoleh keterangan dan tujuan dalam penelitian serta dalam sistem Tanya jawab dan bertatap muka antara pewawancara dengan informan terkait. Dalam metode ini penulis mempunyai peran untuk mengumpulkan data dari sistem wawancara yang dilakukan serta mencermati dan memperhatikan dalam menjawab pertanyaan dari informan terkait tentang peran sekretariat daerah dalam pembentukan produk hukum daerah di pemerintahan kabupaten Cirebon.

Wawancara yang dilakukan peneliti kepada 3 Informan yang berasal dari Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Cirebon yakni:

---

<sup>24</sup> Hasyim Hasanah, "Teknik-Teknik Observasi", *At-Taqaddum* 8:1, (21 Juli 2016): 16.

- 1) Bapak Abdul Cholik,SH selaku Subkor 1 Fasilitasi Penyusunan Produk Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Cirebon
- 2) Ibu Anggie Sharaswati, SH selaku Anggota Subkor 2 Fasilitasi Penyusunan Produk Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Cirebon
- 3) Bapak Umar Maulana,S.H.,M.H selaku Fasilitasi Perindokumentasian Produk Hukum dan Pengelolaan Informasi Hukum

c. Dokumentasi

Dokumentasi adalah suatu teknik pengumpulan data yang bertujuan untuk memperoleh data langsung dari tempat penelitian, meliputi buku-buku yang relevan, laporan kegiatan, dokumenter, serta data-data yang relevan datang ke penelitian. Dalam penelitian ini dokumen yang disebutkan penulis sebanyak, khusus dokumen wawancara berupa foto, rekaman audio maupun lisan, dokumen penelitian dan informasi tertulis.

6. Analisis Data

Analisis data adalah proses mensintesis data yang diperoleh dari bidang penelitian, kemudian mengkaji dan memeriksa keabsahan data lalu ditafsirkan untuk memahami maksud analisis. Analisis data ini dilakukan dengan tiga cara, yaitu:

a. Reduksi data

Data yang diperoleh dari lapangan dalam bentuk uraian yang banyak. Data tersebut dirangkum dan dipilih hal-hal pokok yang berkaitan dengan masalah sehingga mempunyai hasil dari pengamatan dan wawancara.

b. Deskripsi data

Menggunakan dimensi secara sistematis, deduktif dan induktif sesuai dengan pembahasan.

c. Kesimpulan

Data yang difokuskan disusun secara sistematis dari makna data yang disimpulkan.

Dapat ditarik kesimpulannya bahwa gambaran tentang hasil observasi dan wawancara yang diperoleh dapat disusun dalam bentuk paparan (deksripsi) untuk mengambil kesimpulan dari hal-hal yang bersifat khusus kepada yang umum.

## G. Sistematika Penulisan

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

### **BAB I PENDAHULUAN**

Dalam bab ini memuat tentang pendahuluan diuraikan secara garis besar beberapa permasalahan penelitian yakni latar belakang masalah, perumusan masalah yang terdiri dari identifikasi masalah, pembatasan masalah serta manfaat penelitian yang mencakup bagi penulis, akademik dan bagi peneliti selanjutnya. Penelitian terdahulu. kerangka pemikiran;metodeologi penelitian yang terdiri dari lokasi penelitian, pendekatan dan jenis penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data serta sistematika penulisan.

### **BAB II LANDASAN TEORI**

Bab ini memuat tentang sajian teori berdasarkan otonomi daerah, pembentukan produk hukum pada pemerintahan kabupaten Cirebon, Hierarki Peraturan Perundang-Undangan dan Pandangan Fiqh Siyasa Tasyri'iyah terhadap pembentukan produk hukum daerah dipemerintahan kabupaten Cirebon.

### **BAB III TINJAUAN OBJEK PENELITIAN**

Bab ini menjelaskan tentang gambaran umum mengenai sekretariat daerah kabupaten Cirebon antara lain yakni: Sejarah Kabupaten Cirebon, Profil Sekretariat Daerah Kabupaten Cirebon, Visi dan Misi Sekretariat Daerah Kabupaten Cirebon, serta Tugas dan Fungsi Sekretariat Daerah Kabupaten Cirebon.

### **BAB IV HASIL ANALISIS DAN PEMBAHASAN**

Bab ini menjelaskan hasil dari penelitian yaitu peran sekretariat daerah dalam pembentukan produk hukum daerah di pemerintahan kabupaten Cirebon perspektif *fiqh siyasah tasyri'iyah* dengan metode yang sudah penelitian yang sudah diterapkan oleh penulis.

### **BAB V PENUTUP**

Bab ini memuat tentang kesimpulan yang menjadi uraian jawaban atas pertanyaan-pertanyaan penelitian dan saran-saran yang merupakan rekomendasi penulis dari hasil pembahasan

