

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Proses penyelenggaraan kekuasaan negara oleh lembaga-lembaga negara diatur menurut konstitusi negara. Saat ini, konstitusi yang berlaku di Indonesia adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang telah diamandemen. Berdasarkan konstitusi ini, dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia, proses penyelenggaraan kekuasaan negara berlangsung di tingkat nasional, daerah, dan desa.

Dalam tradisi negara demokrasi, telah dikenal tiga pilar pemegang mandat kekuasaan negara, yaitu kekuasaan pemerintahan (eksekutif), kekuasaan perundangan (legislatif), dan kekuasaan kehakiman (yudikatif). Meski dalam implementasinya di berbagai negara dapat ditemukan berbagai variasi dan bentuknya, ada yang menggunakan pola pemisahan kekuasaan (*separation of power*), ada yang menggunakan pembagian kekuasaan (*deviation of power*), selain itu ada yang menggunakan pola *convergence* (campuran).¹

Negara Indonesia berbentuk kesatuan. Dengan bentuk negara kesatuan, pemerintahan yang berdaulat ke dalam dan ke luar hanya satu, yaitu pemerintah pusat yang berkedudukan di ibu kota Jakarta. Untuk menjalankan pemerintahan di daerah, pemerintah pusat melimpahkan wewenang kepada aparatnya di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi, menyerahkan wewenang kepada daerah untuk

¹ Sirajudin dkk, *Komisi Pengawas Penegak Hukum: Mampukah Membawa Perubahan*, cetakan pertama, MCW dan Yappika, Malang, 2007, hlm. 1.

mengurus rumah tangga daerahnya berdasarkan asas desentralisasi atau otonomi daerah dan membantu pelaksanaan urusan pusat berdasarkan asas pembantuan.²

Tujuan dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Tentunya melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keberadaan pemerintah daerah merupakan amanat yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945:

- (1) *Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dalam undang-undang.*
- (2) *Pemerintah daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*
- (3) *Pemerintah daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.*
- (4) *Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*
- (5) *Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.*
- (6) *Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.*
- (7) *Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.*³

9. ² Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Bandung: Pustaka Setia, 2015, hlm.

³ Lihat Pasal 18 UUD 1945.

Hal lain yang dapat disimpulkan dari rumusan pasal 18 UUD 1945, adalah bahwa negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan dengan sistem desentralistik. Penentuan pilihan sebagai negara kesatuan dengan sistem desentralistik inilah yang membawa konsekuensi adanya urusan-urusan pemerintahan yang harus didelegasikan kepada pemerintah yang lebih kecil. Atau dengan perkataan lain pilihan tersebut menjadi titik pangkal keharusan adanya pengaturan yang jelas mengenai hubungan antara pemerintah pusat dan daerah.

Pembagian urusan, tugas dan fungsi serta tanggung jawab antara pusat dan daerah menunjukkan bahwa tidak mungkin semua urusan pemerintahan diselenggarakan oleh pusat saja. Pengakuan tersebut memberikan peluang kepada daerah untuk berusaha mengatur dan mengurus serta menyelenggarakan pemerintahan sendiri. Dengan demikian pengaturan mengenai hubungan pusat dan daerah, merupakan permasalahan yang memerlukan pengaturan yang baik, komprehensif dan responsif terhadap tuntutan kemandirian dan perkembangan daerah.⁴

Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa:

“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 Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”⁵

⁴ Sunarso, *Perbandingan Sistem Pemerintahan*, Yogyakarta: Ombak, 2013, hlm. 56.

⁵ Lihat Pasal 1 butir 3 Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, berarti sampai saat ini telah ada delapan undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah. Kedelapan undang-undang tersebut adalah:

1. Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional daerah;
2. Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah;
3. Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Undang-Undang No. 18 Tahun 1966 tentang Pemerintahan Daerah;
5. Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah;
6. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
7. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
8. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Oleh karena itu, di tingkat pemerintah daerah kabupaten terdapat tiga subjek hukum yang masing-masing dapat disebut sebagai lembaga negara yang tersendiri, yaitu (i) pemerintah daerah kabupaten, (ii) bupati, selaku kepala pemerintah daerah kabupaten, dan (iii) DPRD Kabupaten. Ketiganya dapat disebut sebagai lembaga daerah atau lembaga negara di daerah.⁶ Sehingga, bupati (kepala pemerintah daerah kabupaten) berkedudukan sebagai eksekutif daerah dan DPRD berkedudukan sebagai legislatif daerah. Dalam hal ini, kedudukan DPRD adalah sejajar dan sebagai mitra pemerintah daerah.⁷

Sebagai salah satu penyelenggara pemerintahan daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut dengan DPRD memiliki fungsi yang

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm. 259.

⁷ Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2004, hlm.33.

disebutkan dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Pemusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Bagian Kedua Fungsi Pasal 365 ayat (1).

(1) DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi:

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

Ketiga fungsi DPRD di atas diperkuat dan diperjelas dengan lahirnya UU. No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdapat dalam Paragraf 2 pasal 149 ayat (1). Selanjutnya diperjelas dengan lahirnya Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Majalengka No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Majalengka Paragraf 4 Pasal 8 ayat (1). Dari ketiga fungsi DPRD di atas, salah satu fungsi yang dimiliki DPRD adalah fungsi legislasi. Oleh karena itu, DPRD memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan perundangan-undangan yang menjadi produk hukum daerah dalam hal ini yakni Peraturan Daerah (Perda). Oleh karena itu, setiap anggota DPRD memiliki hak untuk mengajukan rancangan peraturan daerah. Pemberian kewenangan pembentukan peraturan daerah salah satu hak otonom yang diberikan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah.

Peraturan Daerah merupakan naskah dinas yang berbentuk perundang-undangan yang mengatur urusan urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan, mewujudkan kebijaksanaan baru, menetapkan suatu badan / organisasi dalam lingkungan Pemerintahan Provinsi, Kabupaten/Kota yang ditetapkan oleh Kepala

Daerah dan mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah bertanggung jawab di bidang Peraturan Perundang-Undangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan untuk kepentingan masyarakat daerahnya. Sehingga, kewenangan pembentukan peraturan daerah merupakan wujud nyata pelaksanaan otonomi dan merupakan sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Oleh karena itu, pada prinsipnya Peraturan Daerah merupakan instrumen hukum yang secara yuridis formal diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah.

Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka mekanisme pembuatan peraturan daerah Kabupaten/Kota dimulai dari tahap perencanaan, tahap penyusunan, tahap pembahasan, tahap pengesahan, tahap pengundangan. Perencanaan penyusunan peraturan daerah kabupaten/kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten yang sekarang disebut dengan Propemperda. Keberadaan prolegda/propemperda merupakan bagian yang dipersyaratkan dalam pembentukan peraturan daerah, sehingga pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah dapat dilaksanakan secara berencana. Dalam prolegda atau propemperda ditetapkan skala prioritas raperda yang akan dibahas. Tahapan penyusunan peraturan daerah dimulai dari adanya rancangan peraturan daerah kabupaten/kota dapat berasal dari DPRD Kabupaten/Kota (legislatif) atau Bupati (eksekutif). Instrument dari tahapan penyusunan ini adalah adanya naskah akademik dan draft Raperda. Tahap selanjutnya adalah pembahasan, yakni

Raperda Kabupaten/Kota dibahas oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama Bupati. Raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD kabupaten/kota bersama bupati disampaikan oleh pimpinan DPRD kabupaten/kota kepada Bupati untuk ditetapkan menjadi Perda. Supaya, semua orang mengetahui perda kabupaten/kota yang telah ditetapkan Bupati, maka tahap selanjutnya yaitu pengundangan perda kabupaten/kota dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah dan tambahan lembaran daerah.

Di bawah ini terdapat Raperda yang ada di DPRD Kabupaten Majalengka dari tahun 2014 sampai tahun 2017:

Tabel 1.1 Raperda Kabupaten Majalengka

No	Nama Raperda	Tahun	Prakarsa
1	RAPBD Perubahan	2014	Pemerintah Daerah
2	Pemerintahan Desa	2014	Pemerintah Daerah
3	Retribusi Pelayanan Kesehatan Di Kabupaten Majalengka	2014	Pemerintah Daerah
4	Perubahan atas Perda Kabupaten Majalengka No. 9 Tahun 2010 Tentang Pajak Daerah Kabupaten Majalengka	2014	Pemerintah Daerah
5	Perubahan Nama Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Sukahaji Menjadi Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat	2014	Pemerintah Daerah

	Majalengka		
6	Dana Cadangan	2014	Pemerintah Daerah
7	RAPBD Tahun 2015	2014	Pemerintah Daerah
8	Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Kabupaten Majalengka Tahun 2014	2015	Pemerintah Daerah
9	RAPBD Perubahan tahun 2015	2015	Pemerintah Daerah
10	RAPBD Tahun 2016	2015	Pemerintah Daerah
11	Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana	2015	Pemerintah Daerah
12	Perubahan atas Perda Kabupaten Majalengka No. 8 Tahun 2009 Tentang Administrasi Kependudukan Kabupaten Majalengka	2015	Pemerintah Daerah
13	Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Majalengka Tahun 2018	2015	Pemerintah Daerah
14	Penyelenggaraan dan Retribusi dan Perpanjangan Izin Memperkejakan Tenaga Kerja Asing di Kabupaten Majalengka	2015	Pemerintah Daerah

15	Perubahan atas Perda No 10 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Menara Telekomunikasi, Retribusi Izin Mendirikan Bangunan Menara Telekomunikasi dan Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi di Kabupaten Majalengka	2015	Pemerintah Daerah
16	Perubahan atas Perda No 10 Tahun 2010 Tentang Retribusi Parkir Di Tepi Jalan Umum Dan Retribusi Tempat Khusus Parkir Di Kabupaten Majalengka	2015	Pemerintah Daerah
17	Perubahan atas Perda No 11 Tahun 2010 Tentang Pengujian Kendaraan Bermotor di Kabupaten Majalengka	2015	Pemerintah Daerah
18	Perubahan atas Perda No 12 Tahun 2010 Tentang Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus di Kabupaten Majalengka	2015	Pemerintah Daerah
19	Perubahan atas Perda No 13	2015	Pemerintah Daerah

	Tahun 2010 Tentang Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan di Kabupaten Majalengka		
20	Perubahan Atas Perda No 14 Tahun 2010 Tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah Kabupaten Majalengka	2015	Pemerintah Daerah
21	Perubahan atas Perda No 3 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Izin Mendirikan Bangunan dan Retribusi Izin Mendirikan di Kabupaten Majalengka	2015	Pemerintah Daerah
22	Perubahan atas Perda No 4 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Izin Gangguan dan Retribusi Izin Gangguan di Kabupaten Majalengka	2015	Pemerintah Daerah
23	Perubahan atas Perda No 5 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Izin Angkutan Orang dalam Trayek dan	2015	Pemerintah Daerah

	Retribusi Izin Trayek di Kabupaten Majalengka		
24	Perubahan atas Perda No 5 Tahun 2011 Tentang Retribusi Pelayanan Pasar di Kabupaten Majalengka	2015	Pemerintah Daerah
25	Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Kabupaten Majalengka Tahun 2015	2016	Pemerintah Daerah
27	Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Majalengka	2016	Pemerintah Daerah
28	Perubahan APBD Kabupaten Majalengka Tahun 2016	2016	Pemerintah Daerah
29	RAPBD Kabupaten Majalengka tahun 2017	2016	Pemerintah Daerah
30	Perubahan atas Perda Kabupaten Majalengka No. 2 Tahun 2012 Tentang Pajak Bumi Dan Bangunan Perdesaan Dan Perkotaan	2016	Pemerintah Daerah
31	Perubahan Ketiga atas Perda Kabupaten Majalengka No. 5	2016	Pemerintah Daerah

	Tahun 1977 Tentang Pendirian PD. Apotek Silih di Kabupaten Majalengka		
32	Bangunan Gedung	2016	Pemerintah Daerah
33	Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Majalengka kepada PDAM Majalengka	2016	Pemerintah Daerah
34	Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Majalengka Pada PD. Sindangkasih Multi Usaha Kabupaten Majalengka	2016	Pemerintah Daerah
35	Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Kabupaten Majalengka tahun 2016	2017	Pemerintah Daerah
36	Hak Keuangan dan Administrasi Pimpinan dan Anggota DPRD	2017	DPRD
37	Perubahan APBD Tahun 2017	2017	Pemerintah Daerah
38	APBD Tahun 2018	2017	Pemerintah Daerah

Sumber: Hasil Wawancara

Di bawah ini terdapat perbandingan raperda yang merupakan inisiatif pemerintah daerah dan DPRD:

Tabel 1.2 Perbandingan Raperda Inisiatif Pemerintah dan DPRD

NO	TAHUN	RAPERDA		JUMLAH
		Inisiatif Pemerintah	Inisiatif DPRD	
1	2014	7	-	7
2	2015	17	-	18
3	2016	110	-	10
4	2017	4	1	3

Sumber: Hasil Wawancara

Berdasarkan Raperda di atas, fungsi legislasi DPRD Kabupaten Majalengka berjalan kurang maksimal. Indikasi tidak maksimalnya fungsi DPRD dapat dilihat dari segi kuantitas dan kualitas produk hukum yang dihasilkan pemerintahan daerah. Perda yang dihasilkan lebih banyak perda perubahan. Selain itu, kurangnya inisiatif DPRD dalam mengajukan rancangan Peraturan Daerah. Fakta lain yang terjadi adalah dalam proses pembuatan perda di tahap perencanaan DPRD Kabupaten Majalengka tidak terdapatnya prolegda sehingga menghambat pelaksanaan fungsi legislasi di DPRD Kabupaten Majalengka. Keberadaan prolegda atau sekarang disebut propemperda sangatlah penting. Karena dengan adanya prolegda, maka produk peraturan perundang-undangan di daerah dapat terjaga dengan tetap berada dalam kesatuan hukum nasional.⁸ Keberadaan prolegda/propemperda sangatlah menunjang fungsi legislasi DPRD, karena dengan keberadaannya kegiatan legislasi menjadi terencana. Hal tersebut

⁸ <https://www.kompasiana.com/adesuerani/prolegda-dan-permasalahannya.html>. (diakses pada hari Selasa, tanggal 9 Januari 2018 pukul 10.00 WIB)

dapat dilihat di DPRD Kabupaten Majalengka. Akibat yang ditimbulkan karena ketidakadaan prolegda, maka perda yang ditetapkan dalam beberapa tahun ini merupakan perda rutin, seperti Perda APBD murni, Perda APBD perubahan dan perda APBD pertanggungjawaban. Raperda-raperda di atas lebih banyak raperda yang berasal dari prakarsa pemerintah daerah (eksekutif). Keadaan ini, memberikan dampak bahwa keberadaan DPRD sangatlah tidak ada kegunaannya. Karena, setiap Raperda yang diajukan oleh DPRD selalu menerima penolakan dari pihak eksekutif. Sudah jelas bahwa Undang-Undang mengamanatkan bahwa kegiatan legislasi berada di badan legislative.

Setelah Raperda dibahas, maka Raperda tersebut ditetapkan menjadi perda. Sehingga, pada tahun 2014 raperda yang ditetapkan menjadi perda berjumlah 7 perda, tahun 2015 10 perda, tahun 2016 7 perda, dan di tahun 2017 4 perda. Sehingga, DPRD kabupaten Majalengka memiliki utang penetapan sebanyak 4 RAPERDA. Oleh karena itu, DPRD Kabupaten Majalengka kurang maksimal dalam menjalankan fungsi legislasi. Keadaan tersebut dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1.3 Raperda yang ditetapkan menjadi Perda

No	Tahun	Raperda yang masuk	Perda yang ditetapkan
1	2014	7	7
2	2015	17	10
3	2016	9	7
4	2017	4	4

Sumber: Hasil Wawancara

Berdasarkan data dari Kementerian Dalam Negeri, sebanyak 3143 Peraturan Daerah yang dibatalkan pada tahun 2016. Hal tersebut juga terjadi di Kabupaten Majalengka. Di bawah ini terdapat 6 Peraturan Daerah yang dibatalkan oleh pemerintah pusat, yaitu:

1. Perda No. 2 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Kabupaten Majalengka;
2. Perda No. 5 Tahun 2010 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah;
3. Perda No. 1 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah;
4. Perda No. 3 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Izin Mendirikan Bangunan dan Retribusi Izin Mendirikan Bangunan;
5. Perda No. 4 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Izin Gangguan dan Retribusi Izin Mendirikan Bangunan di Kabupaten Majalengka;
6. Perda No. 10 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Telekomunikasi Retribusi Izin Mendirikan Bangunan Menara Telekomunikasi dan Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi.

Berbeda dengan daerah lain, fungsi legislasi dapat dilaksanakan secara maksimal dengan lahirnya beberapa produk hukum, yang dapat dilihat dalam tabel dibawah ini:

Tabel 1.4 perbandingan Perda di beberapa Kabupaten/Kota

No	Kabupaten / Kota	2014	2015	2016	2017
1	Kuningan	51 PERDA	81 PERDA	76 PERDA	10 PERDA
2	Bandung	12 PERDA	15 PERDA	12 PERDA	9 PERDA

3	Ciamis	18 PERDA	14 PERDA	18 PERDA	2 PERDA
4	Purwakarta	5 PERDA	11 PERDA	10 PERDA	39 PERDA

Sumber: Website DPRD masing-masing Kabupaten

Oleh karena itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai **“Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Majalengka Dikaitkan Dengan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 (Tinjauan Siyasah Dusturiyah)”**.

B. Rumusan Masalah

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

1. Bagaimana proses dan mekanisme pembuatan Peraturan Daerah di DPRD Kabupaten Majalengka?
2. Bagaimana hubungan DPRD dan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan legislasi di Kabupaten Majalengka?
3. Bagaimana tinjauan siyasah dusturiyah terhadap pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Majalengka dikaitkan dengan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014?

C. Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui proses dan mekanisme pembuatan Peraturan Daerah di DPRD Kabupaten Majalengka.

2. Untuk mengetahui hubungan antara DPRD dan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan legislasi di Kabupaten Majalengka.
3. Untuk mengetahui tinjauan siyasah dusturiyah terhadap pelaksanaan fungsi legislasi dikaitkan dengan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian merupakan penajaman spesifikasi sumbangan penelitian terhadap nilai manfaat praktis, juga sumbanagan ilmiahnya bagi oerkembangan ilmu.⁹ Penelitian dalam penulisan ini memiliki kegunaan dalam beberapa hal, yaitu:

1. Kegunaan Teoritis

Dalam penelitian ini diharapkan agar hasil penelitian nantinya dapat memberikan maupun menambah pengetahuan terutama dalam hukum tata negara di Indonesia, berkaitan dengan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Majalengka.

2. Kegunaan Praktis

Bagi praktisi hukum, dan pelaksana lembaga pemerintah atau lembaga Yudikatif, Legislatif, dan Eksekutif yang ada di Indonesia, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan atau menambah pengetahuan terkait dalam hal legislasi daerah.

⁹ Elvinaro Ardianto, *metodologi penelitian untuk public relations*, Bandung: Simbiosis Rekatama Media, 2010, hlm. 18.

E. Kerangka Pemikiran

Sebagai suatu negara kesatuan, Indonesia menyelenggarakan sistem otonomi daerah yang bertujuan untuk mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat. Otonomy atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Dengan demikian, otonomi adalah pemerintahan yang mampu menyelenggarakan pemerintah yang dituangkan dalam peraturan sendiri sesuai dengan aspirasi masyarakatnya.¹⁰ Sehingga, dalam penyelenggaraan pemerintah daerah terdapat tiga asas yaitu:

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

¹⁰ Utang Rosidin, *Op.cit*, hlm. 75

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

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

- a. Eka Praja adalah apabila kekuasaan dipegang oleh satu badan. Bentuk ini sudah tentu dikatator (authokrasi) karena tidak ada balance (tandingan) dalam era pemerintahannya. Jadi yang ada hanya pihak eksekutif saja, dan bisa muncul pada suatu kerajaan absolut atau pemerintah fasisme.
- b. Dwi Praja adalah apabila kekuasaan dipegang oleh dua badan. Bentuk ini oleh Frank J. Goodnow dikategorikan sebagai lembaga administratif (unsur penyelenggara pemerintahan) dan lembaga politik (unsur pengatur undang-undang).
- c. Tri Praja adalah apabila kekuasaan dipegang oleh tiga badan. Bentuk ini banyak diusulkan oleh para pakar yang menginginkan demokrasi murni, yaitu dengan pemisahan atas lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Tokohnya Montesquie dan Jhon Locke serta yang agak identik Gabriel Almond.
- d. Catur Praja adalah apabila kekuasaan dipegang oleh empat badan. Bentuk ini baik apabila benar-benar dijalankan dengan konsekuen, bila

tidak akan tampak kemubaziran. Van Vollenhoven pernah mengategorikan bentuk ini menjadi *regelling*, *bestuur*, *politie*, dan *reschtpraack*.

- e. Panca Praja adalah apabila kekuasaan dipegang oleh lima badan. Bentuk ini sekarang dianut oleh Indonesia karena walaupun dalam hitungan tampak enam badan yaitu konsultatif, eksekutif, legislatif, yudikatif, inspektif, konsultatif dan eksekutif, namun dalam kenyataannya konsultatif (MPR) anggota-anggotanya terdiri dari anggota legislatif, bahkan ketuanya pada masa orde baru dipegang oleh satu orang.

Pemisahan tersebut secara lengkap adalah sebagai berikut:

Menurut Gabriela Almond:

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

Menurut Montesquie (1689-1755):

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

Menurut Jhon Locke:

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

Menurut Lemaire:

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

Menurut UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945:

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

Menurut Van Vollen Hollen:

- a. *Regelling*, kekuasaan membuat undang-undang;
- b. *Bestuur*, kekuasaan pemerintahan;
- c. *Politie*, kekuasaan kepolisian;
- d. *Rechpraak*, kekuasaan mengadili.¹¹

Sebagai negara demokrasi, Indonesia menganut konsep Trias Politika Montesquie yang berhubungan dengan pembagian kekuasaan. Pembagian kekuasaan secara horizontal adalah pembagian kekuasaan menurut fungsinya dan

¹¹ Inu Kencana Syafie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2017, hlm. 111-114.

ada hubungannya dengan doktrin Trias Politika. Trias Politika adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri atas tiga macam kekuasaan, yaitu:

- a) Kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rulemaking function*).
- b) Kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule application function*).
- c) Kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule adjudication function*).

Trias Politika adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan (*function*) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian diharapkan hak-hak asasi warga negara lebih terjamin.¹²

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

¹² Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm. 281-282.

Fiqh Siyasah Dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks, secara umum meliputi hal-hal sebagai berikut:¹³

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

Imam Abu 'Ala Al-Maududi, salah satu tokoh muslim juga memberikan pandangannya terkait kekuasaan negara yang dilakukan oleh tiga lembaga atau badan: legislatif, eksekutif, yudikatif. Kepala negara memiliki kedudukan sebagai kepala badan eksekutif atau pemerintah merupakan pimpinan tertinggi negara yang bertanggung jawab kepada Allah dan kepada rakyat. Dalam melaksanakan tugasnya, dia harus selalu berkonsultasi dengan Majelis Syura yang mendapatkan kepercayaan dari umat islam atau lembaga legislative, yang anggotanya dipilih melalui pemilihan. Keanggotaan Majelis Syura terdiri dari warga negara yang beragama Islam, dewasa dan laki-laki, yang terhitung shaleh serta cukup terlatih untuk dapat menafsirkan dan menerapkan syariah dan menyusun undang-undang yang tidak bertentangan dengan Al-Qur'an dan Sunnah Nabi. Jadi wanita islam tidak boleh duduk dalam majelis syura. Sedangkan tugas majelis syura adalah: a) merumuskan dalam peraturan perundang-undangan petunjuk-petunjuk yang

¹³ H. A. Dzajuli. *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*. Jakarta: kencana. 2003, hlm. 47.

secara jelas telah didapatkan dalam Al-Qur'an dan Hadits serta peraturan pelaksanaannya; b) jika terdapat perbedaan penafsiran terhadap ayat Al-Qur'an atau Hadits, maka memutuskan penafsiran mana yang ditetapkan; c) jika tidak terdapat petunjuk yang jelas, menentukan hukum dengan memperhatikan semangat atau petunjuk umum dari Al-Qur'an dan Hadits; d) dalam hal sama sekali tidak terdapat petunjuk-petunjuk dasar, dapat saja menyusun dan mengesahkan undang-undang, asalkan tidak bertentangan dengan huruf maupun jiwa syari'ah. Sedangkan badan yudikatif atau lembaga peradilan itu sepenuhnya berada di luar lembaga eksekutif, yang berarti mandiri, oleh karena hakim tugasnya adalah melaksanakan hukum-hukum Allah atas hamba-hambanya, bukan mewakili atau atas nama kepala negara, tetapi mewakili dan atas nama Allah.¹⁴

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

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

Prinsip-prinsip yang diletakkan dalam perumusan undang-undang dasar adalah jaminan atas hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum, tanpa membeda-bedakan stratifikasi

¹⁴ Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, Jakarta: UII Press, 2008, hlm. 167-169.

sosial, kekayaan, pendidikan dan agama. Sehingga tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan untuk merealisasikan kemaslahatan manusia.

Dalam hukum islam, Abdul Qadir Audah menyebut lima macam kelembagaan, yaitu:

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

Lembaga yang pertama dipimpin oleh imam, lembaga kedua dipegang oleh ulil amri, lembaga ketiga dipegang oleh para hakim, lembaga keempat dipegang oleh imam, dan lembaga kelima dipegang oleh ahlu syuro, ulama, dan fuqaha.¹⁵

Al-Qur'an dan As-Sunnah tidak menyebutkan dengan jelas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau dalam hukum islam dikenal dengan istilah *majelis syura*. Titik sentral teori kelegistatifan Islam adalah *syura*. Sebelum direduksi menjadi suatu institusi politik, *syura* merupakan landasan praktik politik Islam. Oleh para Pemikir Islam, *syura* dijadikan antitesis terhadap demokrasi modern yang tidak mengenal batas. *Syura*, sebagai ideologi, merupakan suatu dasar pijakan bahwa kekuasaan politik adalah kesatuan antara kehendak Tuhan dan rakyat. Walaupun cukup beragam dalam memberi pengertian *syura*, para pemikir muslim tetap punya kesamaan visi bahwa *syura* adalah suatu mekanisme

¹⁵ H. A. Dzajuli. *Op.cit.* hlm. 77.

politis yang melibatkan rakyat, baik secara langsung maupun tidak yang cara kerjanya adalah musyawarah. Ada beberapa definisi *syura* yang diberikan oleh beberapa pemikir Muslim, di antaranya:

1. *Syura* adalah meminta kepada para ahli untuk mengambil kebijakan yang dekat kepada kebenaran.
2. *Syura* adalah meminta pendapat kepada umat atau yang mewakilinya dalam masalah-masalah yang berhubungan dengan kepentingan publik.
3. *Syura* adalah wahana peran serta masyarakat dalam rangka tukar pendapat dan membuat kebijakan publik.¹⁶

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

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

Artinya: "Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya."¹⁷

¹⁶ Ija Suntana, *Model Kekuasaan Legislatif dalam sistem ketatanegaraan Islam*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2017, hlm. 10.

¹⁷ Soenaryo, Dkk. Yayasan Penyelenggara Penterjemah Al-Qur'an (Proyek Pengadaan Kitab Suci Al-Qur'an Departemen Agama) *Al-Quran dan Terjemahannya*, Jakarta : PT. Bumi Restu, 1978.

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

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ

Artinya : “Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarat antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka”.¹⁸

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

الْوَلَايَةُ أَقْوَىٰ مِنَ الْوَلَايَةِ الْعَامَّةِ¹⁹

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

F. Langkah-Langkah Penelitian

1. Jenis dan Metode Penelitian

Untuk menjawab permasalahan yang diteliti tersebut, teknik yang digunakan dalam penyusunan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Majalengka dikaitkan dengan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 (Tinjauan Siyasah Dusturiyah) yaitu:

a. Jenis Penelitian

¹⁸ Ibid.

¹⁹ A. Djajuli, *Kaidah-Kaidah Fiqih: Kaidah-Kaidah Hukum Islam Dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah Yang Praktis*, Jakarta: Prenada Media Group, hlm. 149.

jenis penelitian ini adalah penelitian lapangan (field research) yaitu peneliti dapat langsung menemui kantor DPRD Kabupaten Majalengka yaitu bagian Perundang-Undangan untuk melakukan penelitian melalui wawancara dan observasi kepada pihak yang bersangkutan.

b. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan norma-norma hukum yang ada dalam masyarakat.²⁰ Penelitian ini dilakukan dengan menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum, serta nash-nash baik Al-Qur'an, Al-Hadits, Ijma' Ulama, Fatwa serta kaidah-kaidah fiqih yang berkaitan dengan penelitian ini. Selain itu penelitian ini dilakukan juga dengan melihat sinkronasi suatu aturan dengan aturan lainnya secara hierarki.

2. Sumber Data

Arikunto²¹ menyatakan sumber data adalah subjek dari mana suatu data dapat diperoleh. Moleong²² berpendapat pencatatan sumber data melalui wawancara atau pengamatan merupakan hasil gabungan dari kegiatan melihat, mendengar, dan bertanya. Pada penelitian kualitatif, kegiatan-kegiatan ini dilakukan secara sadar, terarah dan senantiasa bertujuan memperoleh suatu informasi yang diperlukan. Berbagai sumber data yang akan dimanfaatkan dalam penelitian ini sebagai berikut

²⁰ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, hlm. 105.

²¹ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian : Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta: Rineka Cipta, 1998, hlm. 144.

²² Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Rosdakarya, 2001, hlm. 112.

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya. Sumber data primer yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

- a) Informasi dari anggota DPRD Kabupaten Majalengka;
- b) Informasi dari Petugas bagian Perundang-Undangan DPRD Kabupaten Majalengka.

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan. Dalam hal ini diperoleh dari beberapa literatur, hasil-hasil penelitian, peraturan perundang-undangan serta buku-buku ilmiah.

- a) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang berhubungan dengan penelitian ini seperti : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 (MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah Daerah, Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Peraturan Dewan Perwakilan rakyat Daerah No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Majalengka.
- b) Bahan Hukum Sekunder, adalah semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen tidak resmi.²³ Publikasi tersebut antara

²³ *Ibid.*, hlm. 54.

lain buku-buku teks yang membicarakan suatu dan/atau beberapa permasalahan hukum, termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum; kamus-kamus hukum; jurnal-jurnal hukum; buku literature; majalah; surat kabar; tabloid serta bahan-bahan lain yang berhubungan dengan penelitian. Publikasi tersebut merupakan petunjuk atau penjelasan mengenai sumber hukum primer atau sumber hukum sekunder sendiri.

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Teknik Observasi

Observasi adalah pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap unsur-unsur yang tampak dalam suatu gejala atau gejala-gejala pada obyek penelitian²⁴. Adanya kegiatan observasi, peneliti dapat mengetahui pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Majalengka.

b. Teknik Wawancara

Wawancara digunakan sebagai teknik pengumpulan data apabila peneliti akan melaksanakan studi pendahuluan untuk menemukan permasalahan yang harus diteliti, dan juga peneliti ingin mengetahui hal-hal dari responden yang lebih mendalam dan jumlah respondennya sedikit/kecil²⁵. Wawancara yang digunakan dalam penelitian ini dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan terstruktur karena peneliti menggunakan pedoman wawancara yang disusun secara sistematis dan lengkap untuk mengumpulkan data yang dicari.

²⁴ Hadari Nawawi dan M. Martini Hadari, *Instrumen Penelitian Bidang Sosial*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1992, hlm. 74.

²⁵ Sugiyono, *Metodologi Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*, Bandung: Alfabeta, 2011, hlm. 194.

c. Teknik Dokumentasi

Metode dokumentasi adalah informasi yang berasal dari catatan penting baik dari lembaga atau organisasi maupun dari perorangan. Dokumentasi penelitian ini merupakan pengambilan gambar oleh peneliti untuk memperkuat hasil penelitian.²⁶

4. Analisis Data

Analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data kedalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan tempat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data. Adapun langkah-langkah analisis data menurut Miles dan Huberman adalah:

- a) Pengumpulan data, yaitu mengumpulkan data di lokasi penelitian dengan melakukan observasi, wawancara, dan dokumentasi dengan menentukan strategi pengumpulan data yang dipandang tepat dan untuk menentukan fokus serta pendalaman data pada proses pengumpulan data berikutnya.
- b) Reduksi data, yaitu sebagai proses seleksi, pemfokusan, pengabstrakan, transformasi data kasar yang ada di lapangan langsung, dan diteruskan pada waktu pengumpulan data, dengan demikian reduksi data dimulai sejak peneliti memfokuskan wilayah penelitian.
- c) Penyajian data, yaitu rangkaian organisasi informasi yang memungkinkan penelitian dilakukan. Penyajian data diperoleh berbagai jenis, jaringan kerja, keterkaitan kegiatan atau tabel.

²⁶ Hamidi, *Metode Penelitian Kualitatif : Aplikasi Praktis Pembuatan Proposal Dan Laporan Penelitian*, Malang: UMM Press, 2004, hlm. 72.

- d) Penarikan kesimpulan, yaitu dalam pengumpulan data, peneliti harus mengerti dan tanggap terhadap sesuatu yang diteliti langsung di lapangan dengan menyusun pola-pola pengarah dan sebab akibat.

G. Telaah Pustaka

Untuk mengetahui sejauh mana penelitian tentang Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Majalengka Dikaitkan Dengan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 (Tinjauan Siyasa Dusturiyah), peneliti telah melakukan telaah terkait sejumlah penelitian yang mempunyai tema hampir sama. Namun demikian kajian tentang fungsi legislasi DPRD telah banyak dilakukan, diantaranya yaitu:

Skripsi Teni Dwi Ariyanti “Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Ngawi” menyimpulkan bahwa tata cara pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi periode 2004-2009 sudah sesuai dengan aturan yang berlaku, akan tetapi dari peraturan daerah dan rancangan peraturan daerah yang sudah dibahas hanya ada 1 (satu) peraturan daerah yang merupakan hasil inisiatif dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ngawi Periode 2004-2009 yaitu Peraturan Daerah tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa Kelurahan. sehingga DPRD bertindak dalam hal pembahasan dan pengesahan, bukan pengguna hak inisiatif dengan hambatan Penyusunan Prolegda untuk jangka panjang akan sulit dilakukan, karena sangat tergantung dari Peraturan Perundang-Undangan yang akan dibuat di tingkat pusat; Kurang optimal melibatkan masyarakat/*stake holder* dalam proses penyusunan dan pembentukan; Penyusun/perancang Peraturan Daerah cenderung

berorientasi pada kepentingan dan kebutuhan Pemerintah daerah; Mekanisme pelaksanaan koordinasi, harmonisasi dan kerjasama antar instansi pemerintah dalam tahapan proses dan prosedur penyusunan, tidak dilandasi prinsip kesetaraan dan kebersamaan, sehingga tidak jarang terjadi pemaksaan kehendak dalam pengambilan keputusan; Kurang memperhitungkan aspek-aspek yang berkaitan dengan jumlah dan kemampuan Sumber Daya Manusia pelaksana, biaya operasional, sarana dan prasarana penunjangnya, serta koordinasi antar instansi dalam pelaksanaan di lapangan.²⁷

Skripsi Royhatun Thoyyibah “Peran Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Cirebon Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Tahun 2010-2013” menyimpulkan bahwa faktor penghambat dalam pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Cirebon tahun 2010-2013 adalah kurang keahlian dalam penyusunan Peraturan Daerah yang dikarenakan latar belakang yang berbeda-beda para anggota DPRD, sehingga memberikan dampak pada kurangnya produk Peraturan Daerah Inisiatif DPRD.²⁸

Skripsi Muhammad Kahfi “Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bekasi Dalam Pelaksanaan Fungsi DPRD Legislasi Periode Tahun 2014-2015 Dihubungkan Dengan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD” menyimpulkan bahwa peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bekasi masih kurang yang disebabkan karena kurangnya

²⁷ Teni Dwi Ariyanti, “Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Ngawi”, *Skripsi*, Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, 2010.

²⁸ Royhatun Thoyyibah, “Peran Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Cirebon Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Tahun 2010-2013”, *Skripsi*, Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2015.

inisiatif DPRD dalam mengajukan rancangan Peraturan Daerah karena *personal background* yang berbeda-beda.²⁹

Disertasi Anis Ibrahim “Legislasi dalam Perspektif Demokrasi : Analisis Interaksi Politik dan Hukum dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Di Jawa Timur” menyimpulkan bahwa interaksi politik dalam proses pembentukan Perda ini secara intensif terjadi pada tahap pembahasan Raperda, khususnya terjadi pada saat rapat kerja antara Pansus DPRD dengan tim SKPD/tim eksekutif. Gagasan dasar interaksi politik dalam legislasi Perda menurut perspektif demokrasi elitis-populis adalah menempatkan elite politik dan *populus* dalam posisi yang sama pentingnya. Oleh karenanya, interaksi politik demokratis dalam pembentukan Perda ini niscaya bersifat *top-down* dan sekaligus *bottomup* secara timbal balik dan berkelanjutan untuk mencapai titik temu berbagai kepentingan dan aspirasi sehingga dapat dihasilkan produk Perda yang secara maksimal memuaskan sebanyak mungkin pihak yang akan terkena dampak implementasi Perda.³⁰

Dari skripsi dan disertasi yang telah dipaparkan di atas, maka terdapat perbedaan subjek dan objek yang akan diteliti, yaitudalam penelitian ini lebih kepada mekanisme proses legislasi inisiatif DPRD sendiri dan hubungan DPRD dan Pemda dalam mengajukan rancangan Peraturan Daerah kabupaten Majalengka, khususnya pada tahun 2014-2017.

²⁹ Muhammad Kahfi, “Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bekasi Dalam Pelaksanaan Fungsi DPRD Legislasi Periode Tahun 2014-2015 Dihubungkan Dengan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD”, *Skripsi*, Fakultas Syari’ah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung, 2016.

³⁰ Anis Ibrahim, “Legislasi dalam Perspektif Demokrasi : Analisis Interaksi Politik dan Hukum dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Di Jawa Timur”, *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 2008.