

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah sebuah Negara yang diproklamirkan pada tanggal 17 Agustus 1945. Negara ini lahir dari perjuangan bangsa Indonesia yang bertekad mendirikan Negara kesatuan mencakup wilayah Sabang sampai Merauke yang sebelumnya dikuasai oleh Belanda. Melalui perjuangan revolusioner ini, maka berdirilah negara merdeka yang bernama Republik Indonesia. Sebagai sebuah Negara, Indonesia memiliki sebuah konstitusi bernama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, kerangka kenegaraan dan sistem pemerintahan Republik Indonesia diatur. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk Republik. Ditegaskan pula bahwa Indonesia adalah Negara hukum yang berkedaulatan rakyat. Dengan demikian, Negara Indonesia adalah Negara konstitusi, bersendikan demokrasi, dan berbentuk republik kesatuan.¹

Namun, mengingat wilayah Negara Indonesia sangat besar dengan rentang geografis yang luas dan kondisi sosial-budaya yang beragam, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 kemudian mengatur perlunya pemerintahan daerah. Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 menegaskan bahwa Negara Indonesia dibagi dalam daerah besar (provinsi) dan daerah kecil (kabupaten/kota) yang bersifat otonom dengan mempertimbangkan asal-usul

¹Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah* (Jakarta: Grasindo, 2007) hlm. 100.

daerah yang bersangkutan sebagai keistimewaan. Tiap-tiap kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang dijalankan oleh unsur-unsur pemerintahan daerah yaitu pemerintah daerah yang dipimpin oleh kepala daerah/wakil kepala daerah yang memiliki wewenang eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang memiliki wewenang legislatif. Dengan demikian, dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, adanya pemerintahan daerah merupakan ketentuan konstitusi yang harus diwujudkan. Dengan begitu, Negara Republik Indonesia sebagai Negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dalam proses desentralisasi, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan ke pemerintah daerah sebagaimana mestinya sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah.

Pembentukan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945 yang telah melahirkan berbagai produk undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang pemerintahan daerah, antara lain Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Nomor Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008,² Undang-Undang Nomor 32

²Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2008) hlm. 54.

Tahun 2014 dan sekarang telah di revisi menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.

Landasan normatif penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terus berubah dalam beberapa kurun waktu tertentu sebagai akibat dari adanya pengaruh perubahan politik pemerintahan yang memberi warna tersendiri dalam pola kegiatan, pola kekuasaan, dan pola perilaku kepemimpinan kepala daerah. Sejak terbitnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 sampai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, sebagai ketentuan normatif yang mengatur sistem penyelenggaraan pemerintahan di daerah, telah mengatur kedudukan, tugas, fungsi, kewajiban, dan persyaratan kepala daerah.³ Dan yang diberlakukan sekarang yaitu Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 yang mana didalamnya ada penambahan dan pengurangan dari isi undang-undang tersebut. Untuk mewujudkan kepentingan daerah yang berdasarkan aspirasi masyarakat, pemerintahan daerah diberi tanggungjawab yang besar dalam hal pembangunan untuk kepentingan masyarakat daerahnya.

Pengaturan Undang-Undang tentang pemerintahan daerah telah meletakkan peranan kepala daerah sangat strategis mengingat kepala daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional karena menjadi subsistem dari pemerintahan nasional atau negara. Kepala daerah merupakan figur atau manajer yang menentukan efektifitas pencapaian tujuan organisasi pemerintahan daerah. Proses pemerintahan di daerah secara sinergis ditentukan sejauh mana peran yang dimainkan oleh pemimpin atau manajer pemerintahan

³J Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009) hlm. 4.

daerah. Dengan kata lain, arah dan tujuan organisasi pemerintahan daerah ditentukan oleh kemampuan, kompetensi, dan kapabilitas kepala daerah dalam melaksanakan fungsi-fungsi administrasi/manajerial, kepemimpinan, pembinaan, dan pelayanan, serta tugas-tugas lain yang menjadi kewajiban dan tanggungjawab kepala daerah.

Dalam memutar roda organisasi pemerintahan, pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan, serta dalam menghadapi konflik, gejolak dan permasalahan pemerintahan di daerah, kepala daerah secara terus-menerus dihadapkan oleh berbagai tuntutan dan tantangan, baik secara internal maupun eksternal yang harus direspon dan diantisipasi sekaligus merupakan ujian terhadap kapabilitas dan kompetensi kepala daerah.

Di Indonesia, peran aparatur pemerintahan dalam melaksanakan pembangunan sangat penting. Tugas pembangunan merupakan salah satu aspek dari penyelenggaraan tugas pemerintah untuk mewujudkan tujuan Negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Namun, Undang-Undang Dasar 1945 sebagai sumber hukum tertulis tertinggi di Indonesia tidak mengatur secara detail segala aspek penyelenggaraan pemerintahan, akan tetapi hanya mengatur pokok-pokoknya saja. Sehingga, perlu diatur kembali kedalam berbagai Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya sekaligus sebagai aturan pelaksanaannya. Oleh karena itu, untuk menjalankan otonomi daerah harus membentuk sebuah produk hukum daerah untuk mencapai tujuan otonomi daerah.

Kepala Daerah berdasarkan kewenangannya sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 dapat menetapkan Peraturan Daerah yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD dan membuat serta menetapkan sendiri Peraturan Kepala Daerah (Perkada) dan membuat Keputusan Kepala Daerah. Dalam pembentukan produk hukum daerah harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam hal ini terjadi masalah dalam hal kedudukan dan kewenangan yakni meliputi lingkup Pemerintahan Daerah Kabupaten Sumedang. Hal yang terjadi adalah dimana seorang wakil kepala daerah dalam hal ini adalah Wakil Bupati Sumedang menandatangani produk hukum daerah khususnya Peraturan Daerah, Peraturan Bupati Sumedang dan Keputusan Bupati Sumedang tanpa adanya delegasi dari Bupati. Padahal berdasarkan asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat yang merupakan asas formil yang harus dipatuhi dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dimana setiap jenis Peraturan Perundang-Undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-Undangan yang berwenang.

Namun di Pemerintahan Kabupaten Sumedang, Wakil Bupati Sumedang terhitung sejak tanggal 27 Maret sampai 19 Agustus 2015 menandatangani produk- produk hukum tanpa adanya delegasi dari Bupati, disaat Bupati masih aktif meskipun secara fisik berada di tahanan karena tersangkut hukum. Berbagai produk hukum yang ditandatangani Wakil Bupati Sumedang

antara lain 4 Peraturan Daerah (Perda), 6 Peraturan Bupati (Perbup) dan 21 Keputusan Bupati (Kepbup). Diantaranya :

Produk Hukum Daerah Yang ditandatangani Oleh Wakil Bupati Sumedang					
Peraturan Daerah		Peraturan Bupati		Keputusan Bupati	
1.	Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa	1.	Peraturan Bupati Nomor 63 Tahun 2015 Tentang Tata Penyaluran Penggunaan dan Pertanggungjawaban Dana Desa Tahun 2015	1.	Keputusan Bupati Nomor 650/KEP.240-DiskopUMKMPP/2015 Tentang Pendapatan Tempat Penampungan Sementara Pedagang Kaki Lima Pusat Perbelanjaan Kota Sumedang
2.	Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Serentak	2.	Peraturan Bupati Nomor 65 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa		
		3.	Peraturan Bupati Nomor 68 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pengalokasian Bagi Hasil Pajak Daerah dan Retribusi Daerah bagi Desa dan Alokasi Dana Desa.		

Wakil Bupati Sumedang terhitung tanggal 30 Maret sampai 19 Agustus 2015 mengambil alih tugas dan wewenang Bupati sebelum Bupati definitif

diberhentikan sementara oleh Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia tertanggal 20 Agustus 2015. Padahal meski secara fisik Bupati Sumedang berada dalam tahanan, tetapi pada kurun waktu tersebut, statusnya masih sebagai Bupati aktif.

Dari uraian di atas, penulis tertarik untuk mengetahui kedudukan wakil bupati Sumedang dalam pemerintahan Kabupaten Sumedang serta mengenai kewenangan Wakil Bupati Sumedang dalam menandatangani produk hukum pasca penahanan Bupati Sumedang yang di buat dalam skripsi yang berjudul **“Analisis Siyasah Dusturiyah Terhadap Kedudukan dan kewenangan Wakil Bupati Sumedang dalam Menandatangani Produk Hukum Daerah Ditinjau dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum”**

B. Rumusan Masalah

Wakil Bupati sumedang terhitung sejak tanggal 27 Maret sampai 19 Agustus Tahun 2015 telah menandatangani produk-produk hukum daerah yang dimana penandatanganan dilakukan pada saat status Bupati Sumedang masih aktif meskipun sedang dalam tahanan. Bupati Sumedang di non-aktifkan pada tanggal 20 Agustus tahun 2015. Oleh karena itu, penandatanganan diduga telah menyebabkan sejumlah faktor atau pun alasan. Akan tetapi, mengingat secara yuridis penandatanganan itu bisa di permasalahan dan yang menandatangani itu bisa juga berdampak secara yuridis maupun politis.

Atas dasar latar belakang masalah diatas maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana kedudukan dan kewenangan dari Wakil Bupati Sumedang berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 pasca penahanan Bupati Sumedang ?
2. Bagaimana dasar pertimbangan dan dampak penandatanganan produk hukum daerah tersebut ?
3. Bagaimana tinjauan siyasah dusturiyah terhadap kedudukan dan kewenangan wakil Bupati Sumedang dalam menandatangani produk hukum daerah ?

C. Pembatasan Masalah

Untuk menjadikan penelitian ini lebih sistematis, mudah dikaji dan dipahami maka penulis akan membuat batasan-batasan mengenai kedudukan, kewenangan, dasar pertimbangan dan dampak penandatanganan produk hukum serta peninjauan siyasah dusturiyah terhadap kedudukan dan kewenangan Wakil Bupati Sumedang dalam menandatangani produk hukum daerah tersebut.

D. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah menemukan kalimat pernyataan yang menunjukkan adanya hasil pasca penelitian atau sesuatu yang akan dicapai atau dituju dalam sebuah penelitian yaitu sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui kedudukan dan kewenangan Wakil Bupati Sumedang berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 pasca penahanan Bupati Sumedang
2. Untuk mengetahui dasar pertimbangan dan dampak penandatanganan produk hukum daerah tersebut

3. Untuk mengetahui tinjauan siyasah dusturiyah terhadap kedudukan dan kewenangan wakil Bupati Sumedang dalam menandatangani produk hukum daerah

E. Manfaat Penelitian

Dalam sebuah penelitian selain terdapat tujuan penelitian juga terdapat beberapa manfaat yang selanjutnya berguna daya terhadap orang banyak. Beberapa manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Secara praktis adalah sebagai masukan bagi Penulis dalam usaha untuk memberikan gambaran bagi Pemerintah Daerah khususnya Pemerintah Daerah Kabupaten Sumedang dalam mengeluarkan produk-produk hukum yang dikeluarkan, agar tidak menjadi masalah dikemudian hari serta mengetahui hasil-hasil kegiatan politik khususnya pembuatan kebijakan dan pemecahan masalah problem-problem politis dalam pemerintahan berdasarkan pengaplikasian Hukum Tata Negara. Dan juga memenuhi salah satu syarat dalam menyelesaikan studi program sarjana strata satu (S1) Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.
2. Secara teoritis, penelitian ini bermanfaat untuk mencari khasanah keilmuan dalam kaitan Hukum Tata Negara khususnya pada Pemerintahan Daerah yang berkaitan dengan Kedudukan dan Kewenangan Wakil Bupati Sumedang dalam menandatangani Produk hukum daerah yang diharapkan bermanfaat bagi penulis dan pembaca secara umum serta mengamati relevansi teori-teori yang telah dipelajari dengan kenyataan yang terjadi secara nyata dan langsung.

3. Manfaat akademis, meliputi :

- Untuk memperluas pengetahuan Penulis mengenai Hukum Tata Negara dan kewenangan serta kedudukan Wakil Bupati di Kabupaten Sumedang, terutama ketika Wakil Bupati Eka Setiawan yang menandatangani produk hukum pasca ditahan dan diberhentikan sementara Bupati Ade Irawan itu bukan wewenang Wakil Bupati Sumedang, karena status Bupati bisa dikatakan masih aktif. Selain itu penelitian ini bagi Penulis dapat mengembangkan kemampuan berpikir sistematis dan sebagai media untuk menghasilkan karya ilmiah.
- Penelitian ini bermanfaat untuk mengetahui Hukum Tata Negara dari perspektif Hukum Formal yang tentu saja berkaitan dengan masalah yang akan diteliti oleh Penulis termasuk kedudukan dan kewenangan Wakil Bupati Sumedang.

F. Kerangka Pemikiran

Secara etimologi, kata pemerintahan berasal dari kata pemerintah. Kata pemerintah berasal dari kata perintah yang berarti menyuruh melakukan pekerjaan.⁴ Akan tetapi, asal kata pemerintahan sebenarnya berasal dari bahasa Inggris, yaitu *government* yang diterjemahkan sebagai pemerintah dan pemerintahan.

Negara Indonesia berbentuk kesatuan. Dengan bentuk negara kesatuan, pemerintah yang berdaulat ke dalam dan keluar hanya satu, yaitu pemerintah pusat yang berkedudukan di ibu kota Jakarta. Untuk menjalankan pemerintahan di

⁴ Supami Pamuji, *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*, (Jakarta: Bina Aksara, 1985) hlm. 22 dalam Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, (Bandung: Pustaka Setia, 2015) hlm. 327

daerah, pemerintah pusat melimpahkan wewenang kepada aparatnya di daerah berdasarkan asas dekosentrasi, menyerahkan wewenang kepada daerah untuk mengurus rumah tangga daerahnya berdasarkan asas desentralisasi/otonomi, dan menugaskan kepada daerah/desa untuk membantu pelaksanaan urusan pusat berdasarkan asas pembantuan.⁵

Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi Negara.⁶ Pemerintahan (administrasi) baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (*legalitet beginselen*).⁷ Tanpa adanya kewenangan yang dimiliki, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan atau tindakan pemerintahan.

Untuk mewujudkan kepentingan daerah yang berdasarkan aspirasi masyarakat, pemerintahan daerah diberi tanggungjawab yang besar dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan untuk kepentingan masyarakat daerahnya.⁸

Produk Hukum Daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi perda atau nama lainnya, perkara, peraturan bersama kepala daerah, peraturan

⁵ Utang Rosidin, *Op.Cit.* hlm.9

⁶ HM Arief Muljadi, *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan RI*, (Prestasi Pustaka, 2005) hlm.61.

⁷ Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, (Yogyakarta: Laksbang Presindo, 2008) hlm.49.

⁸ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2000) hlm.131 dalam Utang Rosidin, *Op.Cit.* hlm.317

DPRD dan berbentuk keputusan meliputi keputusan kepala daerah, keputusan DPRD, keputusan pimpinan DPRD dan keputusan Badan Kehormatan DPRD.⁹

Dalam rangka menetapkan produk hukum daerah yang sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, produk hukum harus memenuhi syarat-syarat, baik materiel maupun formal. Adapun yang dimaksud dengan syarat materiel adalah sebagai berikut :

1. Sesuai dengan kewenangan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku
2. Tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi
3. Sesuai dengan aspirasi dan materi-materi yang berkembang dalam masyarakat
4. Tidak bertentangan dengan peraturan lainnya yang sederajat
5. Tidak bertentangan dengan kepentingan umum

Adapun persyaratan formal adalah :

1. Dibuat oleh pejabat yang berwenang
2. Meliputi tata cara yang sudah ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku
3. Bentuk dan jenis harus sesuai dengan pedoman yang sudah ditetapkan pemerintah.¹⁰

⁹ Pasal 2 dan Pasal 3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum

¹⁰ Biro Hukum Provinsi Jawa Barat, *Tehnik Penyusunan Produk Hukum*, 2000, hlm.8-9 dalam Utang Rosidin, *Op.Cit.* hlm.319

Untuk menetapkan peraturan perundang-undangan yang berkualitas, baik ditingkat nasional maupun daerah, peraturan perundang-undangan tersebut sekurang-kurangnya harus memenuhi tiga landasan berikut :

- a. Landasan filosofis, yaitu bahwa setiap perundang-undangan harus merujuk pada falsafah hidup bangsa. Apa pun falsafah hidup bangsa tersebut, peraturan yang ditetapkannya harus mengadung falsafah hidupnya sehingga peraturan yang ditetapkan akan berdasarkan moral.
- b. Landasan sosiologis, yaitu bahwa setiap ketentuan yang dimuat dalam peraturan tersebut sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Peraturan yang ditetapkan tersebut harus sesuai dengan hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat.
- c. Landasan yuridis adalah landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan. Artinya, tidak setiap pejabat atau badan mempunyai wewenang untuk menetapkan suatu peraturan sehingga terdapat aturan hukum yang mengatur bahwa pejabat atau badan tersebut berwenang menetapkan peraturan.¹¹

Secara etimologi siyasah berasal dari kata *دبر يدبر تدبيرا /ساس يسوس سياسة* yang artinya mengatur, mengendalikan, mengurus atau membuat keputusan.¹² Atau dapat diartikan juga mengatur kaum, memerintah dan memimpinya. Oleh karena itu, siyasah secara bahasa dapat diartikan sebagai pemerintahan,

¹¹ Rosjidi Ranggawidaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 1998) hlm.43-45 dalam Utang Rosidin, *Op.Cit.* hlm.326

¹² A. Djazulli. *Fiqih Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*. (Jakarta: Kencana Prenata Media. 2003) hlm. 25.

pengambilan keputusan, pengurusan, pengawasan. Pengertian siyasah secara istilah adalah:

تدبير مصالح العباد على وفق الشرع

“Pengurusan kemashlahatan umat manusia sesuai dengan syara.”

Berkenaan dengan pola kebijakan pemerintah mengenai penetapan suatu produk hukum yang menuntut pengaturan siyasah yaitu siyasah dusturiyah. Siyasah dusturiyah adalah bagian dari fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam hal ini juga dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang) dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut.¹³

Dalam Khazanah Fiqh Siyasah Dusturiyah topik pembicaraan mengenai hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya dipihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada didalam masyarakatnya. Secara spesifik ruang lingkup pembahasan Siyasah Dusturiyah dibatasi tentang pengaturan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ikhwal kenegaraan dari segi penyesuaiannya dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.¹⁴

Sejalan dengan pemikiran di atas jelaslah bahwa para ulama mengartikan siyasah dalam arti yang sangat luas yang pada prinsipnya mengendalikan,

¹³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah “Konstektualisasi Doktrin Politik Islam”*,(Jakarta: Prenadamedia Group,2014)hlm.177

¹⁴ A.Djazuli, *Fiqh Siyasah “Implementasi kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah”*.(Jakarta: Kencana,2004)hlm .47

mengatur atau mengurus kepentingan umat sesuai dengan prinsip-prinsip umum syariah untuk kemaslahatan kehidupan dunia dan kehidupan nanti di akhirat. Dalam siyasah ada dua pihak yang saling membutuhkan dan harus bekerja sama secara harmonis dan berkesinambungan antara lain ; pertama, pihak yang memegang kekuasaan yang mengurus, mengatur, membuat kebijakan-kebijakan dan mengendalikan kehidupan bersama. Kedua, pihak yang diurus, diatur dan dilayani kepentingan yaitu rakyat banyak. Sudah barang tentu didalam mengatur urusan umat dan masyarakat yang terus berkembang banyak ditemukan hal-hal yang secara terperinci tidak dijelaskan baik didalam Al-Quran maupun As-Sunnah. Dengan demikian secara tekstual Al-Quran tidak menetapkan langsung negara dan cara bernegara tetapi hanya merupakan nilai-nilai bagi pembentukan masyarakat yang baik dalam bernegara. Oleh karenanya, siyasah dusturiyah mempunyai dasar hukum Al-Qur'an dan As-Sunah, serta petunjuk (contoh) sejarah Islam tentang kepemimpinan.¹⁵

Siyasah dusturiyah menegaskan bahwa dalam mewujudkan kebersamaan itu perlu dihimpun tenaga pelaksana yang memiliki keahlian dan dapat ditempatkan pada bagian yang sesuai dengan keahlian masing-masing. Oleh karena itu, suatu tugas harus diberikan atau diamanatkan kepada yang ahli, sebab bila diserahkan kepada orang yang bukan ahlinya, tentulah akan menimbulkan kerugian yang tidak diinginkan.

Pernyataan tersebut sesuai dengan hadis Rasulullah saw. yang diriwayatkan oleh Bukhari :

¹⁵*Ibid.* hlm. 52

أذضيعت الامانة, فا ننتظرالساعة قيل يا رسول الله : وما اضاعتها ؟ قال :
 اذاوسدالامر الرغيراهله, فا ننتظرالساعة

Artinya: “Apabila amanat itu dilenyapkan, maka tunggulah datangnya kiamat. Dikatakan kepada beliau, wahai Rasulullah, bagaimana melenyapkan amanat itu ? Rasulullah Bersabda: Apabila perkara itu diserahkan kepada yang bukan ahlinya, maka tunggulah datangnya kiamat”¹⁶

Dari hadis di atas, dapat diinterpretasikan bahwa untuk dapat menghimpun tenaga pelaksana yang profesional dan diperlukan yang kemudian menempatkannya sesuai dengan keahlian masing-masing, dan untuk menggerakannya diperlukan seorang pemimpin yang harus memiliki keahlian yang lebih dari yang berada dibawahnya. Menurut Siyasah Dusturiyah seorang pemimpin juga mempunyai kewajiban untuk menjaga dan menegakkan keadilan. Taat kepada pemerintah hanya dibolehkan dalam hal-hal yang ma’ruf bukan dalam hal maksiat, karena tidak ada ketaatan terhadap makhluk dalam hal kemaksiyatan terhadap khalik. Undang-undang dibuat untuk kemaslahatan umat, serta menegakkan keadilan dan hak. Untuk itu manusia wajib mentaati undang-undang tersebut.

Jika dalam suatu Negara ada pemerintahan, otomatis didalamnya juga harus ada Pemimpin, yang dimana Pemimpin merupakan persoalan keseharian dalam kehidupan bermasyarakat, berorganisasi, berbangsa dan bernegara. Kemajuan dan kemunduran masyarakat, organisasi, bangsa dan negara antara lain dipengaruhi oleh para pemimpinnya. Oleh karena itu sejumlah teori tentang pemimpin bermunculan dan kian berkembang. Islam sebagai rahmat bagi seluruh manusia,

¹⁶ Yunahar Ilyas, *Kuliah Akhlaq*, (Yogyakarta: Lembaga Pengkajian dan Pengamalan Islam cetakan ke 9, 2007) hlm. 90-96.

telah meletakkan persoalan pemimpin sebagai salah satu persoalan pokok dalam ajarannya.

Beberapa pedoman atau panduan telah digariskan untuk melahirkan pemimpin yang diridhai Allah swt, yang membawa kemaslahatan, menyelamatkan manusia di dunia dan akhirat kelak. Sejarah Islam telah membuktikan pentingnya masalah kepemimpinan ini setelah wafatnya Baginda Rasul. Para sahabat telah memberi penekanan dan keutamaan dalam melantik pengganti beliau dalam memimpin umat Islam. Umat Islam tidak seharusnya dibiarkan tanpa pemimpin.

Sayyidina Umar R.A pernah berkata, “Tiada Islam tanpa jamaah, tiada jamaah tanpa kepemimpinan dan tiada kepemimpinan tanpa taat”. Allah berfirman dalam QS. An-Nisa ayat 59 yang berbunyi :

يَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ ۗ فَإِن تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَٰلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

“Hai orang-orang yang beriman, ta`atilah Allah dan ta`atilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kesudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Qur'an) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.”¹⁷

Rasulullah Saw, adalah tauladan bagi umat dalam segala aspek kehidupan, khususnya dalam hal kepemimpinan ini beliau adalah sosok yang mencontohkan kepemimpinan paripurna dimana kepentingan umat adalah prioritas bagi beliau.

¹⁷ Departemen Agama Republik Indonesia. *Al-Qur'an dan Terjemahnya*. Diterjemahkan oleh Yayasan Penyelenggara Penterjemah Al-Qur'an Disempurnakan oleh Lajnah Pentashih Mushaf Al-Qur'an. (Bandung: CV Penerbit Diponegoro: 2010)hlm, 68.

Maka sangatlah tepat apabila kita sangat mengidealkan visi dan model kepemimpinan Muhammad SAW (sang revolusioner yang legendaries, manusia mulia kekasih Allah SWT). Adapun firman Allah QS. An-Nisa ayat 58 yang berbunyi :

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat”¹⁸

Pemimpin dimaksud tidak menyuruh manusia melakukan maksiat. Islam menyuruh kita melakukan *amar ma'ruf nahi munkar*. Maka ketika ada pemimpin mengajak dan membiarkan kemaksiatan merajalela, seperti minuman keras, zina, riba, korupsi, dan bentuk kejahatan lainnya, maka kita tidak boleh menaatinya. Sebaliknya, kita harus meluruskannya. *Laa thaa'ata limakhuluuqin fii ma'shiyatil khaliq* (tidak ada ketaatan kepada pemimpin yang mengajak maksiat kepada Allah SWT).

Tindakan dan kebijaksanaan yang ditempuh oleh pemimpin harus sejalan dengan kepentingan umum bukan untuk golongan atau diri sendiri.

تَصَرَّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّأْيَةِ مَنْوُطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

¹⁸ Ibid, hlm. 67.

“Tindakan imam terhadap rakyatnya harus dikaitkan dengan kemaslahatan”¹⁹

Kaidah ini paling tidak bisa diartikan bahwa keputusan seorang pemimpin suatu pemerintahan haruslah selalu berorientasikan kepada kebaikan masyarakat. Karena seorang pemimpin merupakan orang yang memiliki kekuasaan terhadap yang dipimpinnya.

Salah satu bentuk kekuasaan yang diperoleh oleh seorang penguasa adalah memutuskan suatu perkara atau menentukan sebuah kebijakan. Maka jika kita berpegang kepada kaidah diatas, apa yang akan diputuskan oleh seorang pemimpin atau kebijakan apa yang akan diambil haruslah memiliki orientasi yang baik, yang membawa kemashlahatan kepada yang dipimpinnya.

Istilah pemakzulan relative baru dikenal luas di Indonesia setelah perubahan kedua Undang-Undang Dasar 1945 sebagai padanan istilah pemecatan atau pemberhentian seseorang dari jabatannya. Pemakzulan (Impeachment) adalah proses pemecatan, penyingkiran atau penurunan seorang presiden atau pejabat negara dari tahta atau jabatannya karena melakukan pelanggaran hukum maupun karena tidak lagi memenuhi syarat sebagai pejabat negara.²⁰

Di era demokrasi sekarang ini banyak kepala daerah atau pejabat negara yang dimakzulkan dari jabatannya, dikarenakan kepala daerah tersebut terkena kasus korupsi, melanggar sumpah jabatan, melanggar larangan kepala daerah yang

¹⁹ Mukhtar Yahya, *Dasar-Dasar Pembinaan Fiqh Islam*,(Bandung:PT Al-Maarif, 1986),hlm.527

²⁰ Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*,(Jakarta: Konstitusi Pers, 2014),hlm.12-13

sebagaimana sudah diatur dalam undang-undang dan menyalahgunakan wewenang sebagai kepala daerah.

G. Langkah-Langkah Penelitian

1. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Menurut Moleong penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang terjadi pada subjek penelitian misalnya: perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dan lain-lain secara holistik dan dengan suatu konteks khusus yang alamiah dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif yaitu untuk memberikan data yang seteliti mungkin. Data yang dikumpulkan bisa berupa kata-kata, gambar dan bukan angka-angka. Dengan demikian, laporan penelitian ini akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberi gambaran penyajian laporan tersebut.²¹ Pada penelitian ini peneliti mendeskripsikan mengenai proses pembentukan produk hukum daerah sumedang serta menganalisis kesesuaiannya dengan Peraturan Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum.

2. Sumber Data

Pada penelitian ini teknik penelusuran informasi menggunakan teknik:

- a. Wawancara merupakan salah satu alat yang paling banyak digunakan untuk mengumpulkan data penelitian kualitatif karena memungkinkan peneliti mengumpulkan data yang beragam dari responden.²² Berdasarkan kebutuhan penelitian, peneliti melakukan wawancara yang dilakukan

²¹ Lexy Moleong. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. (Bandung: Remaja Rosda Karya. 2000) hal.6

²² Sugiyono. *Memahami Penelitian Kualitatif*. (Bandung: Alfabeta. 2009) hal. 72-73

secara mendalam dengan Kepala Bagian Hukum dan Kepala Bantuan Hukum Pemerintah Daerah Sumedang mengenai pembentukan produk hukum daerah.

- b. Dokumentasi, yaitu pengumpulan data yang dilakukan untuk mendapatkan data sekunder dari dokumen-dokumen atau arsip-arsip yang relevan dengan penelitian ini.
- c. Studi Kepustakaan (Library Research), yaitu dengan menelaah buku-buku yang berkaitan secara langsung maupun tidak langsung dengan penelitian.

3. Jenis Data

Untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogianya diteliti, diperlukan sumber-sumber penelitian. Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa sumber-sumber hukum primer dan bahan hukum sekunder.²³

a. Sumber Hukum Primer

Sumber hukum primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat bagi setiap individu atau masyarakat, baik yang berasal dari perundang-undangan maupun literatur yang terkait dengan permasalahan dalam penelitian. Adapun sumber bahan hukum primer yang dipakai dalam penelitian ini berasal dari:

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²³ Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. (Jakarta : Kencana Prenada Media Group. 2010) hlm.141

2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Tata cara Pengenaan Sanksi Administratif.

b. Sumber Hukum Sekunder

Sumber hukum sekunder, yaitu semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen tidak resmi. Publikasi tersebut merupakan petunjuk atau penjelasan mengenai sumber hukum primer atau sumber hukum sekunder sendiri yang terdiri dari buku literatur, karya ilmiah (makalah atau skripsi), majalah, tabloid, jurnal, peraturan-peraturan, laporan-laporan serta bahan-bahan lain yang berhubungan dengan penelitian.

4. Analisis

Untuk analisis data penelitian ini menggunakan analisis kualitatif yaitu data yang tidak menggunakan angka, melainkan memberikan gambaran (deskripsi) dengan kata-kata atas temuan, dan karenanya lebih mengutamakan mutu atau kualitas bukan kuantitatif. Penelitian ini menggunakan prosedur analisis data kualitatif model Miles dan Huberman. Terdapat tiga macam kegiatan analisis diantaranya adalah:²⁴

- a. Reduksi data: Data yang di peroleh dari lokasi penelitian dituangkan dalam laporan yang lengkap dan terperinci. Laporan lapangan oleh peneliti direduksi, dirangkum, dan dipilih hal-hal yang pokoknya yang kemudian difokuskan yang pentingnya.

²⁴ Sugiyono. *Memahami Penelitian Kualitatif*. (Bandung: Alfabeta. 2009).

- b. Penyajian data: Penyajian data bertujuan memudahkan peneliti untuk melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari penelitian. Data dapat disajikan dalam bentuk matriks, peta atau uraian naratif. Pada penelitian ini penyajian data berupa uraian naratif perbandingan antara pelaksanaan dilapangan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum.
- c. Penarikan kesimpulan atau verifikasi: Verifikasi data dalam penelitian kualitatif dilakukan secara terus menerus selama penelitian berlangsung. Sejak awal survey lapangan dan selama pengumpulan data, peneliti berusaha menganalisis dan mencari makna dari data yang dikumpulkan dengan mencari pola, tema, hubungan persamaan, hal-hal yang sering timbul dan yang dituangkan dalam kesimpulan. Pada penelitian ini peneliti menganalisis data yang diperoleh dilapangan terkait kesesuaiannya dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum. Kemudian akan ditarik kesimpulan Pembentukan Produk Hukum Daerah Sumedang telah sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum atau belum.