

**PEMBENTUKAN QANUN KOTA BANDA ACEH
PERIODE 2014-2019
(Menelaah Fungsi Legislasi dan *Taqnin*)**

SKRIPSI



Disusun Oleh:

HAYATUN NUFUS
NIM. 160105073
Mahasiswi Syari'ah dan Hukum
Program Studi Hukum Tata Negara

FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY
BANDA ACEH
2021 M / 1442 H

**Pembentukan Qanun Kota Banda Aceh Periode 2014-
2019 (Menelaah Fungsi Legislasi dan *Taqnin*)**

SKRIPSI

Diajukan Kepada Fakultas Syariah dan Hukum
Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Darussalam Banda Aceh
Sebagai Beban Studi Untuk Memperoleh Gelar Sarjana
Dalam Ilmu Hukum Tata Negara

HAYATUN NUFUS

NIM. 160105073

**Mahasiswi Syari'ah dan Hukum
Program Studi Hukum Tata Negara**

Disetujui Untuk Diuji/Dimunaqasyahkan Oleh:

Pembimbing I,

Ihdi Karim Malinara, SHi., MH

NIP. 198012052011011004

Pembimbing II,

Yenni Sri Wahyuni, M. H

NIP. 198101222014032001

**PEMBENTUKAN QANUN KOTA BANDA ACEH PERIODE
2014-2019
(Menelaah Fungsi Legislasi dan Taqnin)**

SKRIPSI

Telah Diuji oleh Panitia Ujian Munaqasyah Skripsi
Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry
Dan Dinyatakan Lulus Serta Diterima
Sebagai Salah Satu Beban Studi
Program Sarjana (S-1)
Dalam Ilmu Hukum Tata Negara
Pada Hari/Tanggal: Kamis, 28 Januari 2021 M
15 Jumadil akhir 1442 H
di Darussalam, Banda Aceh

Panitia Ujian Munaqasyah Skripsi:

Ketua,



Ildi Karim Makinara, SHi., SH., MH
NIP. 198012052011011004

Sekretaris,



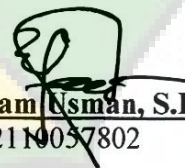
Yenny Sri Wahyuni, SH., M.H
NIP. 198101222014032001

Penguji I,



Mutiara Fahmi, LC., MA
NIP. 197307092002121002

Penguji II,



Bustamam Nisman, S.H.I., MA
NIDN. 2110057802

Mengetahui,

Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
UIN Ar-Raniry Banda Aceh



Prof. Muhammad Siddiq, MH., Ph.D
NIP. 197703032008011015





KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY BANDA ACEH
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

Jl. Sycikh Abdur Rauf Kopelma Darussalam Banda Aceh
Telp./Fax. 0651-7557442 Email: fsh@ar-raniry.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Yang bertandatangan di bawah ini

Nama : Hayatun Nufus
NIM : 160105073
Prodi : Hukum Tata Negara (Siyasah)
Fakultas : Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry

Dengan ini menyatakan bahwa dalam penulisan skripsi yang berjudul: **"Pembentukan Qanun Kota Banda Aceh Periode 2014 - 2019 (Menelaah Fungsi Legislasi Dan Taqnin)"**, saya menyatakan bahwa:

- 1. Tidak menggunakan ide orang lain tanpa mampu mengembangkan dan mempertanggungjawabkan.**
- 2. Tidak melakukan plagiasi terhadap naskah karya orang lain.**
- 3. Tidak menggunakan karya orang lain tanpa menyebutkan sumber asli atau tanpa izin pemilik karya.**
- 4. Tidak melakukan manipulasi dan pemalsuan data.**
- 5. Mengerjakan sendiri karya ini dan mampu bertanggungjawab atas karya ini.**

Bila di kemudian hari ada tuntutan dari pihak lain atas karya saya, dan telah melalui pembuktian yang dapat dipertanggungjawabkan dan ternyata memang ditemukan bukti bahwa saya telah melanggar pernyataan ini, maka saya siap untuk dicabut gelar akademik saya atau diberikan sanksi lain berdasarkan aturan yang berlaku di Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya.

Banda Aceh, 26 Januari 2021
Yang Menyatakan,



Hayatun Nufus

ABSTRAK

Nama : Hayatun Nufus
NIM : 160105073
Fakultas/Prodi : Syari'ah dan Hukum/Hukum Tata Negara
Judul : Pembentukan Qanun Kota Banda Aceh Periode 2014-2019
(Menelaah Fungsi Legislasi dan *Taqnin*)
Tanggal : 28 Januari 2021
Tebal Skripsi : 81
Pembimbing I : Ihdi Karim Makinara, SHi., SH., MH
Pembimbing II : Yenny Sri Wahyuni, SH., M. H
Kata Kunci : *Pembentukan Qanun, Fungsi Legislasi, dan Taqnin*

Dewan Perwakilan Rakyat Kota (DPRK) Banda Aceh merupakan salah satu unsure penyelenggara Pemerintahan Kota Banda Aceh (pemegang kekuasaan legislatif). Pemegang Kekuasaan Legislatif DPR Kota Banda Aceh memiliki 3 (tiga) fungsi. *Pertama, fungsi legislasi* adalah fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan di Kota Banda Aceh. *Kedua, fungsi anggaran* adalah fungsi menetapkan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Kota Banda Aceh, dan yang *Ketiga, fungsi pengawasan* adalah pengawasan terhadap pelaksanaan qanun Kota Banda Aceh, peraturan Qanun Kota Banda Aceh perundangan-undangan lainnya, pelaksanaan program pemerintahan daerah. persoalan yang hendak dikaji dalam skripsi ini adalah bagaimana pembentukan qanun Kota Banda Aceh periode 2014-2019 dan apa pembentukan qanun Kota Banda Aceh sesuai dengan konsep *taqnin* dan legislasi. Dalam penulisan ini menggunakan metode pendekatan kualitatif, teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan studi kepustakaan dan penelitian lapangan dengan melakukan wawancara kepada anggota DPRK, jenis data yang digunakan adalah data primer dan sekunder. Kesimpulan penelitian ini adalah selama ini konsep legislasi dalam pembentukan qanun Kota Banda Aceh Periode 2014-2019 sudah dijalankan sesuai dengan aturan yang ada, walaupun masih belum maksimal. Adapun konsep *taqnin* dalam pembentukan qanun Kota Banda Aceh periode 2014-2019 sudah juga dijalankan dengan maksimal, ulama (MPU) secara tidak langsung ada dilibatkan dalam proses pembentukan qanun Banda Aceh, dalam proses *taqnin* di Aceh, Al-quran dan Hadist harus menjadi sumber utama dan tidak boleh terlepas dari sumber tersebut.

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Alhamdulillah, puji dan syukur penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat serta karunia-Nya berupa ilmu pengetahuan dan kesehatan sehingga penulis mampu menyelesaikan skripsi ini, Shalawat dan salam selalu tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW, keluarga, serta sahabat-sahabat beliau sekalian, yang telah menghantarkan kita kepada dunia yang bermoral dan berilmu pengetahuan, menginspirasi bagaimana menjadi pemuda tangguh, pantang mengeluh, mandiri dengan kehormatan diri, yang cita-citanya melangit namun karyanya membumi. Atas berkat rahmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini yang berjudul “Pembentukan Qanun Kota Banda Aceh Periode 2014-2019 (Menelaah Fungsi Legislasi dan *Taqnin*)”.

Penulis menyadari bahwa dalam menyelesaikan skripsi ini tidak lepas dari bantuan, dorongan, dan uluran tangan dari berbagai pihak. Oleh sebab itu dalam kesempatan ini dengan segala kerendahan hati dan do'a, mudah-mudahan kepada seluruh pihak yang telah berjasa dalam penulisan skripsi ini, segera mendapat imbalan yang tiada tarad dan dilimpahkan Rahmat dan Karunia-Nya serta dilancarkan rezekinya oleh Allah SWT. Dengan penuh rasa hormat penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Ihdhi Karim Makinara, SHi., MH sebagai pembimbing I, dan kepada Ibu Yenny Sri Wahyuni, M. Hsebagai pembimbing II, yang telah berkenan menyisihkan waktu, pikiran, dan kesempatan dengan ikhlas untuk membimbing serta memberi masukan kepada penulis sehingga skripsi ini dapat selesai dengan baik.
2. Bapak Dekan Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry, Ketua Program Studi Hukum Tata Negara, Penasehat Akademik, Serta Seluruh Staff Pengajar dan Pegawai Fakultas Syariah dan Hukum, yang telah

memberikan ilmu pengetahuan, masukan, dan bantuan yang sangat berharga bagi penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

3. Kepada segenap pihak dari kantor Dewan Perwakilan Rakyat Kota Banda Aceh, dinas Kesbangpol Banda Aceh serta responden lainnya yang telah bersedia untuk mengulurkan waktu, kesempatan, memberikan informasi serta solusi terbaik dalam membantu penulis menyelesaikan penelitian ini.
4. Kedua orang tua tercinta, ayahanda alm. Ishak M. Piah, dan ibunda Darmawati, dan juga kepada saudara-saudara saya Irma Sari, Merry Irnanda, dan M. Aulis Darwis, yang telah mengasahi, mendidik, dan mendoakan serta memberi dukungan bagi penulis, para sahabat terbaik yang tidak bisa disebutkan satu persatu, tidak ada kata-kata selain terima kasih dan doa terbaik untuk semuanya yang telah membantu meringankan dan memberi dukungan dalam menyelesaikan skripsi ini.

Akhirnya, penulis menyadari bahwa penulisan skripsi ini masih banyak kekurangan. Harapan penulis semoga skripsi ini bermanfaat terutama bagi penulis sendiri dan kepada para pembaca. Hanya kepada Allah jua lah kita berserah diri dan meminta pertolongan, seraya memohon taufiq dan hidayah-Nya untuk kita semua. Amiiin Yaa rabbal'amin.

Banda Aceh, 11 Januari 2021
Penulis,

Hayatun Nufus

TRANSLITERASI TRANSLITERASI ARAB-LATIN DAN SINGKATAN

Dalam skripsi ini banyak dijumpai istilah yang berasal dari bahasa Arab ditulis dengan huruf latin, oleh karena itu perlu pedoman untuk membacanya dengan benar. Pedoman Transliterasi yang penulis gunakan untuk penulisan kata Arab berdasarkan Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri P dan K Nomor: 158 Tahun 1987 – Nomor: 0543 b/u/1987. Adapun Pedoman Transliterasi yang penulis gunakan untuk penulisan kata Arab adalah sebagai berikut:

1. Konsonan

No.	Arab	Latin	Ket	No.	Arab	Latin	Ket
1	ا	Tidak dilambangkan		١٦	ط	ṭ	t dengan titik di bawahnya
2	ب	B		١٧	ظ	ẓ	z dengan titik di bawahnya
3	ت	T		١٨	ع	‘	
4	ث	Ṣ	s dengan titik di atasnya	١٩	غ	gh	
5	ج	J		٢٠	ف	f	
6	ح	ḥ	h dengan titik di bawahnya	٢١	ق	q	
7	خ	Kh		٢٢	ك	k	
8	د	D		٢٣	ل	l	
9	ذ	Ḍ	z dengan titik di atasnya	٢٤	م	m	
10	ر	R		٢٥	ن	n	
11	ز	Z		٢٦	و	W	
12	س	S		٢٧	ه	H	
13	ش	Sy		٢٨	ء	’	
14	ص	Ṣ	s dengan titik di	٢٩	ي	Y	

			bawahnya				
15	ض	ḍ	d dengan titik di bawahnya				

2. Konsonan

Konsonan Vokal Bahasa Arab, seperti vokal bahasa Indonesia, terdiri dari vokal tunggal atau monoftong dan vokal rangkap atau diftong.

a. Vokal Tunggal Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harkat, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf Latin
◌َ	<i>Fathah</i>	A
◌ِ	<i>Kasrah</i>	I
◌ُ	<i>Dammah</i>	U

b. Vokal Rangkap

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harkat dan huruf, transliterasinya gabungan huruf, yaitu:

Tanda dan Huruf	Nama	Gabungan Huruf
◌َ ي	<i>Fathah dan ya</i>	Ai
◌َ و	<i>Fathah dan wau</i>	Au

Contoh:

كيف = *kaifa*,

هول = *haura*

3. Maddah

Maddah atau vokal panjang yang lambangnya berupa harkat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Harkat dan Huruf	Nama	Huruf dan tanda
أَ	<i>Fathah</i> dan <i>alif</i> atau <i>ya</i>	Ā
يَ	<i>Kasrah</i> dan <i>ya</i>	Ī
وُ	<i>Dammah</i> dan <i>wau</i>	Ū

Contoh:

قَالَ = *qāla*

رَمَى = *ramā*

قَبِلَ = *qāla*

يَقُولُ = *yaqūlu*

4. Ta Marbutah (ة)

Transliterasi untuk ta marbutah ada dua.

a. Ta marbutah (ة) hidup

Ta marbutah (ة) yang hidup atau mendapat harkat *fathah*, *kasrah* dan *dammah*, transliterasinya adalah t.

b. Ta marbutah (ة) mati

Ta marbutah (ة) yang mati atau mendapat harkat sukun, transliterasinya adalah h.

c. Kalau pada suatu kata yang akhir huruf ta marbutah (ة) diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang al, serta bacaan kedua kata itu terpisah maka ta marbutah (ة) itu ditransliterasikan dengan h.

Contoh:

الأطفالروضة : *raudah al-atfāl/ raudatul atfāl*

المُنورَة المَدِينَة : *al-Madīnah al-Munawwarah/*

al-Madīnatul Munawwarah

طَلْحَة : *Ṭalḥah*

Modifikasi

1. Nama orang berkebangsaan Indonesia ditulis seperti biasa tanpa transliterasi, seperti M. Syuhudi Ismail. Sedangkan nama-nama lainnya ditulis sesuai kaidah penerjemahan. Contoh: Ḥamad Ibn Sulaiman.
2. Nama negara dan kota ditulis menurut ejaan Bahasa Indonesia, seperti Mesir, bukan Misr ; Beirut, bukan Bayrut ; dan sebagainya.



DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 : Pembentukan Peraturan Daerah.....	35
Tabel 3.1 : Keanggotaan Komisi A.....	42
Tabel 3.2 : Keanggotaan Komisi B.....	42
Tabel 3.3 : Keanggotaan Komisi C.....	42
Tabel 3.4 : Keanggotaan Komisi D.....	43
Tabel 3.5 : Prolek Tahun 2014-2019.....	46



DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 : SK Bimbingan.....	81
Lampiran 2 : Daftar Riwayat Hidup.....	82



DAFTAR ISI

LEMBARAN JUDUL	i
PENGESAHAN PEMBIMBING	ii
PENGESAHAN SIDANG	iii
PERNYATAAN KEASLIAN KARYA TULIS	iv
ABSTRAK	v
KATA PENGANTAR	vi
TRANSLITERASI	viii
DAFTAR LAMPIRAN	xi
DAFTAR ISI	xiv
BAB SATU PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	4
C. Tujuan Penelitian	5
D. Penjelasan Istilah	5
E. Kajian Pustaka	7
F. Metode Penelitian	9
1. Pendekatan Penelitian	10
2. Jenis Penelitian	10
3. Lokasi Penelitian	10
4. Sumber Data	11
5. Teknik Pengumpulan Data	11
6. Teknik Analisis data	12
7. Pedoman Penulisan	13
G. Sistematika Pembahasan	13
BAB DUA LANDASAN TEORI	
A. Tinjauan Tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	14
1. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten	14
2. Tugas, Wewenang, Hak, dan Kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/ Kota	18
B. Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	22
1. Pengertian dan Teori Legislasi	22
2. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundangan yang baik	29
3. Tahap-Tahap Pembentukan Peraturan Daerah	35
C. Tinjauan Tentang Konsep <i>Taqnin</i>	36
1. Pengertian <i>Taqnin</i> dan Menurut Para Ahli	36
2. Prinsip-Prinsip <i>Taqnin</i>	40

BAB TIGA HASIL PENELITIAN.....	41
A. Gambaran Umum DPR Kota Banda Aceh.....	41
B. Proses Pembentukan Qanun di DPR Kota Banda Aceh Periode 2014-2019	45
C. Konsep <i>Taqnin</i> dengan Legislasi DPR Kota Banda Aceh Periode 2014-2019 Dalam Pembentukan Qanun Kota Banda Aceh.....	66
BAB EMPAT PENUTUP.....	75
A. Kesimpulan	75
B. Saran.....	76
DAFTAR KEPUSTAKAAN	77
LAMPIRAN.....	81



BAB SATU PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dewan Perwakilan Rakyat Kota (DPRK) Banda Aceh merupakan salah satu unsur penyelenggara Pemerintahan Kota Banda Aceh (pemegang kekuasaan legislatif). Pemegang Kekuasaan Legislatif DPR Kota Banda Aceh memiliki 3 (tiga) fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. *Pertama, fungsi legislasi* adalah fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan di Kota Banda Aceh. *Kedua, fungsi anggaran* adalah fungsi menetapkan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Kota Banda Aceh. dan yang *Ketiga, fungsi pengawasan* adalah pengawasan terhadap pelaksanaan qanun Kota Banda Aceh, peraturan Qanun Kota Banda Aceh perundangan-undangan lainnya, dan pelaksanaan program pemerintahan daerah. Salah satu fungsi yang diperhatikan dan dibenahi dalam skripsi ini adalah fungsi legislasi, terutama yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan.¹

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan diatur secara terencana, terpadu, dan sistematis melalui program legislasi. Pembentukan undang-undang melalui program legislasi ditingkat pusat dinamakan (prolegnas), sedangkan pembentukan peraturan daerah melalui program legislasi daerah dinamakan (prolegda), untuk program legislasi pembentukan Qanun di Aceh dinamakan program legislasi Aceh (prolega), dan untuk Kota Banda Aceh pembentukan peraturan daerah kabupaten/kota melalui program legislasi kabupaten/kota disebut dengan (prolek), tujuannya yaitu untuk pembentukan

¹ Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud meliputi, Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Istimewa, Peraturan Daerah Khusus, Qanun Aceh, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Qanun Kabupaten/Kota.

qanun-qanun di kabupaten/kota se-Aceh.² Penelitian ini lebih berfokus pada program legislasi kota Banda Aceh.

Secara konsepsional, rancangan peraturan daerah di Kota Banda Aceh dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Kota Banda Aceh atau Walikota. Hal ini terdapat dalam Pasal 8 Qanun Aceh No 5 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pembentukan Qanun. Secara umum, terdapat lima langkah yang perlu dilalui dalam menyusun suatu Qanun³, yaitu melalui tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.⁴

Pada tahap perencanaan rancangan qanun dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Kota Banda Aceh atau Walikota. Realitanya, dalam menjalankan amanat yang diberikan undang-undang dalam hal fungsi legislasi, pada masa sekarang titik berat dari bidang legislatif sudah seringkali bergeser ke bidang eksekutif, usulan rancangan undang-undang sering diusulkan dari pemerintah, Sedangkan badan legislatif hanya tinggal membahas dan mengamandemennkannya saja. Bisa dilihat bahwa persentase jumlah rancangan undang-undang yang diterima baik oleh badan legislatif dibandingkan dengan jumlah rancangan dari undang-undang yang berasal dari badan eksekutif adalah 90%. Bahkan rancangan undang-undang yang dibuat atas inisiatif badan legislatif itu sendiri lebih sedikit jumlahnya, buktinya, dapat dilihat pada pada Tahun 2016 rancangan qanun yang diajukan oleh DPRK Banda Aceh tidak ada sama sekali dan rancangan qanun yang diajukan oleh Eksekutif ada sebanyak 13, lalu pada Tahun 2017 rancangan qanun yang diajukan oleh DPRK Banda

²Lihat Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945; Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, DPRD; Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

³Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁴Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Tata Cara pembentukan Qanun

Aceh hanya ada 1 dan rancangan qanun yang diajukan oleh Eksekutif ada sebanyak 10.⁵

Rancangan Qanun dalam Proleg harus disertakan dengan penjelasan atau naskah akademik sesuai dengan ketentuan pembentukan peraturan perundang undangan Indonesia yaitu UU No. 12 Tahun 2011 jo Undang-Undang No 15 Tahun 2019 Tentang perubahan atas Undang -Undang no 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangan, Perpres No 87 Tahun 2014, Permendagri No 80 Tahun 2015 jo. Permendagri No. 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan atas peraturan menteri dalam negeri nomor 80 tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Qanun Aceh No. Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Tata cara Pembentukan Qanun dan Tata Tertib DPRK Kota Banda Aceh No 2 Tahun 2014.

Pembentukan Qanun Kabupaten tidak terlepas dari peranan Badan Legislasi DPRK. Kata istilah Qanun yang sering kita dengar di Provinsi Aceh merupakan salah satu produk hukum yang mengakomodir kepentingan rakyat Aceh. Ditinjau dari segi ruang lingkupnya, Qanun yang dibentuk di tingkat Provinsi disebut dengan Qanun Provinsi, dan Qanun yang dibentuk di tingkat Kabupaten disebut dengan Qanun Kabupaten. Qanun merupakan aturan yang memiliki landasan hukum yang wajib dipatuhi oleh seluruh masyarakat Aceh. Qanun pada umumnya dibentuk berdasarkan perkembangan kebutuhan masyarakat Aceh untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara serta menjaga stabilitas kehidupan masyarakat yang rukun, adil dan makmur.

Dalam Islam, pembahasan mengenai perundang-undangan adalah pembahasan mengenai *taqin*. Ulama *fiqh* mengemukakan bahwa secara terminologi *taqin* adalah penetapan oleh penguasa, sekumpulan undang-

⁵Sekretariat Dprk Banda Aceh

undang yang mempunyai daya memaksa dalam mengatur hubungan sesama manusia dalam suatu masyarakat.⁶

Taqnin atau lebih familiar disebut legislasi merupakan sekumpulan peraturan yang memiliki kekuatan memikat. Dimana tujuan yang hendak dicapai dengan taqin itu sendiri antara lain untuk memberikan batasan jelas tentang hukum sehingga mudah disosialisasikan dalam masyarakat, dan untuk membantu para hakim dalam merujuk hukum yang akan diterapkan terhadap kasus yang terjadi tanpa harus melakukan ijtihad lagi.

Taqnin dalam Hukum Islam dibentuk oleh Ulama melalui proses ijtihad, sedangkan legislasi saat ini di Kota Banda Aceh dalam Peraturan Perundang-Undangan dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Kota Banda Aceh. Berdasarkan uraian di atas, maka penulis perlu mengkaji lebih lanjut mengenai pembentukan legislasi DPRK Kota Banda Aceh dimulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan, dan penelitian ini juga ingin melihat bagaimana kesesuaian konsep antara legislasi dan Taqnin dalam pemebentukan qanun di Kota Banda Aceh Maka dari itu penulis tertarik untuk mengkaji dengan judul **Pembentukan Qanun Kota Banda Aceh Periode 2014-2019 (Menelaah Fungsi Legislasi dan Taqnin)**.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pembentukan qanun Kota Banda Aceh periode 2014-2019?
2. Apa pembentukan qanun Kota Banda Aceh sesuai dengan konsep *taqnin* dan legislasi?

⁶Abdul Azis Dahlan, *Ensiklopedi Hukum Islam 3*, (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1999), hlm. 960.

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan penelitian

- a. Untuk mengetahui fungsi legislasi dan taqin dalam pembentukan qanun Kota Banda Aceh periode 2014-2019
- b. Untuk menganalisa kesesuaian pembentukan qanun Kota Banda Aceh dengan konsep *taqin* dan legislasi

2. Manfaat penelitian

- a. Secara praktis, sebagai syarat untuk memperoleh gelar sarjana hukum (SH) pada Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh.
- b. Secara teoritis, hasil penelitian ini dapat menambah khazanah pengetahuan tentang fungsi legislasi dalam pembentukan qanun dan konsep *taqin* dan menjadi acuan untuk penelitian-penelitian lain yang berhubungan dengan pembentukan legislasi qanun Kota Banda Aceh.

D. Penjelasan Istilah

1. Pembentukan qanun Kota Banda Aceh

Pembentukan yaitu menciptakan atau membuat suatu aturan yang disebut dengan Qanun. Untuk membentuk suatu qanun terdapat 5 tahapan, yaitu dimulai dari tahapan perencanaan, tahapan penyusunan, tahapan pembahasan, tahapan penetapan, dan tahapan pengundangan.

2. Qanun Kota Banda Aceh

Qanun Kota Banda Aceh adalah peraturan perundang-undangan yang merupakan sejenis peraturan daerah yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dalam kehidupan masyarakat kota banda aceh, yang ditetapkan dengan persetujuan bersama DPRK Banda Aceh dengan Walikota Banda Aceh

3. Fungsi legislasi DPRK Banda Aceh

Yang dimaksud dengan Fungsi legislasi dalam penelitian ini melihat kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Kota Banda Aceh dalam pembentukan qanun, karena salah satu fungsi DPRK Banda Aceh dalam menyelenggarakan pemerintah Kota Banda Aceh bersama dengan walikota Banda Aceh yaitu untuk melaksanakan tugas-tugas yang berkaitan dengan pembentukan ataupun dengan pembahasan qanun dan peraturan lainnya secara terencana, terpadu, dan sistematis.

4. *Taqnin*

Taqnin berarti mengumpulkan hukum-hukum dan kaidah-kaidah penetapan hukum (*tasyri'*) yang berkaitan dengan masalah hubungan sosial, menyusunnya secara sistematis, serta mengungkapkannya dengan kalimat-kalimat yang tegas, ringkas, dan jelas dalam bentuk bab, pasal, dan atau ayat yang memiliki nomor secara berurutan, kemudian menetapkannya sebagai undang-undang atau peraturan, lantas disahkan oleh pemerintah, sehingga wajib para penegak hukum menerapkannya di tengah masyarakat.

Taqnin didefinisikan sebagai koleksi materi hukum yang spesifik tentang hal tertentu, lalu menyusunnya secara sistematis serta mengeliminasi hal-hal yang kontradiktif di dalamnya, kemudian memosisikannya pada posisi yang tepat sesuai tema-tema yang diaturnya dalam bentuk aturan-aturan yang ringkas dan berkesinambungan, agar kekuasaan legislatif dapat menerbitkannya dalam satu buku yang bersifat kumpulan undang-undang atau kompilasi.

E. Kajian Pustaka

Berdasarkan penelusuran yang telah dilakukan mengenai penelitian tentang *pembentukan legislasi dprk kota Banda Aceh* belum pernah dilakukan sebelumnya, Namun demikian, ada beberapa tulisan yang hampir sama namun berbeda permasalahan yang akan diteliti yaitu:

Pertama, M. Syarif dan Salman Paris Harahap, dalam tulisannya berjudul *Fatwa MUI dalam Kerangka Taqin dan Penerapan Hukum Islam di Indonesia*, tulisan ini menjelaskan Bagi umat Islam fatwa taqin merupakan pedoman dalam melaksanakan ajaran agamanya. Selain itu, fatwa juga dapat dijadikan sumber atau sebagai kaidah penuntun dalam membuat peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, fatwa memberikan solusi atas persoalan yang timbul di masyarakat. Fatwa merupakan kebutuhan umat sepanjang zaman yang akan diberlakukan ditengah masyarakat Islam Indonesia.⁷

Kedua, Faira Indah Mutiara dalam tulisannya yang berjudul *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Kota Bandar Lampung Periode Tahun 2014-2019*. kesimpulan dari tulisannya tersebut adalah Fungsi legislasi DPRD dalam membuat peraturan daerah lebih di pengaruhi dan bernuansa “Politik”, artinya kreatifitas, inisiatif DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi dalam hal ini pembuatan Peraturan Daerah akan muncul jika hasil akhir dari Peraturan Daerah tersebut “menguntungkan” serta cenderung hanya mementingkan kepentingan pribadi semata, hal tersebut terlihat dari 13 Peraturan Daerah yang dihasilkan DPR Kota Bandar Lampung diantaranya adalah Peraturan Daerah yang berkaitan dengan anggaran yaitu a) Perda hak keuangan dan administratif pimpinan dan anggota DPR Kota Bandar Lampung b) Perda APBD Perubahan Tahun 2015 c) Peraturan Daerah tentang

⁷M. Syarif dan Salman Paris Harahap, “Fatwa MUI dalam Kerangka Taqin dan Penerapan Hukum Islam di Indonesia” Jurnal, Fakultas Sosial Sains Program Studi Ilmu Hukum Universitas Pembangunan Panca Budi, VOL. 6 NO. 6 November 2018

APBD Perubahan Tahun 2016 d) Peraturan Daerah tentang Pertanggungjawaban APBD 2016 e) Peraturan Daerah tentang APBD 2018.⁸

Ketiga, Muhammad Zamzami dalam Jurnalnya yang berjudul *Peran DPRK dalam Pembuatan Qanun Kabupaten (Studi kasus kantor DPRK Aceh Selatan, Provinsi Aceh)*, adapun kesimpulan dari jurnal tersebut yaitu bertujuan untuk mengetahui tentang Peranan DPRK Aceh Selatan dalam Pembuatan Qanun Kabupaten, hal ini dikarenakan DPRK Aceh Selatan juga mempunyai peran dalam pembuatan Qanun Kabupaten melalui Badan Legislasi DPRK Aceh Selatan tersebut akan tetapi Badan Legislasi DPRK Aceh Selatan belum mampu melaksanakan tugasnya sesuai dengan peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Selatan Nomor 1 tahun 2010.⁹

Keempat, Faisal dalam jurnalnya yang berjudul *Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (Kajian Terhadap Pelaksanaan Fungsi Legislasi Tahun 2009-2016)* dijelaskan mengenai produktivitas DPRA periode 2009-2016 dalam bidang legislasi lemah, dimana dalam rentang waktu tersebut hampir setiap tahunnya DPRA tidak pernah mencapai target dalam pembentukan produk legislasi sesuai dengan jumlah rancangan prolegda prioritas. Faktor yang mempengaruhi kinerja DPRA periode 2009-2016 dalam bidang legislasi yaitu faktor kekuasaan formal lembaga DPRA, kualitas anggota DPRA, kemauan dan ruang politik yang dimiliki DPRA dan iklim politik serta pola komunikasi yang dibangun DPRA dengan Pemerintah Aceh. Konsep persetujuan bersama

⁸Faira Indah Mutiara, "*Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Kota Bandar Lampung Periode Tahun 2014-2019*", Tesis, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2019

⁹Muhammad zamzami, "*Peran DPRK Aceh Selatan Dalam Pembuatan Qanun Kabupaten*": Jurnal Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Medan Area, Indonesia Vol 3 No 1, 2015.

yang dijalankan oleh DPRA bersama pemerintah Aceh dalam membentuk qanun sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁰

Kelima, Susri Jaya dalam tulisannya berjudul studi tentang *Kinerja Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Tengah Periode 2009-2014*. Adapun yang menjadi permasalahan dalam penelitian tersebut adalah bagaimana kinerja lembaga legislatif dalam kaitannya dengan peran yang akan dimainkannya pada era otonomi daerah saat ini, dalam hubungannya dengan pembangunan daerah otonom, kemampuan lembaga legislatif akan sangat terkait dengan representasi, kontrol, dan legislasi dalam penentuan kebijakan dan manajemen pembangunan di masing-masing daerah di seluruh Indonesia.¹¹

Keenam, Petrus Agapa dalam tulisannya berjudul *Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Dalam Membuat Peraturan Daerah (Perda) Di Kabupaten Nabire Provinsi Papua Tahun 2009 – 2014*, adapun yang menjadi permasalahan dalam penelitiannya adalah bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi dalam hal pembuatan Peraturan Daerah oleh DPRD di Kabupaten Nabire, dan bagaimana kinerja DPRD dalam menerapkan fungsi legislasi, serta bagaimana strategi DPRD dalam mengoptimalisasi fungsi legislasi.¹²

F. Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu bentuk kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari gejala hukum tertentu, dengan cara menganalisisnya.¹³ Untuk memperoleh informasi mengenai permasalahan yang hendak diteliti

¹⁰Faisal, *Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (Kajian Terhadap Pelaksanaan Fungsi Legislasi Tahun 2009-2016)*, Jurnal, Syiah Kuala Law Jurnal Universitas Syah Kuala, Vol. 1, No.1, 2017.

¹¹Susri Jaya, "*Kinerja Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Tengah Periode 2009-2014*", Skripsi (Jakarta: Universitas Terbuka, 2015)

¹²Petrus Agapa, "*Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Dalam Membuat Peraturan Daerah (Perda) di Kabupaten Nabire Provinsi Papua Tahun 2009-2014*", *Jurnal*, (Jakarta: Universitas Pemerintahan Dalam Negeri Jakarta, 2017).

¹³Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1981), hlm. 43.

maka diperlukannya metode penelitian agar diperoleh suatu validitas data dan dapat mempermudah dalam melakukan penelitian.

1. Pendekatan penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis pendekatan kualitatif yang dimana pendekatan yang digunakan oleh peneliti dengan mendasarkan pada data-datayang dinyatakan responden secara lisan atau tulisan, dan juga perilaku yang nyata, diteliti dan dipelajari sebagai suatu yang utuh.¹⁴ Pendekatan yang diambil penulis adalah pendekatan dengan konsep perundang undangan, artinya penulis membandingkan antara kesesuaian data yang didapat dengan undang undang yang mengaturnya sesuai dengan hierarki perundangan di Indonesia.

2. Jenis penelitian

Jenis penelitian skripsi adalah kepustakaan dan lapangan. Karena data-data yang akan diperoleh berasal dari sumber literatur(*libraryresearch*), kemudian juga akan lebih banyak diperoleh dari lapangan (*fieldresearch*). Tujuannya untuk memahami permasalahan yang terjadi pada pembentukan fungsi legislasi DPRK Kota Banda Aceh Periode Tahun 2014-2019.

3. Lokasi Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, penulis melakukan penelitian di DPRK Kota Banda Aceh dan beberapa perpustakaan yang berada di banda Aceh untuk memperoleh data penelitian ini.

¹⁴Soekanto, Soerjono. 2001. *Hukum Adat Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 34.

4. Sumber Data

a. Data primer

Data primer adalah data yang diperoleh oleh peneliti secara langsung (dari tangan pertama) terkait dengan permasalahan yang akan dibahas.¹⁵ Adapun yang menjadi sumber data adalah beberapa anggota DPRD Kota Banda Aceh Periode 2014-2019 yang terlibat secara langsung dalam proses pembuatan legislasi daerah serta pegawai Sekretariat DPRK Kota Banda Aceh. Data primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah Undang Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Pemerintahan Aceh, Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, DPRD.

b. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh peneliti dari sumber yang sudah ada. Data sekunder terdiri dari buku-buku teks yang membicarakan suatu permasalahan hukum (termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum), kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan hakim.¹⁶

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang digunakan dalam pengumpulan data penelitian ini adalah dengan cara menelaah dan menganalisis literatur dan dokumen yang berkaitan dengan objek penelitian, kemudian membuat pernyataan-pernyataan (studi kepustakaan). Selain itu dilakukan observasi yaitu wawancara langsung dengan responden atau narasumber yang ahli atau memiliki keterkaitan dengan penelitian.

¹⁵Amiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 30.

¹⁶Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm. 54.

6. Teknik Analisis Data

Teknik pengolahan dan analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis data deskriptif kualitatif dimana jenis data yang berbentuk informasi baik lisan maupun tulisan yang sifatnya bukan angka. Data dikelompokkan agar lebih mudah dalam menyaring mana data yang dibutuhkan dan mana yang tidak. Setelah di kelompokkan, data tersebut penulis jabarkan dengan bentuk teks agar lebih mengerti. Untuk menganalisis berbagai fenomena di lapangan, langkah-langkah yang dilakukan adalah sebagai berikut:

- a. Reduksi data : data yang diperoleh langsung dirinci secara sistematis setiap selesai mengumpulkan data lalu laporan-laporan tersebut direduksi, yaitu dengan memilih hal-hal pokok yang sesuai dengan fokus penelitian.
- b. Pengambilan kesimpulan dan verifikasi : adapun data yang didapat itu dijadikan acuan untuk mengambil dengan singkat, yaitu dengan cara mengumpulkan data baru. Hasil analisis dan pengujian hipotesis yang bersifat kualitatif akan dijadikan dasar untuk menarik kesimpulan oleh peneliti.
- c. Penyajian data setelah data direduksi, langkah analisis selanjutnya adalah penyajian (*display*) data. Penyajian data diarahkan agar data hasil reduksi terorganisasikan, tersusun dalam pola hubungan, sehingga makin mudah dipahami. Penyajian data dapat dilakukan dalam bentuk uraian naratif. Pada langkah ini, peneliti berusaha menyusun data yang relevan, sehingga menjadi informasi yang dapat disimpulkan dan memiliki makna tertentu

7. Pedoman Penulisan

Pedoman penulisan berisi berbagai referensi yang digunakan sebagai

pedoman dalam penulisan skripsi ini, antara lain:

- Kamus Besar Bahasa Indonesia
- Buku pedoman Penulisan Skripsi Revisi 2019

G. Sistematika Pembahasan

Dalam penulisan skripsi ini, penulis membagi pembahasan menjadi empat bab yang masing-masing memiliki pembahasan tertentu. sistematika pembahasannya sebagai berikut:

Bab satu merupakan bab pendahuluan yang terdiri atas latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, penjelasan istilah, kajian pustaka, metode penelitian, serta sistematika pembahasan.

Bab dua memuat tentang landasan teoritis mengenai Proses pembentukan Qanun DPRK Kota Banda Aceh, tugas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Konsep *Taqnin*, Prinsip dalam legislasi dan *Taqnin*.

Bab ketiga, memuat hasil penelitian yaitu gambaran umum Kota Banda Aceh, gambaran umum DPR Kota Banda Aceh, pembentukan legislasi DPR Kota Banda Aceh dan kesesuaian konsep *taqnindan* legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Kota Banda Aceh periode Tahun 2014-2019 dalam pembentukan Qanun Kota Banda Aceh.

Bab empat merupakan bab penutup. Pada bab ini berisi tentang kesimpulan dan saran. Adapun kesimpulan tersebut diperoleh dari hasil penelitian yang telah dilakukan yang merupakan inti dari keseluruhan isi dan juga akan diungkapkan beberapa saran yang diperlukan.

BAB DUA

LANDASAN TEORI

A. Tinjauan Tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah(DPRD)

1. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah memegang peranan penting dalam sistem demokrasi, berkaitan erat dengan otonomi daerah. Otonomi daerah menempatkan DPRD sebagai institusi atau lembaga perwakilan rakyat yang dipilih secara langsung melalui pemilu, yang paling berperan dalam menentukan proses demokratisasi di berbagai daerah. Walaupun dalam kenyataannya DPRD masih belum sepenuhnya dapat menjalankan fungsinya dengan baik, bahkan dalam prakteknya DPRD sering Mengaburkan makna demokrasi itu sendiri.

Salah satu fungsi DPRD yang sangat fundamental dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah adalah fungsi legislasi. Untuk melaksanakan fungsi legislasi DPRD diberi bermacam-macam hak yang salah satunya ialah “hak mengajukan rancangan peraturan daerah dan hak mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah” atau implementasi dari fungsi legislasi harus ditindak lanjuti dengan peraturan daerah.¹⁷

DPRD Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah kabupaten/kota. DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi:¹⁸

- (1) Legislasi yaitu fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah. Kebijakan legislasi ialah suatu perencanaan atau program dari pembuat Undang-Undang mengenai apa yang akan dilakukan dalam menghadapi problem tertentu, dan cara bagaimana melakukan atau melaksanakan sesuatu yang telah direncanakan atau diprogramkan.

¹⁷Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi dan pemilu di Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), hlm. 37

¹⁸Lihat pada Pasal 22 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

sebuah produk peraturan yang ditetapkan dengan melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat. produk legislasi tidak terbatas pada UU yang dihasilkan oleh DPR. Peraturan daerah (perda), baik perda provinsi, perda kabupaten, dan perda kota, juga disebut termasuk dalam produk legislasi. dikarenakan Perda juga merupakan hasil kerja yang melibatkan lembaga perwakilan rakyat tingkat daerah (DPRD).

- (2) Anggaran yaitu fungsi menetapkan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. fungsi anggaran ialah sebagai perwujudan dari adanya mekanisme checks and balances atau mekanisme saling mengawasi dan saling mengimbangi. Fungsi anggaran dapat menjadi salah satu perwujudan dari mekanisme ini dikarenakan dengan adanya fungsi anggaran, maka lembaga legislatif dapat mengawasi lembaga eksekutif. Di sisi lain, lembaga yudikatif pun dapat mengawasi kedua lembaga yang lainnya melalui fungsi anggara ini. Maka dari itu, adanya fungsi anggaran merupakan suatu hal yang penting.

Tujuan yang dimiliki oleh fungsi anggaran yaitu Tujuan pertama ialah memastikan bahwa pemerintah daerah telah mengatur APBD dengan tepat sesuai dengan kebutuhan daerah tanpa adanya upaya-upaya berlebihan atau mengurangi kebutuhan atas keuangan daerah. dengan demikian, maka proses pembangunan daerah akan dapat lebih mudah untuk dilaksanakan. Tujuan kedua dari adanya fungsi anggaran di dalam lembaga legislatif ini ialah mencegah terjadinya praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme. Tidak dapat kita pungkiri bahwa pengaturan dari APBD memiliki kemungkinan besar untuk disalahgunakan oleh oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab. Tujuan dari adanya fungsi anggaran yang terakhir penulis bahas dalam kesempatan ini ialah melindungi aset daerah demi sebesar-besar kepentingan rakyat. hal ini tidak terlepas dari fakta bahwa wewenang DPRD dalam fungsi anggaran ialah memberi persetujuan atas

pemindahtanganan aset daerah atau pun atas perjanjian yang memiliki dampak luas bagi kehidupan rakyat yang berkaitan dengan beban keuangan daerah. dengan kewenangan ini, diharapkan fungsi anggaran dapat melindungi aset daerah dengan sebaik-baiknya.

- (3) Pengawasan yaitu pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah, perundangan lainnya, keputusan kepala daerah, kebijakan pemerintah daerah, dan pelaksanaan program pemerintahan daerah. Terkait fungsi pengawasan secara jelas dalam ketentuan Pasal 153 UU 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh DPRD kabupaten/kota meliputi: Yang pertama yaitu pelaksanaan peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/wali kota, yang kedua yaitu pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota dan yang ketiga yaitu pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Setiap fungsi memiliki konsep tertentu. DPRD Kab/Kota atau parlemen adalah lembaga perwakilan rakyat di daerah kab/kota, sehingga kedudukan para anggota DPRD Kab/Kota mewakili rakyat atau mewakili kehendak rakyat dengan jalan menentukan kebijakan-kebijakan umum yang mengikat seluruh masyarakat (Rakyat) dan dituangkan pada peraturan daerah kab/kota (Qanun Kab/Kota). Dalam Konsep lembaga perwakilan lainnya didasari pada beberapa teori. Duduknya seseorang di lembaga perwakilan, baik itu karena pengangkatan/penunjukkan maupun melalui pemilihan umum, mengakibatkan timbulnya hubungan si wakil dengan yang diwakilinya. Terbentuknya lembaga perwakilan juga karena adanya dua teori klasik

tentang hakekat hubungan wakil dengan terwakili yang terkenal, yaitu teori mandat dan teori kebebasan.¹⁹

- a. Dalam teori mandat, wakil dilihat sebagai penerima mandat untuk merealisasikan kekuasaan terwakili dalam proses kehidupan politik. Bagi terwakili teori ini lebih menguntungkan karena wakil dapat dikontrol terus menerus. Perbedaan pandangan antara wakil dengan terwakili dapat mengakibatkan menurunnya reputasi wakil;
- b. Dalam teori kebebasan, wakil dapat bertindak tanpa tergantung atau terikat secara ketat dari terwakili. Menurut teori ini wakil adalah orang-orang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya, sehingga wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat;
- c. Dalam teori organ, pencetus teori ini adalah Van Gierke dari Jerman. Menurut teori ini negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapannya secara eksekutif, parlemen dan mempunyai rakyat, semuanya mempunyai fungsi sendiri-sendiri dan saling tergantung sama lain. Setelah rakyat memilih lembaga perwakilan mereka tidak perlu lagi mencampuri lembaga tersebut dan lembaga ini bebas berfungsi sesuai dengan wewenang yang diberikan oleh Undang-undang Dasar;
- d. Dalam teori sosiologi Dieker, menyatakan bahwa lembaga perwakilan bukan merupakan bangunan politis tetapi merupakan bangunan masyarakat (sosial). Si pemilih akan memilih wakilnya yang benar-benar ahli dalam bidang kenegaraan dan yang akan benar-benar membela kepentingan si pemilih; dan
- e. Dalam teori hukum obyektif dari Duguit, menurut teori ini dasar hubungan antara rakyat dan parlemen adalah solidaritas. wakil rakyat

¹⁹Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Kedua, Ctk.Pertama, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 2.

dapat melaksanakan tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat sedangkan rakyat tidak akan dapat melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya tanpa mendukung wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah, jadi ada pembagian kerja, rakyat pasti akan memilih wakilnya dan parlemen pasti akan menjalankan tugasnya.

2. Tugas , Wewenang, hak dan Kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota

DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang:²⁰

- a. membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
- b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota;
- d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- e. memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil bupati/wakil walikota;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- k. melaksanakan wewenang dan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

DPRK mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:²¹

²⁰Pasal 366 Undang-Undang No 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

²¹Pasal 24 Undang-Undang No 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

- a. membentuk qanun kabupaten/kota yang dibahas dengan bupati/walikota untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan qanun kabupaten/kota dan peraturan perundang-undangan lain;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan program pembangunan kabupaten/kota, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lain, serta penanaman modal dan kerja sama internasional;
- d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur;
- e. memberitahukan kepada bupati/walikota dan KIP kabupaten/kota mengenai akan berakhirnya masa jabatan bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota;
- f. memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadinya kekosongan jabatan wakil bupati/wakil walikota;
- g. memberikan pendapat, pertimbangan, dan persetujuan kepada pemerintah kabupaten/kota terhadap rencana kerja sama internasional di kabupaten/kota yang bersangkutan;
- h. memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan/atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan kabupaten/kota;
- i. mengusulkan pembentukan KIP kabupaten/kota dan membentuk Panitia Pengawas Pemilihan;
- j. melakukan pengawasan dan meminta laporan kegiatan dan penggunaan anggaran kepada KIP kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pemilihan bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota; dan
- k. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk penilaian kinerja pemerintahan.

Anggota DPRA/DPRK mempunyai kewajiban:²²

- a. mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menaati segala peraturan perundang-undangan;
- b. membina demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota;
- c. memperjuangkan peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat;
- d. memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya;
- e. menaati peraturan tata tertib, kode etik, dan sumpah/janji anggota DPRA/DPRK;
- f. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- g. memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRA/DPRK sebagai wujud tanggung jawab moral dan politik terhadap daerah pemilihannya; dan
- h. menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

DPRD kabupaten/kota mempunyai hak:²³

- a. interpelasi; Hak interpelasi adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk meminta keterangan kepada bupati/wali kota mengenai kebijakan Pemerintah Daerah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.
- b. angket; Hak angket adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, Daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. menyatakan pendapat. Hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan bupati/wali kota atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di Daerah kabupaten/kota disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

²²*Ibid*

²³Pasal 159 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

DPRD/DPRK mempunyai hak:²⁴

- a. interpelasi;
- b. angket;
- c. mengajukan pernyataan pendapat;
- d. mengajukan rancangan qanun;
- e. mengadakan perubahan atas rancangan qanun;
- f. membahas dan menyetujui rancangan qanun tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh dan kabupaten/kota dengan Gubernur dan/atau bupati/walikota;
- g. menyusun rencana anggaran belanja sesuai dengan fungsi, tugas, dan wewenang DPRD/DPRK sebagai bagian dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh dan Anggaran Pendapatan dan Belanja kabupaten/kota dengan menggunakan standar harga yang disepakati Gubernur dengan DPRD dan bupati/walikota dengan DPRK, yang ditetapkan dengan Peraturan Gubernur dan Peraturan bupati/walikota;
- h. menggunakan anggaran sebagaimana telah ditetapkan dalam APBD/APBK dan diadministrasikan oleh sekretaris dewan sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- i. menyusun dan menetapkan Peraturan Tata Tertib dan

Anggota DPRD/DPRK mempunyai hak:²⁵

- a. mengajukan usul rancangan qanun;
- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan pendapat;
- d. protokoler;
- e. keuangan dan administratif;
- f. memilih dan dipilih;
- g. membela diri; dan
- h. imunitas.

²⁴Pasal 25 Undang-Undang No 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

²⁵Pasal 26 Undang-Undang No 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

B. Konsep Tentang Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

1. Pengertian dan Teori Legislasi

a. Pengertian legislasi

Kata “legislasi” berasal dari Bahasa Inggris “*Legislation*” yang berarti perundang-undangan dan pembuatan undang-undang. Sementara itu kata “*legislation*” berasal dari kata kerja “*to legislate*” yang berarti mengatur atau membuat undang-undang.²⁶ Dengan demikian, fungsi dari legislasi itu sendiri adalah membuat undang-undang.

Legislasi merupakan salah satu fungsi DPRD pada tingkat daerah. Padahakekatnya, fungsi legislasi adalah fungsi membentuk peraturan daerah. Secara ideal pelaksanaan fungsi legislasi diharapkan dapat menciptakan peraturan daerah yang aspiratif dan responsive sebagai kewajiban sekaligus kewenangan yang dimiliki oleh pembuat undang-undang karena pemberian kewenangan dalam menetapkan Peraturan daerah sebagai upaya untuk memberikan keleluasaan kepada daerah sesuai dengan kondisi lokalistiknya.²⁷

Program Legislasi Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut Prolek adalah instrument perencanaan program pembentukan Qanun Kabupaten/Kota yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis antara Pemerintah Kabupaten/Kota dan DPRK yang ditetapkan dengan Keputusan DPRK.²⁸

Mengutip pendapat Jimly Asshidiqie,²⁹ ia menyatakan bahwa fungsi legislasi menyangkut empat bentuk kegiatan, yaitu : (i) Prakarsa pembuatan

²⁶John M. Echols dan Hassan Shadly, 1997, *Kamus Inggris-Indonesia*, cetakan ke-XXIV, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm.353

²⁷Bandiyah dkk, Analisis Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2009-2014 (Studi Kasus: Kabupaten Toli-Toli, Sulawesi Tengah), *Jurnal FISIP* Universitas Udayana, (Bali: Universitas Udayana, 2014), hlm 1.

²⁸Qanun Aceh No 5 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pembentukan Qanun Aceh

²⁹Asshidiqie, Jimly, 2010, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, hlm, 78.

undang-undang (*legislative initiation*); (ii) Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*); (iii) Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*); (iv) Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.

Menurut Anis Ibrahim menjelaskan pengertian legislasi adalah sebagai suatu proses pembuatan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif (dalam arti hukum perundang-undangan/peraturan perundang-undangan). Legislasi ini dimulai dari tahap perencanaan pembuatan hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga sosialisasi produk hukum. Definisi legislasi yang disajikan oleh Anis Ibrahim sangat luas, karena tidak hanya dilihat dari proses pembuatannya, namun juga pada tahap sosialisasi. Tahap sosialisasi merupakan tahap untuk menyampaikan hasil penyusunan undang-undang kepada masyarakat. Ini berarti bahwa tahap sosialisasi merupakan tahap telah selesai kegiatan legislasi yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang.

Fungsi legislasi merupakan fungsi anggota DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota untuk membentuk Peraturan Daerah bersama Gubernur/Bupati/Walikota. Fungsi legislasi atau dalam Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah disebut dengan fungsi pembentukan peraturan daerah, harus dilaksanakan dengan cara.³⁰

³⁰Pasal 97 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

1. Membahas bersama kepala daerah dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan peraturan daerah;
2. Mengajukan usul rancangan peraturan daerah;
3. Menyusun program pembentukan peraturan daerah bersama kepala daerah.

Fungsi legislasi DPRD dalam konteks ilmu politik diartikan sebagai sebuah substansi peran dari suatu struktur atau yang diterangkan oleh fungsi legislatif. Dengan demikian maka fungsi legislative menunjuk pada substansi peran yang harusnya dilakukan oleh lembaga legislatif. Merujuk pada UU Nomor 10 Tahun 2004 Pasal satu ayat (10) menjelaskan proses legislasi daerah hendaknya dilakukan dalam kerangka yang terencana, terpadu dan sistematis. Legislasi daerah adalah instrument perencanaan program di daerah termasuk didalamnya adalah penyusunan raperda. Proses penyusunan raperda setidaknya melalui dua jalur. Pertama, melalui inisiatif Eksekutif dimana sebuah rancangan masuk ke DPRD dari Eksekutif yang kemudian dibahas di rapat dewan untuk dianalisis apakah layak untuk dibawa ke pangsus.

Pelaksanaan fungsi legislasi pelaksanaan merupakan aktifitas atau usaha-usaha yang dilaksanakan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan dilengkapi segala kebutuhan, alat-alat yang diperlukan, siapa yang melaksanakan, dimana tempat pelaksanaannya mulai dan bagaimana cara yang harus dilaksanakan, suatu proses rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah program atau kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan,

Berdasarkan penjelasan yang dikemukakan di atas dapatlah ditarik suatu kesimpulan bahwa pada dasarnya pelaksanaan suatu program yang telah ditetapkan oleh pemerintah harus sejalan dengan kondisi yang ada, baik itu di lapangan maupun di luar lapangan. Yang mana dalam langkah

yang strategis maupun operasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan semula.³¹

kegiatannya melibatkan beberapa unsur disertai dengan usaha-usaha dan didukung oleh alat-alat penunjang. Secara keseluruhan, jenis peraturan dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Merujuk pada UU No. 12 Tahun 2011 pasal 7 ayat (1), Perda Kab/Kota merupakan bentuk hukum terendah dari hierarki bentuk peraturan perundangan di Indonesia.

b. Teori-Teori Legislasi

1. Teori Sistem Hukum Perundang-undangan

Suatu sistem hukum dalam prespektif pembentukan peraturan perundang-undangan, terdiri dari sub-sub sistem yaitu lembaga pembentuk, lembaga-lembaga pelaksana, dan pihak yang akan terkena atau yang dituju oleh peraturan tersebut. Sedangkan menurut Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), sistem hukum terdiri dari elemen-elemen sebagai berikut:

³¹Petrus Agapa, *Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Dalam Membuat Peraturan Daerah (PERDA) Di Kabupaten Nabire Provinsi Papua Tahun 2009-2014*, *Jurnal Ranaissance*, Volume 2 No. 02. Agustus 2017, hlm. 242-253.

- 1) Materi hukum (tatanan hukum) Untuk membentuk materi hukum harus diperhatikan politik hukum yang telah ditetapkan, yang dapat berbeda dari waktu ke waktu karena adanya kepentingan dan kebutuhan. Materi hukum dalamnya terdiri dari:
 - a. perencanaan hukum;
 - b. pembentukan hukum;
 - c. penelitian hukum;
 - d. pengembangan hukum.
- 2) Aparatur hukum, yaitu mereka yang memiliki tugas dan fungsi penyuluhan hukum, penerapan hukum, penegakan hukum dan pelayanan hukum;
- 3) Sarana dan prasarana hukum yang meliputi hal-hal yang bersifat fisik;
- 4) Budaya hukum yang dianut oleh warga masyarakat termasuk para pejabatnya; dan
- 5) Pendidikan hukum.³²

Hukum sebagai suatu sistem sebagaimana dikemukakan oleh J.J.H.Brugink yang menyatakan bahwa sistem hukum terdiri dari tiga unsur yang saling berkaitan yaitu unsur idiil, unsur operasional dan unsure actual.³³ Unsur idiil terdiri atas aturan-aturan, kaidah-kaidah dan asas-asas. Unsur inilah yang oleh para yuris disebut dengan “sistem hukum”. Unsur operasional terdiri dari keseluruhan organisasi dan lembaga-lembaga, yang didirikan dalam suatu sistem hukum. Sedangkan unsure actual adalah putusan-putusan dan perbuatan kongkrit yang berkaitan dengan sistem makna dari hukum, baik dari pengembangan

³²I Nengah Suantra, S.H., M.H. *Teori legislasi dalam pembentukan Peraturan daerah, Skripsi*, Universitas Udayana Fakultas Hukum Denpasar, 2016, hal 7

³³J.J.H.Brugink, 1996, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal.140

jabatan maupun dari warga masyarakat, yang di dalamnya terdapat sistim hukum tersebut.

Dengan demikian maka sistem hukum dapat dipahami mempunyai arti sempit dan luas. Dalam arti sempit mencakup unsur idiil yang terdiri dari aturan-aturan, kaidah-kaidah dan asas-asas, Sistem hukum dalam arti sempit disebut pula dengan sistem hukum positif, yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, hukum adat dan hukum kebiasaan. Apabila sistem hukum idiil tersebut dituangkan dalam bentuk tertulis oleh pejabat yang berwenang di bidang perundang-undangan maka disebut dengan sistem hukum perundang-undangan. Sedangkan dalam arti luas mencakup unsur idiil, operasional dan aktual.

Menurut HS Natabaya, yang dimaksud dengan sistem peraturan perundang-undangan Indonesia adalah sebagai suatu rangkaian unsur-unsur hukum tertulis yang saling terkait, pengaruh mempengaruhi, dan terpadu yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya, yang terdiri dari atas; asas-asas, pembentuk dan pembentukannya, jenis, hierarki, fungsi, pengundangan penyebarluasan, penegakan dan pengujiannya yang dilandasi oleh falsafah Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³⁴

2. Teori Penjenjangan Norma Hukum

Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*Stufenbau des Rechts*) dimana menurutnya norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi

³⁴HS.Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press dan Tatanusa, 2008), hlm. 32-33.

lagi, demikian seterusnya sampai pada norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (Grundnorm)³⁵

Sistem hukum Indonesia dikaitkan dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, maka UUD Tahun 1945 harus menjadi acuan dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara termasuk pemerintahan desa dan dalam mengatur kehidupan warga negaranya. Tatanan hukum yang menjadi bingkai dari norma-norma hukum tersusun dalam sebuah sistem hukum, dimana norma-norma tersebut tidak boleh mengesampingkan atau bertentangan dengan norma hukum lainnya.

Dengan demikian sebagai sebuah Negara hukum, sistem hukumnya harus tersusun dalam suatu tata norma hukum secara hierarki dan tidak boleh saling bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal. Tata urutan norma hukum di Indonesia diatur dalam UU No.12 Tahun 2011 jo. UU No 15 Tahun 2019. Dalam UU No.12 Tahun 2011 jo. UU No 15 Tahun 2019 akan tampak bahwa peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berada didalam hierarkidan peraturan perundang-undangan di luar hierarki. Peraturan perundang-undangan yang berada di dalam hierarki adalah apa yang ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011.

³⁵Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, diterjemahkan oleh Raisul Multtagen dari buku Hans Kelsen *General Theory of Law and State*, (Bandung: Penerbit Nusa Media dan Penerbit Nuansa, 2006), hlm.179.

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Sedangkan yang diluar hierarki sebagaimana ditentukan dalam Pasal 8 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011 mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

2. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundangan yang baik

Asas pembentukan dan materi muatan peraturan daerah berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik meliputi:

- a. Asas kejelasan tujuan;
Yaitu setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
Yaitu setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang, Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
Yaitu dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- d. Asas dapat dilaksanakan;
Yaitu setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan;
Yaitu setiap Peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Asas kejelasan rumusan;
Yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Asas keterbukaan.

Yaitu dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Materi muatan dalam Peraturan Daerah harus mencerminkan asas-asas sebagai berikut:³⁶

a. Asas pengayoman;

Maksudnya ialah setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

b. Asas kemanusiaan;

Maksudnya ialah setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

c. Asas kebangsaan;

Maksudnya ialah setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

³⁶Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan.

- d. Asas kekeluargaan;
Maksudnya ialah setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Asas kenusantaraan;
Maksudnya ialah setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- f. Asas Bhineka Tunggal Ika;
Maksudnya ialah Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- g. Asas keadilan;
Maksudnya ialah setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara.
- h. Asas kesamaan kedudukan dalam hokum dan pemerintahan;
Maksudnya ialah setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

- i. Asas ketertiban dan kepastian hukum;
Maksudnya ialah setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian.
- j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan,
Maksudnya ialah setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan Negara.

Peraturan perundang-undangan yang baik (*good legislation*) sangat diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan baik ditingkat pusat maupun di daerah, karena akan dapat menunjang pemerintahan dan pembangunan sehingga akan lebih memungkinkan tercapainya tujuan-tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi.

Untuk dapat membuat peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan adanya/dimilikinya pengetahuan tentang perundang-undangan, antara lain berkaitan dengan bentuk/jenis, materi muatan yang akan diaturserta bagaimana materi tersebut dituangkan dalam peraturan perundang-undangan secara singkat, jelas dan mudah dipahami serta sistimatis sehingga peraturan tersebut ditaati dan dapat dilaksanakan.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan termasuk perda, dalam kaitannya dengan keberlakuan norma menurut I Gede Pantja Astawadan Suprin Na'a, maka harus memenuhi tiga landasan yakni: landasan berlaku secara Filosofis, landasan berlaku secara sosiologis dan landasan berlaku secara yuridis.³⁷

Landasan berlaku secara filosofis adalah bahwa rumusan atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) apabila dikaji

³⁷Made Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung, Alumni, 2008) hlm. 78

secara filosofis, atau dapat dikatakan bahwa perundang-undangan harus mencerminkan sistem nilai dari masyarakat yang bersangkutan, yuridis adalah suatu peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya dan berdasarkan pada hukum yang lebih tinggi. Landasan keberlakuan secara sosiologis (*sociologischegrondslag*) adalah, bahwa peraturan perundang-undangan harus mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat termasuk pula kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat. Sedangkan landasan keberlakuan secara yuridis (*juridische grondslag*) adalah suatu peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya dan berdasarkan pada hukum yang lebih tinggi.

Selain itu yang perlu diperhatikan pula dalam penyusunan peraturan perundang-undangan adalah Bahasa dalam peraturan perundang-undangan. Pada prinsipnya bahwa semua produk hukum yang dihasilkan harus dapat dikomunikasikan secara efektif kepada masyarakat yang menjadi sasarannya. Jika suatu peraturan perundang-undangan tidak dapat ditransformasikan dengan baik kepada masyarakat, maka hal ini jelas akan berdampak kepada kepada ketaatan maupun kepatuhan masyarakat itu sendiri. Demikian halnya dengan Peraturan daerah, yang mengatur kehidupan masyarakat suatu daerah, maka harus dapat dipahami dan dimengerti oleh masyarakat daerah yang bersangkutan, sehingga hal-hal yang diatur dapat dilaksanakan.

Bahasa yang dipergunakan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan harus lugas dalam arti kalimatnya harus tegas, jelas, dan pengertiannya mudah ditangkap oleh semua orang, tidak berbelit-belit, serta kalimat yang dirumuskan tidak menimbulkan multitafsir bagi yang membaca. Demikian pula dalam perumusannya harus sinkron antara norma yang satu dengan norma yang lainnya. Bahasa peraturan perundang-undangan harus tunduk kepada kaidah tata bahasa Indonesia, baik dalam

pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan maupun pengejaannya.³⁸

Peraturan perundang-undangan yang baik merupakan pondasi Negara Hukum yang akan menjamin hak-hak warga negara, membatasi kekuasaan penguasa, menjamin kepastian dan keadilan hukum untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat.

3. Tahap-Tahap Pembentukan Peraturan Daerah

Pembentukanperaturandaerahmencakuptahapanebagaiberikut:

Tabel 2.1. Pembentukan Peraturan Daerah

Perencanaan RAPERDA	Penyusunan RAPERDA	Pembahasan RAPERDA	Penetapan atau Pengesahan RAPERDA	Pengundangan PERDA
---------------------	--------------------	--------------------	-----------------------------------	--------------------

a. Perencanaan

Pada tahap perencanaan, dilakukan dalam suatu Program pembentukan peraturan daerah (Propemperda) dalam rangka penyusunan peraturan perundang-undangan secara terencana, bertahap, terarah, dan terpadu.

³⁸Supardan Madeong, Zudan Arif Fakhruulloh, 2005, *Legal Drafting Berporos Hukum HumanisPartisipatoris*, (Jakarta: PT.Perca) hlm.50

b. Penyusunan

Merupakan teknik atau cara-cara untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 64 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

c. Pembahasan

Pembahasan rancangan peraturan daerah dilakukan oleh DPRD bersama dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Adapun dalam hal pembahasan dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan.

d. Pengesahan atau penetapan

Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama DPRD dan kepala daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah (Perda).

e. Pengundangan

Peraturan daerah diundangkan dalam lembaran daerah. Dimana pengundangan tersebut dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Perda mulai berlaku dan mempunyai kekuatan yang mengikat sejak tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Perda yang bersangkutan.

C. Tinjauan Tentang konsep *Taqnin*

1. Pengertian Konsep *Taqnin*

Hukum agama (Islam) adalah bagian dari materi ajaran Islam, yang mengatur perilaku manusia dalam ibadah dan berbagai hubungan sesama antar manusia. Di Indonesia, hukum-hukum agama Islam dikenal dengan sebutan syari'at, fiqih, dan Hukum Islam. Sebutan lain yang berkonotasi muatan materi hukum Islam ialah Qanun, putusan qadli/hakim, fatwa, hasil ijtihad, siyasah syar'iyah, dan lain-lain. Dalam hal proses pembentukan aturan-aturan disebut dengan *taqnin*.

Secara etimologis, kata *taqnin* merupakan bentuk masdar dari *qannana*, yang berarti membentuk undang-undang. Ibnu Mandzur menyatakan bahwa kata *taqnin* bukan berasal dari bahasa Arab, kata ini merupakan serapan dari bahasa Romawi yaitu kata *conan*, namun ada juga yang berpendapat berasal dari Bahasa Persia. Seakar dengan *taqnin* adalah kata *qanun* yang berarti ukuran segala sesuatu, dan juga berarti jalan atau cara (*thariqah*). Dalam Kamus Munawwir dicatat bahwa kata *qanun* berasal dari bahasa Arab dengan asal kata *qaanuun* atau *qānūn* yang artinya kompilasi, himpunan peraturan atau Undang-undang, atau norma-norma yang telah mapan. Menurut Sayyed Hossein Nasr, *qanun* berasal dari bahasa Yunani *canon*, yang juga merupakan asal dari kata *canonical* dalam hukum Barat.

Secara terminologis, *taqnin al-ahkam* berarti mengumpulkan hukum-hukum dan kaidah-kaidah penetapan hukum (*tasyri'*) yang berkaitan dengan masalah hubungan sosial, menyusunnya secara sistematis, serta mengungkapkannya dengan kalimat-kalimat yang tegas, ringkas, dan jelas dalam bentuk bab, pasal, dan atau ayat yang memiliki nomor secara berurutan, kemudian menetapkannya sebagai undang-undang atau

peraturan, lantas disahkan oleh pemerintah, sehingga wajib para penegak hukum menerapkannya di tengah masyarakat.³⁹

Jika *taqnin* dimaknai secara luas dandiartikan sebagai *tasyri'* (pembentukan hukum), maka *taqnin* dapat dilacak keberadaannya sejak masa Nabi. Akan tetapi apabila *taqnin* diartikan sebagaimana konsep hukum sekarang, yakni hukum tertulis yang bersifat mengikat, temporer dan memiliki sanksi, maka *taqnin* dalam konsep tersebut belum diterapkan kepada masa Nabi. Memang benar bahwa dimasa Nabi pernah ada *Piagam Madinah* atau *Shahifah Madinah* yang berisi tentang hak dan kewajiban warga Madinah, baik muslim maupun non muslim untuk menjaga kedaulatan Madinah. Oleh ahli hukum, dikatakan bahwa piagam Madinah merupakan konstitusi negara yang tertulis.⁴⁰

Menurut Muhammad Abu Zahrah *Taqnin* sebagai hukum-hukum Islam dalam bentuk buku atau kitab undang-undang yang tersusun rapi, praktis dan sistematis, kemudian ditetapkan dan diundangkan secara resmi oleh kepala negara, sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat dan wajib dipatuhi serta dilaksanakan oleh seluruh warga negara.

Atas uraian pengertian di atas dapat difahami, *Taqnin* dapat dipahami sebagai upaya mengkompilasikan kaidah-kaidah peraturan yang berkaitan dengan hukum-hukum tertentu dalam sebuah bentuk kitab tertulis atau dalam satu bentuk kodifikasi yang dilaksanakan oleh pihak berwenang.⁴¹ Jadi *taqnin* itu sendiri merupakan suatu proses untuk membuat suatu aturan atau kebijakan, dimana suatu kebijakan itu dibuat dikarenakan adanya suatu masalah yang dalam menyelesaikan masalah tersebut belum terdapat dalil atau dalilnya masih sangat umum, oleh karena itu maka dalam

³⁹Ibrahim Anis, *Al-Mu`jam al-Wasîth*, Juz II, (Beirut: Dar al-Ilmiyah, 1987), hal. 763.

⁴⁰Deddy ismatullah, *GagasanPeerintahan Modern dalam Konstitusi Madinah*, (Bandung: Sahifa, 2006).

⁴¹Abdul Hamid Mutawally, '*Azmah al-Fikr al-Islami fi al-`Asr al-Hadith*, Cet. III, (Al-Haykah al-`Ammah, 1985), hlm. 22

membentuk taqin diperlukan ulama atau suatu lembaga untuk bisa memecahkan permasalahan tersebut.

Dalam literatur hukum Islam pada saat sekarang, istilah dan bentuk dari hukum Islam mengalami perkembangan, ada yang disebut fikih yakni ijtihad ulama yang tertera dalam kitab-kitab fikih, fatwa yakni pendapat atau ketetapan ulama atau dewan ulama tentang suatu hukum, keputusan-keputusan hakim (*qadha*), dan qanun.⁴²

Qanun dalam konteks sekarang dipandang sebagai formalisasi hukum Islam, yakni aturan syara' yang dikodifikasi oleh pemerintah yang bersifat mengikat dan berlaku secara umum. Lahirnya Qanun dalam era moderen ini sebagai konsekuensi dari sistem hukum yang berkembang terutama oleh karena pengaruh sistem hukum Eropa. Atas hal ini, sebagian ulama menganggap formalisasi hukum Islam adalah sesuatu yang penting sebagai panduan putusan hukum para hakim dalam suatu masalah yang sama pada lembaga peradilan yang berbeda-beda.

Ide *taqin* terhadap hukum Islam pertama kali diutarakan oleh Abu Muhammad Ibn al-Muqaffa, sekretaris negara di zaman pemerintahan Abu Ja'far al-Mansur dari dinasti Abbasiyah. Ide ini diajukan Ibn al-Muqaffa kepada khalifah, karena menurut pengamatannya terdapat kekacauan hukum dan peradilan ketika itu. Ada beberapa tujuan yang hendak dicapai dengan *taqin* tersebut, antara lain untuk memberikan batasan jelas tentang hukum sehingga mudah disosialisasikan di masyarakat; dan untuk membantu para hakim dalam merujuk hukum yang akan diterapkan terhadap kasus yang dihadapi, tanpa harus melakukan ijtihad lagi.

Namun, ide ini tidak mendapat dukungan dari pihak penguasa karena dikhawatirkan akan terjadi kesalahan berijtihad di satu pihak dan keharusan bertaklid di pihak lain. Dengan kata lain, apabila hukum telah

⁴²Jaih Mubarak, *Hukum Islam*, (Bandung: Benang Merah Press, 2006), hlm. 1.

dikodifikasi, maka keterpakuan pada hukum yang telah dimodifikasi merupakan bentuk taklid lain dan pemilihan hukum yang tepat dari berbagai mazhab ketika itu tidak mungkin pula dapat menghindarkan unsur subjektifitas sebagian ulama fikih. Atas dasar ini, pihak penguasa tidak menanggapi serius usulan Ibn al-Muqaffa tersebut.

Selanjutnya al-Mansur ketika bertemu Imam Malik, meminta kepada Malik untuk menuliskan buku yang mencakup seluruh persoalan fikih yang akan diberlakukan di seluruh wilayah Abbasiyah. Semula Imam Malik secara diplomatis menolak permintaan tersebut dengan mengatakan, "Penduduk Irak tidak akan mungkin menerapkan pendapat saya tersebut." Akan tetapi al-Mansur meyakinkan Imam Malik bahwa kitab tersebut akan diberlakukan di seluruh wilayah Abbasiyah dan mempunyai hukum mengikat untuk seluruh warga. Akan tetapi pada akhirnya, sesuai dengan jawaban Malik diatas, keinginan khalifah untuk hanya memberlakukan hukum dalam kitab al-Muwaththa" tidak berjalan mulus. Kodifikasi hukum Islam baru terealisasi pada tahun 1293 H/ 1876 M oleh kerajaan Turki Usmani dengan lahirnya kodifikasi hukum Islam pertama yang disebut al-Majallah al-Ahkam al-Adliyyah.

Para ulama yang menolak *taqin* dan menolak kewajiban untuk menaatinya terdiri dari sebagian para ulama besar kontem-porer dari Arab Saudi. Di antara mereka adalah Bakr ibn Abdullah Abu Zaid, Shalih ibn Fauzan al-Fauzan, Abdullah ibn Abdurrahman al-Bassam, Abdullah ibn Abdurrahman al-Jabirin, Abdurrahman ibn Abdullah al-Ajlan, Abdullah ibn Muhammad al-Ghunaiman, Abdul Aziz ibn Abdullah ar-Rajihi, dan lain-lain. Dasar pandangan mereka adalah Hakim harus tetap memegang teguh prinsip tauhid. Dalam hal ini, kewajiban untuk mengikuti undang-undang menunjukkan adanya unsur meremehkan prinsip tauhid, yaitu meninggalkan ketaatan kepada hukum Allah. Hal ini karena sang hakim dianggap menaati undang-undang yang menunjukkan bahwa ia lebih

mengutamakan pendapat yang dihasilkan oleh manusia biasa yang tidak *ma'shum*. Padahal Allah berfirman dalam QS. Al-Hujurat: 1: “Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu mendahului Allah dan Rasul-Nya dan bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui”.

Kelompok yang menerima taqnin yaitu mayoritas para ulama besar kontemporer memperbolehkan *taqnin*. Diantara mereka adalah Shalih ibn Ghashun, Abdul Majid ibn Hasan, Abdullah ibn Mani', Abdullah Khayyath, Muhammad ibn Jabir, Rasyid ibn Hunain, dan Rasyid ibn Khunain. Selain mereka adalah Musthafa al-Zarqa, Muhammad Abu Zahrah, Ali al-Khafif, Yusuf al-Qardhawi, Wahbah al-Zuhaili, dan lain-lain. Di antara dalil yang digunakan untuk memperkuat pandangan ini adalah QS. Al-Nisa: 59. Berdasarkan ayat ini, jika *ulu al-amr* tidak menyuruh perbuatan maksiat dan tidak bertentangan dengan hukum-hukum syariat, maka wajib bagi rakyat untuk menaatinya. Sikap patuh penegak hukum yang melaksanakan undang-undang-undang dimana mereka diwajibkan untuk taat adalah suatu bentuk kepatuhan kepada pemerintah sebagaimana yang diperintahkan oleh ayat tersebut.

2. Prinsip-prinsip *Taqnin*

Prinsip-Prinsip Ilmu *Taqnin* yang berlaku di suatu Negara Islam

1. Prinsip Tauhid, karena segala perbuatan manusia harus dipersembahkan kepada Allah yang telah menciptakan dan mengurusnya.
2. Prinsip Maslahat. Kehidupan manusia yang diatur oleh Sang Maha Pengatur tujuannya yaitu untuk menciptakan kemaslahatan pada yang diciptakan- Nya itu.
3. Tidak bertentangan dengan nash Al-Qur'an, Hadits dan Ijma'.
4. Berpegang pada mazhab mayoritas dan mengambil mazhab lain jika dianggap sebagai mashlahah.
5. Kodifikasi bersumber dari syariat yang bersifat general dan tidak terbatas pada doktrin mazhab atau pendapat tertentu, melainkan juga berpegang pada seluruh warisan Islam sehingga menghasilkan hukum yang sesuai dengan mashlahat manusia dan sesuai dengan ruang dan waktu.

Ada dua alasan mengapa *taqnin* menjadi penting. *Pertama*, tidak adanya ketentuan tentang bentuk tertentu bagi negara dalam Islam. *Kedua*, tidak mungkin menjadikan fikih secara langsung sebagai undang-undang, apalagi ada bagian dari fikih yang perlu penyesuaian agar tetap relevan dengan kekinian.

BAB TIGA HASIL PENELITIAN

A. Gambaran Umum Dewan Perwakilan Rakyat Kota Banda Aceh

1. Sejarah DPR Kota Banda Aceh

Sekretariat DPR Kota Banda Aceh merupakan bagian dari Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Kota Banda Aceh, yang dibentuk dengan Qanun Nomor 2 Tahun 2008. Sekretariat DPR Kota Banda Aceh diangkat berdasarkan keputusan Walikota Banda Aceh Nomor Peg. 824/KPTS/4501/2008 tanggal 23 Desember Tahun 2008 Tentang Pengangkatan Sekretaris DPRK Banda Aceh Provinsi Nanggroe Aceh sebagai Sekretaris DPRK Kota Banda Aceh. Sekretariat DPR Kota Banda Aceh berada di Jalan Tgk. Abu Lam U No. 7 Gampong Kampung Baru Kecamatan Baiturrahman Kota Banda Aceh.

2. Dewan Perwakilan Rakyat Kota Banda Aceh Periode 2014-2019

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kota Banda Aceh seluruhnya ada 30 orang, yang diketuai oleh Arief Fadillah, S.I,Kom, dia berasal dari fraksi Partai Demokrat. Wakil ketuanya adalah H. Heri Julius, S.SOS dan T. Hendra Budiansyah. Susunan dan kedudukan Badan legislasi dewan Perwakilan Rakyat Kota Banda Aceh Periode 2014-2019.

Ketua : Syarifah Munirah, S.Ag

Wakil : Zulfikar, ST

Anggota :

- 1) Mahdi, S.Ag
- 2) Ramza Harli, SE
- 3) Razali Ismail
- 4) Royes Ruslan, SH
- 5) T. Iqbal Djohan, SE
- 6) Sabri Badruddin, ST

Tabel 3.1 Keanggotaan Komisi A

NO	NAMA	JABATAN	FRAKSI
1	H.Ilmiza Sa'aduddin Djamal	Ketua	Persatuan Pembangunan Amanat Indonesia
2	Askari,S.Sos	Wakil Ketua	Gabungan Partai Golkar dan Damai Aceh
3	Zulfikar, ST	Sekretaris	Partai Keadilan Sejahtera
4	Royes Sejahtera, SH	Anggota	Partai Demokrat
5	Khairul Basyar	Anggota	Persatuan Pembangunan Amanat Indonesia

Tabel 3.2 Keanggotaan Komisi B

NO	NAMA	JABATAN	FRAKSI
1	Sabri Badruddin, ST	Ketua	Gabungan Dengan Partai Golkar dan Partai Damai Aceh
2	Ismawardi	Wakil Ketua	Persatuan Pembangunan Amanat Indonesia
3	Ir. Bunyamin	Sekretaris	Partai Aceh
4	Aiyub Bukhari, S.Pd	Anggota	Partai Demokrat
5	Ir.M.Ali	Anggota	Partai Nasdem
6	Mukminin, SE	Anggota	Partai Keadilan Sejahtera
7	Mahyiddin	Anggota	Partai Keadilan Sejahtera
8	Syarifah Munirah, S.Ag	Anggota	Persatuan Pembangunan Amanat Indonesia

Tabel 3.3 Keanggotaan Komisi C

NO	NAMA	JABATAN	FRAKSI
1	Tasrif B,ST	Ketua	Partai Aceh
2	Daniel Abdul Wahab	Wakil Ketua	Persatuan Pembangunan Amanat Indonesia
3	Ramza Harli, SE	Sekretaris	Partai Keadilan Sejahtera
4	Tgk. Januar Hasan	Anggota	Partai Demokrat
5	Abdul Rafur	Anggota	Partai Nasdem
6	Irwansyah, ST	Anggota	Partai Keadilan Sejahtera
7	H. Azhar	Anggota	Gabungan dengan Partai Golkar dan Partai Damai Aceh

Tabel 3.4 Keanggotaan Komisi D

NO	NAMA	JABATAN	FRAKSI
1	Farid Nyak Umar, ST	Ketua	Partai Keadilan Sejahtera
2	Razali Ismail	Wakil Ketua	Partai Aceh
3	M. Nasir, B.Sc	Sekretaris	Persatuan Pembangunan Amanat Indonesia
4	H. Isnaini Husda, SE	Anggota	Partai Demokrat
5	T.Iqbal Djohan, SE	Anggota	Partai Nasdem
6	Mahdi, S.Ag	Anggota	Persatuan Pembangunan Amanat Indonesia
7	H.Iskandar Mahmud, SH	Anggota	Gabungan dengan Partai Golkar dan Partai Damai Aceh

3. Dasar Hukum Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Kota Banda Aceh

Kota Banda Aceh sesuai dengan adanya otonomi daerah berwenang untuk memanfaatkan wilayahnya sendiri untuk melakukan suatu pembangunan dalam berbagai aspek untuk kepentingan peningkatan kesejahteraan rakyatnya. Untuk mencapai kesejahteraan rakyat, oleh karena itu diperlukan suatu pengaturan seperti berbagai peraturan daerah (Qanun) yang dianggap sesuai dengan kebutuhan masyarakat dalam mencapai kesejahteraan. Namun, dalam membuat suatu peraturan daerah DPRD dan Pemerintah Daerah harus tetap memperhatikan ketentuan Hukum yang sudah ada. Hal ini agar dalam pembuatan Qanun DPR Kota Banda Aceh mempunyai dasar hukum yang jelas.

Dalam Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang -Undangan disebutkan bahwa salah satu asas pembentukan perundangan-undangan adalah kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat. Artinya, suatu peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh suatu lembaga yang telah ditentukan oleh undang-undang. Dalam Undang-Undang nomor 12 tahun 2011 juga ada disebutkan bahwa

suatu organ yang berhak membuat suatu peraturan perundang-undangan daerah kabupaten/kota adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama dengan bupati/walikota.

Di dalam Pasal 24 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh disebutkan bahwa DPR kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang :

- a. membentuk qanun kabupaten/kota yang dibahas dengan bupati/walikota untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan qanun kabupaten/kota dan peraturan perundang-undanganlain;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan program pembangunan kabupaten/kota, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lain, serta penanaman modal dan kerja sama internasional;
- d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur;
- e. memberitahukan kepada bupati/walikota dan KIP kabupaten/kota mengenai akan berakhirnya masa jabatan bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota;
- f. memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadinya kekosongan jabatan wakil bupati/wakil walikota;
- g. memberikan pendapat, pertimbangan, dan persetujuan kepada pemerintah kabupaten/kota terhadap rencana kerja sama internasional di kabupaten/kota yang bersangkutan;
- h. memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan/atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan kabupaten/kota;

- i. mengusulkan pembentukan KIP kabupaten/kota dan membentuk Panitia Pengawas Pemilihan;
- j. melakukan pengawasan dan meminta laporan kegiatan dan penggunaan anggaran kepada KIP kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pemilihan bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota; dan
- k. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk penilaian kinerja pemerintahan.

B. Proses Pembentukan Qanun Kota Banda Aceh Periode 2014-2019

Salah satu fungsi DPR Kota Banda Aceh adalah menentukan kebijakan dan membuat Peraturan Perundang-undangan yaitu Peraturan Daerah (qanun). Pelaksanaan fungsi legislasi DPR Kota Banda Aceh tersebut melalui beberapa proses mulai dari penyusunan Rancangan qanun (Raqaan), pembahasan Rancangan qanun sampai ditetapkan menjadi qanun. Yang menjadi hukum dasar dari proses pembentukan qanun kota Banda Aceh adalah Qanun Aceh No 5 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pembentukan Qanun. Kenyataan yang terjadi di DPR Kota Banda Aceh untuk membentuk qanun sudah dilakukan sesuai dengan tahapan-tahapan pembentukan qanun, namun masih saja banyak qanun yang direncanakan hanya saja sedikit yang terealisasi, untuk itu maka dalam penelitian ini, penulis akan menggambarkan pelaksanaan fungsi legislasi DPR Kota Banda Aceh dalam hal pembentukan qanun untuk mengetahui kendala dari beberapa langkah pembentukan qanun Kota Banda Aceh dan faktor penghambat legislasi Kota Banda Aceh.

Tabel 3.5 : Prolek Tahun 2014-2019⁴³

TAHUN	PROLEK	YANG DISAHKAN
2014	44	6
2015	30	3
2016	20	13
2017	30	10
2018	10	8
2019	13	2
TOTAL	147	42

Data diatas menunjukkan pada periode 2014-2019 qanun yang direncanakan ada sebanyak 147 raqan, sedangkan hanya 42 qanun yang disahkan , jika dipersentasekan berarti qanun yang disahkan hanya mencapai 28,57%. Berikut beberapa data qanun yang disahkan dari tahun 2014-2019.

a) Pada tahun 2014 ada 6 qanun yang disahkan, yaitu:

1. Qanun tentang retribusi penyediaan dan/atau penyedotan jamban.
2. Qanun tentang retribusi pengendalian menara telekomunikasi.
3. Qanun tentang susunan organisasi dan tata kerja rumah sakit umum daerah meuraxa kota banda aceh.
4. Qanun tentang pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja kota banda aceh tahun anggaran 2013.
5. Qanun tentang perubahan anggaran pendapatan dan belanja kota banda aceh tahun anggaran 2014.
6. Qanun tentang anggaran pendapatan dan belanja kota banda aceh tahun anggaran 2015.

⁴³Sumber dari: sekretariat DPRK Banda Aceh

b) Pada tahun 2015 ada 3 qanun yang disahkan, yaitu:

1. Qanun tentang pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja kota banda aceh tahun anggaran 2014.
2. Qanun tentang perubahan anggaran pendapatan dan belanja kota banda aceh tahun anggaran 2015.
3. Qanun tentang anggaran pendapatan dan belanja kota tahun anggaran 2016

c) Pada tahun 2016 ada 13 qanun yang disahkan, yaitu:

1. Qanun tentang perubahan atas qanun kota banda aceh nomor 2 tahun 2008 tentang organisasi dan tata kerja perangkat daerah kota banda aceh
2. Qanun tentang susunan organisasi dan tata kerja majelis pendidikan daerah (mpd) kota banda aceh
3. Qanun tentang susunan organisasi dan tata kerja majelis adat aceh (maa) kota banda aceh
4. Qanun tentang penambahan penyertaan modal pemerintah kota banda aceh pada pt. Bank aceh
5. Qanun tentang kawasan tanpa rokok
6. Qanun tentang retribusi rumah potong hewan
7. Qanun tentang retribusi tempat pelelangan hewan ternak
8. Qanun tentang pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja kota banda aceh tahun anggaran 2015
9. Qanun tentang penambahan penyertaan modal pemerintah kota banda aceh pada perusahaan daerah air minum tirta daroy kota banda aceh
10. Qanun tentang perubahan anggaran pendapatan dan belanja kota banda aceh tahun anggaran 2016
11. Qanun tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah kota banda aceh

12. Qanun tentang anggaran pendapatan dan belanja kota banda aceh tahun anggaran 2017
13. Perubahan atas rancangan pembangunan jangka menengah kota banda aceh tahun 2012-2017

d) Pada tahun 2017 ada 10 qanun yang disahkan, yaitu:

1. Qanun tentang pengelolaan sampah.
2. Qanun tentang retrebusi pelayanan persampahan/kebersihan.
3. Qanun pertanggung jawaban pelaksanaan apbk banda aceh tahun anggaran 2016.
4. Qanun perubahan apbk tahun anggaran pendapatan dan belanja kota banda aceh 2017.
5. Qanun tentang pembentukan perseroan terbatas lembaga keuangan mikro syariah mahirah muamalah.
6. Qanun tentang penyertaan modal kota banda aceh pada perseroan terbatas lembaga keuangan mikro syariah mahirah muamalah.
7. Qanun tentang rtrw kota banda aceh tahun 2009-2029.
8. Qanun tentang hak keuangan dan administratif pimpinan dan anggota dprk banda aceh.
9. Qanun tentang apbk banda aceh tahun anggaran 2018.
10. Qanun tentang rpjmd kota banda aceh tahun 2017-2022.

e) Pada tahun 2018 ada 8 qanun yang disahkan, yaitu:

1. Qanun tentang rencana pembangunan jangka menengah kota Banda Aceh tahun 2017-2022.
2. Qanun tentang pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja Kota Banda Aceh tahun anggaran 2017.
3. Qanun tentang perubahan anggaran pendapatan dan belanja Kota Banda Aceh Tahun 2018.
4. Qanun tentang anggaran pendapatan dan belanja Kota Banda Aceh Tahun 2019.

5. Qanun tentang penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
6. Qanun tentang lampiran qanun Nomor 6 Tahun 2018
7. Qanun tentang pengelolaan barang milik daerah
8. Qanun tentang pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh.

f) Pada tahun 2019 ada 2 qanun yang disahkan, yaitu:

1. Qanun tentang pemerintah gampong
2. Qanun tentang anggaran pendapatan dan belanja Kota Banda Aceh Tahun 2020.

Dapat dilihat dari data diatas pada periode 2014-2019 begitu banyak rancangan Qanun yang masuk ke DPRK Kota Banda Aceh, namun hanya sedikit yang terealisasi. Jadi dapat disimpulkan bahwa produktivitas DPRK Kota Banda Aceh periode 2014-2019 dalam melaksanakan fungsi legislasinya masih rendah, dikarenakan bisa di lihat pada tabel tersebut dimana setiap tahunnya DPRK Kota Banda Aceh selalu gagal untuk mencapai target.

Pada periode 2014-2019 dari beberapa qanun yang disahkan kebanyakannya adalah qanun yang menguntungkan bagi instansi-instansi pemerintahan di Kota Banda Aceh, seperti qanun mengenai anggaran pendapatan dan belanja Kota Banda Aceh, walaupun qanun tersebut memang diperlukan untuk berbagai instansi, namun seharusnya DPRK Banda Aceh juga memperbanyak qanun mengenai Kesejahteraan masyarakat Kota Banda Aceh.

Salah satu indikasi dari tidak maksimalnya fungsi legislasi DPR Kota Banda Aceh juga meliputi kurangnya inisiatif dari DPR Kota Banda Aceh dalam mengajukan rancangan Qanun yang dihasilkan itu adalah kebanyakan dari instansi pemerintah yang lain, sedangkan DPR Kota Banda Aceh hanya ikut membahas atas usulan Qanun-Qanun tersebut lalu ikut

mengesahkan, sehingga fungsi legislasi anggota DPRK dipandang belum memuaskan publik. Jadi jelaslah dari fenomena di atas memberikan gambaran bahwa kompetensi anggota dewan di bidang legal dan perundangan masih lemah.

Pada saat pengajuan rancangan qanun Kota Banda Aceh, sebagaimana ketentuan ada 2 metode tentang pengusulan rancangan qanun. Yang pertama Raqan berasal dari usulan pihak eksekutif (Pemerintah Daerah) dan yang kedua, Raqan berasal dari pihak DPR Kota Banda Aceh. Hal ini diatur dalam Undang-undang No. 11 Tahun 2006 pasal 24 huruf a yang menyatakan Bahwa DPR Kabupaten/Kota mempunyai tugas dan wewenang dalam membentuk qanun yang dibahas dengan Kepala Daerah (bupati/walikota) untuk mendapat persetujuan bersama. Terdapat beberapa langkah yang perlu dilakukan agar qanun dapat dirumuskan dengan baik dan pelaksanaannya dapat dijalankan dengan efektif. Adapun langkah atau tahapan dalam penyusunan qanun meliputi tahap perencanaan qanun, tahap penyusunan qanun, tahap pembahasan qanun, tahap penetapan qanun, tahap pengundangan dan tahap penyebarluasan Perda itu sendiri di Kota Banda Aceh.

1) Tahap Perencanaan Rancangan Qanun

Tahap ini merupakan salah satu tahap awal dan penting dalam bidang hukum, khususnya program pembentukan peraturan perundang-undangan adalah tahap perencanaan..

Penyusunan Rancangan Qanun (Raqan) dapat dilakukan melalui dua tahap yaitu tahap pertama pada pemerintah Daerah dengan meminta masukan dari Dinas-dinas Daerah atau Perangkat daerah lainnya mengenai Raqan yang diperlukan untuk memperlancar kerja masing-masing Dinas yang bersangkutan, dan tahap kedua yaitu dari DPR Kota Banda Aceh, masukan

dapat diperoleh dari komisi-komisi, fraksi, maupun aspirasi masyarakat yang disampaikan kepada DPRK Kota Banda Aceh.

Perencanaan penyusunan qanun kabupaten/kota dilakukan dalam Prolek. Prolek disusun oleh Panitia Legislasi DPRK melalui koordinasi dengan pemerintah kabupaten/kota. Setelah itu Hasil koordinasi penyusunan Prolek ditetapkan dengan keputusan DPRK, setelah mendapat persetujuan bersama bupati/walikota. DPRK atau bupati/walikota dalam membentuk, rancangan qanun berpedoman pada Prolek yang disusun dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Namun dalam keadaan tertentu DPRK atau bupati/walikota dapat mengajukan rancangan qanun di luar Prolek. Perencanaan program legislasi Kabupaten/Kota di lingkungan Pemerintahkabupaten/kota dikoordinasikan oleh Biro/ Bagian yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang perundang-undangan, sedangkan untuk Perencanaan program legislasi kabupaten/kota di lingkungan DPRK dikoordinasikan oleh Panitia Legislasi DPRK.⁴⁴

Hak Mengajukan Rancangan Qanun terdapat dalam Pasal Pasal 13 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Kota Banda Aceh No 2 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Kota Banda Aceh.

- (1) Sekurang-kurangnya 5 (lima) orang anggota DPRK yang terdiri dari 2 (dua) fraksi atau lebih dapat mengajukan rancangan qanun sebagai usul inisiatif anggota DPRK.
- (2) Usul inisiatif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan secara tertulis, singkat, dan jelas dengan dilampiri daftar nama, fraksi dan tanda tangan pengusul.
- (3) Usul inisiatif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada pimpinan DPRK dalam bentuk rancangan qanun.
- (4) Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberi nomor pokok oleh sekretariat DPRK.
- (5) Pimpinan DPRK menyampaikan usul inisiatif sebagaimana dimaksud pada ayat (3) pada Badan Legislasi untuk dikaji dan dipertimbangkan, selanjutnya disampaikan kepada Badan

⁴⁴Qanun No 5 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pembentukan Qanun

Musyawarah untuk mendapat pertimbangan lebih lanjut dan disampaikan pada rapat paripurna.

- (6) Dalam rapat paripurna para pengusul diberikan kesempatan untuk menjelaskan usul sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (7) Pembicaraan mengenai suatu usul prakarsa dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada;
 - a. anggota DPRK lainnya untuk memberikan pandangan;
 - b. pendapat dan saran komisi DPRK;
 - c. pendapat dan saran Walikota;
 - d. pengusul memberikan jawaban atas pandangan para anggota, komisi DPRK dan walikota; dan
 - e. saran dan pendapat akhir fraksi DPRK
- (8) Pembicaraan diakhiri dengan keputusan DPRK yang menerima atau menolak usul inisiatif menjadi inisiatif DPRK.
- (9) Pembicaraan diakhiri dengan keputusan DPRK yang menerima atau menolak usul inisiatif menjadi inisiatif DPRK.
- (10) Tata cara pembahasan rancangan qanun atas prakarsa DPRK mengikuti ketentuan yang berlaku dalam pembahasan rancangan qanun.

Keadaan yang terjadi di DPR Kota Banda Aceh, dalam hal perencanaan lebih banyak Raqan yang diajukan oleh Pemerintah Daerah, sedangkan Raqan yang diajukan oleh inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Kota Banda Aceh sendiri masih sangat minim.⁴⁵ Tahap perencanaan qanun di DPR Kota Banda Aceh lebih mengarah pada kebutuhan Pemerintah Kota Banda Aceh untuk memperlancar tugasnya dan agar memiliki landasan operasional.

Tahap perencanaan sangat menentukan dalam penyusunan Raqan karena tahap perencanaan mengarah pada penyusunan rencana dan prioritas pembentukan qanun sehingga penyusunan Program Rancangan qanun dapat menghindarkan terjadinya ketidaksinkronan dan ketidakharmonisan peraturan yang telah dibuat.

⁴⁵Wawancara Bapak Ilmiza Sa'aduddin Djamal anggota DPR Kota Banda Aceh, ketua Komisi A bidang Pemerintahan. Pada Tanggal 15 Juni 2020

2) Tahap Penyusunan Rancangan Qanun

Tahap awal pembentukan qanun setelah perencanaan yaitu penyusunan. Tahap penyusunan diawali dengan identifikasi agenda yang berasal dari publik, DPRK atau Pemerintah Daerah. Publik bisa menyampaikan permasalahan yang pantas dimasukkan dalam agenda politik untuk selanjutnya dirumuskan sebagai kebijakan publik yang tertuang dalam Qanun. Aspirasi publik kemudian disalurkan kepada Pemerintah Daerah atau DPR Kota Banda Aceh untuk ditindak lanjuti. Meskipun publik dapat mengupayakan pembentukan Qanun termasuk menyusun rancangan Qanun, namun untuk dapat menjadi Qanun pengajuan secara formil tetap dilakukan melalui dua pintu yaitu DPRK Banda Aceh dan Pemerintah Daerah. Berdasarkan hal tersebut maka proses yang mengawali pembentukan Qanun dibedakan antara tahapan penyusunan Rancangan Qanun yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan yang dilakukan oleh DPRK Kota Banda Aceh. Agenda politik dari Pemerintah Daerah dapat diupayakan oleh masing-masing unit kerja yang ada di daerah. Agendatersebut kemudian diwujudkan dalam bentuk usul prakarsa yang apabila disetujui dapat dilanjutkan dengan penyusunan draft Qanun.

a) Penyusunan rancangan qanun yang dilakukan oleh pemerintah Kota Banda Aceh

Seperti yang kita ketahui bahwa Satuan Kerja Perangkat Daerah kabupaten/kota dapat menjadi pemrakarsa dalam mempersiapkan pra rancangan qanun sesuai dengan bidang tugasnya. Pemrakarsa melaporkan rencana penyusunan pra rancangan Qanun kabupaten/kota kepada bupati/walikota disertai dengan penjelasan selengkapny mengenai konsepsi pengaturan rancangan qanun yang meliputi :⁴⁶

- a. Latar belakang dan tujuan penyusunan;

⁴⁶Qanun No 5 Tahun 2011 Tentang Tata Cara pembentukan Qanun

- b. Dasar hukum;
- c. Sasaran yang ingin diwujudkan;
- d. Pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur;
- e. Jangkauan serta arah pengaturan; dan
- f. Keterkaitan dengan peraturan perundang-undangan lain.

Satuan Kerja Perangkat Daerah sebagai pemrakarsa dalam menyusun persiapan pra rancangan qanun terlebih dahulu dapat menyusun naskah akademik/kajian akademik. Naskah akademik/kajian akademik tersebut sekurang-kurangnya memuat dasar Islami, filosofis, yuridis, sosiologis, pokok dan lingkup materi yang akan diatur. Penyusunan naskah akademik/kajian akademik dapat bekerja sama dengan perguruan tinggi atau pihak ketiga yang mempunyai keahlian dalam bidang tersebut. Penyusunan naskah akademik/kajian akademik dilakukan secara partisipatif. Dan Naskah akademik/kajian akademik tersebut nantinya harus disertakan dalam setiap pembahasan pra rancangan qanun.⁴⁷

Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah sebagai pemrakarsa dapat membentuk Tim untuk menyusun pra rancangan qanun. Naskah pra rancangan qanun dari Satuan Kerja Perangkat Daerah sebagai pemrakarsa, disampaikan kepada Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah terkait di lingkungan Pemerintah kabupaten/kota untuk diminta tanggapan dan pertimbangan. Tanggapan dan pertimbangan tersebut dalam waktu 7 (tujuh) hari disampaikan kepada Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah yang menyiapkan pra rancangan qanun. Naskah pra rancangan tersebut dan hasil dari tanggapan serta pertimbangan yang disampaikan oleh Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah sebagai pemrakarsa kepada Sekretaris Daerah Kabupaten/kota untuk diproses lebih lanjut.

Setelah itu Sekretaris Daerah menugaskan kepada Biro/bagian pada Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota yang tugas dan tanggung jawabnya di

⁴⁷ *Ibid*

bidang perundang-undangan untuk melakukan harmonisasi dan sinkronisasi pra rancangan qanun. Kemudian Biro/bagian pada Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota melakukan harmonisasi dan sinkronisasi naskah pra rancangan qanun dengan memperhatikan materi, tanggapan dan pertimbangan dari kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah. Harmonisasi dan sinkronisasi tersebut dapat mengikutsertakan wakil dari instansi vertikal terkait di kabupaten/kota. Jika sudah dilakukan harmonisasi dan sinkronisasi maka Biro/bagian melaporkan perkembangan pra rancangan qanun atau permasalahan kepada bupati/walikota melalui Sekretaris Kabupaten/Kota. Kemudian bupati/walikota dapat membentuk Tim Asistensi pembahasan rancangan qanun. Susunan Tim Asistensi) terdiri dari :

- a. Sekretaris Daerah kabupaten/kota atau pejabat yang ditunjuk oleh bupati/walikota sebagai Ketua;
- b. Kepala Biro/bagian pada Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang perundang-undangan sebagai Sekretaris;
- c. Unsur Satuan Kerja Perangkat Daerah/instansi terkait, sebagai anggota;
- d. Unsur MPU sebagai anggota;
- e. Unsur tenaga ahli dan unsur akademisi yang mempunyai keahlian sesuai dengan substansi qanun, sebagai anggota.
- f. Unsur komponen masyarakat yang terkena dampak langsung dari substansi rancangan qanun, sebagai anggota.

Tim Asistensi tersebut bertugas :

- a. Mengumpulkan bahan-bahan yang diperlukan;
- b. Membuat daftar inventarisasi masalah;
- c. Menyusun jadwal pembahasan;
- d. Menyempurnakan pra rancangan qanun.

b) Penyusunan Rancangan Qanun dari DPRK

Rancangan qanun dapat disampaikan oleh Anggota, Komisi, Gabungan Komisi, atau Panitia Legislasi DPRK. Rancangan qanun yang berasal dari anggota sekurang-kurangnya diajukan oleh 5 orang anggota sebagai pemrakarsa yang berasal dari 2 (dua) fraksi atau lebih. Pemrakarsa melaporkan rencana penyusunan pra rancangan Qanun Kabupaten/Kota kepada Pimpinan DPRK disertai dengan penjelasan selengkapny mengenai konsepsi pengaturan rancangan qanun yang meliputi :⁴⁸

- a. Latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. Dasar hukum;
- c. Sasaran yang ingin diwujudkan;
- d. Pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur;
- e. Jangkauan serta arah pengaturan; dan
- f. Keterkaitan dengan peraturan perundang-undangan lain.

Anggota, Komisi, Gabungan Komisi atau Panitia Legislasi DPRK sebagai pemrakarsa dalam menyusun persiapan pra rancangan qanun terlebih dahulu dapat menyusun naskah akademik/kajian akademik. Naskah akademik/kajian akademik sekurang-kurangnya memuat dasar Islamis, filosofis, yuridis dan sosiologis, pokok dan lingkup materi yang akan diatur. Penyusunan naskah akademik/kajian akademik dapat bekerja sama dengan perguruan tinggi atau pihak ketiga yang mempunyai keahlian dalam bidang tersebut. Penyusunan naskah akademik/kajian akademik dilakukan secara partisipatif. Dan Naskah akademik/kajian akademik tersebut nantinya diserahkan dalam set iap pembahasan pra rancangan qanun. Anggota, Komisi, Gabungan Komisi atau Panitia Legislasi DPRK sebagai pemrakarsa dapat membentuk tim untuk menyusun pra rancangan qanun.

⁴⁸Qanun No 5 Tahun 2011 Tentang Tata Cara pembentukan Qanun

Rancangan Qanun (Raqaan) yang dirancang oleh Pemerintah Daerah disampaikan oleh Kepala Daerah kepada Pimpinan DPRK Banda Aceh dengan surat pengantar. Sedangkan Rancangan Qanun yang diajukan oleh anggota, komisi-komisi atau oleh kelengkapan khusus yang menangani bidang legislasi dibahas terlebih dahulu di DPRK Banda Aceh untuk mendapat persetujuan DPRK Banda Aceh. Rancangan Qanun yang telah dipersiapkan oleh DPRK Banda Aceh disampaikan oleh Pimpinan DPRK Banda Aceh kepada Kepala Daerah.

Keadaan dilapangan yang selama ini terjadi, semua rancangan Qanun berasal dari Pemerintah Kota Banda Aceh memang sudah diajukan ke DPRK Kota Banda Aceh. Sedangkan DPRK Kota Banda Aceh tidak begitu banyak menyusun Qanun sehingga mereka jarang mengajukan Rancangan Qanun ke Pemerintah Kota Banda Aceh. Dan penyelesaian rancangan qanunnya masih terlambat dikarenakan yang diusulkan hanya nama, harusnya draft rancangan qanunnya juga harus disertakan, namun yang banyak terjadi draft/naskah akademiknya dan rancangan qanunnya tidak disertakan.⁴⁹

3) Tahap Pembahasan Rancangan qanun

Mekanisme dan proses pembahasan Raqaan sampai menjadi qanun dilakukan dengan beberapa tahap pembicaraan, baik itu usul rancangan yang berasal dari Kepala Daerah maupun usulan Raqaan atas hak prakarsa DPR Kota Banda Aceh.

Apabila dalam satu masa sidang DPRK dan bupati/walikota menyampaikan rancangan qanun mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan qanun yang disampaikan oleh DPRK, sedangkan rancangan qanun yang disampaikan oleh bupati/walikota digunakan sebagai bahan sandingan. Dan Rancangan qanun yang tidak mendapat persetujuan

⁴⁹Materi Presentasi Pencapaian Kinerja Sekretariat DPRK Banda Aceh, 2012-2017

bersama antara bupati/walikota dan DPRK, tidak dapat diajukan kembali dalam masa sidang yang sama.⁵⁰

Pembahasan rancangan qanun di DPRK dilakukan oleh DPRK bersama bupati/walikota. Pembahasan bersama dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan tersebut dilakukan dalam Rapat Komisi/Gabungan Komisi/Panitia Legislasi/ Panitia Khusus dan Rapat Paripurna DPRK.

Rancangan qanun dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRK dan bupati/walikota. Penarikan kembali rancangan qanun tersebut dilakukan dengan permintaan resmi DPRK atau bupati/walikota disertai dengan alasan yang patut. Dan Rancangan qanun yang sedang dibahas dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRK dan bupati/walikota. Persetujuan penarikan kembali rancangan qanun yang sedang dibahas oleh alat kelengkapan dewan dilakukan dengan Keputusan Pimpinan DPRK setelah mendapat pertimbangan Panitia Musyawarah. Persetujuan penarikan kembali rancangan qanun yang sedang dibahas pada rapat paripurna dilakukan dengan Keputusan DPRK.

a) Penyampaian Rancangan Qanun Dari walikota kepada DPRK

Rancangan qanun yang telah disiapkan oleh walikota diajukan kepada DPRK dengan melampirkan naskah akademik/kajian akademik. walikota mengajukan rancangan qanun kepada pimpinan DPRK dengan surat pengantar. Surat pengantar tersebut harus disertai dengan keterangan walikota. Surat walikota tersebut memuat :

- a. penunjukan pejabat yang ditugasi untuk mewakili walikota dalam pembahasan bersama rancangan qanun di DPRK;
- b. sifat penyelesaian/pembahasan rancangan qanun yang dikehendaki.

Keterangan walikota memuat :

⁵⁰Qanun No 5 Tahun 2011 Tentang Tata Cara pembentukan Qanun

- a. Latar belakang;
- b. Tujuan, dasar dan sasaran; dan
- c. Pokok-pokok dan ruang lingkup pengaturan

DPRK mulai membahas rancangan qanun paling lama 60 (enam puluh) hari sejak surat walikota diterima. Pejabat wajib melaporkan perkembangan atau permasalahan yang dihadapi dalam pembahasan rancangan qanun di DPRK kepada walikota.⁵¹

b) Penyampaian Rancangan Qanun Dari DPRK kepada Walikota

Rancangan qanun yang disiapkan oleh DPRK diajukan kepadawalikota dengan Surat pimpinan DPRK dengan melampirkan naskah akademik/kajian akademik. Setelah itu Pimpinan DPRK mengajukan rancangan qanun kepada Walikota dengan surat pengantar. Surat pengantar tersebut disertai dengan keterangan Pimpinan DPRK. Keterangan DPRK tersebut memuat :

- a. latar belakang;
- b. Tujuan,dasar dan sasaran; dan
- c. Pokok-pokok dan ruang lingkup pengaturan.

Walikota paling lama 60 (enam puluh) hari sejak menerima surat pimpinan DPRK sudah harus menunjuk pejabat yang mewakilinya pada pembahasan rancangan qanun.

Sesuai dengan pengamatanpeneliti di lapangan pembahasan raqan di DPRK Banda Aceh sudah dilakukan dengan aturan yang ada, namun yang paling sering terjadi adalah usul Rancangan Qanun ituberasal dari pihak eksekutif. Hal tersebut memang sesuai dengan kenyataanyang ada di lapangan dan hampir terjadi di DPRD di seluruh Indonesia baikDPRD Propinsi maupun DPRD Kabupaten/ Kota. Begitu juga yang terjadi pada DPRK Kota Banda Aceh usul Raqan yang berasal dari hak prakarsa DPR Kota Banda Aceh belum maksimal digunakan atau dengan kata lain Raqan itu selalu kebanyakan berasal dari pihakeksekutif (Kepala Daerah). Dan

⁵¹*Ibid*

dalam Pembahasan raqan kota Banda Aceh sudah sesuai dengan ketentuan yang ada, mereka ada mengundang Instansi Terkait dengan Raqan yang sedang dibahas. Dan sistem pembahasan Raqan dilakukan dengan menampilkan bahan Raqan tersebut dilayar Proyektor dengan bantuan infocus, sehingga memudahkan semua orang yang hadir dalam rapat tersebut bisa melihat dan memahami isi dari Raqan yang dibahas tersebut.⁵²

4) Tahap Penetapan Rancangan Qanun

Tahap selanjutnya adalah tahap penetapan Raqan menjadi qanun. Raqan yang telah disetujui bersama oleh DPRK Banda Aceh disampaikan oleh Pimpinan Dewan kepada Walikota untuk ditetapkan menjadi qanun. Penyampaian Raqan kepada Walikota dilakukan dalam kurun paling lambat yaitu 7 (tujuh) hari sejak tanggal persetujuan bersama. Penandatanganan oleh Walikota paling lambat 30 (tigapuluh) hari dari sejak Raqan tersebut disetujui bersama oleh DPRK Banda Aceh dan Walikota. Apabila Raqan yang telah disetujui bersama tidak ditandatangani oleh Walikota dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak Raqan tersebut disetujui bersama, maka Raqan tersebut sah menjadi qanun dan wajib diundangkan. Namun Dalam hal sahnya rancangan qanun tersebut maka kalimat pengesahannya berbunyi "Qanun ini dinyatakan sah". Kalimat pengesahan yang berbunyi beserta tanggal jatuh sahnya, harus dibubuhkan pada halaman terakhir qanun sebelum pengundangan naskah qanun dalam Lembaran Lembaran Daerah Kabupaten/Kota.

Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa penetapan Rancangan Qanun yang ada telah dilakukan sesuai dengan aturan yang ada. Namun terdapat kendala dalam keterlambatan beberapa hari dalam penandatanganan Rancangan Qanun, dikarenakan walikota Banda Aceh sering tidak ada di

⁵²Wawancara ibu Syarifah Munira, S.Ag, anggota DPR Kota Banda Aceh, ketua Banleg. Pada Tanggal 15 Juni 2020

tempat atau sering keluar daerah. Akan tetapi sebelum jangka waktu yang ditetapkan habis. Walikota Banda Aceh sudah menandatangani Rancangan Qanun yang telah disetujui bersama antara DPRK Banda Aceh dan Walikota Banda Aceh.⁵³

5) Tahap Pengundangan Qanun

Pengundangan qanun dilakukan dalam Lembaran Daerah. Sekretaris Daerah menandatangani pengundangan qanun dengan membubuhkan tandatangan pada naskah qanun tersebut dan Setiap Lembaran Daerah Kabupaten/Kota diberi nomor. Pengundangan ini penting karena PeraturanPerundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undanganyang bersangkutan. Pengundangan qanun Kota Banda Aceh dilakukan Sekretaris Daerah dan DPRK Banda Aceh tidak ikut serta melakukan pengundangan qanun tersebut. Semua pengundangan qanun yang sudah dinyatakan sah harusmendapatkan persetujuan oleh Pemerintah Propinsi yang ditunjuk sebagai perwakilan dari Pemerintah Pusat.⁵⁴Penjelasan qanun dimuat dalam Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten/Kota. Tambahan Lembaran Daerah merupakan kelengkapan dan penjelasan dari Lembaran Daerah. Setiap Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten/Kota diberi nomor.⁵⁵

Kenyataan dilapangan pengundangan Qanun sudah dilakukan dengan sesuai ketentuan yang ada. Dan sudah berjalan dengan efektif. Setelah diundangkan maka qanun tersebut di sebarluaskan guna nantinya dapat diketahui semua pihak dan dapat dilaksanakan secara efektif. Penyebarluasan qanun ini dapat dilakukan melalui berbagai cara misalnya media cetak,

⁵³Wawancara dengan Mukammili, SH. Kasubbag Hukum dan Humas.Pada Tanggal 17 Juni 2020

⁵⁴Qanun Aceh Pasal 42 Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pembentukan Qanun

media elektronik dan cara lainnya. Penyebarluasan qanun Kota Banda Aceh dilakukan oleh lingkungan Pemerintah Kota Banda Aceh dan biasanya diserahkan pada Bagian Hukum Pemerintah Kota Banda Aceh. Penyebarluasan qanun Kota Banda Aceh dapat dilakukan dengan berbagai cara yaitu melalui :

- a) Media cetak,
- b) Cara lainnya yaitu sosialisasi
- c) Radio

Qanun Kota Banda Aceh biasanya diagendakan dalam sebuah buku yang merupakan kumpulan qanun yang telah disahkan pada tahun tersebut. Kumpulan qanun tersebut disebarakan kepada kecamatan-kecamatan dari kelurahan-kelurahan di seluruh Kota Banda Aceh.

Dapat dilihat dari beberapa tahap pembentukan qanun Kota Banda Aceh tersebut dimulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan dan pengundangan ada yang sudah berjalan sesuai dengan aturan yang ada, dan ada juga di beberapa tahapan dalam pembentukan qanun tersebut yang memiliki kendala. Oleh karena itu dari wawancara yang peneliti lakukan dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kota Banda Aceh periode 2014 – 2019 yang terlibat langsung dalam pelaksanaan fungsi legislasi ditemukan beberapa faktor baik faktor dari dalam DPRK Banda Aceh sendiri maupun faktor dari luar yang menyebabkan kurang optimalnya pelaksanaan fungsi legislasi DPRK Banda Aceh periode 2014 – 2019 yaitu :

1. Sumber Daya Manusia

Kekurangan sumber daya manusia pada umumnya bukan disebabkan karena kurangnya jumlah/ kuantitas, akan tetapi kurang dari segi kualitas yang berkaitan dengan tugas dengan bidang hukum. Kehadiran UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah merupakan faktor penyebab terjadinya perubahan sosial, ekonomi, budaya dan politik yang meluas di daerah. Dengan kewenangan yang lebih luas, berarti daerah otonom

memiliki diskresi yang lebih besar untuk menentukan masa depannya sendiri berdasarkan kebutuhan dan kemampuan yang dimilikinya.

Oleh karena itu kunci utamanya terletak pada kualitas sumber daya manusia, yang dapat mengubah berbagai kelemahan menjadi kekuatan serta mengubah tantangan menjadi peluang. Untuk dapat menangkap berbagai peluang yang telah terbuka didepan mata, upaya yang harus dilakukan oleh masyarakat dan pemerintah daerah adalah membangun sumber daya manusia yang berkualitas. Diketahui bahwa kualitas sumber daya manusia terkait dengan pembentukan peraturan daerah melalui program legislasi daerah masih belum maksimal, sehingga sumber daya manusia yang menjadi penopang hanyalah akademisi, yang dalam hal ini sebagai pembuat naskah akademik rancangan peraturan daerah. Padahal, sebagaimana yang termaktub dalam penjelasan UUNo. 10 Tahun 2004 jo. UU No 12 Tahun 2011 jo. UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan bahwa untuk menunjang pembentukan peraturan perundang-undangan diperlukan peran tenaga perancang peraturan perundang-undangan sebagai tenaga fungsional yang berkualitas dan yang mempunyai tugas menyiapkan, mengolah, dan merumuskan rancangan peraturan perundang-undangan.

Namun jika ditinjau dari sisi kemampuan anggota DPRK Kota Banda Aceh, banyak pihak yang meragukan kemampuan sumber daya manusia anggota dewan dalam menyusun rancangan peraturan daerah. Harus diakui keterwakilan masyarakat yang tercermin pada anggota dewan yang terpilih bukan karena faktor SDM semata, melainkan karena pengaruh yang ditunjang dengan kemampuan finansial dan modal yang dimiliki. Karena itu masyarakat tidak dapat berharap banyak terhadap kemampuan anggota dewan, khususnya dalam kemampuannya menyusun rancangan peraturan daerah anggota DPRK Kota Banda Aceh memang tidak dipersiapkan secara matang dalam merancang peraturan daerah,

keterwakilan anggota DPRK lebih banyak memenuhi persyaratan politis saja dan mengesampingkan persyaratan formal intelektual dan pemerintahan. Bahkan ada anggota DPRK Kota Banda Aceh yang hanya berlatar belakang pendidikan SMA. Sebenarnya sudah seharusnya semua anggota dewan yang meliputi legislasi, pengawasan dan anggaran, latar pendidikan SMA tidak memadai lagi. Tujuannya yaitu supaya Prolek yang disusun betul-betul dapat mewujudkan peraturan daerah yang responsif perlu direkomendasikan kepada pihak eksekutif dan legislatif mendapatkan diklat penyusunan dan perancangan perundang-undangan.⁵⁶

2. Kurang cermat dalam merumuskan masalah dan prioritas masalah yang harus diatasi, kekurangtahuan mengenai problem utama dan kepentingan dan kebutuhan masyarakat.
3. Penyusun/perancang Peraturan Daerah cenderung berorientasi pada kepentingan dan kebutuhan Pemerintah daerah, atau berorientasi pada kepentingan yang mempengaruhinya.

Jadi dari beberapa faktor terhambatnya fungsi legislasi tersebut penulis menyarankan ada beberapa Upaya Yang Dapat Dilakukan Untuk Meminimalisir Terhambatnya Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Kota Banda Aceh Periode 2014 -2019.

1. Susunan Prolek dengan koordinasi Pemerintah Kota Banda Aceh dilakukan dengan segala masukan dari berbagai pihak dapat tertampung sehingga dapat tercipta suatu peraturan daerah yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Sikapi perkembangan Peraturan Perundang-Undangan baru. Setiap anggota DPRK Banda Aceh harus tahu dan paham betul setiap

⁵⁶Wawancara dengan Mukammili, SH. Kasubbag Hukum dan Humas. Pada Tanggal 17 Juni 2020

perkembangan peraturan perundangan, dengan demikian dalam melaksanakan fungsi legislasinya ada dasar hukum yang jelas.

2. Kaji dan Evaluasi daftar Tunggu Raqan yang sudah ada di DPRK Banda Aceh. Dalam membahas dan menetapkan suatu raqan menjadi qanun harus ditetapkan suatu skala prioritas untuk mengetahui hal apa saja yang lebih dibutuhkan masyarakat terlebih dahulu. Anggota DPRK Banda Aceh perlu memahami RPJMD dan RPJPD (perencanaan lain) serta berbagai Peraturan Perundangan. Dengan mengetahui RPJMD dan RPJPD maka DPRK Banda Aceh akan tahu hal apa sajakah yang menjadi skala prioritas pembangunan.
3. Anggota DPRK Banda Aceh harus bisa merubah menjadi Designer Kebijakan. Hal ini sangat penting karena pada dasarnya anggota DPRK Banda Aceh adalah wakil rakyat yang bertugas menyerap setiap aspirasi masyarakatnya. Jadi dalam pembuatan suatu peraturan daerah DPRK Banda Aceh harus bisa mengerti produk hukum apa saja yang menjadi kebutuhan masyarakat.
4. Alat Kelengkapan DPRK Banda Aceh yaitu Badan Legislatif harus mampu difungsikan secara baik. Dengan pengoptimalan Badan Legislatif DPRK Banda Aceh maka fungsi DPRK Banda Aceh akan optimal pula. DPRK Banda Aceh harus mampu mengkondisikan hubungan antar alat kelengkapannya. Dengan adanya suasana yang kondusif dari internal DPRK Banda Aceh itu sendiri maka anggota DPRK Banda Aceh akan mampu menghasilkan suatu produk hukum yang maksimal.

C. Konsep legislasi dan taqin dalam Pembentukan Qanun Kota Banda Aceh DPR Kota Banda Aceh Periode 2014-2019

Konsep legislasi dalam pembentukan qanun kota banda aceh Periode 2014-2019 sudah dijalankan sesuai dengan aturan yang ada, dalam pembentukan qanun mereka sudah melalui 5 tahapan, yaitu dimulai dari tahap perencanaan, tahap penyusunan, tahap pembahasan, tahap penetapan, dan yang terakhir adalah tahap pengundangan, walaupun masih ada yang belum maksimal didalam beberapa tahapan proses pembentukan qanun di Kota Banda Aceh tersebut.

Dalam rangka menyelenggarakan fungsi pemerintahan, Pemerintah Kota Banda Aceh telah melakukan berbagai upaya. Adapun diantara berbagai upaya tersebut adalah dengan menetapkan berbagai kebijakan dalam bentuk produk hukum daerah berupa qanun (Perda).

Selain itu juga, pemerintah Kota Banda Aceh telah mengeluarkan beberapa Peraturan Walikota dan Keputusan Walikota tersebut diharapkan dapat menciptakan kemaslahatan dan kesejahteraan umum bagi masyarakat Kabupaten Kota Banda Aceh dalam rangka mendukung berbagai produk hukum yang telah dikeluarkan tersebut.

Sebuah Negara hukum, sistem hukumnya harus tersusun dalam suatu tata norma hukum secara hierarki dan tidak boleh saling bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal. Tata urutan norma hukum di Indonesia diatur dalam UU No.12 Tahun 2011 jo UU No 15 Tahun 2019. Peraturan perundang-undangan dalam hierarki ditentukan dalam Pasal7 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011, yang menyebutkan bahwa :

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Di Aceh Peraturan Daerah Kabupaten/Kota disebut sebagai Qanun, Walaupun Aceh mendapatkan otonomi khusus namun, qanun tetap dibuat merujuk kepada UUD 1945, dan juga tidak bertentangan dengan hirarki yang ada di atasnya.

Asas pembentukan dan materi muatan dalam membuat suatu qanun berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pembentukan suatu qanun itu harus berdasarkan pada Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik meliputi:

- a. Asas kejelasan tujuan;
- b. Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. Asas dapat dilaksanakan;
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Asas kejelasan rumusan; dan
- g. Asas keterbukaan.

Jadi, konsep legislasi dalam pembentukan qanun di Kota Banda Aceh pembentukannya tidak lepas dari peran Pemerintah, dalam hal ini walikota

selaku Kepala Daerah Kota Banda Aceh, dan DPRK Banda Aceh sebagai wakil rakyat di Daerah Kota Banda Aceh. Peran DPRK (selaku wakil rakyat di daerah Kota Banda Aceh) sama halnya seperti peran Ahlu alhalli wal Aqdi dia berhak membentuk aturan hukum. Dalam hal pembentukan qanun harus mendapatkan persetujuan dari walikota Banda Aceh dan DPRK Banda Aceh, jika tidak mendapatkan persetujuan dari salah satu tersebut maka rancangan undang-undang tersebut tidak dapat diajukan lagi, dan apabila mendapatkan persetujuan maka Walikota Banda Aceh akan mengesahkan dan menetapkan ragan tersebut menjadi qanun Kota Banda Aceh.

Adapun konsep taqin dalam pembentukan qanun Kota Banda Aceh periode 2014-2019 sudah juga dijalankan dengan ketentuan yang ada, hasil penelitian menunjukkan adanya pelibatan ulama (MPU) secara tidak langsung dalam proses pembentukan qanun Kota Banda Aceh, dalam proses *taqin* di Aceh, Al-quran dan Hadist harus menjadi sumber utama dan tidak boleh terlepas dari sumber tersebut.

Ulama fikih mengemukakan bahwa secara terminologi legislasi/*taqin* adalah penetapan oleh penguasa, sekumpulan undang-undang yang mempunyai daya memaksa dalam mengatur hubungan sesama manusia dalam suatu masyarakat.⁵⁷ Dengan demikian taqin adalah upaya pemerintah untuk melakukan penetapan hukum yang diambil dari Islam (al-Qur'an, al-Sunnah dan Ijtihad) yang kemudian dijadikan sebagai undang-undang secara legal formal dengan tujuan agar supaya dilaksanakan oleh masyarakat, memiliki sifat mengikat dan memiliki konsekuensi hukum.⁵⁸

taqin adalah seperangkat norma hukum dari Islam sebagai agama, yang berasal dari wahyu Allah, sunnah rasul-Nya, dan ijtihad para ulama

⁵⁷ Abdul Azis Dahlan . *Ensiklopedi Hukum Islam 3* (Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 1999), hal 960.

⁵⁸ Moch. Cholid Wardi, "Legislasi Hukum Islam (Telaah terhadap Konsep Taqin dalam Ranah Substantivistik dan Formalistik)", *Jurnal Nuansa*, Vol. 15 No. 2 Juli – Januari 2018, hal 428-438

(mujtahid).⁵⁹Oleh karena itu dahulu yang menyusun *taqin* itu adalah ulama atau yang bisa ahli dalam hal *ijtihad*. Jika dilihat peran ulama pada masa yang lalu sangatlah bagus dalam hal meng*ijtihadkan* sebuah peraturan, hal inilah yang dapat kita yakini bahwa semangat itulah yang hendak diturunkan sebagai salah satu unsur keistimewaan Aceh di zaman sekarang. Jika masih terdapat kekurangan maka tentu bisa dimaklumi, sebab penerapan syariat Islam di dua zaman ini telah mengalami perbedaan yang alamiah.

Jika dilihat beban tanggung jawab yang dipikulkan kepada ulama di era otonomi sekarang ini, menurut penulis beban itu sudah sesuai dengan akses yang diberikan, terutama dalam hal proses perumusan qanun syariat Islam. Oleh karena itu penulis tertarik untuk mengkaji tentang konsep *taqin* dalam pembentukan qanun Kota Banda Aceh Periode 2014-2019, sebab qanun syariat Islam merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan yang berwibawa serta islami.

Dahulu ulama pernah berperan sangat intensif di bumi Serambi Mekah ini sehingga Islam mengakar dalam adat Aceh. Keterlibatan ulama tidak hanya dalam kehidupan sosial masyarakat di mana mereka memperoleh kehormatan yang bahkan melebihi penghormatan terhadap penguasa, tapi juga dalam hal legislasi. Seperti yang diketahui bahwa Ulama dulu ikut menyusun Undang-undang Dasar Kerajaan Aceh Darussalam, dan bahkan menyusun undang-undang yang menjadi pedoman para hakim di seluruh daerah kekuasaan Kerajaan Aceh Darussalam.

Berpijak pada pengalaman masa lalu, kebutuhan akan peran ulama dalam proses *taqin* di era otonomi khusus sekarang ini jelas sangat penting, sebab tidak ada aspek kehidupan masyarakat muslim yang lepas dari agama. Harus diakui bahwa positivisasi fikih melewati proses yang lebih kurangserupa dengan *ijtihad*, dan ini tidak bisa dipahami dan dilakoni oleh

⁵⁹Said Agil Husin al-Munawar. *Hukum Islam dan Pluralitas Sosial* (Jakarta: Penamadani, 2004), hal. 7.

selain ulama. Qanun sebagai produk proses legislasi sebagaimana dipahami para ulama, memiliki hubungan yang sangat erat antara agama dan negara, sehingga apa yang menjadi produk hukum negara harus berlandaskan pada agama⁶⁰.

Jika penulis melihat dari UU No. 11 Tahun 2006, dalam pasal 138 ayat 3 ditegaskan, bahwa MPU berkedudukan sebagai mitra Pemerintah Aceh, pemerintah kabupaten/kota, serta DPRA dan DPRK. Maka dapat kita simpulkan bahwa ulama sudah termasuk dilibatkan juga dalam pembuatan qanun Kota Banda Aceh Periode 2014-2019 walaupun hanya sebagai mitra kerja dan tidak disebutkan secara jelas dalam Undang-Undang tersebut tentang ulama harus dilibatkan secara penuh dalam pembuatan qanun dimulai dari perencanaan sampai ke pengundangan.

Dalam Qanun Aceh No. 13 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Pemberian Pertimbangan Majelis Permusyawaratan Ulama juga sudah disebutkan bahwa MPU Kabupaten/Kota berwenang memberikan Pertimbangan kepada Pemerintahan Kabupaten/Kotadan Instansi Vertikal di Kabupaten/Kota. MPU Kabupaten/Kota memberikan Pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintahan Kabupaten/Kotadan pelaksanaan kebijakan Instansi Vertikal di Kabupaten/Kota. Pertimbangan yang dimaksud tersebut diberikan dalam bidang pemerintahan, pembangunan, ekonomi, sosial budaya dan kemasyarakatan. Selain bidang-bidang yang disebutkan tersebut MPU Kabupaten/Kota juga dapat memberikan pertimbangan dalam bentuk Saran terhadap kebijakan Pemerintahan Kabupaten/Kotadan pelaksanaan kebijakan Instansi Vertikal di Kabupaten/Kota.

Jadi konsep taqnin dalam pembentukan qanun Kota Banda Aceh Periode 2014-2019 sudah diterapkan, karena dasar konsep dari taqnin itu sendiri adalah yang membuat suatu Peraturan (qanun) itu haruslah ulama,

⁶⁰Amsori dan Jailani, *Legislasi Qanun Jinayat Aceh Dalam Sistem Hukum Nasional*, Vol. 4, No. 2, 2017 Hal. 227

dikarenakan ulama lah yang dianggap paling mampu dalam hal berijtihad. Namun jika kita melihat pada era zaman sekarang ini tidak mungkin lagi diterapkan seperti pengertian taqin pada dasarnya, dikarenakan pada era sekarang dalam membuat suatu aturan (qanun) itu sudah ada lembaganya sendiri, berbeda pada dengan zaman dulu yang belum ada lembaganya.

Oleh karena itu, konsep taqin tersebut menurut penulis sudah termodifikasi dengan sendirinya sesuai dengan perkembangan zaman, karena seperti yang diketahui bahwa dalam Undang-Undang No 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Daerah Pasal 138 ayat 3 ditegaskan, bahwa MPU berkedudukan sebagai mitra Pemerintah Aceh, pemerintah kabupaten/kota, serta DPRA dan DPRK. Dan juga bisa dilihat bahwa ulama ada dilibatkan dalam pembentukan qanun yaitu pada Pasal 10 Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2007 tentang tata cara Pembentukan qanun menetapkan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sebagai pemrakarsa yang mempersiapkan pra rancangan qanun. Pra rancangan qanun disusun menjadi naskah akademik, dan dapat bekerjasama dengan perguruan tinggi atau pihak ketiga yang mempunyai keahlian (pasal 12 angka 3)Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2007.

Jadi DPRK Banda Aceh tersebut sudah melakukan kerja sama dengan pihak ketiga yang mempunyai keahlian dalam qanun yang sedang dirancang atau dibahas tersebut, jika itu mengenai qanun tentang syariat maka DPRK Banda Aceh melakukan kerjasama atau meminta masukan terhadap MPU (Ulama). Dan jika yang dirancang tersebut mengenai qanun tentang diluar syariah seperti qanun pengelolaan sampah maka DPRK akan mengundang atau meminta bantuan terhadap pihak yang terkait tersebut yang lebih memahami tentang topik raqan yang dirancang atau dibahas tersebut.

BAB EMPAT PENUTUP

A. Kesimpulan

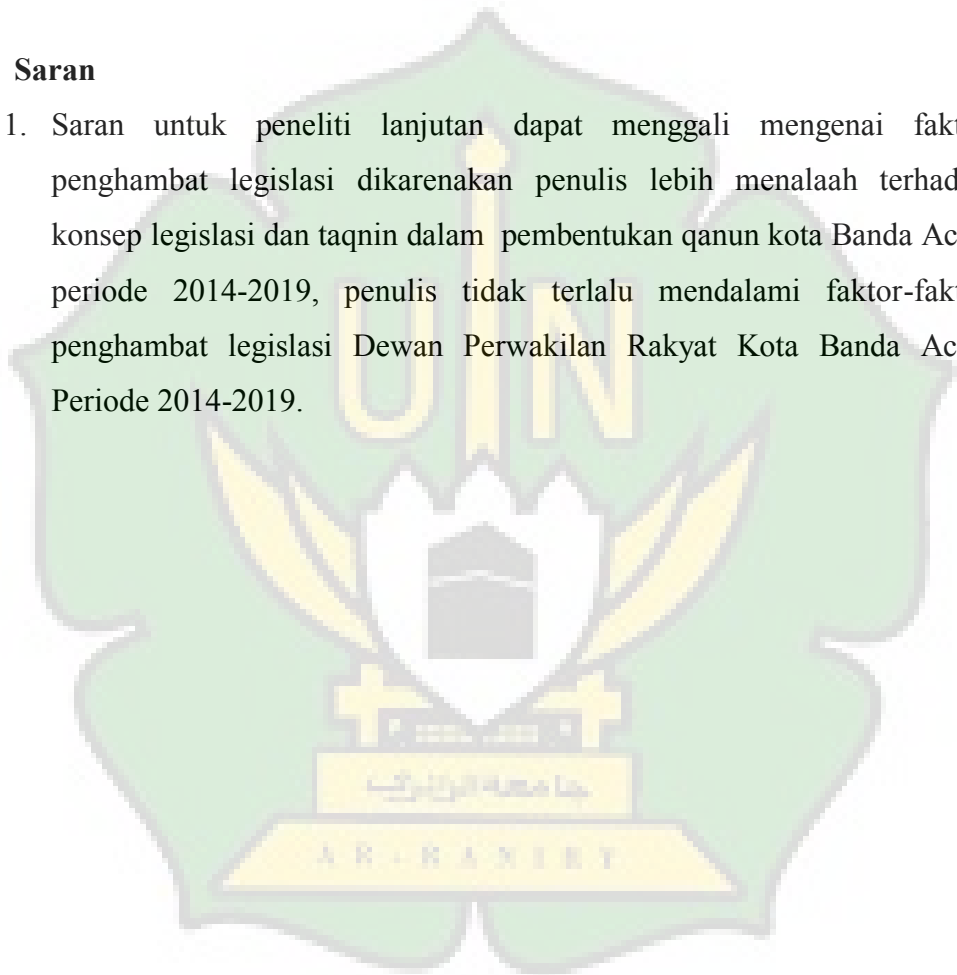
Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan mengenai pembentukan qanun Kota Banda Aceh Periode Tahun 2014-2019 (Menelaah Fungsi Legislasi dan Taqnin) dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

1. Bahwa tata cara pelaksanaan fungsi legislasi dalam hal pembentukan qanun kota Banda Aceh oleh Dewan Perwakilan Rakyat Kota Banda Aceh Periode 2014-2019 sudah benar menurut aturan yang berlaku, walaupun dari beberapa tahap pembentukan qanun tersebut masih terdapat beberapa hambatan dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan dan pengundangan. Dan juga dari qanun dan ragan yang sudah dibahas hanya sedikit qanun yang merupakan hasil inisiatif dari Dewan Perwakilan Rakyat Kota Banda Aceh Periode 2014-2019. Hal ini berarti bahwa dalam melaksanakan fungsi legislasinya Dewan Perwakilan Rakyat Kota Banda Aceh Periode 2014-2019 lebih banyak bertindak hanya dalam hal pembahasan dan pengesahan saja, bukan pengguna hak inisiatif.
2. Konsep legislasi dalam pembentukan qanun kota banda aceh Periode 2014-2019 sudah dijalankan sesuai dengan aturan yang ada, dalam pembentukan qanun mereka sudah melalui 5 tahapan, yaitu dimulai dari tahap perencanaan, tahap penyusunan, tahap pembahasan, tahap penetapan, dan yang terakhir adalah tahap pengundangan, walaupun masih ada yang belum maksimal didalam beberapa tahapan proses pembentukan qanun di Kota Banda Aceh tersebut. Adapun konsep taqnin dalam pembentukan qanun Kota Banda Aceh Periode 2014-2019 sudah diterapkan, karena dasar konsep dari taqnin itu sendiri adalah yang membuat suatu Peraturan (qanun) itu haruslah ulama, dikarenakan ulama

lah yang dianggap paling mampu dalam hal berijtihad. Namun jika kita melihat pada era zaman sekarang ini tidak mungkin lagi diterapkan seperti pengertian taqnin pada dasarnya, dikarenakan pada era sekarang dalam membuat suatu aturan (qanun) itu sudah ada lembaganya sendiri, berbeda pada dengan zaman dulu yang belum ada lembaganya.

B. Saran

1. Saran untuk peneliti lanjutan dapat menggali mengenai faktor penghambat legislasi dikarenakan penulis lebih menalaah terhadap konsep legislasi dan taqnin dalam pembentukan qanun kota Banda Aceh periode 2014-2019, penulis tidak terlalu mendalami faktor-faktor penghambat legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Kota Banda Aceh Periode 2014-2019.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdul Azis Dahlan . *Ensiklopedi Hukum Islam 3* (Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 1999).
- Abdul Hamid Mutawally,1985, '*Azmah al-Fikr al-Islami fi al-'Asr al-Hadith*, Cet. III, (Al-Haykah al-'Ammah).
- Abdul kadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti).
- Abdul Kadir Muhammad, *Etika Profesi Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1997).
- Amiruddin, 2006, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada).
- Asshiddiqie Jimly, 2010, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada.
- Bagir Manan, 2014, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*,(yogyakarta: FH UII). Bandung : Mandar Maju 2005.
- Dahlan Thaib, 2000, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Kedua, Ctk.Pertama, Liberty, Yogyakarta.
- Deddy ismatullah, 2006, *GagasanPeerintahan Modern dalam Konstitusi Madinah*, Bandung: Sahifa.
- Deddy Supriady Bratakusumah, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama,2004).
- Hans Kelsen, 2006, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, diterjemahkan oleh Raisul Multtagen dari buku Hans Kelsen *General Theory of Law and State*, Bandung: Penerbit Nusa Media dan Penerbit Nuansa.
- HS.Natabaya,2008, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press dan Tatanusa.
- Ibrahim Anis, Al-Mu`jam al-Wasith, 1987, Juz II, Beirut: Dar al-Ilmiyah.
- Iswan Kaputra, *Dampak Otonomi Daerah Di Indonesia* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia,2013).
- J.J.H.Brugink, 1996, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Adity Bakti, Bandung.
- Jaih Mubarak, 2006, *Hukum Islam*, Bandung: Benang Merah Press.
- Janedjri M. Gaffar, 2013 *Demokrasi dan pemilu di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press

- John M. Echols dan Hassan Shadly, 1997, *Kamus Inggris-Indonesia*, cetakan ke-XXIV, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Made Pantja Astawa dan Suprin Na'a, 2008, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Bandung, Alumni.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2015).
- Nurul Huda, 2018, *Hukum Partai Politik dan PEMILU di Indonesia*, (Bandung: Fokus media).
- Ramlan Surbakti, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Widiasarana).
- Rosramadhana, *Strategi dan Problem Sosial Politik Pemerintahan Otonomi Daerah Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2018)
- Said Agil Husin al-Munawar. *Hukum Islam dan Pluralitas Sosial* (Jakarta: Penamadani, 2004).
- Siswanto Sunarso, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014)
- Soenobo Wirjosoegito, *Proses dan Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta : Ghalia Indonesia 2004.
- Sorjono Soekanto, 1981, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press).
- Suhrawardi K. Lubis, *Etika Profesi Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1994)
- Sunarso Siswanto, *Hubungan Kemitraan Badan Legislatif dan Eksekutif di Daerah*.
- Supardan Madeong, Zudan Arif Fakhrulloh, 2005, *Legal Drafting Berporos Hukum Humanis Partisipatoris*, Jakarta: PT.Perca
- Suparto Wijoyo, *Otonomi Tanpa Politik Ekologi*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2009)
- Umar, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah dan Beberapa Usaha Penyempurnaannya*. Jakarta : Ghalia Indonesia 2003.
- Zainuddin Ali, 2016, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika).

B. Jurnal, Skripsi, Artikel, web

- Amsori dan Jailani , *Legislasi Qanun Jinayat Aceh Dalam Sistem Hukum Nasional*, Vol. 4 , No. 2, 2017.

- Amsori dan Jailani, *Legislasi Qanun Jinayat Aceh Dalam Sistem Hukum Nasional*, Vol. 4 No. 2, 2017.
- Asmadi, “Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Barat”, *jurnal*(Pontianak : Universitas Tanjungpura, 2013)
- Bandiyah dkk, 2014, *Analisis Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2009-2014 (Studi Kasus: Kabupaten Toli-Toli, Sulawesi Tengah)*, *Jurnal FISIP* Universitas Udayana, Bali: Universitas Udayana.
- Eva Iryani, *Hukum Islam, Demokrasi dan Hak Asasi Manusia* dalam *Jurnal Ilmiah Universitas Jambi* Vol. 17 No. 2 Tahun 2017.
- Himawan E. B. , *Pembentukan Peraturan Daerah*. [www. geogle. Com](http://www.geogle.Com)
- I Nengah Suantra, S.H., M.H.2016, *Teori legislasi dalam pembentukan Peraturan daerah,Skripsi*, Universitas Udayana Fakultas Hukum Denpasar.
- Ichlasul Amal, *pemberdayaan DPR dalam Upaya Demokratis*, pidato pengukuhan Guru Besar Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Tahun 1995.
- Jabbar Sabil, *Peran Ulama Dalam Taqin di Aceh*, *Jurnal Transformasi Administrasi* , Volume 02 Nomor 01 Tahun 2012,
- Moch. Cholid Wardi, “Legislasi Hukum Islam (Telaah terhadap Konsep Taqin dalam Ranah Substantivistik dan Formalistik)”, *Jurnal Nuansa*, Vol. 15 No. 2 Juli – Januari 2018,
- Najib Mahfudz, “Tinjauan Terhadap Peranan DPRD Kabupaten Klaten Dalam Pembentukan Perda Nomor 13 Tahun 2007 Tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Klaten”, *skripsi*, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, 2011
- Petrus Agapa, *Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Dalam Membuat Peraturan Daerah(PERDA) Di Kabupaten Nabire Provinsi Papua Tahun 2009-2014*,*Jurnal Ranaissance*, Volume 2 No. 02. Agustus 2017.
- Ramliadi, “Analisis Fungsi Legislasi Anggota Dprd Kota Makassar Periode 2009-2014”, *skripsi*, (Makassar: Universitas UIN Alauddin Makassar,2016).
- Ratria Solihah, *Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Pemilu 2014:Permasalahan dan Upaya Mengatasinya* dalam *Jurnal Ilmiah Universitas Padjajaran*, Vol 2 No 2 Tahun 2016

Risky Prima Yunas, “Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padang Dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi Periode 2009-2010”, *Skripsi*, Fakultas hukum, Universitas Negeri Andalas Padang, 2010

Royhatun Thoyyibah, “Peran Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Cirebon Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Tahun 2010-2013” *skripsi*, (Yogyakarta: Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, 2015).

Susri Jaya, “kinerja lembaga dewan perwakilan rakyat kabupaten aceh tengah periode 2009-2014”, *skripsi* (Jakarta: Universitas Terbuka, 2015).

Syarifuddin Hasyim, “Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh”, *Jurnal* vol 1 No 1 (Universitas: Syiah Kuala, 2017). Jdih.bandaacehkota.go.id

C. Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang No.11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-Undang No 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang No 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan presiden No 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan pemerintah No 16 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan

Peraturan DPRK Tentang Tata Tertib DPRK

Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Qanun No 5 Tahun 2011 Tentang Tata Cara Pembentukan Qanun



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY BANDA ACEH
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

Jl. Syeikh Abdur Rauf Kopelma Darussalam Banda Aceh
Telp./Fax. 0651-7557442 Email: fsh@ar-raniry.ac.id

SURAT KEPUTUSAN DEKAN FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM
UIN AR-RANIRY BANDA ACEH

Nomor : 5219/Un.08/FSH/PP.00.9/12/2019

T E N T A N G

PENETAPAN PEMBIMBING SKRIPSI MAHASISWA

- Menimbang** : a. Bahwa untuk kelancaran bimbingan KKU Skripsi pada Fakultas Syariah dan Hukum, maka dipandang perlu menunjukkan pembimbing KKU Skripsi tersebut;
b. Bahwa yang namanya dalam Surat Keputusan ini dipandang mampu dan cakap serta memenuhi syarat untuk diangkat dalam jabatan sebagai pembimbing KKU Skripsi.
- Mengingat** : 1. Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen;
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Operasional Pendidikan;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi;
6. Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2013 tentang Perubahan Institut Agama Islam Negeri IAIN Ar-Raniry Banda Aceh Menjadi Universitas Islam Negeri ;
7. Keputusan Menteri Agama 492 Tahun 2003 tentang Pendelegasian Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian PNS dilingkungan Departemen Agama RI;
8. Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh;
9. Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2015 tentang Statuta Universitas Islam Negeri Ar-Raniry;
10. Surat Keputusan Rektor UIN Ar-Raniry Nomor 01 Tahun 2015 tentang Pemberi Kuasa dan Pendelegasian Wewenang Kepada Para Dekan dan Direktur Program Pasca Sarjana dalam Lingkungan UIN Ar-Raniry Banda Aceh;

M E M U T U S K A N

- Menetapkan** :
- P e r t a m a** : Menunjuk Saudara (i) :
a. Ildi Kerim Makinara, S.Hi.,SH.,MH Sebagai Pembimbing I
b. Yenny Sri Wahyuni.,SH.,MH Sebagai Pembimbing II
- untuk membimbing KKU Skripsi Mahasiswa (i) :
- N a m a** : Hayatun Nufus
N I M : 160105073
Prodi : Hukum Tata Negara/Siyasah
J u d u i : Faktor Penghambatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Kota Banda Aceh Periode Tahun 2014-2019
- K e d u a** : Kepada pembimbing yang tercantum namanya di atas diberikan honorarium sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- K e t i g a** : Pembiayaan akiba' keputusan ini dibebankan pada DIPA UIN Ar-Raniry Tahun 2019;
- K e e m p a t** : Surat Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan dengan ketentuan bahwa segala sesuatu akan diubah dan diperbaiki kembali sebagaimana mestinya apabila ternyata terdapat kekeliruan dalam keputusan ini.

Kutipan Surat Keputusan ini diberikan kepada yang bersangkutan untuk dilaksanakan sebagaimana mestinya.



Ditetapkan di : Banda Aceh
Pada tanggal : 23 Desember 2019

Dekan :

Muhammad Siddiq

8/5/2020

Document



**KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM**

Jl. Syekh Abdur Rauf Kopelma Darussalam Banda Aceh
Telepon : 0651- 7557321, Email : uin@ar-raniry.ac.id

Nomor : 2384/Un.08/FSH.I/08/2020
Lamp : -
Hal : *Penelitian Ilmiah Mahasiswa*

Kepada Yth,

1. Kesbangpol Kota Banda Aceh
2. DPRK Banda Aceh

Assalamu'alaikum Wr.Wb.

Piunpinan Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry dengan ini menerangkan bahwa:

Nama/NIM : HAYATUN NUFUS / 160105073
Semester/Jurusan : VIII / Hukum Tata Negara
Alamat sekarang : Perumahan Bumi Permata Lamnyong

Saudara yang tersebut namanya diatas benar mahasiswa Fakultas Syariah dan Hukum bermaksud melakukan penelitian ilmiah di lembaga yang Bapak pimpin dalam rangka penulisan Skripsi dengan judul "*Pembentukan Qanun Kota Banda Aceh Periode 2014-2019 (Menelaah Fungsi legislasi dan Taqnin)*"

Demikian surat ini kami sampaikan atas perhatian dan kerjasama yang baik, kami mengucapkan terimakasih.

Banda Aceh, 05 Agustus 2020

an. Dekan

Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kelembagaan,



*Berlaku sampai : 10 Agustus
2020*

Dr. Jabbar, M.A.



SEKRETARIAT DEWAN PERWAKILAN RAKYAT KOTA BANDA ACEH

Jalan : Tgk. Abu Lam U No.7

Telp / Fax. (0651) - 637278

"Bismillahirrahmanirrahim"

Banda Aceh, 24 Agustus 2020

Nomor : 070/ 3793
Lampiran :
Perihal : Laporan Penelitian ----- --.

Kepada
Yth, Dekan Universitas Islam Negeri
AR-Raniry

Di-
Banda Aceh.

Sehubungan dengan surat Dekan Universitas Islam Negeri AR-Raniry, Nomor : 2384/Un.08/FSH.1/08/2020 tanggal 05 Agustus 2020 tentang permohonan Rekomendasi penelitian dalam rangka penyusunan Skripsi dengan judul "**Pembentukan Qanun Kota Banda Aceh Periode 2014-2019 (Menelaah Fungsi Legislasi dan Taqin)**" atas nama :

Nama : Hayatun Nufus
NIM : 160105073
Semester : VIII
Prodi : Hukum Tata Negara

Bahwa yang bersangkutan tersebut namanya diatas telah selesai melakukan penelitian data yang dimaksud untuk dipergunakan menyelesaikan skripsi yang bersangkutan.

Demikian kami sampaikan, atas perhatian dan kerja sama yang baik kami ucapkan terima kasih.


 Sekretaris,
THARMIZI, SE, M. Si
 Pembina Tk.T / Nip. 19680306 1990031 005



PEMERINTAH KOTA BANDA ACEH BADAN KESATUAN BANGSA DAN POLITIK

Jalan Twk. Hasyim Banta Muda No. 1 Telepon (0651) 22888
 Faksimile (0651) 22888. Website : [Http://kesbangpot.bandaacehkota.go.id](http://kesbangpot.bandaacehkota.go.id). Email : kesbangpolbna@gmail.com

SURAT REKOMENDASI PENELITIAN

Nomor : 070 / 426

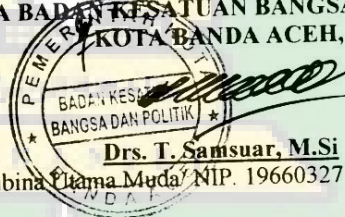
- Dasar** : - Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor: 64 Tahun 2011, Tentang Pedoman Penerbitan Rekomendasi Penelitian.
- Peraturan Walikota Banda Aceh Nomor 66 Tahun 2016, tentang Susunan Organisasi Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Banda Aceh.
- Peraturan Walikota Banda Aceh Nomor 31 Tahun 2020, tentang Standar Operasional Prosedur pada Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Banda Aceh
- Membaca** : Surat dari Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri AR-Raniry Nomor: 2384/Un.08/FSH.I/08/2020 Tanggal 05 Agustus 2020 tentang Permohonan Rekomendasi Penelitian
- Memperhatikan** : Proposal Penelitian yang bersangkutan
- Dengan ini memberikan Rekomendasi untuk melakukan Penelitian kepada :**
- Nama** : Hayatun Nufus
- Alamat** : Jl. Makam T. Nyak Arief Gp. Meunasah Baktrieng Kec. Krueng Barona Jaya Kab. Aceh besar
- Pekerjaan** : Mahasiswi
- Kebangsaan** : WNI
- Judul Penelitian** : Analisis Faktor Penghambat Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Kota Banda Aceh Periode Tahun 2014-2019
- Tujuan Penelitian** : “Pembentukan Qanun Kota Banda Aceh Periode 2014-2019 (Menelaah Fungsi Legislasi dan Taqnin)”
- Tempat/Lokasi/
Daerah Penelitian** : Sekretariat DPRK Banda Aceh
- Tanggal dan/atau
Lamanya Penelitian** : 3 (tiga) bulan
- Bidang Penelitian** : -
- Status Penelitian** : Baru
- Penanggung Jawab** : Dr. Jabbar, M A (Wakil Dekan I)
- Anggota Peneliti** : -
- Nama Lembaga** : Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Ar-Raniry

Dengan ketentuan sebagai berikut :

1. Peneliti wajib mentaati dan melakukan ketentuan dalam rekomendasi penelitian.
2. Peneliti menyampaikan rekomendasi penelitian kepada Instansi/Lembaga/SKPK/Camat yang menjadi tempat/lokasi penelitian.
3. Tidak dibenarkan melakukan Penelitian yang tidak sesuai/tidak ada kaitannya dengan Rekomendasi Penelitian dimaksud.
4. Harus mentaati semua ketentuan peraturan Perundang-undangan, norma-norma atau adat istiadat yang berlaku.
5. Tidak melakukan kegiatan yang dapat menimbulkan keresahan di masyarakat, disintegrasi bangsa atau keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
6. Surat Rekomendasi ini akan dicabut kembali dan dinyatakan tidak berlaku lagi, apabila ternyata pemegang Surat ini tidak mentaati/mengindahkan ketentuan-ketentuan seperti tersebut diatas.
7. Asli dari Surat Rekomendasi Penelitian ini diberikan kepada yang bersangkutan untuk dipergunakan seperlunya.
8. Peneliti melaporkan dan menyerahkan hasil penelitian kepada Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Banda Aceh.

Ditetapkan : Banda Aceh
Pada Tanggal : 05 Agustus 2020

**KEPALA BADAN KESATUAN BANGSA DAN POLITIK
KOTA BANDA ACEH,**



Drs. T. Samsuar, M.Si

Pembina Utama Muda / NIP. 19660327 198603 1 003

Tembusan :

1. Walikota Banda Aceh;
2. Para Kepala SKPK Banda Aceh;
3. Para Camat Dalam Kota Banda Aceh;
4. Pertiagal.