BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (DPRK) memiliki fungsi legislasi sebagai salah satu fungsi utama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Fungsi tersebut diwujudkan melalui kewenangan DPRK bersama kepala daerah dalam membentuk peraturan daerah.[1] Dalam konteks Aceh, produk hukum daerah tersebut disebut Qanun yang dibentuk dengan memperhatikan kekhususan Aceh serta kebutuhan masyarakat di daerah.[2] Dengan demikian, fungsi legislasi DPRK tidak hanya berkaitan dengan pembentukan peraturan secara formal, tetapi juga berkaitan dengan kemampuan lembaga perwakilan daerah dalam menghasilkan produk hukum yang mampu menjawab persoalan dan kebutuhan masyarakat.

Pembentukan Qanun pada dasarnya merupakan proses pembentukan hukum yang harus memenuhi ketentuan dan prosedur yang telah ditetapkan. Peraturan perundang-undangan merupakan aturan hukum tertulis yang dibentuk oleh lembaga yang berwenang melalui prosedur tertentu dan mempunyai kekuatan mengikat secara umum.[3] Oleh karena itu, pembentukan Qanun tidak hanya dipahami sebagai proses administratif semata, tetapi juga sebagai instrumen hukum yang bertujuan mengatur kehidupan masyarakat serta mewujudkan kepastian hukum di daerah.

---

[1] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2019), hlm. 112.

[2] Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Pasal 1 angka 21.

[3] Mukhlis dan Amrizal, *Perancangan Peraturan Perundang-undangan*, (Lhokseumawe: Unimal Press, 2017), hlm. 15.

HAS Natabaya menjelaskan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus memiliki landasan formal dan materiil. Landasan formal berkaitan dengan prosedur pembentukan, sedangkan landasan materiil berkaitan dengan substansi peraturan agar sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan prinsip konstitusi.[4] Dengan demikian, kualitas suatu Qanun tidak hanya diukur dari terpenuhinya prosedur pembentukannya, tetapi juga dari sejauh mana substansi aturan tersebut mampu menjawab kebutuhan masyarakat.

Dalam konteks Aceh, pembentukan Qanun dilakukan melalui tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, hingga penetapan sebagaimana diatur dalam Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun. Rancangan Qanun dapat berasal dari DPRK maupun kepala daerah dan selanjutnya dibahas secara bersama.[5] Pada prinsipnya, mekanisme tersebut memberikan ruang kepada DPRK untuk menjalankan fungsi legislasinya sekaligus memperjuangkan kepentingan masyarakat yang diwakilinya. Peraturan daerah pada hakikatnya dibentuk untuk menjabarkan ketentuan peraturan yang lebih tinggi sekaligus mengatur persoalan yang sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan daerah.[6]

Persoalan kemudian muncul ketika pelaksanaan fungsi legislasi tersebut dilihat tidak hanya dari terpenuhinya prosedur pembentukan, tetapi dari

---

[4] HAS Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, (Jakarta: Konpress dan Tatanusa, 2008), hlm. 34.

[5] Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun.

[6] Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, (Jakarta: Ind-Hill Co, 1992), hlm. 21.

sejauh mana Qanun yang dihasilkan benar-benar merespons kebutuhan masyarakat**.** Dalam praktik pembentukan Qanun di Kota Langsa periode ini, seluruh rancangan Qanun yang dibahas setiap tahunnya berasal dari Pemerintah Kota Langsa, sedangkan DPRK belum menggunakan hak inisiatifnya untuk mengajukan rancangan Qanun. Kondisi tersebut menjadi penting untuk dikaji karena DPRK sebagai lembaga perwakilan rakyat memiliki fungsi legislasi yang seharusnya tidak hanya berperan dalam membahas dan menyetujui rancangan yang diajukan pemerintah daerah, tetapi juga mampu menggunakan kewenangan legislasinya untuk mengangkat kebutuhan dan persoalan masyarakat ke dalam agenda pembentukan Qanun.[7]

Berdasarkan data yang tercantum dalam penelitian ini, selama periode 2021 sampai dengan 2025 telah disahkan sebanyak 46 Qanun di Kota Langsa. Dari jumlah tersebut, 21 Qanun dikategorikan responsif karena mengatur persoalan yang berkaitan dengan kebutuhan masyarakat, antara lain perlindungan sosial, ketenagakerjaan, perlindungan penyandang disabilitas, pangan, dan pemerintahan gampong. Sementara itu, 25 Qanun lainnya lebih banyak mengatur aspek administratif pemerintahan, anggaran daerah, kelembagaan, dan pengelolaan birokrasi internal.[8] Data tersebut menunjukkan bahwa produk legislasi di Kota Langsa masih perlu dikaji lebih lanjut, khususnya untuk mengetahui apakah

[7] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2017), hlm. 324.

[8] Data diolah dari dokumentasi Program Legislasi Daerah dan Qanun Kota Langsa Tahun 2021–2025.

fungsi legislasi DPRK telah diarahkan secara optimal pada pembentukan Qanun yang mampu menjawab kebutuhan substantif masyarakat.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa persoalan penelitian ini bukan semata-mata mengenai apakah DPRK Langsa telah menjalankan tahapan pembentukan Qanun sesuai ketentuan hukum, tetapi lebih jauh mengenai bagaimana fungsi legislasi tersebut dijalankan sehingga Qanun yang dihasilkan memiliki karakter responsif. Qanun yang responsif seharusnya tidak hanya memenuhi persyaratan formal pembentukannya, tetapi juga mencerminkan persoalan, kepentingan, dan kebutuhan masyarakat yang menjadi sasaran pengaturannya. Satjipto Rahardjo menempatkan hukum sebagai sarana yang harus mampu mengikuti dan menjawab perubahan serta kebutuhan yang berkembang dalam masyarakat.[9] Dengan demikian, kualitas fungsi legislasi tidak dapat hanya diukur dari jumlah Qanun yang berhasil ditetapkan, tetapi juga dari kemampuan proses legislasi tersebut menghasilkan hukum yang memiliki manfaat dan relevansi bagi masyarakat.

Salah satu faktor utama yang menyebabkan rendahnya tingkat responsivitas Qanun adalah terbatasnya keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukannya. Dalam praktiknya, tahapan pembentukan Qanun mulai dari program legislasi daerah, penyusunan rancangan Qanun, pembahasan, pengesahan, hingga penetapan sering kali belum melibatkan partisipasi masyarakat secara optimal, khususnya para stakeholders yang memiliki kepentingan langsung terhadap materi muatan Qanun tersebut. Kondisi ini menunjukkan bahwa mekanisme partisipasi

[9] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014), hlm. 87.

publik dalam proses legislasi daerah masih cenderung bersifat formalitas dan belum dilaksanakan secara substantif.[10]

Keadaan tersebut jelas bertentangan dengan prinsip *good governance* yang menempatkan partisipasi masyarakat sebagai elemen fundamental dalam setiap tahapan perumusan dan pengambilan kebijakan publik. Partisipasi publik tidak hanya berfungsi sebagai sarana legitimasi terhadap kebijakan yang dihasilkan, tetapi juga menjadi instrumen penting untuk memastikan bahwa kebijakan tersebut responsif, akuntabel, dan selaras dengan kebutuhan nyata masyarakat.[11] Oleh karena itu, pengabaian terhadap keterlibatan masyarakat dalam proses legislasi daerah berpotensi melemahkan kualitas Qanun serta mengurangi tingkat kepatuhan dan efektivitas implementasinya di tengah kehidupan sosial.

Masyarakat yang merasa tidak dilibatkan cenderung kurang memiliki rasa kepemilikan (*sense of belonging*) terhadap produk hukum tersebut, sehingga tingkat kepatuhan menjadi rendah. Akibatnya, Qanun yang telah disahkan tidak mampu berfungsi secara efektif, bahkan berpotensi menjadi beban administratif bagi pemerintah daerah tanpa memberikan manfaat nyata bagi warga. Padahal, secara teoritis, Qanun yang responsif adalah produk hukum yang lahir dari proses yang terbuka, partisipatif, dan berbasis pada aspirasi masyarakat.[12]

---

[10] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), hlm. 25.

[11] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 156.

[12] Bernard L. Tanya, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013), hlm. 165–172.

Perspektif teori konfigurasi politik dan produk hukum sebagaimana dikemukakan oleh Mahfud MD, karakter suatu produk hukum pada dasarnya dapat dibedakan menjadi dua, yakni produk hukum yang responsif dan produk hukum yang konservatif (ortodoks). Produk hukum yang responsif adalah produk hukum yang lahir dari proses politik yang demokratis, terbuka, serta memberikan ruang partisipasi yang luas kepada masyarakat. Produk hukum jenis ini mencerminkan aspirasi publik, adaptif terhadap perkembangan sosial, serta berorientasi pada perlindungan kepentingan masyarakat luas. Sebaliknya, produk hukum yang konservatif atau ortodoks cenderung lahir dari konfigurasi politik yang elitis dan tertutup, lebih merepresentasikan kepentingan penguasa atau elite politik, serta minim partisipasi masyarakat dalam proses pembentukannya.[13]

Jika dikaitkan dengan pelaksanaan fungsi legislasi DPRK Langsa, kondisi tersebut menunjukkan adanya persoalan yang perlu dikaji lebih mendalam. Secara formal, DPRK Langsa memiliki kewenangan dalam pembentukan Qanun dan proses legislasi telah dilaksanakan melalui tahapan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Namun, terpenuhinya tahapan formal tersebut belum dengan sendirinya menunjukkan bahwa fungsi legislasi telah menghasilkan Qanun yang responsif. Persoalan yang lebih penting adalah apakah kebutuhan masyarakat benar-benar menjadi dasar dalam menentukan materi Qanun, sejauh mana masyarakat dilibatkan dalam proses pembentukannya, serta faktor apa yang

[13] Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.*, hlm. 30.

menyebabkan sebagian produk legislasi belum sepenuhnya mencerminkan kebutuhan masyarakat.

Dengan demikian, persoalan utama dalam fungsi legislasi DPRK Langsa bukan semata-mata terletak pada aspek formal pembentukan Qanun, melainkan pada bagaimana memastikan agar produk hukum yang dihasilkan memiliki karakter responsif, bukan konservatif. Analisis terhadap fungsi legislasi DPRK Langsa dalam penelitian ini menjadi penting untuk menilai apakah Qanun-Qanun yang dibentuk benar-benar merupakan manifestasi dari kebutuhan masyarakat, atau justru lebih mencerminkan konfigurasi politik dan kepentingan elite pemerintahan daerah.

Atas dasar persoalan tersebut, penelitian ini diarahkan untuk menganalisis fungsi legislasi DPRK Langsa dalam pembentukan Qanun yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Penelitian ini tidak hanya melihat bagaimana tahapan pembentukan Qanun dilaksanakan, tetapi juga mengkaji mengapa responsivitas Qanun belum optimal dan bagaimana fungsi legislasi DPRK dapat diperkuat agar produk hukum yang dihasilkan lebih mampu mencerminkan kebutuhan serta aspirasi masyarakat.[14] Kajian tersebut penting untuk melihat apakah fungsi legislasi DPRK Langsa telah dijalankan sebagai instrumen representasi kepentingan masyarakat atau masih lebih dominan berorientasi pada proses pembentukan hukum secara formal.

---

[14] Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm. 101.

Berdasarkan permasalahan tersebut, penelitian ini menjadi penting untuk menganalisis fungsi legislasi DPRK Langsa dalam pembentukan Qanun yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Analisis ini diharapkan dapat mengungkap sejauh mana DPRK Langsa telah menjalankan kewenangannya sesuai prinsip demokrasi dan partisipasi publik, serta memberikan rekomendasi untuk meningkatkan kualitas legislasi daerah agar lebih responsif dan diterima oleh masyarakat.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas terdapat beberapa permasalahan diantaranya:

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi DPRK Langsa dalam pembentukan Qanun setiap tahunnya?
2. Mengapa Qanun yang dibentuk DPRK Langsa tidak responsif terhadap kebutuhan masyarakat?
3. Bagaimana upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan fungsi legislasi DPRK Langsa dalam menghasilkan Qanun yang responsif?

C. Ruang Lingkup Penulisan

1. Ruang Lingkup Objek penelitian ini adalah pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Kota (DPRK) Langsa dalam pembentukan Qanun, khususnya yang berkaitan dengan tingkat responsivitas terhadap kebutuhan masyarakat.

2. Ruang Lingkup Subjek penelitian meliputi anggota DPRK Langsa, pejabat Pemerintah Kota Langsa yang terlibat dalam penyusunan Qanun, serta perwakilan masyarakat dan tokoh masyarakat yang memiliki kepentingan atau pengalaman terkait implementasi Qanun.
3. Ruang Lingkup Materi penelitian difokuskan pada analisis efektivitas fungsi legislasi DPRK Langsa, mencakup: Mekanisme pembentukan Qanun, Tingkat partisipasi masyarakat dalam proses legislasi, Faktor-faktor yang mempengaruhi responsivitas Qanun, Upaya perbaikan agar Qanun lebih responsif.
4. Ruang Lingkup Wilayah Penelitian ini dilakukan di wilayah administrasi Kota Langsa, Provinsi Aceh.

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dari pelaksanaan penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis pelaksanaan fungsi legislasi DPRK Langsa dalam pembentukan Qanun setiap tahunnya.
2. Untuk menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan Qanun yang dibentuk DPRK Langsa tidak responsif terhadap kebutuhan masyarakat.
3. Untuk memberi rekomendasi yang dapat dilakukan guna meningkatkan fungsi legislasi DPRK Langsa dalam menghasilkan Qanun yang responsif.

Manfaat dari penelitian ini terbagi menjadi 2 (dua) yaitu terdiri dari:

1. Secara Teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pikiran dalam pengembangan ilmu hukum khususnya ilmu perundang-

undangan dalam pembentukan Qanun serta referensi akademik bagi penelitian selanjutnya yang membahas responsivitas produk hukum daerah terhadap kebutuhan masyarakat dan Memperkaya literatur hukum tentang hubungan antara partisipasi publik dan kualitas legislasi daerah.

2. Secara Praktis, diharapkan dapat memberikan masukan kepada DPRK Langsa dan Pemerintah Kota Langsa untuk meningkatkan mekanisme pembentukan Qanun yang lebih partisipatif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat serta menjadi bahan evaluasi bagi pemangku kepentingan dalam memperbaiki prosedur legislasi agar lebih transparan, akuntabel, dan sesuai dengan prinsip good governance dan menyediakan informasi yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat sipil, LSM, dan akademisi untuk mengawal proses pembentukan Qanun di daerah.

E. Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian terdahulu telah mengkaji fungsi legislasi DPRD/DPRK dalam pembentukan peraturan daerah maupun qanun, namun belum secara spesifik menghubungkannya dengan aspek responsivitas terhadap kebutuhan masyarakat. Penelitian yang dilakukan oleh Andi Prasetyo (2019) berjudul "Efektivitas Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Sleman dalam Pembentukan Peraturan Daerah" membahas sejauh mana DPRD Sleman menjalankan fungsi legislasi berdasarkan indikator efektivitas kelembagaan.[15] Kajian tersebut lebih

[15] Andi Prasetyo, "Efektivitas Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Sleman dalam Pembentukan Peraturan Daerah," Skripsi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2019.

menitikberatkan pada pemenuhan prosedur formal serta hambatan internal yang dihadapi DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasi, tanpa menyoroti sejauh mana produk peraturan daerah yang dihasilkan bersifat responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Selanjutnya, penelitian Cut Aisyah (2020) yang berjudul "Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Qanun di Kabupaten Aceh Besar" memusatkan perhatian pada tingkat keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukan qanun.[16] Penelitian ini memberikan kontribusi penting dalam melihat aspek partisipasi publik sebagai bagian dari proses legislasi daerah, namun tidak membahas efektivitas fungsi legislasi DPRK secara kelembagaan maupun menganalisis hubungan antara partisipasi masyarakat dengan karakter atau responsivitas qanun yang dihasilkan. Dengan demikian, fokus penelitian tersebut lebih terbatas pada proses partisipatif, bukan pada kualitas substantif produk hukum.

Adapun penelitian Ridwan Abdullah (2021) berjudul "Analisis Proses Pembentukan Qanun di Kota Banda Aceh Ditinjau dari Perspektif Hukum Tata Negara" menitikberatkan pada kesesuaian proses pembentukan qanun dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan

[16] Cut Aisyah, "Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Qanun di Kabupaten Aceh Besar," Jurnal Hukum dan Pemerintahan, Vol. 4, No. 2, 2020.

Aceh.[17] Kajian ini lebih berorientasi pada aspek normatif-prosedural, yakni apakah tahapan pembentukan qanun telah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, tanpa mengulas efektivitas substansi qanun serta sejauh mana peraturan tersebut mampu merespons kebutuhan riil masyarakat.

Penelitian lain dilakukan oleh Siti Rahmawati (2022) dengan judul "Kinerja Legislasi DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Medan".[18] Penelitian ini membahas produktivitas legislasi DPRD serta faktor-faktor yang memengaruhi rendahnya capaian program legislasi daerah. Fokus utama penelitian terletak pada aspek kuantitas produk hukum dan hambatan politik maupun administratif dalam proses legislasi. Namun demikian, penelitian tersebut belum mengkaji karakter produk hukum yang dihasilkan, khususnya apakah perda yang dibentuk telah mencerminkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat secara substantif.

Selain itu, penelitian Muhammad Fadli (2023) berjudul "Implementasi Prinsip *Good Governance* dalam Pembentukan Qanun di Kabupaten Bireuen" menyoroti penerapan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi dalam proses pembentukan qanun.[19] Penelitian ini menunjukkan bahwa penerapan prinsip good governance masih menghadapi berbagai kendala, terutama dalam

---

[17] Ridwan Abdullah, "Analisis Proses Pembentukan Qanun di Kota Banda Aceh Ditinjau dari Perspektif Hukum Tata Negara," Tesis Magister Hukum Universitas Syiah Kuala, 2021.

[18] Siti Rahmawati, "Kinerja Legislasi DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Medan," Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 19, No. 3, 2022.

[19] Muhammad Fadli, "Implementasi Prinsip *Good Governance* dalam Pembentukan Qanun di Kabupaten Bireuen," Jurnal Konstitusi dan Pemerintahan Daerah, Vol. 6, No. 1, 2023.

aspek partisipasi publik. Akan tetapi, penelitian tersebut lebih berfokus pada penerapan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dalam proses legislasi dan belum menganalisis hubungan antara fungsi legislasi DPRK dengan tingkat responsivitas qanun terhadap kebutuhan masyarakat.

Secara umum, kelima penelitian tersebut memiliki persamaan dalam hal objek kajian, yakni sama-sama menempatkan DPRD/DPRK sebagai lembaga legislatif daerah yang menjalankan fungsi legislasi. Selain itu, seluruh penelitian tersebut mengkaji proses pembentukan Peraturan Daerah/Qanun sebagai produk hukum daerah yang dibentuk bersama antara legislatif dan eksekutif, serta menggunakan perspektif hukum tata negara dan peraturan perundang-undangan sebagai kerangka analisis utama. Namun demikian, terdapat perbedaan mendasar dalam fokus kajian. Penelitian Andi Prasetyo lebih menekankan efektivitas fungsi legislasi dari aspek prosedural dan hambatan internal kelembagaan, tanpa mengaitkannya dengan responsivitas terhadap kebutuhan masyarakat.[20] Penelitian Cut Aisyah berfokus pada partisipasi masyarakat dalam pembentukan qanun, tetapi tidak menganalisis efektivitas fungsi legislasi DPRK maupun hubungan partisipasi publik dengan kualitas atau karakter produk hukum yang dihasilkan.[21] Sementara itu, penelitian Ridwan Abdullah menelaah proses pembentukan qanun dari sisi kesesuaian normatif dengan peraturan perundang-undangan, tanpa

[20] *Ibid.*
[21] *Ibid.*

mengkaji substansi qanun dan dampaknya terhadap masyarakat.[22] Penelitian Siti Rahmawati lebih berorientasi pada produktivitas legislasi dan hambatan kelembagaan,[23] sedangkan penelitian Muhammad Fadli menitikberatkan pada penerapan prinsip good governance dalam proses legislasi daerah.[24]

Berbeda dengan kelima penelitian tersebut, penelitian dalam proposal ini secara komprehensif menggabungkan analisis efektivitas fungsi legislasi DPRK Langsa dengan tingkat responsivitas qanun terhadap kebutuhan masyarakat. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya menilai aspek prosedural dan normatif pembentukan qanun, tetapi juga menelaah karakter produk hukum yang dihasilkan, apakah bersifat responsif atau justru konservatif. Fokus yang integratif ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik yang lebih luas dalam kajian fungsi legislasi DPRK serta kualitas produk hukum daerah dalam konteks otonomi khusus Aceh.

F. Kerangka Teori dan Tinjauan Pustaka

1. Kerangka Teori

Kerangka teori merupakan landasan konseptual yang digunakan sebagai acuan dalam menganalisis permasalahan penelitian. Pada penelitian ini, kerangka teori mengacu pada konsep fungsi legislasi, efektivitas hukum, responsivitas hukum, dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan hukum.

---

[22] *Ibid.*
[23] *Ibid.*
[24] *Ibid.*

a. Teori Legislasi

Legislasi merupakan salah satu kewenangan utama yang dimiliki oleh lembaga legislatif daerah, yakni kewenangan untuk membentuk peraturan daerah yang di Aceh dikenal dengan sebutan Qanun bersama kepala daerah. Legislasi tidak hanya dimaknai sebagai aktivitas pembentukan peraturan semata, tetapi juga mencakup keseluruhan proses yang sistematis, mulai dari pengajuan inisiatif rancangan peraturan, pembahasan bersama eksekutif, pengesahan, hingga evaluasi terhadap keberlakuan dan efektivitas peraturan yang telah ditetapkan.[25]

Dalam konteks pemerintahan daerah, legislasi memiliki peran strategis sebagai instrumen hukum untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan serta menjamin terpenuhinya kepentingan masyarakat secara adil dan proporsional. Oleh karena itu, kualitas legislasi sangat menentukan sejauh mana peraturan daerah mampu menjawab kebutuhan sosial serta mencerminkan aspirasi publik.[26]

Dalam konteks DPRK, fungsi legislasi diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang memberi kewenangan bersama kepala daerah untuk membentuk Qanun.

Efektivitas hukum mengacu pada sejauh mana suatu norma hukum dapat berlaku dan dipatuhi oleh masyarakat. Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa

---

[25] Bagir Manan, 2001, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, hlm. 23.

[26] Jimly Asshiddiqie, 2015, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 311.

efektivitas hukum dipengaruhi oleh lima faktor: hukum itu sendiri (substansi), aparat penegak hukum, sarana atau fasilitas, masyarakat, dan kebudayaan.[27] Dalam konteks penelitian ini, fungsi legislasi diukur dari keberhasilan Qanun yang dihasilkan DPRK Langsa dalam menjawab kebutuhan masyarakat serta diterapkan secara optimal.

b. Teori Konfigurasi Politik dan Produk Hukum

Salah satu teori penting dalam mengkaji hubungan antara kekuasaan politik dan karakter produk hukum adalah Teori Konfigurasi Politik dan Produk Hukum. Teori ini menegaskan bahwa karakter suatu produk hukum sangat dipengaruhi oleh konfigurasi atau susunan kekuatan politik yang sedang dominan pada saat hukum tersebut dibentuk.

Teori ini secara sistematis dikemukakan oleh Moh. Mahfud MD dalam karyanya Politik Hukum di Indonesia. Mahfud menyatakan bahwa hukum bukanlah produk yang lahir di ruang hampa, melainkan merupakan hasil tarik-menarik kepentingan politik. Dalam pandangannya, hukum bukanlah entitas yang lahir secara netral dan steril dari kepentingan politik, melainkan merupakan hasil kristalisasi dari pertarungan kepentingan politik yang sedang dominan dalam suatu sistem ketatanegaraan. Oleh karena itu, untuk memahami watak suatu produk hukum, perlu terlebih dahulu dipahami konfigurasi politik yang berkembang pada saat hukum tersebut dibentuk. Mahfud MD membedakan

[27] Soekanto, Soerjono, 2007, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Edisi Revisi, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 8.

konfigurasi politik ke dalam dua bentuk utama, yaitu konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter. Konfigurasi politik demokratis ditandai oleh adanya partisipasi masyarakat yang luas, sistem perwakilan yang berjalan efektif, kebebasan berpendapat, pers yang relatif bebas, serta mekanisme checks and balances antar lembaga negara yang berfungsi dengan baik. Dalam situasi demikian, proses legislasi berlangsung secara terbuka dan aspiratif sehingga memungkinkan berbagai kepentingan masyarakat terakomodasi dalam produk hukum yang dihasilkan. Sebaliknya, konfigurasi politik otoriter ditandai oleh dominasi kekuasaan pada satu cabang kekuasaan tertentu, umumnya eksekutif, terbatasnya partisipasi publik, serta lemahnya fungsi pengawasan lembaga legislatif. Dalam kondisi ini, hukum lebih berfungsi sebagai alat legitimasi kekuasaan daripada sebagai sarana mewujudkan keadilan sosial.[28]

Lebih lanjut, Mahfud MD mengaitkan konfigurasi politik tersebut dengan karakter produk hukum yang dihasilkan. Menurutnya, konfigurasi politik demokratis cenderung melahirkan produk hukum yang responsif, sedangkan konfigurasi politik otoriter melahirkan produk hukum yang konservatif atau ortodoks. Produk hukum responsif adalah hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan aspirasi masyarakat, disusun melalui proses yang partisipatif, serta memberikan perlindungan terhadap hak-hak warga negara. Produk hukum jenis ini bersifat adaptif terhadap perkembangan sosial dan membuka ruang interpretasi

[28] Mahfud MD, 2017, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 21–25.

yang progresif demi kepentingan masyarakat luas.[29] Sebaliknya, produk hukum konservatif atau ortodoks lebih mencerminkan kehendak penguasa, disusun secara sentralistik, dan sering kali menutup ruang partisipasi publik. Hukum dalam karakter ini cenderung rigid, formalistik, serta lebih mengutamakan stabilitas kekuasaan daripada keadilan substantif.[30]

c. Azas Pembentukan Perundang-undangan

Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan prinsip-prinsip dasar yang harus dijadikan pedoman dalam proses penyusunan dan pembentukan suatu peraturan agar memiliki legitimasi yuridis, sosiologis, dan filosofis. Dalam sistem hukum Indonesia, asas-asas tersebut secara normatif diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Keberadaan asas ini penting untuk memastikan bahwa setiap produk legislasi, termasuk qanun di daerah, dibentuk melalui prosedur yang benar, materi muatan yang tepat, serta mencerminkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.[31]

Secara konseptual, asas pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dibedakan ke dalam dua kelompok besar, yaitu asas pembentukan yang baik (formil) dan asas materi muatan (materiil). Asas pembentukan yang baik meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian

[29] Ibid., hlm. 30–34.
[30] Ibid., hlm. 35–38.
[31] Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

antara jenis, hierarki dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, serta keterbukaan. Asas-asas ini menekankan pentingnya prosedur yang transparan, partisipatif, dan sistematis dalam proses legislasi.[32]

Sementara itu, asas yang berkaitan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan mencakup asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, serta keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Asas-asas tersebut berfungsi sebagai pedoman substantif agar isi suatu peraturan tidak bertentangan dengan nilai-nilai dasar negara dan hak-hak warga negara.[33]

Dalam perspektif teori hukum, keberadaan asas-asas ini juga sejalan dengan prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) yang menempatkan hukum sebagai dasar dalam penyelenggaraan kekuasaan. Pemikiran tentang pentingnya asas legalitas dan tata urutan peraturan perundang-undangan banyak dipengaruhi oleh teori jenjang norma (*Stufenbau des Recht*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, yang menegaskan bahwa setiap norma hukum harus bersumber dan tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Dengan demikian, pembentukan

[32] Ibid., Pasal 5.
[33] Ibid., Pasal 6.

qanun sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan di daerah harus tetap berada dalam kerangka sistem hukum nasional.[34]

2. Tinjauan Pustaka

a. Fungsi Legislasi DPRD/DPRK

Legislasi merupakan salah satu fungsi utama DPRD/DPRK yang dilaksanakan melalui kewenangan untuk membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah. Fungsi legislasi tersebut diwujudkan dalam kegiatan penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda), pengajuan rancangan peraturan daerah, pembahasan bersama eksekutif, pemberian persetujuan bersama, hingga pengawasan terhadap tindak lanjut pelaksanaan peraturan daerah yang telah ditetapkan.[35] Fungsi legislasi adalah salah satu fungsi utama DPRD/DPRK di Indonesia, di samping fungsi anggaran dan pengawasan. Fungsi ini diwujudkan melalui pembentukan peraturan daerah (Qanun untuk Provinsi Aceh dan kabupaten/kota di Aceh) bersama kepala daerah. Dalam konteks hukum positif, dasar hukum fungsi legislasi diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan secara khusus bagi Aceh diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.[36]

---

[34] Hans Kelsen1967, *Pure Theory of Law*, University of California Press, Berkeley, hlm. 221–224.

[35] Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota, Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, dan Pasal 9; lihat juga Pasal 21 mengenai fungsi pengawasan.

[36] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Jimly Asshiddiqie menyebut fungsi legislasi sebagai perwujudan prinsip demokrasi perwakilan, di mana anggota DPRD/DPRK bertindak sebagai wakil rakyat dalam pembentukan peraturan.[37] Fungsi legislasi meliputi pengajuan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan peraturan daerah, dengan memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan yang baik, seperti kejelasan tujuan, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, serta keterbukaan.[38]

Ditinjau dari Teori Legislasi, fungsi legislasi merupakan rangkaian proses pembentukan hukum yang dilaksanakan berdasarkan kewenangan, prosedur, dan asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Teori tersebut digunakan untuk melihat pelaksanaan kewenangan DPRK dalam pembentukan Qanun. Selanjutnya, Teori Hukum Responsif digunakan untuk menilai sejauh mana Qanun yang dihasilkan mampu merespons kebutuhan dan perkembangan masyarakat.

b. Pembentukan Qanun di Aceh

Qanun merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan daerah yang berlaku khusus di wilayah Provinsi Aceh. Qanun dipersamakan kedudukannya dengan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, namun memiliki kekhususan karena dibentuk dalam rangka

---

[37] Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Edisi Pertama, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 87.

[38] Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, Pasal 1 angka 1, Pasal 5, Pasal 56, Pasal 75–81, dan Pasal 86.

penyelenggaraan otonomi khusus Aceh serta pelaksanaan nilai-nilai keistimewaan daerah tersebut.[39]

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan nasional, Qanun diakui sebagai bagian dari sistem hukum nasional dan wajib disusun sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, serta tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.[40] Qanun merupakan peraturan perundang-undangan yang berlaku khusus di Provinsi Aceh sebagai implementasi kekhususan Aceh berdasarkan UU No. 11 Tahun 2006. Materi muatan Qanun dapat mencakup penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, sosial, ekonomi, dan kehidupan beragama sesuai syariat Islam di Aceh.[41]

Proses pembentukan Qanun diatur dalam Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun, yang mengadopsi ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Secara ideal, proses ini melibatkan perencanaan, penyusunan,

---

[39] Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf f dan huruf g serta Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022; lihat juga Pasal 1 angka 21 dan angka 22 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh..

[40] Maria Farida Indrati S. Soeprapto, 2013, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 198.

[41] Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Pasal 1 angka 21 dan angka 22, Pasal 7 ayat (1), Pasal 16 ayat (2), Pasal 17 ayat (2), Pasal 125, dan Pasal 233 ayat (1)

pembahasan, pengesahan, dan pengundangan, dengan ruang partisipasi masyarakat pada setiap tahapannya.[42]

Dalam perspektif Teori Legislasi, pembentukan Qanun merupakan proses pembentukan hukum yang harus dilaksanakan berdasarkan kewenangan, tahapan, dan asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Teori tersebut menjadi dasar untuk melihat apakah proses pembentukan Qanun telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dan prinsip pembentukan peraturan yang baik. Dalam penelitian ini, pembahasan tersebut selanjutnya berkaitan dengan Teori Hukum Responsif untuk melihat apakah proses pembentukan Qanun tidak hanya memenuhi aspek formal, tetapi juga mampu menghasilkan hukum yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

c. Responsivitas Hukum

Konsep produk hukum responsif menurut Moh. Mahfud MD memandang hukum sebagai hasil dari proses politik yang harus mampu mencerminkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Menurut Mahfud MD, hukum yang responsif lahir dari konfigurasi politik yang demokratis, sehingga pembentukannya dilakukan secara terbuka, partisipatif, dan berorientasi pada kepentingan publik. Dengan demikian, hukum tidak hanya berfungsi sebagai instrumen penyelenggaraan kekuasaan negara, tetapi juga sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan,

[42] *Konsiderans huruf d, Pasal 7–9, Pasal 22–25, Pasal 36–40, dan Pasal 45–46 Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun*.

kemanfaatan, serta perlindungan terhadap hak-hak masyarakat.[43] Hukum responsif ditandai dengan proses pembentukan yang partisipatif, substansi yang relevan dengan kebutuhan masyarakat, dan fleksibilitas untuk beradaptasi dengan perubahan sosial.

Satjipto Rahardjo mengembangkan konsep ini dalam konteks Indonesia dengan istilah hukum progresif, yang menempatkan manusia sebagai tujuan hukum, bukan hukum itu sendiri.[44] Dengan demikian, Qanun yang responsif adalah yang lahir dari aspirasi masyarakat dan mampu menyelesaikan masalah publik secara efektif. Dalam konteks penelitian ini, Teori Hukum Responsif digunakan untuk menganalisis sejauh mana Qanun yang dibentuk DPRK Langsa mampu mencerminkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat, baik dari proses pembentukannya maupun dari substansi Qanun yang dihasilkan.

d. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Hukum

Partisipasi publik merupakan prinsip fundamental dalam demokrasi dan good governance. Menurut Cohen dan Uphoff, partisipasi dapat terjadi dalam tahap pengambilan keputusan, pelaksanaan, pemanfaatan hasil, dan evaluasi.[45] Dalam pembentukan Qanun, partisipasi ini dapat diwujudkan melalui rapat dengar

---

[43] Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi,* Rajawali Pers, Depok, 2017, hlm. 18–30.

[44] Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan*, Edisi Pertama, Kompas, Jakarta, 2009 hlm. 15.

[45] Cohen, John M., dan Norman T. Uphoff, 1980, *Participation's Place in Rural Development: Seeking Clarity through Specificity*, World Development, Pergamon Press, New York, hlm. 213.

pendapat, konsultasi publik, forum diskusi, atau penyampaian aspirasi langsung kepada DPRK.

Dalam penelitian ini, partisipasi masyarakat dikaitkan dengan Teori Hukum Responsif karena keterlibatan masyarakat merupakan salah satu unsur penting dalam menghasilkan hukum yang responsif. Partisipasi juga dilihat dalam perspektif *good governance* untuk menilai keterbukaan dan kualitas pelaksanaan fungsi legislasi DPRK dalam pembentukan Qanun.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris (*empirical legal research*) dengan pendekatan yuridis empiris. Penelitian hukum empiris merupakan jenis penelitian hukum yang berfokus pada kajian mengenai bagaimana hukum bekerja dan diterapkan dalam kehidupan masyarakat (law in action), bukan semata-mata menelaah norma hukum sebagaimana tertuang dalam peraturan perundang-undangan (*law in the books*).[46] Penelitian ini memandang hukum sebagai suatu fenomena sosial yang keberlakuannya dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti perilaku aparatur penegak hukum, struktur kelembagaan, budaya hukum, serta tingkat kesadaran dan partisipasi masyarakat.[47]

Dalam penelitian hukum empiris, hukum tidak hanya dipahami sebagai seperangkat norma tertulis, tetapi juga sebagai praktik yang hidup dan

[46] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2014, hlm. 51.

[47] Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. 34.

berkembang dalam realitas sosial. Oleh karena itu, penelitian ini menitikberatkan pada pengumpulan data lapangan, baik melalui wawancara, observasi, maupun dokumentasi, guna memperoleh gambaran faktual mengenai pelaksanaan norma hukum dalam praktik. Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk mengidentifikasi adanya kesenjangan antara ketentuan hukum yang ideal dengan realitas pelaksanaannya di masyarakat.[48]

Lebih lanjut, penelitian hukum empiris bertujuan untuk menilai tingkat efektivitas hukum, yakni sejauh mana suatu aturan mampu mencapai tujuan pembentukannya, diterima oleh masyarakat, serta dilaksanakan secara konsisten oleh aparat yang berwenang. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya bersifat deskriptif, tetapi juga analitis dan evaluatif, karena memberikan penilaian terhadap keberhasilan atau kegagalan hukum dalam menjawab kebutuhan sosial.[49]

Melalui penelitian empiris ini, hasil penelitian diharapkan dapat memberikan rekomendasi yang bersifat praktis dan aplikatif bagi pembuat kebijakan, khususnya dalam rangka perbaikan perumusan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan agar lebih responsif terhadap dinamika serta kebutuhan masyarakat terutama dalam proses pembentukan Qanun di DPRK Langsa, kemudian menganalisisnya dengan teori dan peraturan yang relevan.[50]

---

[48] Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 45.

[49] Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2018, hlm. 27.

[50] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2017, hlm. 94.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis empiris (*empirical juridical approach*). Pendekatan ini digunakan untuk mengkaji ketentuan hukum yang mengatur fungsi legislasi DPRK, sekaligus menelaah bagaimana ketentuan tersebut dilaksanakan dalam praktik di lapangan. Dengan pendekatan ini, penelitian tidak hanya berfokus pada aturan hukum yang tertulis, tetapi juga pada kenyataan pelaksanaannya dalam kehidupan nyata.

Pendekatan yuridis empiris dalam penelitian ini bertujuan untuk mengetahui secara langsung pelaksanaan fungsi legislasi DPRK Langsa dalam proses pembentukan Qanun. Fokus kajian diarahkan pada sejauh mana fungsi legislasi tersebut berjalan secara efektif serta mampu menghasilkan Qanun yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat.[51] Untuk mencapai tujuan tersebut, analisis terhadap norma hukum yang mengatur fungsi legislasi DPRK dipadukan dengan data empiris yang diperoleh melalui wawancara, observasi, dan studi dokumentasi.

Melalui pendekatan ini, peneliti dapat membandingkan antara ketentuan hukum yang berlaku dengan praktik pembentukan Qanun yang terjadi di DPRK Langsa, sehingga dapat diketahui tingkat kesesuaian antara norma hukum dan

[51] *Ibid.,* hlm. 52.

realitas pelaksanaannya, sekaligus mengidentifikasi berbagai kendala yang mempengaruhi efektivitas dan responsivitas Qanun.[52]

Pendekatan yuridis empiris digunakan karena penelitian tidak hanya mempelajari norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, tetapi juga melihat implementasinya dalam pembentukan Qanun di DPRK Langsa.

Selain pendekatan yuridis empiris, penelitian ini juga menggunakan pendekatan deskriptif analitis. Pendekatan ini dilakukan dengan cara menguraikan secara sistematis berbagai fakta dan data yang ditemukan di lapangan terkait proses pembentukan Qanun, kemudian menganalisis fakta-fakta tersebut dengan menggunakan teori hukum dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang relevan. Pendekatan deskriptif analitis memungkinkan peneliti untuk tidak hanya memaparkan realitas yang terjadi, tetapi juga memberikan penjelasan yang mendalam terhadap permasalahan yang diteliti.[53]

Melalui pendekatan ini, penelitian bertujuan untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai hubungan antara norma hukum yang mengatur pembentukan Qanun dengan pelaksanaannya dalam praktik di DPRK Langsa. Dengan demikian, dapat diketahui sejauh mana ketentuan hukum yang berlaku

[52] Amiruddin dan Zainal Asikin, 2018, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 29.

[53] *Ibid.,* hlm. 38.

telah diimplementasikan secara efektif serta faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalannya dalam menghasilkan Qanun yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat.[54]

3. Sumber dan Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum, sumber data terbagi menjadi dua, yaitu sumber data primer dan sumber data sekunder.

a. Sumber Data Primer

Sumber data primer dalam penelitian ini diperoleh dari informan dan responden. Informan dipilih dengan teknik *purposive sampling*, yaitu pihak-pihak yang memiliki pengetahuan, pengalaman, dan keterlibatan langsung dalam proses pembentukan qanun di Kota Langsa, seperti:

1. Wakil Ketua II Dewan Perwakilan Rakyat Kota Langsa.
2. Ketua Pantia Legislasi (Panleg) Dewan Perwakilan Rakyat Kota Langsa.
3. Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Kota Langsa.
4. Kepala Bagian Persidangan dan Perundang-undangan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Kota Langsa.
5. Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Kota Langsa.
6. Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Langsa.

[54] Amiruddin dan Zainal Asikin, 2018, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 26.

Adapun responden merupakan unsur masyarakat yang dipilih untuk memperoleh persepsi mengenai tingkat responsivitas qanun terhadap kebutuhan masyarakat, yang meliputi tokoh masyarakat, dan akademisi di Kota Langsa.[55]

b. Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan, meliputi:

1. Bahan Hukum Primer Yaitu peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum dan acuan penelitian, antara lain:
    a. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
    b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2O14 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.
    c. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
    d. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang

[55] Sugiyono, *Metode Penelitian Kualitatif*, Edisi ke-3, (Bandung: Alfabeta, 2020), hlm. 104–108

Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

e. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota.
f. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 perihal Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, tanggal 25 November 2021.
g. Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun.
h. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Kota Langsa Nomor 1 Tahun 2025 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Kota Langsa.

2. Bahan Hukum Sekunder Yaitu literatur yang menjelaskan, mengomentari, atau menganalisis bahan hukum primer, meliputi:
   a. Buku-buku ilmu hukum, khususnya hukum tata negara, hukum pemerintahan daerah, dan teori legislasi.
   b. Jurnal ilmiah dan artikel penelitian terkait fungsi legislasi DPRD/DPRK.
   c. Tesis atau disertasi sebelumnya yang relevan.
3. Bahan Hukum Tersier Yaitu bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti:
   a. Kamus hukum.

b. Ensiklopedia hukum.

Direktori peraturan perundang-undangan.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui dua metode, yaitu studi kepustakaan (*library research*) dan penelitian lapangan (*field research*).

1. Studi kepustakaan dilakukan untuk mengumpulkan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang relevan dengan permasalahan penelitian. Kegiatan ini meliputi penelusuran dan analisis terhadap: Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah, pemerintahan Aceh, dan tata cara pembentukan Qanun dan Dokumen resmi DPRK Langsa, termasuk notulen rapat pembahasan Qanun dan naskah akademik, Literatur ilmiah seperti buku, jurnal, artikel, dan hasil penelitian terdahulu yang membahas fungsi legislasi DPRD/DPRK serta konsep legislasi responsive dan Studi kepustakaan ini bertujuan untuk memperoleh landasan teoritis dan kerangka hukum yang akan digunakan dalam menganalisis temuan lapangan.[56]
2. Penelitian lapangan dilakukan untuk memperoleh data primer yang bersumber langsung dari responden dan narasumber. Teknik yang digunakan meliputi: Wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan

[56] Soerjono Soekanto, 2015, *Pengantar Penelitian Hukum*, Edisi 3, UI Press, Jakarta, hlm. 12.

anggota DPRK Langsa, pejabat pemerintah daerah, tokoh masyarakat, akademisi, dan LSM yang relevan. Wawancara dilakukan menggunakan pedoman wawancara (interview guide) yang telah disusun untuk memastikan konsistensi pertanyaan.[57]

Observasi langsung terhadap proses pembahasan Qanun di DPRK Langsa, baik melalui menghadiri rapat terbuka maupun mempelajari rekaman/arsip rapat.[58] Dokumentasi, yaitu pengumpulan dokumen resmi, arsip, berita media massa, dan catatan terkait pembentukan Qanun. Melalui kombinasi studi kepustakaan dan penelitian lapangan, diharapkan data yang diperoleh bersifat komprehensif dan akurat untuk menganalisis efektivitas fungsi legislasi DPRK Langsa dalam pembentukan Qanun yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

5. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan metode analisis kualitatif. Metode ini dilakukan dengan mengolah dan menginterpretasikan data yang diperoleh, baik dari hasil studi kepustakaan maupun penelitian lapangan, untuk kemudian disusun secara sistematis sehingga dapat menjawab rumusan masalah penelitian. Analisis kualitatif dalam penelitian hukum bersifat deskriptif-analitis, yaitu menggambarkan fakta atau temuan di lapangan secara objektif,

---

[57] Lexy J. Moleong, 2017, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Edisi Revisi, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm. 186.

[58] Bambang Sunggono, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum*, Edisi 2, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 113.

kemudian membandingkannya dengan teori, prinsip hukum, dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.[59]

Langkah-langkah analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Reduksi Data

Memilah dan memilih data yang relevan dengan fokus penelitian, baik dari hasil wawancara, observasi, maupun dokumentasi, untuk menghindari data yang tidak relevan.[60]

2. Penyajian Data

Menyusun data dalam bentuk uraian naratif yang sistematis, dilengkapi dengan kutipan peraturan perundang-undangan, teori, dan pendapat ahli, agar mudah dianalisis lebih lanjut.[61]

3. Penarikan Kesimpulan

Menarik kesimpulan berdasarkan hubungan antara temuan empiris di lapangan dan ketentuan normatif yang berlaku, untuk mengetahui tingkat efektivitas fungsi legislasi DPRK Langsa dalam pembentukan Qanun yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

---

[59] Soerjono Soekanto, 2015, *Pengantar Penelitian Hukum*, Edisi 3, UI Press, Jakarta, hlm. 32.

[60] Lexy J. Moleong, 2017, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Edisi Revisi, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm. 248.

[61] Bambang Sunggono, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum*, Edisi 2, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 151.

Dengan teknik ini, hasil penelitian diharapkan dapat memberikan gambaran yang jelas dan utuh mengenai kesenjangan antara norma hukum dan implementasinya, sekaligus menawarkan rekomendasi perbaikan yang berbasis pada temuan empiris.

H. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pembahasan dan memberikan gambaran yang sistematis mengenai isi penelitian, maka penulisan penelitian ini disusun ke dalam lima bab sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian yang terdiri dari manfaat teoritis dan manfaat praktis, metode penelitian, penelitian terdahulu, serta sistematika penulisan. Bab ini menjadi dasar awal untuk memahami alasan pentingnya penelitian mengenai fungsi legislasi DPRK Langsa dalam pembentukan Qanun yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA TEORI

Bab ini membahas landasan teori dan konsep yang digunakan dalam penelitian. Pembahasan meliputi teori fungsi legislasi DPRD/DPRK, konsep pembentukan Qanun, teori hukum responsif, teori konfigurasi politik dan produk hukum menurut Mahfud MD, konsep partisipasi masyarakat, serta prinsip good governance dalam pembentukan peraturan daerah. Selain itu, dalam bab ini juga

diuraikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembentukan Qanun di Aceh.

BAB III PEMBAHASAN RUMUSAN MASALAH PERTAMA

Bab ini membahas pelaksanaan fungsi legislasi DPRK Langsa dalam pembentukan Qanun. Pembahasan difokuskan pada proses dan tahapan pembentukan Qanun mulai dari program legislasi daerah, penyusunan rancangan Qanun, pembahasan, pengesahan, hingga penetapan Qanun. Selain itu, dibahas pula pelaksanaan kewenangan DPRK Langsa dalam menjalankan fungsi legislasi berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku.

BAB IV PEMBAHASAN RUMUSAN MASALAH KEDUA DAN KETIGA

Bab ini membahas tingkat responsivitas Qanun yang dibentuk DPRK Langsa terhadap kebutuhan masyarakat serta faktor-faktor yang memengaruhi responsivitas tersebut. Pembahasan meliputi partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Qanun, karakter produk hukum yang dihasilkan apakah bersifat responsif atau konservatif, serta hambatan dalam mewujudkan Qanun yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Selain itu, bab ini juga menguraikan upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan kualitas legislasi daerah agar lebih partisipatif dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

BAB V PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan yang merupakan jawaban atas rumusan masalah berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan. Selain itu, bab ini juga memuat saran-saran yang diharapkan dapat menjadi masukan bagi DPRK

Langsa, Pemerintah Kota Langsa, dan masyarakat dalam meningkatkan kualitas pembentukan Qanun yang lebih responsif, efektif, dan partisipatif.