

**OPTIMALISASI PERAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN KEDIRI DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN
DAERAH PERSPEKTIF FIQH SIYASAH**

SKRIPSI

Oleh:

Desy Zuroida Zulfa

NIM 15230038



PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)

FAKULTAS SYARI'AH

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG

2019

**OPTIMALISASI PERAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN KEDIRI DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN
DAERAH PERSPEKTIF FIQH SIYASAH**

SKRIPSI

Oleh:

Desy Zuroida Zulfa

NIM 15230038



PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)

FAKULTAS SYARI'AH

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG

2019

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Demi Allah,

Dengan kesadaran dan rasa tanggungjawab terhadap pengembangan keilmuan, penulis menyatakan bahwa skripsi dengan judul:

OPTIMALISASI PERAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN KEDIRI DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH PERSPEKTIF FIQH SIYASAH

benar-benar merupakan karya ilmiah yang disusun sendiri, bukan duplikat atau memindah data milik orang lain, kecuali yang disebutkan referensinya secara benar. Jika dikemudian hari terbukti disusun orang lain, ada penjiplakan, duplikasi atau memindah data orang lain, baik secara keseluruhan atau sebagian, maka skripsi dan gelar sarjana yang saya peroleh karenanya, batal demi hukum.

Malang, 21 Juni 2019

Penulis,



Jesy Zuroida Zulfa
NIM 15230038

HALAMAN PERSETUJUAN

Setelah membaca dan mengoreksi skripsi saudara Desy Zuroida Zulfa NIM:
15230038 Jurusan Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syari'ah Universitas
Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul:

OPTIMALISASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN KEDIRI DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DALAM PERSPEKTIF FIQH SIYASAH

Maka pembimbing menyatakan bahwa skripsi tersebut telah memenuhi syarat-
syarat ilmiah untuk diajukan dan diuji pada Majelis Dewan Penguji.

Malang, 21 Juni 2019

Mengetahui,

Dosen Pembimbing,

Ketua Jurusan
Hukum Tata Negara (Siyasah)



Dr. Abdul Hakim, S.Ag.,MH
NIP. 196509192000031001

Ahmad Wahidi, M.HI
NIP. 197706052006041002

PENGESAHAN SKRIPSI


Dewan penguji skripsi saudara Desy Zuroida Zulfa, NIM 15230038, mahasiswa Jurusan Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan Judul :

OPTIMALISASI PERAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN KEDIRI DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH PERSPEKTIF FIQH SIYASAH

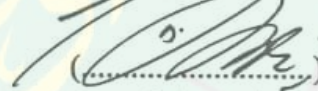
Telah dinyatakan lulus dengan nilai A

Dengan Penguji:

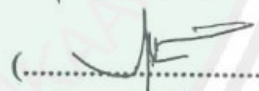
1. Musleh Herry, S.H.,M.Hum
NIP. 196807101999031002
2. Ahmad Wahidi, M.HI
NIP.197706052006041002
3. Dr. M. Aunul Hakim, S.Ag.,MH
NIP.196509192000031001


(.....)

Ketua


(.....)

Sekretaris


(.....)

Penguji Utama


Malang, 05 Juli 2019
Dekan
Dr. Saifulah, S.H., M.Hum.
NIP. 196512052000031001

MOTTO

“Waktu laksana pedang. Jika engkau tidak menggunakannya, maka ia yang malah akan menebasmu. Dan dirimu jika tidak tersibukkan dalam kebaikan, pasti akan tersibukkan dalam hal yang sia-sia.”

(As-Syafi’i)



KATA PENGANTAR

Alhamdu li Allâhi Rabb al-‘Âlamîn, lâ Hawl walâ Quwwata illâ bi Allâh al-‘Âliyy-‘Âdhîm, dengan hanya rahmat-Mu serta hidayah-Nya penulis skripsi yang berjudul **Optimalisasi Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kediri dalam Pembentukan Peraturan Daerah Perspektif Fiqh Siyasah** dapat diselesaikan dengan curahan kasih sayang-Nya, kedamaian dan ketenangan jiwa. Shalawat dan salam kita haturkan kepada Baginda kita yakni Nabi Muhammad SAW yang telah mengajarkan kita tentang dari alam kegelapan menuju alam terang benderang di dalam kehidupan ini. Semoga kita tergolong orang-orang yang beriman dan mendapatkan syafaat dari beliau di hari akhir kelak. Amien.

Dengan segala daya dan upaya serta bantuan, bimbingan maupun pengarahan dan hasil diskusi dari berbagai pihak dalam proses penulisan skripsi ini, maka dengan segala kerendahan hati penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tiada batas kepada:

1. Prof. Abd. Haris, M.Ag, selaku Rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
2. Dr. H. Saifullah, M.Hum, selaku Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
3. Dr. M. Aunul Hakim, S.Ag, MH, selaku Ketua Jurusan Hukum Tata Negara Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
4. Ahmad Wahidi, M.HI, selaku Dosen Pembimbing penulis, *Syukron katsiron* penulis haturkan atas waktu yang telah beliau limpahkan untuk

bimbingan, arahan, serta motivasi dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini. Semoga beliau beserta seluruh keluarga besar, khususnya ibu dan bapak, selalu mendapatkan rahmat dan hidayah Allah SWT. Serta dimudahkan, diberi keikhlasan dan kesabaran dalam menjalani kehidupan, baik di dunia maupun di akhirat

5. Segenap Dosen Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang yang telah menyampaikan pengajaran, mendidik, membimbing, serta mengamalkan ilmunya dengan ikhlas. Semoga Allah SWT memberikan pahala-Nya yang sepadan kepada beliau semua.
6. Seluruh karyawan dan staf Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, penulis ucapkan terimakasih atas partisipasi dan kerjasamanya dalam kelancaran penulisan skripsi ini.
7. Anik Puspitowati, selaku Anggota DPRD Kabupaten Kediri sebagai informan yang telah meluangkan waktu dan memberikan informasi yang sangat penting demi kelanjutan penelitian ini
8. Mujiatmiko, Kabag Perundang Undangan DPRD Kabupaten Kediri sebagai informan yang telah meluangkan waktu dan memberikan informasi yang sangat penting demi kelanjutan penelitian.
9. Andriani S, S.H, Kasubag Pengujian Perundang Undangan DPRD Kabupaten Kediri sebagai informan yang telah meluangkan waktu dan memberikan informasi yang sangat penting demi kelanjutan penelitian
10. Kedua Orang Tua penulis, yang selalu setia mendo`akan dengan sabar, memberikan dukungan moril maupun materil dan tiada hentinya

memberikan kasih sayang dan cintanya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

11. Adikku tersayang yang selalu mendukung, mendoakan, dan memotivasi sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

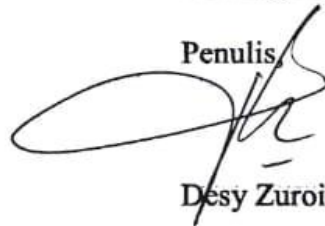
12. Teman-teman seperjuangan HTN 2015 yang selalu penuh warna dan penuh kebersamaan, dukungan, semangatnya serta kesediaan meluangkan waktu untuk menjadi teman diskusi, sehingga terselesaikannya karya sederhana ini.

13. Serta berbagai pihak yang ikut serta membantu proses penyelesaian penulis skripsi ini yang tidak disebutkan satu persatu. *Jazakumullah khoiron katsiron*

Semoga apa yang telah saya peroleh selama kuliah di Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang ini, bisa bermanfaat bagi semua pembaca, khususnya bagi saya pribadi. Disini penulis sebagai manusia biasa yang tak pernah luput dari salah dan dosa, menyadari bahwasannya skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, penulis sangat mengharap kritik dan saran dari semua pihak demi kesempurnaan skripsi ini.

Malang, 21 Juni 2019

Penulis,



Desy Zuroida Zulfa

NIM 1523004

PEDOMAN TRANSLITERASI

A. Umum

Transliterasi adalah pemindah alihan tulisan Arab ke dalam tulisan Indonesia (Latin), bukan terjemah bahasa Arab ke dalam bahasa Indonesia. termasuk dalam kategori ini ialah nama Arab dari bangsa Araba, sedangkan nama Arab dari bangsa Arab ditulis sebagaimana ejaan bahasa nasionalnya, atau sebagaimana yang tertulis dalam buku yang menjadi rujukan. Penulisan judul buku dalam footnote maupun daftar pustaka, tetap menggunakan ketentuan transliterasi.

Banyak pilihan dan ketentuan transliterasi yang dapat digunakan dalam penulisan karya ilmiah, baik yang standar internasional, nasional maupun ketentuan yang khusus digunakan penerbit tertentu. Transliterasi yang digunakan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri (UIN) Maulana Malik Ibrahim Malang menggunakan EYD plus, yaitu transliterasi yang didasarkan atas Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, 22 Januari 1998, No. 159/1987 dan 0543.b/U/1987, sebagaimana tertera dalam buku Pedoman Transliterasi bahasa Arab (A Guide Arabic Transliteration), INIS Fellow 1992.

B. Konsonan

ا = Tidak ditambahkan	ض = dl
ب = B	ط = th
ت = T	ظ = dh

ث = Ts

ع = ‘(koma menghadap ke atas)

ج = J

غ = gh

ح = H

ف = f

خ = Kh

ق = q

د = D

ك = k

ذ = Dz

ل = l

ر = R

م = m

ز = Z

ن = n

س = S

و = w

ش = Sy

ه = h

ص = Sh

ي = y

Hamzah (ء) yang sering dilambangkan dengan alif, apabila terletak diawal kata maka transliterasinya mengikuti vokalnya, tidak di lambangkan, namun apabila terletak di tengah atau akhir kata, maka dilambangkan dengan tandakoma diatas (ˊ), berbalik dengan koma (ˋ) untuk pengganti lambing “ع”.

C. Vokal, Panjang dan Diftong

Setiap penulisan Bahasa Arab dalam bentuk tulisan latin vocal *fathah* ditulis dengan “a” , kasrah dengan “i”, *dlommah* dengan “u”, sedangkan panjang masing-masing ditulis dengan cara berikut:

Vokal (a) panjang = â misalnya قال menjadi qâla

Vokal (i) panjang = î misalnya قيل menjadi qîla

Vokal (u) panjang = û misalnya دون menjadi dûna

Khusus untuk bacaan ya' nisbat, maka tidak boleh digantikan dengan “i”, melainkan tetap ditulis dengan “iy” agar dapat menggambarkan ya' nisbat diakhirnya. Begitu juga untuk suara diftong, wasu dan ya' setelah *fathah* ditulis dengan “aw” dan “ay”. Perhatikan contoh berikut :

Diftong (aw) = و misalnya قول menjadi qawlun

Diftong (ay) = ي misalnya خير menjadi khayrun

D. Ta'marbûthah (ة)

Ta' marbûthah ditransliterasikan dengan “t” jika berada di tengah kalimat, tetapi ta' marbûthah tersebut berada di akhir kalimat, maka ditransliterasikan dengan menggunakan “h” misalnya للمدرسة الرسالة menjadi *al-risalat li al-mudarrisah*, atau apabila berada di tengah-tengah kalimat yang terdiri dari susunan *mudlaf* dan *mudlaf ilayh*, maka ditransliterasikan dengan menggunakan “t” yang disambungkan dengan kalimat berikut, misalnya فى رحمة الله menjadi *fi rahmatillâh*.

E. Kata Sandang dan Lafdh al-Jalâlah

Kata sandang berupa “al” (ال) dalam lafadh jalâlah yang berada di tengah-tengah kalimat yang disandarkan (*idhafah*) maka dihilangkan. Perhatikan contoh-contoh berikut :

1. Al-Imâm al-Bukhâriy mengatakan.....
2. Al-Bukhâriy dalam muqaddimah kitabnya menjelaskan
3. *Masyâ'Allah kânâ wa mâlam yasyâ lam yakun.*

4. Billâh *'azza wa jalla*.

F. Nama dan Kata Arab Terindonesiakan

Pada prinsipnya setiap kata yang berasal dari bahasa Arab harus ditulis dengan menggunakan sistem transliterasi. Apabila kata tersebut merupakan nama Arab dari orang Indonesia atau bahasa Arab yang sudah terindonesiakan, tidak perlu ditulis dengan menggunakan sistem transliterasi. Perhatikan contoh berikut:

“...Abdurrahman Wahid, mantan Presiden RI keempat, dan Amin Rais, mantan Ketua MPR pada masa yang sama, telah melakukan kesepakatan untuk menghapuskan nepotisme, kolusi dan korupsi dari muka bumi Indonesia, dengan salah satu caranya melalui pengintensifan salah di berbagai kantor pemerintahan, namun...”

Perhatikan penulisan nama “Abdurrahman Wahid,” “Amin Rais” dan kata “salat” ditulis dengan menggunakan tata cara penulisan bahasa Indonesia yang disesuaikan dengan penulisan namanya. Kata-kata tersebut sekalipun berasal dari bahasa Arab, namun ia berupa nama dari orang Indonesia dan terindonesiakan, untuk itu tidak ditulis dengan cara “Abd al-Rahmân Wahîd,” “Amin Raîs,” dan buka ditulis dengan “shalât_.”

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
HALAMAN PEGESAHAN.....	iv
MOTTO	v
KATA PENGANTAR	vi
PEDOMAN TRANSLITERASI.....	ix
DAFTAR ISI.....	xiii
DAFTAR TABEL.....	xv
ABSTRAK	xvi
ABSTRACT.....	xvii
ملخص.....	xviii
BAB I: PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Manfaat Penelitian.....	10
E. Definisi Operasional.....	10
F. Sistematika Penulisan.....	12
BAB II: TINJAUAN PUSTAKA	
A. Penelitian Terdahulu.....	14
B. Kajian Pustaka	22
1. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	22
2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	28
3. Pembentukan Peraturan Daerah	32
4. Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah.....	34
5. Kinerja Organisasi.....	40
6. Ahlul Halli Wal Aqdi Menuru Fiqh Siyasah.....	46
BAB III: METODE PENELITIAN	

A. Jenis Penelitian	54
B. Pendekatan Penelitian.....	55
C. Lokasi Penelitian	55
D. Jenis dan Sumber Data	56
E. Metode Pengumpulan Data	57
F. Metode Pengolahan Data.....	58
BAB IV: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Profil DPRD Kabupaten Kediri.....	61
B. Optimalisasi Peran DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah	65
C. Pandangan Fiqh Siyasah terhadap Peran DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah.....	75
BAB V: KESIMPULAN DAN SARAN	
A. Kesimpulan.....	82
B. Saran	83
DAFTAR PUSTAKA.....	85
LAMPIRAN-LAMPIRAN	
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	

DAFTAR TABEL

1.1 Jumlah Perda Kabupaten Kediri 2016-2019	6
2.1 Penelitian Terdahulu	18
4.1 Komposisi DPRD Kabupaten Kediri 2014-2019	62
4.2 Nama-Nama Fraksi DPRD Kabupaten Kediri 2014-2019	63



ABSTRAK

Zuroida Zulfa, Desy, NIM 15230038, 2019. *Optimalisasi Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kediri dalam Pembentukan Peraturan Daerah Perspektif Fiqh Siyasah*. Skripsi. Jurusan Hukum Tata Negara. Fakultas Syariah. Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Pembimbing Ahmad Wahidi, M.HI

Kata Kunci : Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pembentukan Perda, Peran

Di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah diamanatkan bahwa pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi. Daerah berhak membentuk produk hukum sendiri (Perda). DPRD memiliki tiga fungsi, salah satunya adalah fungsi legislasi yakni fungsi membuat peraturan daerah bersama kepala daerah. DPRD bersama Pemerintah Daerah harus membentuk perda yang baik dan sesuai dengan keadaan masyarakat daerahnya.

Di Kabupaten Kediri, kinerja DPRD Kediri dianggap belum optimal karena dalam pembentukan peraturan daerah masih banyak inisiatif dari Pemerintah Daerah, pada tahun 2017-2018 DPRD berhasil menghasilkan 15 perda, dari 15 Perda tersebut hanya 1 yang berasal dari DPRD Kabupaten Kediri, dan juga ada beberapa Perda yang dibatalkan karena tidak sesuai dengan peraturan di atasnya. Fokus penelitian 1) Optimalisasi DPRD Kabupaten Kediri dalam pembentukan Perda, 2) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah perspektif Fiqh Siyasah.

Pendekatan penelitian kualitatif. Jenis penelitian yuridis empiris. Lokasi penelitian gedung DPRD Kabupaten Kediri. Pengumpulan data menggunakan wawancara dan dokumentasi. Teknik pengolahan data menggunakan metode deskriptif.

Kesimpulan dari penelitian ini adalah : (1) DPRD Kabupaten Kediri dalam proses pembuatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kediri dapat disimpulkan bahwa kinerja DPRD Kabupaten Kediri dalam proses pembentukan Peraturan Daerah belum berjalan dengan baik, karena dari 5 aspek yang digunakan dilapangan menjadi pisau analisis, hanya 1 aspek yang berjalan dengan baik yaitu aspek responsibilitas. (2) meskipun DPRD mempunyai kekuasaan legislasi, namun kekuasaannya berbeda dengan Ahlu al-halliwal Aqdi dalam ketatanganan Islam. Kalau kita mencermati fungsi legislasi DPRD hanya sebatas terkait dengan kedaerahan, itu pun fungsi yang dimilikinya tidak secara utuh hanya dapat dan ikut dalam membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah.

ABSTRACT

Zuroida Zulfa, Desy, NIM 15230038, 2019. *Optimizing the Role of the Regional Representative Council of Kediri Regency in the Formation of Fiqh Siyasah Perspective Regional Regulation*. Department of Constitutional Law. Faculty of Sharia. Maulana Malik Ibrahim State Islamic Malang. Advisor Ahmad Wahidi, M.HI

Keywords: Establishment of Regional Regulation, Regional People's Representative Council, Role

In the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, it was mandated that the regional government has the authority to regulate and manage its own affairs according to the principle of autonomy. Regions have the right to form their own legal products (Perda). The DPRD has three functions, one of which is the function of legislation, namely the function of making regional regulations with regional heads. The DPRD together with the Regional Government must form a good local regulation and in accordance with the conditions of the local community.

In Kediri Regency, the performance of the Kediri DPRD is considered not optimal because in the formulation of regional regulations there are still many initiatives from the Regional Government, in 2017-2018 the DPRD succeeded in producing 15 local regulations, of which 15 were from the Kediri Regency DPRD, and there were also several The Regional Regulation was canceled because it was not in accordance with the regulations above. Research focus 1) Optimization of the Kediri Regency DPRD in the establishment of a Regional Regulation, 2) Regional People's Representatives Council Siyasah Fiqh perspective.

Qualitative research approach. Type of empirical juridical research. Research location of the Kediri Regency DPRD building. Data collection using interviews and documentation. Data processing techniques use descriptive methods.

The conclusions of this study are: (1) Kediri Regency DPRD in the process of drafting the Kediri Regency Regulation, it can be concluded that the performance of the Kediri Regency DPRD in the process of drafting the Regional Regulation has not gone well, because of the 5 aspects used in the field to become analysis knives only 1 aspect that works well is the responsibility aspect. (2) even though the DPRD has legislative power, its authority is different from Ahlu al-Hallwalwal Aqdi in the Islamic world. If we look at the legislative functions of the DPRD only limited to regionalism, even then the functions they have not fully can only be and participate in discussing the draft laws relating to the region.

ملخص البحث

زريد زلفي، ديسي، رقم التسجيل. 15230038، 2019، أمثلية دور مجلس النيابة للمجتمع الدائرة كاديري في تشريع القانون الخاص للدائرة على رأي فقه سياسه. البحث. قسم الدستور القانوني (السياسة). كلية الشريعة. جامعة مولان مالك إبراهيم مالنق. تحت الإشراف: أحمد وحيدى الماجستير.

الكلمات المفتاحية: الدور ، مجلس التمثيل الشعبي الإقليمي ، إنشاء التنظيم الإقليمي

في دستور جمهورية إندونيسيا لعام 1945 ، تم تكليف الحكومة الإقليمية بسلطة تنظيم وإدارة شؤونها الخاصة وفقاً لمبدأ الحكم الذاتي. المناطق لها الحق في تشكيل منتجاتها القانونية الخاصة (بيردا). لدى DPRD ثلاث وظائف ، واحدة منها هي وظيفة التشريع ، وهي وظيفة وضع لوائح إقليمية مع رؤساء المنطقة. يجب أن تشكل جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية مع الحكومة الإقليمية لائحة محلية جيدة ووفقاً لظروف المجتمع المحلي.

في كاديري وصاية على العرش ، يعتبر أداء كاديري DPRD غير مثالي لأنه في تشكيل اللوائح الإقليمية لا تزال هناك العديد من المبادرات من الحكومة الإقليمية ، في 2017-2018 نجحت DPRD في إنتاج 15 لائحة إقليمية ، من أصل 15 لائحة إقليمية فقط 1 من كاديري وصاية على العرش DPRD بعضهم يبطل لأنه يختلف بالدستور ما فووه وغير مطابق بالقانون ما فووه. التركيز على هذا البحث (1) تحسين مجلس النيابة للمجتمع الدائرة كاديري في تقنين القانون الخاص للدائرة. (2) مجلس النيابة للمجتمع عند الإمام المورد.

منهج البحث لهذا البحث هو النوعي. وأما نوع البحث هو القانوني التجريبي. ومركز البحث في مبنى مجلس النيابة للمجتمع الدائرة كاديري. جمع البيانات لهذا البحث باستخدام المقابلات والوثائق. تستخدم تقنيات معالجة البيانات طرقاً وصفية.

الخلاصة من هذا البحث هي: (1) مجلس النيابة للمجتمع الدائرة كاديري في تشريع وتقنين خطة القانون الخاص للدائرة، يمكن أن نستنتج أن أداء مجلس النيابة للمجتمع الدائرة كاديري في تشريع وتقنين القانون الخاص للدائرة لم يسير مسيرة حسنة ، بسبب الجوانب الخمسة المستخدمة في هذا المجال كما ألة التحليل فقط الجانب الوحيد الذي يعمل بشكل جيد وهو جانب المسؤولية. (2) على الرغم من مجلس النيابة للمجتمع الدائرة كاديري لها سلطة تشريعية لكن السلطة تختلف من السلطة لأهل الحل و العقد في الدولة الإسلام. إذا نظرنا إلى الوظيفة التشريعية لمجلس النيابة للمجتمع الدائرة كاديري تقتصر فقط على الدائرة، فالوظيفة تحد على المشاركة في مناقشة مشاريع القوانين المتعلقة بالمنطقة أو الدا



BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 1 ayat (1) menjelaskan bahwa Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Kemudian pada pasal 18 ayat (1) berbicara tentang Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah Provinsi dan daerah Provinsi tersebut dibagi lagi menjadi daerah Kabupaten dan Kota, yang pada tiap-tiap Provinsi dan kota tersebut memiliki Pemerintah Daerah, yang diatur dalam Undang-Undang. Sebagaimana diatur dalam pasal (2) Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia telah diamanatkan bahwa pemerintah daerah diberi hak yang seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri. Hal ini dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan daya saing daerah, pemerataan keadilan suatu daerah. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya juga bertujuan agar pemerintah daerah lebih bebas dalam mengembangkan sumber daya alam yang ada di daerah. Oleh sebab itu, setiap pembentukan daerah otonom harus memperhatikan syarat-syarat kemampuan ekonomi, jumlah penduduk, luas daerah pertahanan dan keamanan yang memungkinkan daerah otonom melaksanakan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.¹

Untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah diberi kewenangan untuk membuat kebijakan dalam memberi pelayanan peningkatan dan pemberdayaan masyarakat. Tentunya isi dan muatan kebijakan di setiap daerah dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang di atasnya. Untuk melaksanakan pemerintahan harus didasarkan berdasarka wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk hidup dan berkembang sesuai potensi dan kekhasan daerah masing-masing.²

Dalam konteks otonomi daerah, DPRD Kabupaten atau Kota memiliki peran yang strategis dalam peningkatan kesejahteraan rakyat daerah yang ada

¹ B.N Marbun, DPRD Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depan, (Jakarta: PT Pustaka Utama, 1992), hlm 83

² Rustam Akili, Implementasi Pembentukan Kebijakan Hukum Melalui Proses Legislasi dalam Rangka Pembangunan Hukum, *Jurnal Legalitas*, Vol 5 No 1 (2012), hlm 2

di Kabupaten dan Kotamadya, baik rakyat secara keseluruhan atau hanya sebagian.³ Guna mengoptimalkan peran DPRD Kabupaten atau Kota sebagai penyelenggara pemerintahan daerah di Kabupaten atau Kotamadya dilengkapi beberapa fungsi yang diatur dalam UUD 1945. Fungsi DPRD Kabupaten atau Kota meliputi Fungsi Legislasi atau fungsi membentuk peraturan daerah bersama dengan Kepala daerah, Fungsi Anggaran yaitu fungsi menyusun maupun menetapkan APBD bersama Pemerintah Daerah, serta fungsi Pengawasan atau fungsi untuk melakukan kontrol terhadap pelaksanaan Undang-Undang, Peraturan Daerah Keputusan Kepala Daerah tingkat Provinsi, dan Peraturan lainnya.

Berkaitan dengan kewenangan membentuk Peraturan Daerah telah dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pasal 42 ayat (1) huruf a menjelaskan bahwa “ DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Peraturan daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama”.⁴ Selanjutnya dipertegas lagi dengan UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD “DPRD Provinsi mempunyai tugas dan wewenang membentuk peraturan daerah provinsi bersama Gubernur, membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh Gubernur. Sedangkan kewenangan DPRD Kabupaten atau Kota ditegaskan dalam pasal 344 ditentukan: DPRD

³ Sirajudin,dkk, “*Fungsi dan Peran DPRD dalam Dinamila Pemerintahan di Daerah*”, (Malang:Setara Press, 2009), hlm 91

⁴ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah daerah

Kabupaten atau Kota mempunyai tugas dan wewenang membentuk peraturan daerah kabupaten atau kota bersama Bupati atau Walikota, membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran dan belanja Daerah Kabupaten atau Kota yang diajukan oleh Bupati atau Walikota.⁵

Apabila diteliti lebih dalam lagi Pemerintah Daerah lebih khususnya, rancangan Peraturan Daerah lebih banyak datang dari inisiatif Pemerintah Daerah. Padahal idealnya DPRD harusnya menjadi tempat sumber ide, sumber inisiatif dan sumber konsep dalam berbagai rancangan Peraturan Daerah sebagai representasi kedaulatan rakyat.

Meskipun datangnya rancangan peraturan daerah lebih dominan dari pihak eksekutif, menurut Modeong: Meskipun Undang-Undang menyebutkan bahwa Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah dengan persetujuan DPRD, tidak berarti bahwa semua kewenangan membuat peraturan daerah ada pada Kepala daerah dan DPRD hanya memberikan persetujuan saja. DPRD dilengkapi dengan hak-hak inisiatif dan hak mengadakan perubahan. Bahkan persetujuan itu sendiri mengandung kewenangan menentukan (*decicive*).⁶

Pemerintah Kabupaten Kediri merupakan salah satu Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa Timur. Dalam melaksanakan pemerintahannya, Pemerintah Daerah sebagai lembaga eksekutif dibantu oleh Dewan Perwakilan Rakyat

⁵ A.Zarkasi, "Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan", *Inovatif*, Vol 2 No 4, (2010) hlm 2

⁶⁶ Modeong, "Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah", (Jakarta:Tintaas,2000),hlm 56

Daerah Kabupaten Kediri sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah. Untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, harus adanya aparatur pemerintahan yang memiliki kualitas yang baik sebagai pembentuk kebijakan, terutama pembentuk Peraturan Daerah, DPRD harus memiliki kepekaan terhadap kepentingan dan aspirasi masyarakat Kabupaten Kediri. Selain itu, dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi anggota DPRD harus menunjukkan kinerja yang baik dan maksimal agar masyarakat yang diwakili atau mitra mereka yaitu Pemerintah Daerah sebagai eksekutif tidak merendahkan keberadaan DPRD sebagai wakil rakyat.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kediri periode 2014-2019 sebagai simbol demokrasi di tingkat Daerah merupakan hasil pemilu anggota DPRD tahun 2014 dengan jumlah 50 anggota. Adapun susunan DPRD Kabupaten Kediri Periode 2014-2019 sebagai berikut:

1. Tiga unsur Pimpinan yaitu Ketua dan Wakil Ketua;
2. Empat Komisi yaitu (Komisi A, Komisi B, Komisi C, Komisi D)
3. Kepanitiaan lainnya sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kediri⁷

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan, disamping itu juga DPRD

⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

memiliki tugas dan wewenang yang secara jelas telah diatur dalam Undang-Undang. Supaya fungsi dan wewenang DPRD tersebut dapat terlaksana dengan baik maka DPRD juga diberikan tiga hak yaitu, hak Interplestasi, hak Angket dan hak menyatakan pendapat. DPRD Kabupaten Kediri seharusnya dapat bekerjasama dengan pemerintah daerah dan menjawab aspirasi rakyat dengan membentuk perda yang dibutuhkan oleh masyarakat. Namun dalam kenyataannya, kinerja DPRD kabupaten Kediri secara umum belum dirasakan secara optimal oleh masyarakat khususnya dalam pelaksanaan fungsi legislasi.

Sebagai gambaran terkait dengan belum optimalnya kinerja DPRD dalam pelaksanaan fungsi legislasi, dapat dilihat dalam tabel Jumlah Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kediri yang ditetapkan selama tahun 2017-2018 DPRD Kabupaten Kediri sebagai berikut:

Tabel 1.1

Jumlah Perda Kabupaten Kediri periode 2017-2017

No.	Tahun	Usulan Perda	Pembentukan Perda	Keterangan
1.	2017	13 perda	11 perda	1 usulan DPRD
2.	2018	4 perda	4 perda	Semua usulan eksekutif
Jumlah		17 perda	15 perda	

Sumber: Bapemperda DPRD Kabupaten Kediri

Berdasarkan tabel 1.1 di atas, pada tahun 2017-2018 DPRD Kabupaten Kediri 2014-2019, sudah menetapkan sebanyak 15 Perda. Sebanyak 11 Perda

dibentuk di tahun 2017, 4 Perda dibentuk pada tahun 2018. Jika dilihat dari tabel 1.1 diatas, DPRD Kabupaten Kediri pada tahun 2017-2018 dan Eksekutif telah berhasil menetapkan Perda, artinya rata-rata untuk membahas dan menetapkan satu Perda memerlukan waktu satu bulan lebih. Dari 15 Perda tersebut, hanya 1 Perda yang berasal dari inisiatif DPRD Kabupaten Kediri. Dari pelaksanaan fungsi Legislasi ini, dapat dikatakan bahwa DPRD Kabupaten Kediri belum maksimal dalam melaksanakan haknya, sebab selama satu periode anggota DPRD, baru 1 Perda yang merupakan usulan DPRD Kabupaten Kediri. Hal ini semakin memprejelas bahwa DPRD Kabupaten Kediri dalam melaksanakan fungsi Legislasi belum optimal.

Selain itu juga ada beberapa masalah terkait Perda di DPRD Kabupaten Kediri. Pada tahun 2018 adanya penghapusan pasal pada pasal 9 ayat (1) dan ayat (2), dan pasal 11 ayat (2) Perda Kabupaten Kediri Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa, dengan dikeluarkannya keputusan Mahkamah Agung Nomor 28 P/HUM/2018, dihapus karena bertentangan dengan Peraturan yang lebih tinggi yaitu Pasal 49 ayat (2) UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dan pasal 66 huruf a PP Nomor 43 tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU Desa, dan Pasal 4 atay (1) huruf a dan b Permendagri Nomor 83 Tahun 2015. Hal ini semakin menunjukkan bahwa DPRD kurang optimal dalam pembentukan Peraturan Daerah.

Dalam kajian Fiqh Siyasah Dusturiyah *al-sulthah al-tasyri'iyah* adalah salah satu kajian fiqh dusturiyah tentang pembuatan peraturan daerah, legislasi yaitu kekuasaan pemerintahan Islam dalam membuat dan menentukan hukum.

Menurut Islam tidak ada satu orang pun yang berhak menetapkan hukum selain Allah SWT.

Dalam Islam juga terdapat lembaga legislatif seperti DPRD yaitu *Ahlul Halli Wal Aqdi*. Fachrur Razi berpendapat bahwa ulil amri adalah *Ahlul Halli Wal Aqdi*, dan Abdul Hamid Muttawalli membagi ulil amri menjadi dua golongan, yaitu: ulil amri keagamaan, yaitu para ujtahid dan para ahli fatwa (mufti), kedua ulil amri keduniaan yaitu mereka yang kita sebut sebagai dewal legislatif dan eksekutif.⁸

Secara etimologi *Ahlul Halli Wal Aqdi* berarti orang yang dapat memutuskan dan mengikat. Ulama Fiqh menyebut *Ahlul Halli Wal Aqdi* sebagai orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas umat.⁹ Dengan kata lain *Ahlul Halli Wal aqdi* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi rakyat. Berbicara tentang lembaga negara dalam Islam tidak luput dengan tokoh Imam Al-Mawardi yaitu pakar Tata Negara Islam.

Selanjutnya menurut Al-Mawardi menjelaskan bahwa membangun pendapat berawal dari keharusan seorang Imam. Artinya, keberadaannya sangat penting dalam masyarakat dan negara. Bahkan keberadaan seorang imam sebagai pengganti kenabian (an-nubuwah). Al-Mawardi berpijak dasar politik dari sejarah Khulafaur Rosyidin serta Bani Umayyah dan Abbas, karena menurutnya itu

⁸ Munawir Sjdazali, *Islam dan Tata Negara (Ajaran Sejarah dan Pemikiran)*, (Jakarta:Ull Press,1993), Hlm 48

⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah (Kontekstual Doktrin Politik Islam)*, (Jakarta:Media Pratama,2001), hlm 137

merupaka ijma' para sahabat.¹⁰ Bahwa beliau juga menyebutkan dalam kitab *Al-Ahkam Al-Sulthaniyah* bahwa lembaga *Ahlul Halli Wal Aqdi* sangat berperan penting dalam masyarakat dan lembaga *Ahlul Halli Wal Aqdi* itu mempunyai kekuasaan untuk memilih kepala negara, sehingga beliau mmenyebut nama sebagai dewan formatur (*Al-Ikhtiyar*).¹¹ Menurut Muhammad Iqbal, *AL-Mawardi* menyebut kebolehan dua tau tiga orang dalam dewan formatur sah untuk memilih kepala negara.¹²

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka penulis terdorong untuk melakukan penelitian dengan judul **“Optimalisasi Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kediri dalam Pembentukan Peraturan Daerah Perspektif Fiqh Siyasah”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis mengambil pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana optimalisasi peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kediri dalam Pembentukan Peraturan Daerah?
2. Bagaimana pandangan fiqh siyasah terhadap peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kediri dalam pembentukan Peraturan Daerah?

¹⁰ Muhammad Iqbal dan Husein Amin Nasution, *Pemikiran Politik Islam (Dari Masa Klasik Hingga Indonesia Modern)*, (Jakarta:Prenada Kencana Media,2010),hlm 18

¹¹ Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthonniyah Fil Al-Wilayat ad-Diniyyah*, (Terjemahan Fadhil Bahri), (Jakarta:Darul Falah,2000),hlm 21

¹² Muhammad Iqbal dan Husein Amin Nasution, *Pemikiran Politik Islam (Dari Masa Klasik Hingga Indonesia Modern)*, (Jakarta:Prenada Kencana Media,2010),hlm 18

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui optimalisasi peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kediri dalam Pembentukan Peraturan Daerah
2. Untuk mengetahui pandangan fiqh siyasah terhadap peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah.

D. Manfaat Penelitian

Hasil yang nanti akan diacapai pada penelitian ini diharapkan memberi manfaat sebagai berikut:

1. Kegunaan Akademis, hasil penelitian diharapkan dapat menadi bahan kajian ilmu pengetahuan khususnya dalam pengembangan ilmu pemerintahan dan memberikan sumbangan pemikiran terhadap perkembangan Hukum Tata Negara, terutama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
2. Kegunaan Praktis, Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan acuan untuk pemahaman khususnya bagi perancang perundang-undangan dalam pembentukan peraturan daerah dan umumnya bagi masyarakat.

E. Definisi Operasional

1. Optimaslisasi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia optimalisasi berasal dari kata optimal yang berarti terbaik, sedangkan optimalisasi berarti suatu proses meninggikan atau meningkatkan. Dalam penelitian kali ini

optimalisasi yang dimaksud adalah meningkatkan peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kediri.

2. Peran

Pengertian peran menurut Soerjono Soekanto adalah aspek dinamis kedudukan (status), apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia melakukan suatu peranan.¹³ Menurut penulis peran adalah perilaku yang diharapkan oleh masyarakat terhadap seseorang yang memiliki kedudukan. Dalam hal ini peran tidak bisa diartikan sebagai hak dan kewajiban saja melainkan tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah,¹⁴ yang memiliki tiga fungsi yaitu Fungsi pengawasan yakni pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah, peraturan dan keputusan kepala daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah. Fungsi anggaran yakni menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) bersama pemerintah daerah. Fungsi pembentukan perda yakni membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah.

¹³ Soerjono Soekanto, *Teori Peranan*, (Jakarta, Bumi Aksara, 2002), hlm 243

¹⁴ Pasal 40 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

F. Sistematika Pembahasan

Hasil penelitian akan dilaporkan dengan bentuk skripsi dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab 1 adalah pendahuluan yang berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II adalah berisi penelitian terdahulu dan kajian teori yang membahas tentang Kinerja DPRD, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pembentukan Peraturan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Teori Ahl Ahli Wal Aqdi menurut Al-Mawardi

BAB III membahas tentang Metodologi penelitian yang berisi tentang jenis penelitian empiris, pendekatan yuridis sosiologis, lokasi penelitian di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kediri, jenis sumber data yang terdiri dari data primer yang diperoleh melalui wawancara langsung kepada Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kediri dan data sekunder yang diperoleh dari literatur buku-buku, jurnal yang berkaitan dengan tema penelitian, metode pengumpulan data melalui wawancara dan dokumentasi, dan metode pengolahan data dengan cara analisis.

BAB IV membahas tentang pemaparan dan analisis data. Yaitu menguraikan fakta dan data yang terdapat di lapangan dan merupakan data yang benar-benar terjadi di lapangan DPRD

Kabupaten Kediri. Kemudian menganalisis data-data dengan teori kinerja birokrasi publik.

BAB V berisi tentang kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan jawaban ringkas dari rumusan masalah. Saran adalah anjuran atau usulan kepada pihak-pihak terkait tentang tema penelitian demi kebaikan masyarakat, dan anjuran atau usulan untuk penelitian berikutnya.





BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu adalah cara peneliti untuk mencari perbandingan persamaan dan perbedaan dan selanjutnya untuk menemukan gagasan baru untuk penelitian selanjutnya di samping itu kajian terdahulu membantu penelitian dalam memposisikan penelitian serta menunjukkan keaslian dari penelitian. Kajian yang memiliki keterkaitan dengan kajian ini diantaranya adalah:

Yang pertama adalah penelitian yang dilakukan oleh Ramliadi (2016) yang berjudul Analisis Fungsi Legislasi Anggota DPRD Kota Makasar Periode 2009-2014. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peran DPRD

Kota Makassar dalam pemebentukan peraturan daerah serta kendala DPRD Kota Makassar dalam membentuk peraturan daerah.

Hasil dari penelitian ini yakni Penilaian Fraksi Partai Demokrat terhadap peranan Anggota DPRD Kota Makassar dalam melaksanakan fungsi legislasi pada periode 2009-2014 masih kurang. Hal ini dapat dilihat dari 43 Perda yang diusulkan pada tahun 2009- 2014 antara Walikota Makassar dengan DPRD Kota Makassar hanya 16 Ranperda yang direncanakan, tetapi hanya 13 Perda yang telah ditetapkan sementara masih ada 3 Perda yang masih mengendap. Pelaksanaan anggaran setiap tahun yang dilakukan DPRD Kota Makassar tidak mampu mencapai target Rancangan Peraturan Daerah untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah, karena tidak mampu memaksimalkan input dimiliki. Selain itu waktu pembahasan isu untuk kemudian dibentuk dalam draft peraturan daerah cukup singkat. Adapun kendala yang dihadapi Anggota DPRD Kota Makassar dalam melaksanakan fungsi legislasi adalah Sumber Daya Manusia, Sarana dan Prasarana, Informasi dan Pengalaman.¹⁵

Persamaan dari penelitian oleh Ramliadi dengan penulis adalah sama-sama bertujuan untuk mengetahui peran DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasi. Adapun perbedaannya adalah tujuan penelitian Ramliadi yang kedua adalah ingin mengetahui kendala apa yang dihadapi DPRD dalam melaksanakan fungsi lagislasi berbeda dengan penulis yang bertujuan untuk

¹⁵ *Analisis Fungsi Legislasi Anggota DPRD Kota Makasar dalam Pembentukan Peraturan Daerah periode 2009-2014* oleh Ramliadi

mengetahui pandangan fiqh siyasah terhadap peran DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasi.

Penelitian kedua oleh Royhattun Toyyibah (2015) yang berjudul Peran Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Cirebon Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Tahun 2010-2013. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peran fungsi legislasi DPRD Kabupaten Cirebon dalam penyusunan perda tahun 2010-2013, serta untuk mengetahui hambatan apa saja yang dihadapi serta solusi yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Cirebon dalam penyusunan perda tahun 2010-2013.

Hasil dari penelitian ini adalah DPRD Kabupaten Cirebon dalam melaksanakan fungsi legislasi penyusunan perda tahun 2010-2013 sudah benar menurut aturan yang berlaku, dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Dari 43 Perda yang dihasilkan di tahun 2010-2013, hanya 11 yang berasal dari inisiatif DPRD, dan sisanya yaitu masih berasal dari inisiatif Pemerintah Daerah. Lalu hambatan yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi DPRD Kabupaten Cirebon diantaranya adalah kurang memiliki keahlian dalam penyusunan Peraturan Daerah dikarenakan latar belakang dari anggota DPRD yang berbeda-beda.¹⁶

Persamaan dari penelitian oleh Royhattun Toyyibah dengan penulis adalah sama-sama bertujuan untuk mengetahui peran DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasi. Adapun perbedaannya adalah tujuan penelitian Ramliadi yang

¹⁶ *Peran Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Cirebon Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Tahun 2010-2013* oleh Royhattun Toyyibah

kedua adalah ingin mengetahui kendala apa yang dihadapi DPRD dalam melaksanakan fungsi lagislasi berbeda dengan penulis yang bertujuan untuk mengetahui pandangan fiqh siyasah terhadap peran DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasi.

Penelitian ketiga dilakukan oleh Lutfi Putri Nurmala Sari (2015) yang berjudul Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Malang Pada Tahun 2015, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Malang dalam pemebentukan Perda, serta hamabatan-hambatan yang dialami oleh DPRD Kabupaten Malang dalam pembentukan Perda pada tahun 2015.

Hasil dari penelitian ini adalah diketahui bahwa Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Malang dalam penyusunan perda belum berjalan maksimal. Hal tersebut terlihat pada saat uji publik raperda dimana waktu pembahasan dengan proses pengundangan stakeholder sangat singkat, sehingga para stakeholder belum sepenuhnya memahami subtansi raperda yang akan di uji publik. Faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi legislasi adalah waktu pembahasan dan anggaran yang kurang memadai. Badan Legislasi terhambat oleh masalah waktu pembentukan Rancangan peraturan daerah yang akan di bentuk dan di susun, terhitung mulai masuknya Isu ke dalam agenda politik, untuk kemudian di bahas kedalam Badan Legislasi terhitung singkat. Kompleksnya tugas dimiliki oleh Badan Legislasi dan jumlah Rancangan yang harus dibahas dengan jangka waktu yang terhitung singkat menjadikan anggota Badan Legislasi kewalahan.

Menyelesaikan tugas yang utama dengan kondisi multi jabatan memungkinkan terjadinya terbengkalainya beberapa tugas yang harus di selesaikan. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah yang dibahas untuk satu buah Rancangan terkadang berbenturan dengan tugas lain dalam kepanitiaan, sehingga waktu pembahasan menemui kendala, yang akhirnya waktu yang ditetapkan menjadi mundur atau tidak tepat waktu menyebabkan target yang dicapai juga tidak maksimal.¹⁷

Persamaan dari penelitian oleh Nurmala Sari dengan penulis adalah sama-sama bertujuan untuk mengetahui peran DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasi. Adapun perbedaannya adalah tujuan penelitian Ramliadi yang kedua adalah ingin mengetahui kendala apa yang dihadapi DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasi berbeda dengan penulis yang bertujuan untuk mengetahui pandangan fiqh siyasah terhadap peran DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasi.

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu

N o	Nama Peneli ti dan Tahu n	Judul Penelitian	Metpen	Hasil Penelitian	Persamaa n	perbedaa n
1	Ramli adi (2016)	Analisis Fungsi Legislasi Anggota DPRD Kota Makasar Periode	Menggu nakan metode peneliti an kualitatif , dengan	Peran Anggota DPRD Kota Makasar dalam pembantuka n perda	Persamaan dalam Metodelog i penelitian, sama- sama	Terdapat pada obyek penelitian yang diteliti. Metode

¹⁷ *Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Malang Tahun 2015* oleh Lutfi Putri Nurmala Sari

		2009-2014	jenis penilitin deskriptif kualitatif	periode 2009-2014 masih dalam tahap pembuatan draft belum mampu merancang atau membuat sendiri Perda	meneliti tentang peran DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasi	analisis penulis menggunakan hukum Islam.
2	Royhattun Toyibah (2015)	Peran Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Cirebon dalam Penyuusunan Perda Tahun 2010-2013	Menggunakan metode penelitian pendekatan yuridis empiris, dianalisis menggunakan metode deskriptif kualitatif	Peran DPRD dalam penyusunan peraturan daerah Tahun 2010-2013 sudah sesuai dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, yang menghasilkan 43 perda, dan 11 diantaranya berasal dari inisiatif DPRD, dibandingkan pada periode 2004-2009 tidak ada satupun yang berasal dari	Sama-sama meneliti tentang peran DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasi	Peneliti disini menggunakan teori hukum Islam.

				<p>inisiatif DPRD, semua perda berasal dari inisiatif pemerintah daerah. Kemudian faktor penghambat dalam penyusunan peraturan daerah tahun 2010-2013 yaitu tidak semua anggota DPRD memiliki kemampuan dalam bidang hukum, terutama dalam pembuatan peraturan daerah, anggota DPRD kurang memaksimalkan waktu dalam pembuatan perda sehingga belum mencapai target yang dicapai, kemudian kurangnya keterbukaan</p>		
--	--	--	--	--	--	--

				informasi antara staf dengan anggota DPRD sehingga kurangnya		
3	Lutfi Putri Nurmala Sari (2015)	Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Malang Pada Tahun 2015	pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif	Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Malang dalam penyusunan perda belum berjalan maksimal. Hal tersebut terlihat pada saat uji publik raperda dimana waktu pembahasan dengan proses pengundangan stakeholder sangat singkat, sehingga para stakeholder belum sepenuhnya memahami substansi raperda yang akan di uji publik. Faktor yang	Sama-sama meneliti tentang peran DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasi	Peneliti menggunakan hukum Islam sebagai pisau analisis.

				<p>uhi pelaksana an fungsi legislasi adalah waktu pembahasan dan anggaran yang kurang memadai.</p>		
--	--	--	--	--	--	--

B. Kajian Pustaka

1. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

a. Pengertian Perundang-Undangan

Peraturan Perundang-undangan sebagai produk hukum, bukan merupakan produk politik semestinya ditempatkan sebagai norma yang digali bersumber pada kemajemukan bangsa Indonesia, kaya akan budaya, nilai dan pluralisme hukum. Legislatif yang merupakan representasi dari rakyat bukan lagi mempertimbangkan untung rugi atau kepentingan elite penguasa dalam menjalankan fungsinya, apakah dalam setiap fungsi pengawasan, budgeting atau legislasi. Karakteristik tersebut merupakan wujud dari negara hukum pancasila dimana pembentuk peraturan perundang-undangan memahami spirit atau filosofi yang terkandung didalamnya. Bingkai Indonesia sebagai negara hukum mensyaratkan adanya partisipasi masyarakat dalam mengawal proses pembuatan peraturan perundang-undangan setiap sidangnya di ranah legislatif menghendaki para wakil rakyat di parlemen untuk berdialog,

berkomunikasi dengan rakyatnya sebagai bahan pertimbangan dalam keputusan pembuatan hukum, sehingga mencapai suatu konsensus bersama, bukan keputusan politik dan kepentingan penguasa, tanpa membuka ruang-ruang publik yang merupakan tipologi hukum responsif. Kegagalan legislasi dalam menciptakan produk hukum yang responsif dan partisipatif akan mengakibatkan pula hilangnya makna filosofi dari cita hukum pancasila yang sebenarnya sumbernya dari akar budaya Indonesia asli. Norma hukum yang dikristalkan menjadi peraturan perundang-undangan pada akhirnya memiliki tujuan hukum yang membahagiakan rakyatnya, sehingga mampu menghadirkan produk hukum yang mengandung nilai keadilan sosial (*social justice/substantial justice*).¹⁸

Peraturan perundang-undangan dimaknai sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.¹⁹

Menurut Bagir Manan yang mengutip pedapat P.J.P tentang *wet in materiele zin* menuliskan pengertian Perundang-undangan dalam arti materil yang esensinya antara lain sebagai berikut:²⁰

¹⁸Nugroho Wahyu, *Menyusun Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 10 No. 3

¹⁹ Pasal1 ayat 2 Undang-Undang Nomor12Tahun 2011, Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²⁰ Mahendra Kurniawan, dkk, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, (Yogya karta: Kreasi Total Media, 2007),hlm 5

- a. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*)
- b. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*)
- c. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa Peraturan perundang – undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

b. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pada umumnya terdapat berbagai asas-asas hukum umum atau prinsip hukum (*general principles of law*) harus diperhatikan dan diperlukan dalam pemebentukan peraturan perundang-undangan yaitu:²¹

1. Asas *lex superior derogate regi inferiori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya didahulukan berlakunya dari pada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dan sebaliknya
2. Asas *lex specialis derogate legi generali*, yaitu peraturan perundang-undangan khusus didahulukan berlakunya dari pada peraturan perundang-undangan yang umum

²¹ Hasyizoem Yusnani, dkk, *Hukum Pemerintah Daerah*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), hlm 56

3. Asas *lex posterior derogate legi priori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang baru didahulukan berlakunya dari pada yang terdahulu
4. Asas *lex neminem cogit ade impossobilia*, yaitu peraturan perundang-undangan yang tidak memaksa seseorang untuk melakukan sesuatu yang tidak mungkin dilakukan atau sering disebut sebagai asas kepatutan
5. Asas *lex pervecta*, yaitu peraturan perundang-undangan tidak saja melarang suatu tindakan tetapi juga menyatakan tindakan terlarang itu batal
6. Asas *non retro actitive*, yaitu peraturan perundang-undangan tidak dimasukkan untuk berlaku surut karena akan menimbulkan kepastian hukum.

Asas Peraturan Perundang-Undangan dibagi menjadi dua golongan, yaitu:²²

- A. Asas-asas formal dengan rincian:
 - a. Asas tujuan yang jelas
 - b. Asas perlunya pengaturan
 - c. Asas organ atau lembaga yang tepat
 - d. Asas materi muatan yang tepat
 - e. Asas dapat dilaksanakan
 - f. Asas dapat dikenah
- B. Asas-asas material dengan perincian:

²² Abdullah Ghani, Pengantar Memahami Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 1 No 2

- a. Asas sesuai cita hukum Indonesia dan Norma Fundamental Negara
- b. Asas sesuai dengan Hukum Dasar
- c. Asas sesuai prinsip-prinsip Negara berdasarkan atas hukum
- d. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi

Undang-undang Republik Indonesia No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan Perundang-Undangan sebagaimana dinyatakan dalam pasal 5, menyatakan bahwa dalam membantuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi:

1. Asas kejelasan tujuan
2. Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat
3. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan
4. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan
5. Asas kejelasan rumusan
6. Asas keterbukaan

c. Hierarki Perundang-Undangan

Teori Hierarki merupakan teori yang mengenai sistem hukum yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang. Hubungan antara norma yang mengatur perbuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks

spasial. Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang dibuat inferior. Pembuatan yang ditentukan oleh norma yang lebih tinggi menjadi alasan validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan.²³

Berdasarkan teori Nawiaky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori *Nawiasky*. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:

1. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD RI tahun 1945).
2. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
3. *Formell gesetz*: Undang-Undang.
4. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.²⁴

Sedangkan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan, dalam Pasal 7

²³ Jimly Asshiddiqie, dan Safa'at, M. Ali, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*, Cet I, Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm.110

²⁴ Atamimi, A, Hamid S, ,Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm.287.

menyebutkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:²⁵

- (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
- (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- (3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- (4) Peraturan Pemerintah;
- (5) Peraturan Presiden;
- (6) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- (7) Peraturan Daerah Kabupaten / Kota.

2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

a. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah,²⁶ yang memiliki fungsi pengawasan, yaitu melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD), kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah.²⁷ Tugas itu secara normatif sebagai cerminan kehidupan demokrasi dalam pemerintahan daerah, yang harapannya adalah sebagai pelaksanaan check and balance lembaga di luar kekuasaan

²⁵ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

²⁶ Pasal 40 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

²⁷ Pasal 42 ayat (1) poin c Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

pemerintah daerah agar terdapat keseimbangan. Kemudian, agar kepala daerah tidak semata-mata sendiri dalam menjalankan tugasnya, maka keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sangat diperlukan dalam pembangunan daerah. Namun, perlu diingat bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan bagian sinergi yang tidak terpisahkan dengan pemerintah daerah sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah. Maka, perlu adanya upaya-upaya antisipasi dari adanya kemungkinan-kemungkinan dominasi atau persaingan yang syarat akan unsur politik antara pengontrol kekuasaan (legislatif) dan eksekutif di daerah.

b. Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dalam pasal 161 UU No.23 Tahun 2014 disebutkan bahwa anggota DPRD mempunyai kewajiban:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- b. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan;
- e. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;

- f. Menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- g. Mentaati tata tertib dan kode etik
- h. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- i. Menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;
- j. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
- k. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.²⁸

Sebelum memangku jabatan, anggota DPRD wajib mengucapkan sumpah dan janji. Sumpah atau janji diucapkan dalam rapat paripurna DPRD bersangkutan. Untuk anggota DPRD Provinsi dipandu ketua Pengadilan Tinggi, sedangkan untuk anggota DPRD kabupaten dipandu oleh Ketua Pengadilan Negeri.²⁹

Masing-masing DPRD sesuai dengan lingkungan jabatannya mempunyai tugas dan wewenang:

- a. Membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota

²⁸ Pasal 161 UU No 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

²⁹ Sirajuddin, dkk, Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah, (Malang: Setara Press, 2016) hlm 166

- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota
- d. Memilih bupati/walikota
- e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota kepada menteri melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian
- 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 kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah
- j. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.³⁰

³⁰ Pasal 154 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

c. Alat Kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Alat kelengkapan DPRD terdiri atas:

- a. Pimpinan
- b. Badan musyawarah
- c. Komisi
- d. Badan pembentukan perda
- e. Badan anggaran
- f. Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna

Pimpinan DPRD juga membentuk alat kelengkapan lain yang diperlukan seperti panitia legislasi (panleg), panitia khusus atas usul dan pendapat anggota DPRD setelah mendengar pertimbangan panitia Musyawarah dengan persetujuan Rapat Paripurna DPRD. Panitia khusus merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tidak tetap yang keanggotaannya terdiri dari anggota komisi terkait yang mewakili semua unsur fraksi.³¹

3. Pembentukan Peraturan Daerah

a. Pengertian Peraturan Daerah

Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan yang dibuat oleh kepala daerah provinsi maupun Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi maupun Kabupaten/Kota,

³¹ Sirajuddin, dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, (Malang: Setara Press, 2016) hlm178

dalam ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas perjalanan eksekusi pemerintah daerah.³² Peraturan daerah merupakan wujud nyata dari pelaksanaan otonomi daerah yang dimiliki oleh pemerintah daerah dan pada dasarnya peraturan daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan melihat ciri khas dari masing-masing daerah.

Kemandirian dalam berotonomi tidak berarti daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem perundang-undangan secara nasional. Peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum.³³

Tujuan utama dari peraturan daerah adalah memberdayakan masyarakat dan mewujudkan kemandirian daerah, dan pembentukan peraturan daerah harus didasari oleh asas pembentukan perundang-undangan pada umumnya antara lain; Memihak kepada kepentingan rakyat, menunjung tinggi hak asasi manusia, berwawasan lingkungan dan

³² Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-undangan* Cet. Ke-7. (Yogyakarta: Kanisius.2007) hlm. 202

³³ Bagir Manan. *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah.*(Bandung: LPPM Universitas Bandung,1995). hlm. 8

budaya.³⁴ Kemudian menurut UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan Kepala Daerah.³⁵ Jadi peraturan daerah merupakan suatu pemberian kewenangan (atribusian) untuk mengatur daerahnya dan peraturan daerah juga dapat dibentuk melalui pelimpahan wewenang (delegasi) dari peraturan. Prinsip dasar penyusunan peraturan daerah :1. Transparansi/keterbukaan 2. Partisipasi 3. Koordinasi dan keterpaduan.

4. Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah

Berikut ini adalah Prosedur pembentukan Peraturan Daerah atau tata cara pembentukan Peraturan Daerah :³⁶

1. Tahap Perencanaan Peraturan Daerah

Pembentukan Peraturan Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota agar dapat dilaksanakan secara berencana dan terpadu harus didasarkan pada Prolegda (Program Legislasi Daerah). Dalam pasal 1 ayat (10) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa :

“Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrument perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi

³⁴ Rozali Abdullah. *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung* Cet. Ke-1. (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2005) hlm 131

³⁵ UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Daerah

³⁶ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis”

Proses penyusunan program legislasi daerah (prolegda) dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah yang ditetapkan untuk jangka waktu (1) satu tahun. Dalam penyusunan program legislasi daerah dilingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dikoordinasikan oleh alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang khusus menangani bidang legislasi, sedangkan penyusunan program legislasi daerah dilingkungan pemerintah daerah dikoordinasikan oleh biro hukum atau bagian hukum ataupun instansi vertikal yang terkait. Hal tersebut lebih lanjut sebagaimana ditentukan dalam pasal 36.

Selanjutnya dalam hal hasil penyusunan program legislasi daerah antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan pemerintah daerah disepakati dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan ditetapkan dalam Keputusan 71 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal ini sesuai dengan ketentuan pada pasal 37.

2. Tahap Penyusunan Peraturan Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dikenal ada dua jenis peraturan daerah yaitu Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam hal penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Kepala Daerah (eksekutif) dan usul inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah (legislatif). Ketentuan mengenai penyusunan atau pembentukan Peraturan Daerah Provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

a) Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah (eksekutif) Rancangan Peraturan Daerah dapat diajukan oleh unit kerja di jajaran pemerintah daerah. Dalam hal pengajuan Pra-Rancangan Peraturan Daerah itu harus disertai dengan penjelasan-penjelasan pokok pikiran(naskah akademik) dan diajukan kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah, apabila daerah Provinsi yang mengkaji adalah biro hukum untuk diadakan kajian awal dan koreksi sedangkan daerah Kabupaten/kota adalah bagian hukum. Setelah dilakukan pengkajian awal atau koreksi oleh biro/bagian hukum maka usulan pra-raperda diajukan kepada kepala daerah disertai dengan pertimbangan-pertimbangan, saran dan penjelasan. Apabila pra-raperda ditolak maka akan dikembalikan ke unit kerja yang bersangkutan sedangkan apabila prarancangan peraturan daerah diterima maka akan diproses lebih lanjut.

b) Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Usulan Rancangan Peraturan Daerah berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Tata cara pelaksanaannya adalah dapat diajukan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sekurang-kurangnya 5 (lima) orang anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang tidak

terdiri hanya dari 1 (satu) fraksi, barulah dapat mengajukan usul prakarsa mengenai pengaturan suatu urusan daerah. Kemudian usulan itu disampaikan kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah disertai dengan pokok penjelasannya secara tertulis biasanya dengan bentuk naskah akademik.

Daerah disampaikan dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setelah mendapat pertimbangan dari Panitia Musyawarah. Dalam rapat paripurna tersebut, pemrakarsa menyampaikan penjelasan atas usulnya (inisiatif) dan anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun kepala daerah (eksekutif) hadir dan memberikan tanggapan atas usulan. Pembentukan Peraturan Daerah yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tata cara pelaksanaan dapat disampaikan oleh anggota, momisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang khusus menangani bidang legislasi. Ketentuan ini diatur lebih lanjut pada pasal 60.

3. Tahap Penyusunan peraturan Daerah

Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan yang dilakukan dengan

teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang pada umumnya .
Ketentuan ini diatur secara tegas dalam pasal 64.

4. Tahap Pembahasan dan Penetapan Rancangan Peraturan Daerah

Tata cara atau prosedur pembahasan Rancangan Peraturan Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sama.

Berdasarkan pasal 75 tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan Gubernur yang mana dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan dalam rapat komisi/ panitia/ badan/ alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna. Sedangkan ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.

Berdasarkan uraian pasal 76 di atas dapat dijelaskan bahwa Rancangan Peraturan Daerah dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama Gubernur berdasarkan pada persetujuan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Gubernur. Sedangkan ketentuan mengenai tata cara penarikan kembali Rancangan Peraturan Daerah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi.

Suatu Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur dalam pasal 78.

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Gubernur akan disampaikan oleh pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Provinsi dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari dari tanggal persetujuan bersama.

Berdasarkan uraian dari pasal 79 dijelaskan bahwa rancangan peraturan daerah provinsi yang telah disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama Gubernur dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah provinsi itu disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama Gubernur ditetapkan oleh Gubernur dengan membubuhkan tanda tangan. Apabila dalam hal rancangan peraturan daerah provinsi tersebut yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama Gubernur tidak ditandatangani oleh Gubernur dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah provinsi disetujui bersama maka rancangan peraturan daerah provinsi tersebut sah menjadi Peraturan Daerah Provinsi dan wajib diundangkan.

5. Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Daerah

Agar setiap orang mengetahui peraturan perundang-undangan maka peraturan perundang-undangan harus di undangakan, seperti halnya peraturan daerah yang harus diundangkan dalam lembaran daerah dan peraturan yang berasal dari kepala daerah diundnagkan dalam berita daerah.

Penyebarluasan Program Legislasi Daerah yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan tujuan untuk memberikan informasi dan atau memperoleh masukan dari masyarakat maupun para pemangku kepentingan(*stake holders*).

5. Kinerja Organisasi

Istilah kinerja atau penampilan kerja seringkali disamakan dengan istilah yang lain yaitu job performance. Teori tentang job performance adalah teori psikologi tentang proses tingkah laku kerja seseorang hingga ia akan menghasilkan sesuatu yang akan menjadi tujuan dari pekerjaannya. Menurut Prawirosentono kinerja merupakan suatu hasil kerja yang dicapai oleh seorang atau kelompok orang dalam organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika.³⁷

a. Pengertian Kinerja

³⁷ S Prawirosentono, *Manajemen Sumber Daya Manusia, Kebijakan Kinerja Karyawan*, (Yogyakarta: BPFE, 1992) hlm 2

Istilah kinerja merupakan terjemahan dari performance yang sering diartikan oleh para cendekiawan sebagai “penampilan”, “unjuk kerja”, atau “prestasi”.³⁸

Secara etimologis, kinerja adalah sebuah kata yang dalam bahasa Indonesia berasal dari kata dasar “kerja” yang menerjemahkan kata dari bahasa asing prestasi, bisa pula berarti hasil kerja. Sehingga pengertian kinerja dalam organisasi merupakan jawaban dari berhasil atau tidaknya tujuan organisasi.³⁹

Menurut Bernardian dan Russel mengartikan kinerja sebagai *the record of outcomes produced on specified job function or activity during aspecified time period*. Dalam definisi ini, aspek yang ditekankan oleh kedua pengarang tersebut adalah catatan tentang hasil akhir yang diperoleh setelah suatu pekerjaan atau aktivitas dijalankan selama kurun waktu tertentu. Dengan demikian kinerja hanya mengacu pada serangkaian hasil yang diperoleh seorang pegawai selama periode tertentu dan tidak termasuk karakteristik pribadi pegawai yang dinilai.⁴⁰

Sedangkan Suryadi Prawirosentono menefinisikan kinerja sebagai *performance*, yaitu hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka mencapai tujuan organisasi

³⁸ Yeremis T Keban, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Asli*, (Yogyakarta:Gava Media,2004) hlm 91

³⁹ www.wikipedia.com diakses pada Rabu 9 Januari 2019 pukul 19.30 WIB

⁴⁰ Yeremis T Keban, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Asli*, (Yogyakarta:Gava Media,2004) hlm 91

bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika.⁴¹

Dari beberapa definisi kinerja diatas, maka ditarik kesimpulan bahwa kinerja merupakan suatu capaian atau hasil kerja dalam kegiatan atau program yang telah direncanakan guna mencapai tujuan serta sasaran yang telah ditetapkan oleh suatu organisasi dan dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu.

b. Indikator Kinerja

McDonald dan Lawton mengemukakan indikator kinerja antara lain: *output oriented measures through, efficiency, effectiveness.*⁴² Selanjutnya indikator tersebut dijelaskan sebagai berikut:

- (1) *Efficiency* atau efisiensi adalah suatu keadaan yang menunjukkan tercapainya perbandingan terbaik antara masukan dan keuaran dalam penyelenggaraan pelayanan publik
- (2) *Effectiveness* atau efektifitas adalah tercapinya tujuan yang telah ditetapkan, baik dalam bentuk target, sasaran jangka panjang maupun misi organisasi

⁴¹ Suyadi Prawiresentono, *Manajemen Sumber Daya Manusia (Kebijakan Kinerja Karyawan)*, (Yogyakarta:BPFE,1990), hlm 2

⁴² Ratminto dan Atik Septi, *Manajemen Pelayanan*, (Yogyakarta:Pustaka Pelajar,2005),hlm 174

Salim dan Woodward juga mengemukakan indikator kinerja antara lain: *economy*, *efficienci*, *effectiveneess*, *equaliy*.⁴³ Secara lebh lanjut, indikator tersebut diuraikan sebagai berikut:

- (1) *Economy* atau eonomis adalah penggunaan sumber daya sesedikit mungkin dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik
- (2) *Efficiency* atau efisiensi adalah suatu keadaan yang menunjukkan tercapainya perbandingan terbaik antara masukan dan keluaran dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
- (3) *Effectiviness* atau efektifitas adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik itu dalam target, sasaran jangka panjang maupun misi organisasi
- (4) *Equality* atau keadilan adalah pelyanan publik yang diselenggarakan dengan memperhatikan aspek-aspek pemerataan.

Levinne menjelaskan indikator kinerja terdiri dari *Responsiviness*, *responsibility*, *accountibility*.⁴⁴

- (1) *Responsiviness* atau responsivitas ini mengukur daya tanggap *provider* terhadap harapan, keinginan, aspirasi serta tuntutan *customer*

⁴³ Ratminto dan Atik Septi, *Manajemen Pelayanan*, (Yogyakarta:Pustaka Pelajar,2005),hlm 175

⁴⁴ Ratminto dan Atik Septi, *Manajemen Pelayanan*, (Yogyakarta:Pustaka Pelajar,2005),hlm 176

(2) *Responsibility* atau tanggung jawab adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik dilakukan dengan tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan

(3) *Accountability* atau akuntabilitas adalah suatu ukuran antara penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran-ukuran eksternal yang ada di masyarakat dan dimiliki oleh stake holder, seperti nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat

Agus Dwiyanto mengukur kinerja birokrasi publik berdasarkan adanya indikator yang secara lebih lanjut dijelaskan sebagai berikut:⁴⁵

(1) Produktivitas

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara input dengan output.

(2) Kualitas layanan

Isu mengenai kualitas layanan cenderung semakin menjadi penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik

⁴⁵ Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*, (Yogyakarta:UGM Press,2006), hlm 50

(3) Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimasukkan ke indikator kinerja organisasi karena secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi masyarakat.

(4) Responsibilitas

Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi.

(5) Akuntabilitas

Akuntabilitas publik menunjukkan seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat publik yang dipilih oleh rakyat. Dalam konteks ini konsep dasar akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa banyak kebijakan dan kegiatan organisasi itu konsisten dengan kehendak masyarakat.

Dari berbagai indikator yang dikemukakan para ahli di atas penulis memilih untuk menggunakan indikator pengukuran kinerja organisasi yang dikemukakan oleh Agus Dwiyanto. Penulis memilih menggunakan teori

tersebut karena dipandang sesuai lebih tepat dan lebih mampu mengukur kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kediri dalam Pembentukan Peraturan Daerah.

6. *Ahlul Halli Wal Aqdi Menurut Fiqh Siyasah*

a. *Pengertian Ahlul Halli Wal Aqd*

Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd berarti orang yang dapat memutuskan dan mengikat. Para ahli fiqh siyasah merumuskan pengertian *ahl al-hall wa al-'aqd* sebagai orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat (warga negara). Dengan kata lain, *ahl al-hall wa al-'aqd* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat. Anggota ahl al-hall wa al-'aqd ini terdiri dari orang-orang yang berasal dari berbagai kalangan dan profesi. Merekalah yang antara lain menetapkan dan mengangkat kepala negara sebagai pemimpin pemerintahan.⁴⁶

Istilah yang lebih populer dipakai pada awal pemerintahan Islam tentang hal ini adalah ahl-syura. pada masa 'Umar, istilah ini mengacu kepada pengertian beberapa sahabat yang melakukan musyawarah untuk menentukan kebijaksanaan negara dan memilih pengganti kepala negara. Mereka adalah enam sahabat senior yang ditunjuk 'Umar untuk melakukan musyawarah menentukan siapa yang akan menggantikannya setelah ia meninggal. Memang pada masa ini ahl *al-Syura* atau *ahl al-hall wa al-'aqd*

⁴⁶ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta:Pena Media Grup,2017),hlm 158

belum lagi terlembaga dan berdiri sendiri. Namun pada pelaksanaannya, para sahabat senior telah menjalankan perannya sebagai wakil rakyat dalam menentukan arah kebijakan negara dan pemerintahan.⁴⁷

Dalam hal ini, Mawardi mendefinisikan *Ahlul Halli Wa Aqdi* sebagai kelompok orang yang dipilih oleh kepala negara untuk memilih kepala negara yang akan menggantikan kepala negara yang lama. Namun Mawardi tidak menjelaskan tentang unsur-unsur dari *Ahl Halli Wal Aqdi*.⁴⁸

Abdul Karim Zaidan berpendapat, *Ahlul Halli Wal Aqdi* adalah orang-orang yang berkecimpung langsung dengan rakyat yang telah memberikan kepercayaan kepada mereka. Mereka menyetujui pendapat wakil-wakilnya karena ikhlas, konsekuen, takwa, adil dan kejernihan pikiran serta kegigihan mereka di dalam memperjuangkan kepentingan rakyatnya.⁴⁹

b. Syarat Pengangkatan *Ahlul Halli Wal Aqdi*

Anggota *Ahl al-Halli Wa al-'Aqdi* adalah para ulama, para ahli dan tokoh yang dianggap mumpuni. Tidak semua umat memenuhi kriteria sebagai anggota *Ahl al-Hall wa Al-'Aqdi*. Al-Mawardi merumuskan

⁴⁷ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta:Pena Media Grup,2017),hlm 160

⁴⁸ Imam Al-Mawardi, *Al Ahkam Al-Sulthaniyyah Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara dalam Syariat Islam*, (Jakrta: Darul Falah,2006),hlm 4

⁴⁹ Abdul Karim Zaidan, *Individu dan Negara dalam Pandangan Islam*, (Jakarta:Pustaka Sinar Harapan, 2001), hlm 67

syarat-syarat legal yang harus dimiliki oleh Ahl al-Halli Wa al-'Aqdi yaitu

.⁵⁰

- a. Adil dengan segala syarat-syaratnya
- b. Berilmu yang membuatnya mampu mengetahui siapa yang berhak menjadi Khalifah sesuai dengan kriteria-kriteria yang legal.
- c. Memiliki wawasan dan sikap bijaksana membuatnya mampu memilih siapa yang paling tepat dan paling efektif menjadi Khalifah, serta paling ahli dalam mengelola semua kepentingan demi kemaslahatan rakyat.

Al-Ghazali menerangkan bahwa salah seorang dari kalangan *Ahl Al Hall Wa Al-'Aqd* yang bay'ahnya untuk Imam dapat dianggap mengikat, adalah orang-orang yang berwenang (*syawkah*) dan memperoleh banyak dukungan dari rakyat.⁵¹

Sedangkan Ibnu Khaldun hanya memberikan 4 syarat, yaitu :

1. Memiliki Ilmu Pengetahuan.
2. Adil
3. Mampu melaksanakan tugas, termasuk kearifan.

⁵⁰ A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta:Kencana, 2007), hlm 76

⁵¹ A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta:Kencana, 2007), hlm 76

4. Sehat jasmani dalam arti panca inderanya dan anggota badan lainnya⁵²

c. Tugas dan Wewenang *Ahlul Halli Wal Aqdi*

Tugas dan wewenang lembaga perwakilan rakyat dalam Islam secara umum menurut penulis *Ahl-Al-Hall Wa-Aqd* adalah ahlul ikhtiar dan mereka juga adalah dewan perwakilan rakyat, tugas mereka tidak hanya bermusyawarah dalam perkara-perkara umum kenegaraan, mengeluarkan undang-undang yang berkaitan dengan kemaslahatan dan juga melaksanakan peran konstitusional dalam memilih pemimpin tertinggi negara saja tetapi tugas mereka mencakup melaksanakan peran pengawasan atas kewenangan legislatif sebagai wewenang pengawasan yang dilakukan rakyat oleh terhadap pemerintah dan penguasa untuk mencegah mereka dari tindakan pelanggaran.⁵³

Tugas Ahl al-Halli Wa al-'Aqdi adalah sebagai berikut :

1. Tugas untuk mengangkat dan memilih khalifah
2. Tugas untuk memecat dan memberhentikan khalifah
3. Tugas untuk membuat undang-undang.⁵⁴

⁵² A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta:Kencana, 2007), hlm 76

⁵³ Frenki, "Sistem Politik Dan Ketatanegaraan Islam", (Satuan Acara Perkuliahan, Syari'ahIAINRaden Intan Lampung, 2016), hlm.35

⁵⁴ J. Sayuti Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta, PT Raja Grafindo, 1997), hlm 191

Tugas mereka tidak hanya bermusyawarah dalam perkara umum kenegaraan, mengeluarkan undang-undang yang berkaitan dengan kemaslahatan dan tidak bertabrakan dari satu dasar dari dasar-dasar syariat yang baku dan melaksanakan peran kontitusional dalam memilih pemimpin tertinggi negara saja. Tetapi tugas mereka juga mencakup melaksanakan peran pengawasan yang dilakukan oleh rakyat terhadap pemerintah dan penguasa untuk mencegah mereka dari tindakan pelanggaran terhadap satu hak dari hak-hak Allah SWT.⁵⁵

Dengan adanya tugas tersebut di atas, maka wewenang dari Ahl Al-Hall Wa Al-'Aqd Adalah Sebagai Berikut :

1. Memberikan masukan kepada khalifah dalam berbagai aktifitas dan masalah praktis, semisal masalah pemerintahan, pendidikan, kesehatan, ekonomi, perdagangan, industri, pertanian, dalam hal ini pendapatnya bersifat mengikat.
2. Mengenai masalah pemikiran yang memerlukan penelitian dan analisa, serta masalah kedisiplinan, finansial, pasukan, politik luar negeri, khalifah berhak merujuk pada pandangan majelis umat, namun dalam hal ini pandangan Majelis Umat tidak mengikat.
3. Khalifah berhak menyodorkan undang-undang atau hukum yang hendak di adopsi kepada Majelis, Majelis berhak memberikan saran

⁵⁵ J. Sayuti Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta, PT Raja Grafindo, 1997), hlm 191

atau masukan serta menilai dan mengevaluasinya meskipun tidak bersifat mengikat.

4. Majelis mempunyai hak untuk mengoreksi tindakan riil yang dilakukan oleh khalifah. Dalam hal ini, koreksi majelis dapat bersifat mengikat manakala dalam Majelis terdapat konsensus. Namun sebaliknya, koreksi tersebut tidak bersifat mengikat manakala didalam majelis belu atau tidak terjadinya konsensus. Jika diantara Majelis dan khalifah terjadi silang pendapat dalam masalah yang riil berdasarkan hukum syara', maka dalam kondisi yang seperti nantinya keputusan yang dihasilkan bersifat mengikat.
5. Majelis berhak menampakkan ketidak sukannya terhadap para mu'awim, dan amil. Karena keputusan Majelis dalam hal ini bersifat mengikat, maka khalifah harus segera memberhentikan mereka dan menggantinya dengan yang baru.
6. Majelis juga berhak membatasi kandidat calon khalifah sebagai wujud dari suksesi kekuasaan atau pemerintahan.
7. Majelis memiliki hak interpelasi, yaitu hak untuk meminta keterangan kepada khalifah mengenai kebijakan-kebijakan strategis yang berkenaan dengan kemaslahatan umat dan pertimbangan syara'. Hak angket, yaitu Majelis berhak melakukan penyelidikan terhadap berbagai kebijakan khalifah yang dirasa bertentangan hukum syara', meskipun dalam hal ini keputusan Majelis tidak bersifat mengikat

karena hal itu merupakan hak prerogatif Wilayatul Madzalim. Selain itu Majelis juga punya hak untuk menyatakan pendapat.⁵⁶



⁵⁶ Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1993), hlm 64



BAB III

METODE PENELITIAN

Metode penelitian adalah cara melakukan sesuatu dengan menggunakan pikiran secara seksama untuk mencapai suatu tujuan dengan cara mencari, mencatat, merumuskan dan menganalisis sampai menyusun laporan.⁵⁷ Istilah metodologi berasal dari kata metode yang berarti jalan, namun demikian menurut kebiasaan metode dirumuskan dengan kemungkinan-kemungkinan suatu tipe yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian.⁵⁸

Riset atau penelitian adalah merupakan aktifitas ilmiah yang sistematis, berarah dan bertujuan. Maka, data atau informasi yang dikumpulkan dalam penelitian harus relevan dengan persoalan yang dihadapi.⁵⁹ Artinya, data

⁵⁷ Cholid Narbuko dan Abu Achmadi, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2003), hlm 1

⁵⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2012), hlm 5

⁵⁹ Kartim Kartono dan Marzuki, *Metodologi Riset* (Yogyakarta: UII Press) hlm 55

tersebut berkaitan, mengenal dan tepat. Jadi penelitian itu hal yang sangat unik yang dilakukan oleh peneliti dalam melakukan penelitian.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian empiris. Karena dari judul yang diambil mengarah kepada optimalisasi peran DPRD Kabupaten Kediri dalam pembentukan peraturan daerah ditinjau dari fiqh siyasah

Metode penelitian merupakan sesuatu cara yang digunakan dalam mengumpulkan data penelitian dan membandingkan dengan standar ukuran yang telah ditentukan.⁶⁰ Dalam hal ini peneliti menggunakan beberapa perangkat penelitian yang sesuai agar mendapatkan hasil yang maksimal, diantaranya adalah:

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah yuridis empiris dapat disebut pula dengan penelitian lapangan, yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataan di masyarakat.⁶¹ Atau dengan kata lain yaitu suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau dengan keadaan nyata yang terjadi di masyarakat dengan maksud untuk mengetahui dan menemukan fakta-fakta dan data yang dibutuhkan, setelah data yang dibutuhkan terkumpul kemudian menuju kepada identifikasi masalah yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah.⁶²

⁶⁰ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*,(Jakarta:Rineke Cipta,2002),hlm 126

⁶¹ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, (Jakarta:Sinar Grafika, 2002) hlm 15

⁶² Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, (Jakarta:Sinar Grafika, 2002) hlm 16

Penelitian ini termasuk ke dalam penelitian empiris, karena hendak mengetahui optimalisasi peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ditinjau dari pemikiran Al-Mawardi

B. Pendekatan Penelitian

Yang dipergunakan adalah yuridis sosiologis, artinya suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan nyata masyarakat atau lingkungan masyarakat dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta (*fact-finding*), yang kemudian menuju pada identifikasi (*problem-identification*) dan pada akhirnya menuju kepada penyelesaian masalah (*problem-solution*).⁶³ Pendekatan penelitian yuridis sosiologis menekankan pada penelitian yang bertujuan untuk memperoleh pengetahuan hukum secara empiris dengan cara terjun langsung ke lapangan yaitu mengetahui optimalisasi peran Dewan Permusyawaratan Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah ditinjau dari Fiqh Siyash.

C. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di Kantor DPRD Kabupaten Kediri bagian Hukum, yang beralamat di Jalan Soekarno-Hatta 1 Kediri (0354) 681862 Fax: (0354) 695883, email setwandprdkediri@gmail.com. Peneliti melakukan penelitian di DPRD Kabupaten karena ingin mengetahui bagaimana optimalisasi peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kediri dalam Pembentukan Peraturan Daerah. Alasan peneliti memilih lokasi di DPRD Kabupaten Kediri

⁶³ Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1982), Hlm 10

adalah DPRD Kabupaten Kediri dalam melaksanakan fungsi legislasi dianggap belum optimal, hal ini dilihat dari jumlah perda inisiatif yang diusulkan oleh DPRD lebih sedikit dari pada usulan Pemerintah Daerah (eksekutif)

D. Jenis dan Sumber Data

Sumber data yang diperoleh dalam penelitian ini adalah data primer dan data skunder:

- 1) Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama yang terkait dengan permasalahan yang akan dibahas. Sumber data diperoleh dari lapangan secara langsung dengan wawancara.⁶⁴ Peneliti melakukan wawancara di DPRD Kabupaten Kediri untuk mendapatkan sumber data primer. Sumber data sekunder diperoleh dengan wawancara langsung kepada:
 - a. Anik Puspitowati selaku Anggota Badan Pembentukan Peraturan Daerah DPRD Kabupaten Kediri
 - b. Mujiatmiko selaku Kabag Perundang-Undangan DPRD kabupaten Kediri
 - c. Andriani S,S.H selaku Kasubag Pengujian Perundang-Undangan DPRD Kabupaten Kediri
- 2) Data sekunder adalah data-data yang diperoleh dari buku-buku sebagai data pelengkap sumber data primer. Sumber data penelitian ini adalah

⁶⁴ Amiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta:PT Raja Grafindo Persada, 2006) hlm 30

data-data yang diperoleh dengan melakukan kajian pustaka seperti buku-buku ilmiah, jurnal dan sebagainya.⁶⁵

E. Metode Pengumpulan Data

Pada bagian ini peneliti mendapatkan data yang akurat dan otentik karena dilakukan dengan mengumpulkan sumber data baik primer dan sekunder, yang sesuai dengan pendekatan penelitian. Teknik pengumpulan data primer dan data sekunder yang digunakan adalah:

1) Wawancara Langsung

Wawancara adalah situasi peran antara pribadi bertatap muka, ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban yang relevan dengan masalah peneliti kepada responden.⁶⁶

Wawancara langsung dalam pengumpulan fakta sosial sebagai bahan kajian ilmu hukum empiris, dilakukan dengan cara tanya jawab secara langsung dimana semua pertanyaan disusun secara sistematis, jelas dan terarah sesuai dengan isu hukum, yang diangkat dalam penelitian. Wawancara langsung ini dimaksudkan untuk memperoleh informasi yang benar dan akurat dari sumber yang ditetapkan sebelumnya. Wawancara tersebut semua keterangan yang diperoleh mengenai apa yang diinginkan dicatat atau direkam dengan baik. Wawancara dilakukan untuk memperoleh keterangan secara

⁶⁵ Marzuki, *Metodologi Riset*, (Yogyakarta:PT Hanindita Omffet, 1983), hlm 56

⁶⁶ Amiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta:PT Raja Grafindo Persada, 2006) hlm 42

lisan guna mencapai tujuan yaitu mendapatkan informasi yang akurat dan narasumber yang berkompeten. Adapun pengolahan data ditelusuri dan diperoleh melalui:

a. Wawancara langsung kepada:

- (1) Anik Puspitowati selaku Anggota Badan Pembentukan Peraturan Daerah DPRD Kabupaten Kediri
- (2) Mujiatmiko selaku Kabag Perundang-Undangan DPRD Kabupaten Kediri
- (3) Andriani S,S.H selaku Kasubag Pengujian Perundang-Undangan DPRD Kabupaten Kediri

2) Studi Dokumentasi

Teknik dokumentasi adalah teknik pengumpulan data yang berwujud sumber data tertulis atau gambar. Sumber tertulis atau gambar berbentuk dokumen resmi, buku, majalah, arsip, dokumen pribadi, dan foto yang terkait dengan permasalahan penelitian. Dilakukan untuk memperoleh dan memahami konsep dan teori serta ketentuan tentang optimalisasi perang Badan Pembentukan Peraturan Daerah dalam Pembentukan Perda ditinjau dari Fiqh Siyasah.

F. Teknik Pengolahan Data

Dalam menganalisis permasalahan yang ada di penelitian ini, metode yang digunakan adalah deskriptif dengan beberapa tahapan yaitu identifikasi dan klasifikasi. Selanjutnya dilakukan interpretasi dengan menggunakan

pendekatan-pendekatan kualitatif dan menganalisis data untuk mendapatkan keerangan yang mendalam dari objek yang bersangkutan.

1. *Editing*, yaitu meneliti kembali catatan para pencari data untuk mengetahui apakah catatan tersebut sudah cukup baik dan dapat segera dipersiapkan untuk keperluan proses berikutnya.⁶⁷ Kelengkapan data pada saat editing ini sekaligus dapat mengetahui sedikit banyak informasi yang mempunyai korelasi terhadap jawaban permasalahan pada penelitian ini.
2. *Classifying*, yaitu mengklasifikasikan data-data yang telah diperoleh agar lebih mudah dalam melakukan pembacaan data sesuai dengan kebutuhan yang diperlukan.⁶⁸ Tahap ini dilakukan dengan tujuan untuk memilih data-data yang diperlukan untuk menjawab permasalahan dan juga membatasi data yang tidak diperlukan.
3. *Verifying*, setelah kedua tahap diatas, tahap selanjutnya adalah verifikasi data, yaitu langkah dan kegiatan yang dilakukan peneliti untuk memperoleh data dan informasi dari lapangan, yang mana data dan informasi tersebut diperlukan untuk menjawab pertanyaan penelitian.⁶⁹ Dan selanjutnya memudahkan peneliti untuk menganalisis data.

⁶⁷ Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, (Jakarta:PT Gramedia Pustaka Utama, 1997), hlm 270

⁶⁸ LKP2M, *Research book Foe LKP2M*, (Malang:LKP2M UIN Malang, 2005), hlm 60

⁶⁹ Nana Sudjana dan Ahwal Kusumah, *Proposal Penelitian di Perguruan Tinggi*, (Bandung:Sinar Baru Algasindo, 2000), hlm 84

4. *Analyzing*, yaitu menganalisa data mentah yang berasal dari informan untuk dipaparkan kembali dengan kata-katayang mudah diterima serta dipahami. Adapun metode yang dipakai dalam penelitian ini adalah metode deskriptf, yaitu penelitian yang berupaya menghimpun data dan informasi yang telah ada atau telah terjadi di lapangan.⁷⁰ Pada penelitian ini , peneliti mendeskripsikan tentang optimalisasi perang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan pemikiran Al-Mawardi
5. *Coccluding*, pada tahap yang kelima ini penulis menarik kesimpulan sebagai jawaban atas pertanyaan yang ada dalam rumusan masalah.

⁷⁰ Nana Sudjana dan Ahwal Kusumah, *Proposal Penelitian di Perguruan Tinggi*, (Bandung:Sinar Baru Algasindo, 2000), hlm 85



BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Profil Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kediri

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kediri beralamat di Jalan Soekarno-Hatta 1 Kediri. Jumlah anggota DPRD Kabupaten Kediri sebanyak 50 (lima puluh) anggota yang berasal dari partai pemenang pemilu legislatif tahun 2014 dengan komposisi sebagai berikut:

Tabel 4.1 Komposisi DPRD Kabupaten Kediri 2014-2019

No.	Nama Partai	Jumlah Kursi
1.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	12 kursi
2.	Partai Kebangkitan Bangsa	9 kursi
3.	Partai Amanat Nasional	6 kursi
4.	Partai Gerakan Indonesia Raya	6 kursi
5.	Partai Golongan Karya	5 kursi
6.	Partai Nasional Demokrat	5 Kursi
7.	Partai Demokrat	4 kursi
8.	Partai Persatuan Pembangunan	1 Kursi
9.	Partai Keadilan Sejahtera	1 Kursi
10.	Partai Bulan Bintang	1 Kursi

Sumber: Sekertariat DPRD Kabupaten Kediri

Terlihat pada tabel 4.1 diatas, bahwa jumlah keseluruhan anggota ada 50 (lima puluh) anggota pada tahun 2014-2015, yang terdiri dari 10 (sepuluh) Partai Politik. Dari sepuluh partai politik yang mendapatkan kursi bagi wakilnya di DPRD Kabupaten Kediri hanya 7 (tujuh) partai yang mendapat membentuk fraksi sendiri, sedangkan 3 (tiga) partai yang lain harus membentuk fraksi bersama karena keterbatasan perolehan kursi sehingga tidak mencapai syarat minimum untuk membentuk fraksi. Adapun komposisi fraksi tersebut adalah sebagai berikut:

Tabel 4.2

Nama-Nama Fraksi DPRD Kabupaten Kediri

No.	Nama Fraksi	Asal Parpol
1.	Partai Demokrasi Indonesia perjuangan (FPDI-P)	PDIP,PPP,PBB
2.	Partai Kebangkitan Bangsa (FPKB)	PKB
3.	Partai Amanat Nasional (FPAN)	PAN
4.	Partai Gerakan Indonesia Raya (FGERINDRA)	GERINDRA
5.	Partai Nasional Demokrat (FNASDEM)	NASDEM,PKS
6.	Partai Golongan Karya (FPG)	GOLKAR
7.	Partai Demokrat (FDEMOKRAT)	DEMOKRAT

Sumber: Sekertariat DPRD Kabupaten Kediri

Sebagai Lembaga Legislatif Daerah, DPRD Kabupaten Kediri memiliki tugas dan fungsi :

Tugas dan wewenang:⁷¹

- a. Membentuk Peraturan Daerah bersama Bupati.
- b. Membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Peraturan Daerah Mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang diajukan oleh bupati

⁷¹ DPRD Kabupaten Kediri, <http://dprdkedirikab.go.id/> diakses 14 Mei 2019

- c. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Bupati dan atau Wakil Bupati kepada menteri dalam negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan
- e. Memilih Wakil Bupati dalam hal kekosongan jabatan Wakil Bupati
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah propinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana-rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat atau daerah
- j. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan
- k. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan pertuaran perundang-undangan

Fungsi DPRD Kabupaten Kediri:⁷²

- a. Fungsi Legislasi : diwujudkan dalam membentuk peraturan daerah bersama kepala daera.

⁷² DPRD Kabupaten Kediri, <http://dprdkedirikab.go.id/> diakses 14 Mei 2019

- b. Fungsi Anggaran : diwujudkan dalam menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) bersama pemerintah daerah.
- c. Fungsi Pengawasan : diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah, peraturan dan keputusan kepala daerah dan kebijakan ditetapkan oleh pemerintah daerah

B. Optimalisasi Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kediri

a. Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kediri dalam Pembentukan Peraturan Daerah

1. Produktivitas

Badan legislatif daerah pada tahun 2014 hingga 2019 terkesan kurang berkinerja. Pada tahun 2017 jumlah usulan raperda yang masuk ke DPRD Kabupaten Kediri sebanyak 13 Perda, 12 berasal dari usulan eksekutif dan 1 usulan dari DPRD Kabupaten Kediri, dan yang berhasil terbentuk adalah 11 perda. Pada tahun 2018 raperda yang masuk ke DPRD lebih sedikit jumlahnya yaitu 4 raperda dan semua berasal dari usulan Pemerintah Daerah. Dari data tersebut disimpulkan bahwa salah satu penyebab rendahnya kinerja pada aspek produktivitas DPRD Kabupaten Kediri, adalah faktor SDM yang lemah dimana pada aspek pemahaman anggota DPRD Kabupaten Kediri tentang tugas dan fungsi DPRD, dimana menganggap bahwa pihak eksekutif lah yang bertanggung jawab dalam

penyusunan Perda karena lebih memahami substansi masalah. Sebagaimana pernyataan dari Anggota Bapemperda DPRD Kabupaten Kediri Ibu Anik Puspitowati, sebagai berikut:

Hak-hak yang belum dilaksanakan oleh DPRD adalah hak mengajukan Perda Inisiatif, kendalanya karena di samping masalah waktu, banyak sekali tugas yang kami belum laksanakan dan masih banyak pula perda-perda yang lain yang belum sempat kami bahas. Begitupula dengan masalah dana, mengingat untuk mengajukan Perda inisiatif tersebut kita memerlukan staf ahli tersendiri dan untuk membiayai staf ahli tersebut biayanya tidak sedikit⁷³

Sementara itu hasil wawancara dengan Kabag Perundang-Undangan

Setwan Kabupaten Kediri bapak Mujiatmiko:

DPRD lebih fokus melaksanakan fungsi pengawasan, jadi kami memang lebih sedikit memberikan usulan raperda, tapi dasarnya dewan Kabupaten Kediri telah bekerja dengan sangat baik dalam mengikuti pembahasan tentang perancangan peraturan daerah.⁷⁴

Dalam hal produktivitas anggota dewan yang rendah dalam penyusunan Perda, aspek SDM sangat berpengaruh. Dari hasil wawancara dengan para informan, bahwa rendahnya produktivitas DPRD Kabupaten Kediri pada aspek Penyusunan Perda disebabkan pemahaman dan penguasaan tugas yang dimiliki anggota Pansus Ranperda sangat terbatas, kalau berdasarkan pengamatan dilapangan bukan hanya persoalan waktu dan dana namun yang sangat substansial adalah pemahaman akan tugas dan fungsi DPRD yang masih rendah, karena pemahaman anggota DPRD menganggap bahwa tanggung jawab pembuatan Perda ada pada eksekutif

⁷³ Anik Puspitowati, wawancara (Kediri, 21 Mei 2019)

⁷⁴ Mujiatmiko, wawancara (Kediri, 12 April 2019)

bukan pada DPRD padahal sangat jelas terlihat bahwa fungsi ada pada DPRD sesuai amanat Undang-Undang 34 tahun 2014.

Dari hasil wawancara, bahwa kinerja DPRD Kabupten Kediri dapat dikatakan belum optimal disebabkan dari 11 Perda yang ada dan semua usulan dari eksekutif. Padahal harusnya DPRD yang lebih banyak mengusulkan Pareda karena DPRD wakil rakyat yang harusnya lebih tau apa yang dibutuhkan masyarakat.

2. Kualitas Pelayanan Publik

Kualitas Pelayanan bagian dari indikator Kinerja. Secara etimologis, asal kata *performance* menurut Prawirosentono bahwa: *Performance* berasal dari kata “*to perform*” mempunyai beberapa masukan (*entries*): (1) Melakukan, menjalankan dan melaksanakan; (2) Memenuhi atau menjalankan kewajiban suatu nazar; (3) Menggambarkan karakter dalam suatu permainan; (4) Menggambarkannya dengan suara atau alat musik; (5) Melaksanakan dan menyempurnakan tanggung jawab; (6) Melakukan suatu kegiatan dalam suatu permainan; (7) Memainkan (pertunjukan) musik; dan (8) Melakukan sesuatu yang diharapkan oleh seseorang atau mesin.⁷⁵

Dalam konteks DPRD sebagai lembaga legislatif, fungsi pembentukan peraturan daerah merupakan fungsi yang sangat penting karena dengan fungsi ini, DPRD dapat menunjukkan kualitasnya baik secara material

⁷⁵ Sinambela, dkk, Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi, (Jakarta: Bumi Aksara, 2006), hlm 86

maupun fungsional. Di samping itu, banyaknya peraturan daerah yang dihasilkan oleh DPRD dapat menjadi ukuran kemampuan dan kualitas DPRD dalam melaksanakan tugas dan fungsinya

Melemahnya peran lembaga legislatif dalam membuat Perda berbasis kebutuhan masyarakat disebabkan karena adanya kepentingan Partai yang selalu membayangi para anggota DPRD akibatnya tahun 2018 tidak ada perda inisiatif dari DPRD Kabupaten Kediri.

Anggota DPRD Kabupaten Kediri Ibu Anik Puspitowati, sebagai berikut:

Tugas legislasi sudah dilaksanakan oleh Dewan akan tetapi hanya terbatas pada posisi mencermasti dan menganalisis Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh pihak eksekutif, namun terbatas sekali dalam mengusulkan karena kami menganggap bahwa tugas eksekutif adalah yang mengusulkan Perda yang menetapkan DPRD.⁷⁶

Disamping pendapat di atas, salah seorang informan dari Kabag Perundang-Undangan Bapak Mujiatmiko mengatakan:

Terus terang kami belum melaksanakan hak mengajukan Perda Inisiatif, kendalanya karena di samping masalah waktu, banyak sekali tugas yang kami belum laksanakan dan masih banyak pula perda-perda yang lain yang belum sempat kami bahas. Begitupula dengan masalah dana, mengingat untuk mengajukan Perda inisiatif tersebut kita memerlukan staf ahli tersendiri dan untuk membiayai staf ahli tersebut biayanya tidak sedikit⁷⁷

Sementara itu hasil wawancara dengan Kasubag Kajian Perundang-

Undangan Ibu Andriani S, S.H:

⁷⁶ Anik Puspitowati, wawancara(Kediri,21 Mei 2019)

⁷⁷ Mujiatmiko, wawancara (Kediri, 12 April 2019)

Untuk mengajukan usulan rancangan tidak sedikit biaya yang dikeluarkan sehingga itu yang menjadi kendala kami. Namun pada dasarnya dewan kabupaten Kediri hanya sebatas ikut serta pembahasan tentang perancangan peraturan daerah dan menetapkan usulan dari eksekutif⁷⁸

Dalam hal kualitas anggota dewan, hendaknya tidak mengartikan hanya pada tingkat kemampuan intelektual saja, apalagi bila kemampuan intelektual itu dikaitkan dengan tingkat pendidikan formal para anggota. Kualitas anggota DPRD terutama harus dilihat dari segi kemampuannya untuk mengerti rakyat, menampung aspirasinya dan memahami masalah dan kepentingan yang dihadapi masyarakat. Tingkat pemahaman terhadap masyarakat itu harus disertai keberanian moril dan kekuatan moral untuk menyampaikannya kepada yang mempunyai wewenang untuk melakukan tindakan (eksekutif) sehingga akhirnya anggota tersebut mendapat kepercayaan dari masyarakat. Dalam hal ini DPRD dituntut untuk lebih mengetahui kebutuhan masyarakat dan membuat perda yang sesuai kebutuhan masyarakat.

Dari penjelasan diatas dapat ditarik kesimpulan berdasarkan hasil wawancara, menjelaskan bahwa kualitas pelayanan dilihat dari perda yang dihasilkan belum sesuai keinginan dan kebutuhan masyarakat, mengingat kemampuan teknis anggota DPRD Kabupaten Kediri dapat dikatakan masih terbatas.

Hal ini diperjelas dengan adanya pembatal Perda pada tahun 2018 yakni Perda No 5 tahun 2018 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian

⁷⁸ Andriani S,wawncara(12 April 2019)

Perangkat Desa, hal ini membuktikan bahwa masyarakat belum puas dengan hasil pembentukan perda yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Kediri. Dan DPRD Kabupaten Kediri juga belum membentuk Perda yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

3. Responsivitas

Produk Perundang-undangan yang baik tentu saja harus mengacu pada kaidah-kaidah penyusunan peraturan perundang-undangan yang telah digariskan. Dalam pembahasan ini, penulis menganalisa penyusunan peraturan daerah di Kabupaten Kediri dengan mengacu kepada dua kaidah penyusunan peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Landasan penyusunan peraturan perundang - undangan.
2. Asas-asas penyusunan peraturan perundang- undangan.

Kesesuaian proses penyusunan Peraturan Daerah di Kabupaten Kediri terhadap mekanisme penyusunan peraturan daerah tersebut dapat dilihat dari pendapat Anggota Badan Pembentukan Peraturan Daerah DPRD Kabupaten Kediri Ibu Anik Puspitowati S,S.H:

Tugas legislasi sudah dilaksanakan oleh Dewan dalam menetapkan Perda walaupun inisiatif bukan berasal dari DPRD Kabupaten Kediri namun mekanismenya sudah berjalan dengan baik, sesuai aturan yang berlaku⁷⁹

Selain itu informan dari Kabag Perundang-Undangan Bapak Mujiatmiko mengatakan:

⁷⁹ Anik Puspitowati,wawancara (21 Mei 2019)

Terus terang kami belum melaksanakan hak mengajukan Perda Inisiatif, kendalanya karena di samping masalah waktu, banyak sekali tugas yang kami belum laksanakan namun prosesnya dilaksanakan sesuai aturan yang berlaku⁸⁰

Dari penjelasan diatas dapat ditarik kesimpulan berdasarkan hasil wawancara dan studi dokumen menjelaskan bahwa dalam penyusunan perda walaupun terbanyak inisiatif eksekutif namun proses yang dilalui tetap sesuai dengan mekanisme yang telah digariskan dalam tata tertib Dewan. Mekanisme diawali dimana aspirasi masyarakat diserap oleh DPRD dan atau kepala daerah., Aspirasi dibahas oleh komisi DPRD atau staf/setda untuk menentukan perlu tidaknya raperda, Komisi DPRD membentuk panitia khusus dan atau setda membentuk tim untuk membahas materi raperda, Pansus menyerahkan hasil kerja kepada komisi DPRD dan atau tim asistensi kepada sekda, Raperda disosialisasikan dengan melibatkan LSM dan atau perguruan tinggi (masyarakat). Raperda hasil bahasan LSM dan atau perguruan tinggi (masyarakat) diserahkan kepada komisi DPRD dan atau setda untuk diproses sesuai Tata Tertib DPRD, konsep raperda diserahkan oleh komisi kepada sekretaris daerah untuk diagendakan dan atau diserahkan oleh sekda kepada bupati untuk diteruskan kepada DPRD guna dibahas dalam rapat pleno DPRD. Raperda dibahas dalam rapat pleno (disetujui), Perda yang disetujui DPRD ditanda tangani oleh walikota untuk ditetapkan menjadi perda dan diundangkan dalam lembaran daerah, Perda disampaikan kepada pemerintah pusat dalam 'waktu sehari setelah pengundangannya.

⁸⁰ Mujiatmiko, wawancara (12 Mei 2019)

4. **Responsibilitas**

Responsibilitas atau *Responsibility* (tanggungjawab), berakar dari bahasa/kata latin *Respons*. Dalam kaitan dengan penelitian ini responsibilitas lebih pada makna tanggung jawab pemerintah atau pun komitmen aparat dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya atas mandat kelembagaan atau mandat jabatan yang harus dilaksanakan dengan berhasil baik dan benar, berkat dukungan atau memanfaatkan kemampuan aparat yang memadai, adalah merupakan salah satu elemen kunci dalam melihat kinerja birokrasi pemerintahan dalam pelayanan publik. Berdasarkan penjelasan pada indikator yang digunakan dalam penelitian ini sebelumnya, menunjukkan bahwa Responsibilitas menjadi indikator sangat penting, karena sangat menentukan kualitas tugas dan fungsi Dewan sebagai pembuat Perda.

Siagian menyatakan bahwa yang dimaksud dengan profesionalisme adalah keandalan dalam pelaksanaan tugas sehingga terlaksana dengan mutu tinggi, waktu yang tepat, cermat, dan dengan prosedur yang mudah dipahami dan diikuti oleh pelanggan.⁸¹

Dalam pandangan Tjokrowinoto dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan profesionalisme adalah : Kemampuan untuk untuk menjalankan tugas dan menyelenggarakan pelayanan publik dengan mutu tinggi, tepat waktu, dan prosedur yang sederhana. Terbentuknya kemampuan dan

⁸¹ Modeong, *Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah*, (Jakarta:Tintamas, 2002) hl 163

keahlian juga harus diikuti dengan perubahan iklim dalam dunia birokrasi yang cenderung bersifat kaku dan tidak fleksibel.⁸²

Semua itu pada akhirnya memunculkan sebuah pertanyaan: apakah birokrasi mempunyai kemampuan daya dukung, seperti sumber daya manusia dalam melaksanakan program, dalam hal ini membuat Perda, dapat dilihat dari pendapat Anggota Bapemperda DPRD Kabupaten Kediri, sebagai berikut:

Menurut saya bahwa Tugas legislasi sudah dilaksanakan oleh Dewan dalam menetapkan Perda walaupun inisiatif bukan berasal dari DPRD Kabupaten Kediri, karna hambatan waktu dan pemahaman anggota Dewan yang bervariasi.⁸³

Disamping itu pendapat Kasubah Kajian Perundang-Undangan Ibu Andriani S,S.H yaitu:

Hak dewan sebagai hak inisiatif dalam membuat Perda belum dapat kami laksanakan dengan maksimal disebabkan karena di samping masalah waktu, banyak sekali tugas yang kami belum laksanakan, termasuk kami sangat terbatas dari staf yang ahli bidang legal drafting⁸⁴

Kinerja DPRD bisa dikatakan sangat kurang dan hal ini disebabkan adanya pendapat dari para anggota DPRD bahwa penyusunan Peraturan Daerah adalah tugas dari eksekutif karena eksekutiflah yang mengetahui permasalahan-permasalahan teknis yang harus dibuat menjadi peraturan daerah. Dari hal tersebutlah DPRD Kabupaten Kediri menyerahkan fungsi legislasinya ke eksekutif dan lebih mengutamakan fungsi yang lainnya.

⁸² M Tjokrominoto, Pembangunan: Dilema dan Tantangan, (Yogyakarta:Pustaka Pelajar Offset), hlm 191

⁸³ Anik Puspitowati,wawancara(21 Mei 2019)

⁸⁴ Andriani S,wawancara (12 April 2019)

5. Akuntabilitas

Selama ini aparat birokrasi telah terbiasa lebih mementingkan kepentingan pimpinan dari pada kepentingan masyarakat pengguna jasa. Birokrasi merasa tidak bertanggung jawab kepada public dan lingkungannya melainkan bertanggung jawab kepada pimpinan atau atasannya (personal). Transparansi informasi birokrasi dalam pemberian pelayanan publik masih tetap menjadi isu yang sangat penting bagi upaya ke arah perbaikan kinerja birokrasi pemerintah, seperti dikemukakan Lubis : Tindakan untuk melakukan reformasi birokrasi terutama diarahkan pada upaya untuk peningkatan efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas birokrasi.

Dalam membuat Perda, dapat dilihat dari pendapat Anggota Bapemperda DPRD Kabupaten Kediri Ibu Anik Pusporini:

Memang harus di akui bahwa kami belum optimal mengkomunikasikan Perda yang telah ditetapkan kepada masyarakat terkendala factor dana

Disamping pendapat di atas, salah seorang informan dari Kasubah Pengujian Perundang-Undangan Ibu Andriani S,S.H menjelaskan:⁸⁵

Hak dewan sebagai hak inisiatif dalam membuat Perda belum dapat kami laksanakan dengan maksimal selain itu diakui bahwa Perda yang

⁸⁵ Andriani S,wawancara(12 April 2019)

telah ada belum maksimal diketahui masyarakat karena kurang dipublikasikan

Kesimpulan yang dapat ditarik adalah bahwa akuntabilitas dari DPRD Kabupaten Kediri pada aspek sosialisasi Perda belum berjalan maksimal, menyebabkan masyarakat tidak memahami tujuan dan sasaran dari 15 Perda tersebut karena minim informasi dan kurang dikomunikasikan dengan masyarakat. Hal ini mengakibatkan pada tahun 2018 masyarakat menuntut untuk penghapusan perda karena tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

b. Pandangan Fiqh Siyasah terhadap Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kediri dalam Pembentukan Perda

Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga yang berporos pada lembaga legislatif yang mana salah satu fungsinya ialah membentuk undang-undang. Dalam kajian fiqh siyasah dusturiyah kekuasaan legislatif atau legislasi disebut dengan istilah *al-sulthah al-tasyri'iyah* yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Menurut Islam, tidak seorang pun berhak menetapkan suatu hukum yang akan diberlakukan bagi umat Islam. Akan tetapi, dalam kajian fiqh siyasah istilah *al-sulthah al-tasriiyah* digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintahan Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, disamping kekuasaan eksekutif (*al-sulthah altanfidziyah*), dan kekuasaan yudikatif (*al-sulthah al-qadha'iyah*).

Dalam konteks ini, kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasri'iyah*) berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakat berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah dalam syariat Islam. Dalam realitas sejarah, kekuasaan legislatif ini dilaksanakan oleh lembaga *Ahlu Halli wal Aqdi*, kemudian dalam masa modern sekarang lembaga ini biasanya mengambil bentuk sebagai majelis syura (parlemen).

Ahlul halli wal Aqdi secara bahasa ialah “orang-orang yang dapat melepas dan mengikat”. Disebut “mengikat” karena keputusannya mengikat orang-orang yang mengangkat *Ahlu al-halli*; dan disebut “melepas” karena mereka yang duduk disitu bisa melepaskan dan tidak memilih orang-orang tertentu yang tidak disepakati. Sedangkan menurut istilah para ahli fiqih siyasah merumuskan pengertian *Ahlu halli wal Aqdi* sebagai orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat, dengan kata lain *Ahlu halli wal Aqdi* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat.⁸⁶

Lembaga *Ahlu halli wal Aqdi* dalam sistem ketatanegaraan Islam menurut Abu a'la al-Maududi, memiliki beberapa tugas diantaranya

- a. Menegakkan aturan yang ditentukan secara tegas dalam syariat dan merumuskan suatu perundangan-undangan yang mengikat kepada

⁸⁶ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta:Pena Media Grup,2017),hlm 138

seluruh umat tentang hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh Al-Qur'an dan Al-Sunnah;

- b. Jika pedoman-pedoman dalam Al-Qur'an dan As-Sunnah mempunyai kemungkinan interpretasi lebih dari satu, maka lembaga legislatiflah yang berhak memutuskan penafsiran terhadap mana yang harus ditempatkan dalam kitab undang-undang;
- c. Jika tidak ada isyarat yang jelas dalam Al-Qur'an dan As-Sunnah, fungsi lembaga legislatif ini adalah menegakkan hukum-hukum yang berkaitan dengan masalah yang sama, tentunya dengan selalu menjaga jiwa hukum Islam. Dan jika sudah ada hukum-hukum dalam bidang yang sama yang telah tercantum dalam kitab-kitab fikih, maka dia bertugas untuk menganut salah satu diantaranya.
- d. Jika dalam masalah apapun Al-Qur'an dan As-Sunnah tidak memberikan pedoman yang sifatnya dasar sekalipun, atau masalah ini juga tidak ada dalam konfensi Khulafa Rasiyydin, maka kita harus mengartikan bahwa Tuhan telah memberikan kita kebebasan melakukan legislasi mengenai masalah ini menurut apa yang terbaik. Oleh karenanya, dalam kasus semacam ini, lembaga legislatif dapat melakukan perumusan hukum tanpa batasan, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa semangat syari'ah.⁸⁷

Selain tugas tersebut *Ahlu halli wal Aqdi* juga memiliki beberapa

kewenangan sebagaimana berikut :

⁸⁷ Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara, Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta:Universitas Press, 1993), hlm 169

- a. Memberikan masukan kepada khalifah dalam berbagai aktifitas dan masalah praktis, semisal masalah pemerintahan, pendidikan, kesehatan, ekonomi, perdagangan dll. Dalam hal ini pendapatnya bersifat mengikat;
- b. Mengenai masalah pemikiran yang memerlukan penelitian dan analisa, serta masalah kedisiplinan, finansial, pasukan, politik luar negeri, khalifah berhak merujuk pada pandangan Majelis umat, namun dalam hal ini pandangan Majelis umat tidak mengikat;
- c. Khalifah berhak menyodorkan undang-undang atau hukum yang hendak di adopsi kepada Majelis, Majelis berhak memberikan saran atau masukan serta menilai dan mengevaluasi meskipun tidak bersifat mengikat.
- d. Majelis mempunyai hak untuk mengoreksi tindakan riil yang dilakukan oleh khalifah. Dalam hal ini, koreksi majelis dapat bersifat mengikat manakala dalam Majelis terdapat konsensus. Namun sebaliknya, koreksi tersebut tidak tidak bersifat mengikat manakalah di dalam Majelis belum atau tidak terjadi konsensus. Jika di antara Majelis dan khalifah terjadi silang pendapat dalam masalah yang riil berdasarkan hukum syara' maka dalam kondisi yang seperti ini nantinya keputusan yang dihasilkan bersifat mengikat;
- e. Majelis juga berhak membatasi kandidat calon khalifah sebagai wujud dari suksesi kekuasaan atau pemerintahan;

- f. Majelis memiliki hak interplasi, yaitu hak untuk meminta keterangan kepada khalifah mengenai kebijakan-kebijakan strategis yang berkenaan dengan kemaslahatan umat dan perimbangan syara'. Hak angket, yaitu Majelis berhak melakukan penyelidikan terhadap berbagai kebijakan khalifah yang dirasa bertentangan dengan syara', Selain itu juga punya hak untuk menyatakan pendapat⁸⁸

Mengamati tugas dan fungsi seperti tersebut diatas, lembaga *Ahlu halli wal Aqdi* memiliki kekuasaan yang sangat luas dalam membentuk undang-undang jika tidak adanya sebuah aturan hukum yang mengatur baik dalam AlQur'an maupun As-Sunnah. Lembaga *Ahlu halli wal Aqdi* diperbolehkan melakukan ijtihad hukum terhadap suatu permasalahan yang tidak ditemukan pengaturannya, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan semangat syari'ah.

Akhirnya penulis berkesimpulan bahwa antara Ahlu halli wal Aqdi dan DPRD mempunyai tugas dan fungsi yang sama yakni sebagai lembaga yang memiliki fungsi membentuk undang-undang. Namun demikian walaupun keduanya memiliki fungsi yang sama tapi fungsi legislasi *Ahlu halli wal Aqdi* lebih luas dari pada DPRD. Selain itu juga, disisi yang lain antara keduanya juga memiliki banyak perbedaan.

⁸⁸ Munawir Sjadzali, Islam dan Tata Negara, Ajaran, Sejarah dan Pemikiran, (Jakarta:Universitas Press, 1993),hlm 64

Dari segi keanggotaannya, di dalam sistem *Ahlul Halli Wal Aqdi* anggotanya harus seorang muslim yang adil. Adapun dalam sistem parlemen, anggotanya tidak harus beragama Islam, orang komunis atau ateis bisa menjadi anggota, bahkan menjadi ketua, selama rakyat mendukung.

Di dalam sistem *Ahlu halli wal Aqdi* anggotanya harus seorang laki-laki. Namun dalam sistem parlemen, perempuan di bolehkan menjadi anggota di dalamnya. Anggota *Ahlu halli wal Aqdi* harus seorang yang berpengetahuan luas terhadap ajaran Islam, sedangkan anggota parlemen boleh dari orang yang dangkal pengetahuanya dalam bidang agaman.

Kemudian jika dilihat dari segi peranannya, tugas *Ahlul Halli Wal Aqdi* harus sesuai dengan aturan syariah Islamiyah. Mereka tidak boleh mengubah aturan Allah dan Rasul-Nya yang sudah paten dan mapan, walaupun seluruh masyarakat sudah menghendaki perubahan. Adapun dalam parlemen, mereka bebas dan leluasa menentukan hukum, undang-undang, dan bahkan mengubah hukum Allah selama hal itu disepkati oleh seluruh anggota atau atas kehendak rakyat. *Ahlu halli wal Aqdi* diwarnai dengan suasana ukhuwah, kekeluargaan, dan kerja sama di dalam kebaikan dan ketakwaan, sedangkan keanggotaan parlemen diwarnai rasa ta'ashub terhadap golongan, sektarian, dan penuh dengan persaingan yang tidak sehat.

Dari perbandingan di atas dapat diketahui, bahwa dalam lembaga DPRD ternyata masih memiliki banyak perbedaan dengan *Ahlu halli wal Aqdi*. Namun terlepas dari hal tersebut antara *Ahlu halli wal Aqdi* dan DPRD merupakan sebuah lembaga yang mencerminkan representasi dari rakyat yang mempunyai fungsi membentuk undang-undang yang akan diberlakukan di dalam masyarakat demi kemaslahatan rakyat itu sendiri.

Diantara tugas dan kewajiban DPRD harus menjamin keamanan dan ketertiban bagi masyarakat dalam menjalankan segala aspek kehidupan. Dan juga dapat menyelesaikan atau bahkan dapat mencegah terjadinya perselisihan di tengah-tengah masyarakat. Karena itulah salah satu tugas DPRD dalam konsep Fiqh Siyasah.

Dalam Fiqh Siyasah juga mengatakan tugas yang terpenting dari DPRD adalah membuat Undang-Undang yang berkaitan dengan kemaslahatan umat dan meningkatkan hidup masyarakat. Selain itu dalam menjalankan tugasnya DPRD juga harus mempunyai kekuatan dalam menyampaikan pendapat demi kebenaran guna kepentingan membela yang lemah, kemudian berlaku adil kepada seluruh lapisan masyarakat, serta kewajiban untuk menegakkan keadilan dan menghancurkan yang bathil, serta istiqomah dalam melaksanakan perintah Allah, jika prinsip ini dipegang teguh oleh DPRD maka akan berdampak baik untuk masyarakat.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari hasil pembahasan tentang optimalisasi peran DPRD Kabupaten Kediri dalam proses pembuatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kediri maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Kinerja DPRD Kabupaten Kediri dalam proses pembuatan Rancangan Peraturan Daerah belum berjalan dengan optimal, karena dari lima aspek yang digunakan menjadi pisau analisis, hanya satu aspek yang berjalan dengan baik yaitu aspek responsivitas. empat aspek yang belum berjalan dengan baik yaitu, Produktivitas, Kualitas Layanan, Responsibilitas dan Akuntabilitas. Hal ini terbukti bahwasannya DPRD dalam pembentukan peraturan daerah sudah sesuai asas perundang-undangan serta aturan yang berlaku meskipun usulan

raperdanya didominasi dari usulan eksekutif atau pemerintah daerah. Fungsi Legislasi di DPRD Kabupaten Kediri belum berjalan optimal hal ini dibuktikan dengan minimnya usul inisiatif raperda oleh DPRD yakni pada tahun 2017 hanya satu raperda usulan DPRD dan pada tahun 2018 DPRD tidak memberikan usulan Raperda.

2. Terkait fungsi legislasi DPRD dalam prespektif fiqih siyasah, meskipun DPRD mempunyai fungsi legislasi, namun kekuasaannya berbeda dengan dalam ketatanganan Islam. Jika kita melihat fungsi legislasi DPRD hanya sebatas terkait dengan kedaerahan, itu pun fungsi yang dimilikinya tidak secara utuh hanya dapat dan ikut dalam membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah. Hal ini tentu berbeda dengan kewenangan *Ahlu halli wal Aqdi* yang mempunyai kekuasaan yang sangat luas mencakup segala bidang permasalahan yang tidak terdapat pengaturannya dalam Al-Qur'an dan Sunnah

B. Saran

Berdasarkan hasil kajian yang dilakukan dan temuan dalam penelitian ini, maka dalam rangka optimalisasi peran DPRD Kabupaten Kediri dalam pembentukan Peraturan Daerah, dengan ini disarankan hal-hal sebagai berikut:

1. Seharusnya Partai atau Fraksi menempatkan kader-kader yang memiliki kompetensi, kapasitas dan kapabilitas untuk duduk dalam lembaga legislatif daerah.

2. Kinerja anggota DPRD Kabupaten Kediri untuk dapat ditingkatkan mengimbangi pengetahuan dan keterampilan formal maupun material pihak eksekutif, secara berkala dan intensif diberikan pembekalan materi yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi, tugas dan kewajiban DPRD serta pengetahuan tentang bidang tugas pemerintahan daerah.
3. Perekrutan calon Anggota DPRD Kabupaten Kediri yang dilakukan oleh Partai Politik harus didasarkan pada kualitas dan latar belakang pendidikan formal sehingga anggota DPRD Kabupaten Kediri tidak mengalami kesulitan dalam pelaksanaan fungsi legislatif
4. Meningkatkan komunikasi politik pada masyarakat, terutama dalam melihat permasalahan yang dibutuhkan oleh masyarakat untuk mendapatkan penyelesaian.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Abdullah,Rozali. *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung* Cet. Ke-1. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada,2005
- Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah Penyelenggaraan Negara dalam Syariat Islam*, Jakarta:Darul Falah,2006
- Amiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta:PT Raja Grafindo Persada, 2006
- Arikunto, Suharsimi, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta:Rineke Cipta,2002
- Djazuli,A, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, Jakarta:Kencana, 2007
- Dwiyanto,Agus, *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta:UGM Press,2006
- Farida, Maria, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta:Kanisius. 1998
- Frenki, *Sistem Politik Dan Ketatanegaraan Islam*, (Satuan Acara Perkuliahan, Syari'ah IAIN Raden Intan Lampung, 2016
- Iqbal,Muhammad. *Fiqh Siyasah (Kontekstual Doktrin Politik Islam)*, Jakarta:Media Pratama,2001
- Iqbal,Muhammad dan Husein Amin Nasution, *Pemikiran Politik Islam (Dari Masa Klasik Hingga Indonesia Modern)*, Jakarta:Prenada Kencana Media,2010
- Kartono, Kartim dan Marzuki, *Metodelogi Riset* .Yogyakarta:UII Press
- Kurniawan,Mahendra, dkk, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, Yogya karta: Kreasi Total Media, 2007

- Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta:PT Gramedia Pustaka Utama, 1997
- LKP2M, *Research book Foe LKP2M*, Malang:LKP2M UIN Malang, 2005
- Manan, Bagir. *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*. Bandung: LPPM Universitas Bandung,1995
- Marbun, B.N. *DPRD Pertumbuhan,Masalah dan Masa Depan*.Jakarta:PT Pustaka Utama,1992
- Marzuki, *Metodelogi Riset*, Yogyakarta:PT Hanindita Omffet, 1983
- Modeong, “*Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah*”, Jakarta:Tintaas,2000
- Narbuko, Cholid dan Abu Achmadi, *Metodelogi Penelitian*, Jakarta:PT Bumi Aksara,2003
- Prawirosentono, S. *Manajemen Sumber Daya Manusia, Kebijakan Kinerja Karyawan*, Yogyakarta: BPFE, 1992
- Ratminto dan Atik Septi, *Manajemen Pelayanan*, Yogyakarta:Pustaka Pelajar,2005
- Sjdazali,Munafir. *Islam dan Tata Negara (Ajaran Sejarah dan Pemikiran)*, Jakarta:UUI Press,1993
- Sinambela, dkk, *Reformasi Pelayanan Publik:Teori,Kebijakan,dan Implementasi*, Jakarta:Bumi Aksara,2006
- Sirajudin,dkk, *Fungsi dan Peran DPRD dalam Dinamila Pemerintahan di Daerah*, Malang:Setara Press, 2009
- Sirajuddin,dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Malang:Setara Press,2016
- Soekanto, Soerjono , *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta:Universitas Indonesia Press,2012

Sudjana, Nana dan Ahwal Kusumah, *Proposal Penelitian di Perguruan Tinggi*, Bandung: Sinar Baru Algasindo, 2000

Sayuti Pulungan, J., *Fiqh Siyasah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Jakarta, PT Raja Grafindo, 1997

Tjokrominoto, M. *Pembangunan: Dilema dan Tantangan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset

T Keban, Yeremis, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Asli*, Yogyakarta: Gava Media, 2004

Waluyo, Bambang. *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika, 2002

Yusnani, Hasyizoem, dkk, *Hukum Pemerintah Daerah*, Jakarta: Rajawali Pers, 2017

Zaidan, Abdul Karim, *Individu dan Negara dalam Pandangan Islam*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001

Jurnal

Akili, Rutam. "Implementasi Pembentukan Kebijakan Hukum Melalui Proses Legislasi dalam Rangka Pembangunan Hukum". *Jurnal Legalitas*. Vol 5 No 1, 2012

Asshiddiqie, Jimly dan Saifuddin, M. Ali, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*, Cet I, Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006

Ghani, Abdullah, Pengantar Memahami Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 1 No 2

Wahyu, Nugroho. *Menyusun Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila*, *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 10 No. 3

Zarkasi,A. “Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan”, *Inovatif*, Vol 2 No 4, 2010

Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Malang

Skripsi

Atamimi, A, Hamid S, ,*Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990*

Website

www.wikipedia.com diakses pada Rabu 9 Januari 2019 pukul 19.30 WIB

DPRD Kabupaten Kediri, <http://dprdkedirikab.go.id/> diakses 14 Mei 2019

LAMPIRAN-LAMPIRAN

A. Pedoman Wawancara

1. Apakah Bapak atau Ibu sudah mengetahui fungsi DPRD Kabupaten Kediri?
2. Bagaimana Proses pembentukan perda di Kabupaten Kediri?
3. Berapa perda yang berhasil dibentuk selama tahun 2014-2019?
4. Apa hambatan DPRD Kabupaten Kediri dalam melaksanakan peran sebagai DPRD?
5. Apa upaya DPRD dalam meningkatkan peran DPRD Kabupaten Kediri?

B. Dokumentasi

- a. Foto wawancara dengan Ibu Anik Puspitowati selaku Anggota DPRD Kabupaten Kediri



b. Foto bersama ibu Anik Puspitowati selaku DPRD Kabupaten Kediri



c. Foto bersama ibu Andriani S,S.H selaku Kasubag Pengujian Perundang-Undangan DPRD Kabupaten Kediri





KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG
FAKULTAS SYARIAH

Terakreditasi "A" SK BAN-PT Depdiknas Nomor : 157/BAN-PT/Ak-XV/S/VIII/2013 (Al Ahwal Al Syakhshiyah)
Terakreditasi "B" SK BAN-PT Nomor : 021/BAN-PT/Ak-XIV/S1/VIII/2011 (Hukum Bisnis Syariah)
Jl. Gajayana 50 Malang 65144 Telepon (0341) 559399, Faksimile (0341) 559399
Website: <http://syariah.uin-malang.ac.id/>

BUKTI KONSULTASI

Nama : Desy Zuroida Zulfa
NIM/Jurusan : 15230038/ Hukum Tata Negara
Dosen Pembimbing : Ahmad Wahidi, M.HI
Judul Skripsi : Optimalisasi Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kediri dalam Pembentukan Peraturan Daerah Perspektif Fiqh Siyasah

No	Hari/Tanggal	Materi Konsultasi	Paraf
1.	Rabu, 06 Februari 2019	Proposal Skripsi	
2.	Rabu, 19 Februari 2019	Perbaikan Judul, BAB I	
3.	Senin, 25 Februari 2019	BAB II	
4.	Rabu, 27 Maret 2019	Revisi BAB II	
5.	Rabu, 8 Mei 2019	BAB III	
6.	Kamis, 9 Mei 2019	Revisi BAB III	
7.	Selasa, 14 Mei 2019	BAB IV	
8.	Rabu, 22 Mei 2019	Revisi BAB IV, Abstrak	
9.	Jumat, 14 Juni 2019	Revisi Abstrak	
10.	Jum'at, 21 Juni 2019	ACC Skripsi	

Malang, 21 Juni 2019

Mengetahui

Ketua Jurusan Hukum Tata Negara



Dr. H. M. Anul Hakim, S.Ag., MH
NIP. 196509192000031001

DAFTAR RIWAYAT HIDUP



Desy Zuroida Zulfa panggilan Desy lahir di Kediri pada tanggal 3 Desember 1996 dari pasangan suami istri Bapak Sujarwo dan Ibu Markumah. Peneliti adalah anak pertama dari dua bersaudara. Peneliti sekarang bertempat tinggal di Dsn Mangir Ds Sukosari Rt/Rw 02/04 Kec.Kasembon Kab.Malang.

Pendidikan yang telah ditempuh oleh peneliti yaitu SDN Sukosari 02 lulus tahun 2009, SMPN 1 Kandangan lulus tahun 2012, SMAN 1 Kandangan lulus tahun 2015. Dan tahun 2015 mulai mengikuti Program S1 Hukum Tata Negara UIN Maulana Malik Ibrahim Malang sampai sekarang.