

**Al-Balad: Journal of Constitutional Law**

Volume 1 Nomor 1 2019

Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah)

UIN Maulana Malik Ibrahim Malang

Available at: <http://urj.uin-malang.ac.id/index.php/albalad>

## **Optimalisasi Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kediri dalam Pembentukan Peraturan Daerah Perspektif Fiqh Siyasah**

**Desy Zuroida Zulfa**

*Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang*

*[desyzuroida10@gmail.co](mailto:desyzuroida10@gmail.co)*

### **Abstract:**

Mandate of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, the regional government has the authority to regulate and manage its own government affairs according to the principle of autonomy. Regions have the right to form their own legal products (Perda). The DPRD together with the Regional Government must form a good local regulation and in accordance with the conditions of the local community. The performance of the Kediri DPRD is considered to be not optimal because in the formulation of regional regulations there are still many initiatives from the Regional Government, in 2018 out of all 11 Perda from the Regional Government. Research focus 1) Optimization of the Kediri Regency DPRD in the establishment of a Regional Regulation, 2) Regional People's Representatives Council according to Al-Mawardi. 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.

Amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi. Daerah berhak membentuk produk hukum sendiri (Perda). DPRD bersama Pemerintah Daerah harus membentuk perda yang baik dan sesuai dengan keadaan masyarakat daerahnya. Kinerja DPRD Kediri dianggap belum optimal karena dalam pembentukan peraturan daerah masih banyak inisiatif dari Pemerintah Daerah, tahun 2018 dari 11 Perda semua dari Pemerintah. Fokus penelitian 1) Optimalisasi DPRD Kabupaten Kediri dalam pembentukan Perda, 2) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

menurut Fiqh Siyasa. 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 maka dapat disimpulkan bahwa kinerja DPRD Kabupaten Kediri dalam proses pembuatan Rancangan 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 tanggungjawab. (2) meskipun DPRD mempunyai kekuasaan legislasi, namun kekuasaannya berbeda dengan Ahlu al-halliw al-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.

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

### **Pendahuluan**

Dalam konteks otonomi daerah, DPRD Kabupaten atau Kota memiliki peran yang strategis dalam peningkatan kesejahteraan rakyat daerah yang ada di Kabupaten dan Kotamadya, baik rakyat secara keseluruhan atau hanya sebagian.<sup>1</sup> 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, 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”.<sup>2</sup>

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

---

<sup>1</sup> Sirajudin,dkk, “*Fungsi dan Peran DPRD dalam Dinamila Pemerintahan di Daerah*”, (Malang:Setara Press, 2009), hlm 91

<sup>2</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah daerah

mengadakan perubahan. Persetujuan itu sendiri mengandung kewenangan menentukan (*decicive*).<sup>3</sup>

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

Rumusan masalah artikel ini adalah (1) bagaimana optimalisasi peran Dewan Perwakilan Rakyat Kediri dalam pembentukan peraturan daerah perspektif fiqh siyasah

<sup>3</sup> Modeong, “Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah”, (Jakarta:Tintaas,2000),hlm 56

(2) bagaimana pandangan fiqh siyasah mengenai peran DPRD dalam pembentukan peraturan Daerah.

### **Metodelogi Penelitian**

Artikel ini berasal dari penelitian yuridis empiris dengan menggunakan pendekatan yuridis sosiologis karena peneliti berusaha menggambarkan kondisi obyek peneliti di lapangan berdasarkan fakta. Kemudian sumber data primer berasal dari informan yang mengetahui tentang fungsi legislasi DPRD Kabupaten Kediri. Sedangkan sumber data sekundernya berasal dari buku, jurnal, dan literatur-literatur lainnya. Berbagai sumber hukum tersebut diperoleh dengan cara wawancara langsung dan dokumentasi di lapangan yakni di DPRD Kabupaten Kediri.

### **Hasil dan Pembahasan**

#### **Optimalisasi peran DPRD Kabupaten Kediri dalam Pembentukan Perda**

Pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Kediri tahun 2017-2018 belum berjalan optimal, dimana hal tersebut dibuktikan fakta sebagai temuan penulis di lapangan yaitu hak inisiatif pembuatan peraturan daerah di DPRD Kabupaten Kediri tidak terlaksana dengan optimal. Hal tersebut dapat dilihat dari peraturan daerah yang berhasil disahkan oleh DPRD sejak tahun 2017-2018, dimana dari 15 peraturan daerah yang tersebut, hanya satu peraturan daerah yang berasal dari inisiatif DPRD, semua peraturan daerah yang ada berasal dari usulan pemerintah daerah. Hal tersebut membuktikan bahwa kualitas sumber daya manusia atau kualitas anggota DPRD kurang memiliki kreativitas dalam penyusunan rancangan peraturan daerah, dan hal ini tentu menjadi kendala dalam optimalisasi pelaksanaan fungsi legislasi DPRD, karena salah satu hak DPRD dalam fungsi legislasi, yaitu hak inisiatif masih berjalan tidak sebagai mana mestinya.

Dalam artikel ini penulis, menganalisis optimisasi peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kediri dalam pembentukan perda dengan indikator kinerja organisasi yakni:

**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 DPRD, disebabkan oleh sumber daya manusia yang dimiliki anggota DPRD. 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.

**Kualitas Pelayanan Publik**, 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 diukur dari segi kemampuannya untuk mengerti rakyat, mengerti aspirasinya dan mengerti masalah dan kepentingan yang dihadapinya. 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.

Dari penjelasan diatas dapat ditarik kesimpulan berdasarkan hasil wawancara dan studi dokumen 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.

**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: a. Landasan penyusunan peraturan perundang - undangan.b. Asas-asas penyusunan peraturan perundang- undangan.

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.

**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.

Kinerja DPRD Kabupaten Kediri 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.

**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 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 11 Perda tersebut karena minim informasi dan kurang dikomunikasikan dengan masyarakat.

## **Peran DPRD dalam Pembentukan Perda menurut Fiqh Siyash**

DPRD dalam fiqh siyasah disebut dengan *Ahlul Halli Wal Aqdi*, mencermati tugas dan fungsi lembaga *Ahlu halli wal Aqdi* mempunyai kekuasaan yang sangat luas dalam membentuk undang-undang jika tidak adanya sebuah aturan hukum yang mengatur baik dalam Al-Qur'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 korelasi yang sama yakni sebagai lembaga yang mempunyai fungsi membentuk undang-undang. Namun demikian meskipun keduanya mempunyai 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, sebagai mana berikut :

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 pengetahuannya 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.

## **Kesimpulan**

Dari hasil pembahasan tentang optimalisasi peran DPRD Kabupaten Kediri dalam proses pembuatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kediri maka dapat disimpulkan bahwa kinerja DPRD Kabupaten Kediri dalam proses pembuatan Rancangan Peraturan Daerah belum berjalan dengan baik, karena dari lima aspek yang digunakan dilapangan 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.

Terkait fungsi legislasi DPRD dalam prespektif fiqh siyasah dusturiyah penulis menyimpulkan bahwa meskipun DPRD mempunyai kekuasaan legislasi, namun kekuasaannya berbeda dengan 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. 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

### **Daftar Pustaka**

Modeong, "*Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah*", Jakarta:Tintaas,2000

Sirajudin,dkk, "*Fungsi dan Peran DPRD dalam Dinamila Pemerintahan di Daerah*", Malang:Setara Press, 2009

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

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