

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM LEGISLASI DI  
INDONESIA MENURUT KONSEP SYURA**

**SKRIPSI**



**Diajukan Oleh:**

**ABIDAH FARHANI**

**NIM. 200105039**

**Mahasiswi Fakultas Syari'ah dan Hukum  
Prodi Hukum Tata Negara (Siyasah)**

**FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY BANDA ACEH  
2024 M/1446 H**

# **PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM LEGISLASI DI INDONESIA MENURUT KONSEP SYURA**

## **SKRIPSI**

Diajukan Kepada Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry  
Darussalam Banda Aceh Sebagai Salah Satu Beban Studi  
Program Sarjana (S-1) dalam Hukum Tata Negara (Siyasah)

Oleh

**ABIDAH FARHANI**

**NIM. 200105039**

**Mahasiswi Fakultas Syari'ah dan Hukum  
Prodi Hukum Tata Negara (Siyasah)**

Disetujui Untuk Diuji/Dimunaqasyahkan Oleh:

Rembimbing I,



**Dr. Jamhuri, MA**  
NIP. 196703091994021001

Pembimbing II,



**Boihaqi bin Adnan, Lc., MA**  
NIP. 198604152020121007

# PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM LEGISLASI DI INDONESIA MENURUT KONSEP SYURA

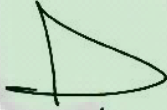
## SKRIPSI

Telah Diuji oleh Panitia Ujian Munaqasyah Skripsi  
Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry  
dan Dinyatakan Lulus Serta Diterima  
Sebagai Salah Satu Beban Studi  
Program Sarjana (S-1)  
Dalam Ilmu Hukum Tata Negara (Siyasah)

Pada Hari/Tanggal: Rabu, 31 Juli 2024 M  
25 Muharram 1446 H

Di Darussalam-Banda Aceh  
Panitia Ujian *Munaqasyah* Skripsi:

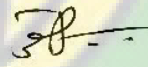
**Ketua**



**Dr. Jamhuri, MA**

NIP: 196703091994021001

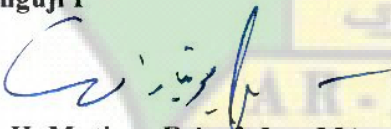
**Sekretaris**



**Boihaqi bin Adnan, Lc., MA**

NIP: 198604152020121007

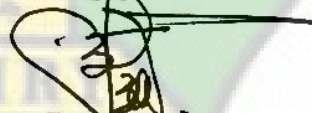
**Penguji I**



**Dr. H. Mutiara Fahmi, Lc., MA**

NIP: 197307092002121002

**Penguji II**



**Bustaman Usman, S.HI., MA**

NIP: 197805102023211011



Mengetahui,

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

**Dr. Kamaruzzaman, M.Shh**

NIP: 197809172009121006



**KEMENTERIAN AGAMA**  
**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY BANDA ACEH**  
**FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM**  
Jl. Sheikh Abdur Rauf Kopelma Darussalam Banda Aceh  
Telp. 0651-7557442 Email: fsh@ar-raniry.ac.id

---

### LEMBARAN PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Abidah Farhani  
NIM : 200105039  
Fakultas : Syariah dan Hukum  
Prodi : Hukum Tata Negara

Dengan ini menyatakan bahwa dalam penulisan skripsi ini, saya:

1. **Tidak menggunakan ide orang lain tanpa mampu mengembangkan dan mempertanggung jawabkannya.**
2. **Tidak melakukan plagiasi terhadap naskah karya orang lain.**
3. **Tidak menggunakan karya orang lain tanpa menyebutkan sumber asli atau tanpa izin milik karya.**
4. **Mampu bertanggung jawab atas karya ini.**

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

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya.

Banda Aceh, 8 Juli 2024  
Yang Menyatakan,



Abidah Farhani

## ABSTRAK

Nama/NIM : Abidah Farhani/200105039  
Fakultas/Prodi : Syari'ah dan Hukum/ Hukum Tata Negara  
Judul Skripsi : Partisipasi Masyarakat Dalam Legislasi Di Indonesia Menurut Konsep Syura  
Tanggal Munaqasyah : 31 Juli 2024  
Tebal Skripsi : 76 Halaman  
Pembimbing I : Dr. Jamhuri, MA  
Pembimbing II : Boihaqi bin Adnan, Lc., MA  
Kata Kunci : *Partisipasi Masyarakat, Legislasi Di Indonesia, Konsep Syura.*

Pelaksanaan legislasi di Indonesia melibatkan peran serta partisipasi masyarakat sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UUP3). Dalam perspektif Islam, peran serta masyarakat juga diakui dalam konsep *syura*. Untuk itu masalah yang dikaji ialah apa bentuk partisipasi masyarakat pada proses legislasi di Indonesia? bagaimanakah pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam UUP3 menurut konsep *syura*? dan bagaimana pandangan *syura* terhadap legislasi di Indonesia? Kajian penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif atau *statute approach*. Hasil penelitian ini bahwa bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam legislasi di Indonesia adalah upaya dalam melibatkan masyarakat secara langsung maupun melalui para wakil rakyat di parlemen. Partisipasi masyarakat dalam legislasi di Indonesia dilakukan dengan partisipasi melalui organisasi, lembaga atau instansi terkait melalui Rapat Dengan Pendapat Umum (RDPU). Partisipasi masyarakat dalam UUP3 dilaksanakan dengan proses melibatkan masyarakat dengan proses hak memberikan masukan secara lisan atau tertulis di tiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Hak memberikan masukan masyarakat atas nama individu atau kelompok dilakukan secara daring atau luring, dilaksanakan melalui proses kegiatan konsultasi publik, RDPU, kunjungan kerja, seminar, loka karya, diskusi, melalui kegiatan konsultasi publik yang lainnya. Ditinjau menurut konsep *syūrā*, pelaksanaan partisipasi masyarakat yang ditetapkan UUP3 sesuai dengan konsep *syūrā*, karena dalam *syūrā*, keterlibatan dan partisipasi masyarakat diakui dalam pengambilan keputusan melalui jalan musyawarah. Menurut pandangan *syūrā*, proses legislasi atau pembentukan hukum di dalam Islam dilakukan oleh para ahli hukum atau ulama keanggotaannya berada di lembaga *al-sulthah al-tasyri'iyah*. Proses pembentukan hukum atau legislasi menurut konsep *syūrā* dilakukan secara musyawarah terkait masalah-masalah yang belum dijelaskan secara pasti dalam Alquran dan hadis. Para anggota yang berada di lembaga *sulthah tasyri'iyah* diberikan kewenangan dalam melakukan ijtihad. Adapun legislasi di Indonesia juga dilakukan terhadap para ahli yang menjadi perwakilan dari masyarakat di lembaga legislatif. Dengan begitu legislasi di Indonesia relevan dan sesuai dengan pembentukan hukum dalam pandangan Islam.

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Syukur alhamdulillah penulis panjatkan ke hadirat Allah swt yang telah menganugerahkan rahmat dan hidayah-Nya, Selanjutnya shalawat beriring salam penulis sanjungkan ke pangkuan Nabi Muhammad saw, karena berkat perjuangan beliau, ajaran Islam sudah dapat tersebar keseluruh pelosok dunia untuk mengantarkan manusia dari alam kebodohan ke alam yang berilmu pengetahuan. sehingga penulis telah dapat menyelesaikan karya tulis dengan judul: ***“Partisipasi Masyarakat Dalam Legislasi Di Indonesia Menurut Konsep Syura”***.

Kemudian rasa hormat dan ucapan terimakasih yang tak terhingga juga penulis sampaikan kepada:

1. Prof. Dr. H. Mujiburrahman M.Ag UIN Ar-Raniry rektor
2. Prof. Dr. Kamaruzzaman, M.Sh Dekan Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry
3. Edi Yuhermansyah, S.HI., LL.M selaku Ketua Prodi Hukum Tata Negara
4. Husni A, Jalil, S.HI. M.A selaku Sekretaris Prodi Hukum Tata Negara
5. Dr. Jamhuri, MA selaku Pembimbing Pertama
6. Boihaqi bin Adnan, Lc., MA selaku Pembimbing Kedua
7. Seluruh Staf pengajar dan pegawai Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry
8. Kepala perpustakaan Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry dan seluruh karyawannya
9. Kepala perpustakaan induk UIN Ar-Raniry dan seluruh karyawannya.
10. Teruntuk umi dan abi penulis ucapkan rasa terima kasih yang tak terhingga yang telah memberikan bantuan dan dorongan baik secara moril maupun materiil yang telah membantu selama dalam masa perkuliahan yang juga telah memberikan do'a kepada penulis, yang selalu ada dan memberikan

motivasi kepada penulis agar dapat menyelesaikan studi ini, juga dalam berbagai hal demi berhasilnya studi penulis.

11. Teman-teman seperjuangan angkatan tahun 2020
12. Sahabat sampai jannah Mutia Safira, Intan Nurhaliza, Chairunniswati, dan Rita sugiarti syukran Khatsiran sudah menemani perjalanan pada masa Kuliah dari awal hingga pada tahap ini, susah senang kita bareng-bareng Terus.
13. Sahabat masa kecil dari SD sampai sekarang kita tetap menjalankan Komunikasi terima kasih Adilla Marpaung, Adinda Marpaung, Luthfhia Lubis, dan Ardiani Dzahabbiyah.

Akhirnya, penulis sangat menyadari bahwa penulisan skripsi ini masih sangat banyak kekurangannya. Penulis berharap penulisan skripsi ini bermanfaat terutama bagi penulis sendiri dan juga kepada para pembaca semua. Maka kepada Allah jualah kita berserah diri dan meminta pertolongan, seraya memohon taufiq dan hidayah-Nya untuk kita semua. *Āmīn Yā Rabbal 'Ālamīn.*

Banda Aceh, 8 Juli 2024

Penulis,

Abidah Farhani

## PEDOMAN TRANSLITERASI

(SKB Menag dan Mendikbud RI No. 158/1987 dan No. 0543b/U/1987)

Pedoman Transliterasi Arab-Latin yang digunakan dalam penulisan skripsi ini ialah pedoman transliterasi yang merupakan hasil Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, Nomor: 158 Tahun 1987 dan Nomor: 0543b/U/1987. Di bawah ini, daftar huruf-huruf Arab, serta transliterasinya dengan huruf Latin.

### 1. Konsonan

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Ba	B	Be
ت	Ta	T	Te
ث	Şa	Ş	Es (dengan titik di atas)
ج	Ja	J	Je
ح	Ĥa	Ĥ	Ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha	Kh	Ka dan Ha
د	Dal	D	De
ذ	Zal	Ẓ	Zet (dengan titik di atas)
ر	Ra	R	Er
ز	Za	Z	Zet
س	Sa	S	Es
ش	Sya	SY	Es dan Ye
ص	Şa	Ş	Es (dengan titik di bawah)
ض	Ḍat	Ḍ	De (dengan titik di bawah)
ط	Ṭa	Ṭ	Te (dengan titik di bawah)
ظ	Za	Ẓ	Zet (dengan titik di bawah)
ع	‘Ain	‘	Apostrof Terbalik
غ	Ga	G	Ge
ف	Fa	F	Ef
ق	Qa	Q	Qi
ك	Ka	K	Ka
ل	La	L	El



م	Ma	M	Em
ن	Na	N	En
و	Wa	W	We
هـ	Ha	H	Ha
ء	Hamzah	'	Apostrof
ي	Ya	Y	Ye

Sumber: SKB Menag dan Mendikbud RI No. 158/1987 dan No. 0543b/U/1987

Hamzah (ء) yang terletak pada awal kata mengikuti vokalnya tanpa diberi tanda apa pun. Jika hamzah (ء) terletak di tengah ataupun di akhir, maka ditulis dengan tanda (').

## 2. Vokal

Vokal bahasa Arab, seperti vokal bahasa Indonesia, yang terdiri atas vokal tunggal atau monoftong dan vokal rangkap atau diftong. Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda ataupun harakat, transliterasinya sebagai berikut:

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
أ	Fathah	A	A
إ	Kasrah	I	I
أ	Dammah	U	U

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

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
أِي	Fathah dan ya	Ai	A dan I
أُو	Fathah dan wau	Iu	A dan U

Contoh:

*Kaifa* : كَيْفَ

*Haula* : هَوْلٌ

### 3. Maddah

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

Harkat dan Huruf	Nama	Huruf dan Tanda	Nama
آى	Fathah dan alif atau ya	Ā	a dan garis di atas
ي	Kasrah dan ya	Ī	i dan garis di atas
و	Ḍammah dan wau	Ū	u dan garis di atas

Contoh:

*Māta* : مَاتَ

*Ramā* : رَمَى

*Qīla* : قِيلَ

*Yamūtu* : يَمُوتُ

### 4. Ta Marbūṭah

Transliterasi untuk *ta marbūṭah* ada dua bentuk, yaitu: *ta marbūṭah* yang hidup atau mendapat harkat *fathah*, *kasrah*, dan *ḍammah*, transliterasinya adalah [t]. Sedangkan *ta marbūṭah* yang mati ataupun mendapatkan penambahan harkat sukun, transliterasinya adalah [h]. Jika pada kata yang berakhir dengan huruf *ta marbūṭah*, diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang (*al-*), serta bacaan kedua kata itu terpisah, maka *ta marbūṭah* itu ditransliterasikan dengan ha (h).

Contoh:

*rauḍah al-atfāl* : رَوْضَةُ الْأَطْفَالِ

*al-madīnah al-fāḍilah* : الْمَدِينَةُ الْفَاضِلَةُ

*al-ḥikmah* : الْحِكْمَةُ

## 5. Syaddah (Tasydīd)

*Syaddah* atau disebut dengan kata *tasydīd* yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan satu tanda *tasydīd* (◌̣) dalam transliterasi ini dilambangkan dengan perulangan huruf (konsonan ganda) yang diberi tanda *syaddah*, misalnya di dalam contoh berikut:

<i>rabbānā</i>	:	رَبَّنَا
<i>najjainā</i>	:	نَجِينَا
<i>al-ḥaqq</i>	:	الْحَقُّ
<i>al-ḥajj</i>	:	الْحَجُّ
<i>nu'ima</i>	:	نُعِيم
<i>'aduwwun</i>	:	عَدُوٌّ

Jika huruf *ع* memiliki *tasydīd* di akhir suatu kata, dan kemudian didahului oleh huruf berharakat kasrah (◌ِ), maka ia ditransliterasi seperti huruf *maddah* (◌̣).

Contoh:

<i>'Alī</i> (bukan <i>'Aliyy</i> atau <i>'Aly</i> )	:	عَلِيٍّ
<i>'Arabī</i> (bukan <i>'Arabiyy</i> atau <i>'Araby</i> )	:	عَرَبِيٍّ

## 6. Kata Sandang

Kata sandang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf *ال* (*alif lam ma'arifah*). Pada pedoman transliterasi ini, kata sandang ditransliterasi seperti biasa yaitu (*al-*), baik ketika ia diikuti oleh huruf *syamsiah* maupun huruf *qamariah*. Kata sandang tersebut tidaklah mengikuti bunyi huruf langsung yang mengikutinya. Kata sandang itu ditulis terpisah dari kata yang mengikutinya dan dihubungkan dengan garis mendatar (◌-). Contohnya:

<i>al-syamsu</i> (bukan <i>asy-syamsu</i> )	:	الشَّمْسُ
<i>al-zalzalah</i> (bukan <i>az-zalzalah</i> )	:	الزَّلْزَلَةُ
<i>al-falsafah</i>	:	الْفَلْسَفَةُ
<i>al-bilādu</i>	:	الْبِلَادُ

## 7. Hamzah

Aturan transliterasi huruf hamzah menjadi apostrof (') hanya berlaku bagi hamzah yang terletak di tengah dan akhir kata. Namun, bila hamzah terletak di awal kata, ia tidak dilambangkan, karena di dalam tulisan Arab ia berupa *alif*. Contohnya:

<i>ta'murūna</i>	:	تَأْمُرُونَ
<i>al-nau'</i>	:	النَّوْءُ
<i>syai'un</i>	:	شَيْءٌ
<i>umirtu</i>	:	أُمِرْتُ

## 8. Penulisan Kata Arab yang Lazim digunakan dalam Bahasa Indonesia

Kata, istilah, atau kalimat Arab yang ditransliterasikan adalah kata, istilah, atau kalimat yang belum dibakukan dalam bahasa Indonesia. Kata, istilah atau kalimat yang telah lazim dan menjadi bagian dari perbendaharaan dalam bahasa Indonesia, atau sudah sering ditulis di dalam tulisan bahasa Indonesia, tidak lagi ditulis menurut cara transliterasi di atas. Misalnya kata Alquran dari *al-Qur'ān*, sunnah, hadis, khusus dan juga umum. Namun, bila kata-kata tersebut menjadi bagian dari satu rangkaian teks Arab, maka mereka harus ditransliterasi secara utuh. Contoh:

*Fī zilāl al-Qur'ān*

في ظلال القرآن

*Al-Sunnah qabl al-tadwīn*

السنة قبل التدوين

*Al-'ibārāt fī 'umūm al-lafz lā bi khusūṣ al-sabab*

: العبارات في عموم اللفظ لا بخصوص السبب

## 9. Lafz al-Jalālah (الله)

Kata “Allah” yang didahului partikel seperti huruf *jarr* dan huruf lainnya atau berkedudukan sebagai *muḍāf ilaih* (frasa nominal), ditransliterasikan tanpa huruf hamzah. Contoh:

*dīnullāh* : دِينُ اللَّهِ

:

Adapun *ta marbūṭah* di akhir kata yang disandarkan pada *lafẓ al-jalālah*, ditransliterasi dengan huruf [t]. Contoh:

*hum fī raḥmatillāh* : هُمْ فِي رَحْمَةِ اللَّهِ

## 10. Huruf Kapital

Walau sistem tulisan Arab tidak mengenal huruf kapital (*All Caps*), dalam transliterasinya huruf-huruf tersebut dikenai ketentuan tentang penggunaan huruf kapital berdasarkan pedoman ejaan Bahasa Indonesia yang berlaku atau Ejaah Yang Disempurnakan (EYD). Huruf kapital, misalnya, digunakan untuk menuliskan huruf awal nama diri (orang, tempat, bulan) dan huruf pertama pada permulaan kalimat. Bila nama diri didahului oleh kata sandang (*al-*), maka yang ditulis dengan huruf kapital tetap huruf awal nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sandangnya. Jika terletak pada awal kalimat, maka huruf A dari kata sandang tersebut menggunakan huruf kapital (*Al-*). Ketentuan yang sama juga berlaku untuk huruf awal dari judul referensi yang didahului oleh kata sandang (*al-*), baik ketika ia ditulis dalam teks maupun dalam catatan rujukan (CK, DP, CDK, dan DR). Contoh:

*Wa mā Muḥammadun illā rasūl*

*Inna awwala baitin wuḍi‘a linnāsi lallaẓī bi Bakkata mubārakan*

*Syahru Ramaḍān al-laẓī unẓila fīh al-Qur‘ān*

Naṣīr al-Dīn al-Ṭūs

Abū Naṣr al-Farābī

Al-Gazālī

Al-Munqīẓ min al-Ḍalāl

## DAFTAR LAMPIRAN

1. Surat keputusan penunjukkan pembimbing
2. Surat Penelitian
3. Daftar Riwayat Penulis



## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>LEMBARAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>PENGESAHAN PEMBIMBING .....</b>	<b>ii</b>
<b>PENGESAHAN SIDANG.....</b>	<b>iii</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN KARYA TULIS .....</b>	<b>iv</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>v</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>vi</b>
<b>PEDOMAN TRANSLITERASI.....</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN .....</b>	<b>xv</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xvi</b>
<b>BAB SATU   PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Kajian Pustaka .....	8
E. Penjelasan Istilah .....	13
F. Metode Penelitian.....	15
G. Sistematika Pembahasan.....	18
<b>BAB DUA   LANDASAN   KONSEPTUAL   TENTANG PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM LEGISLASI DAN SYŪRĀ .....</b>	<b>19</b>
A. Konsep Partisipasi Masyarakat dalam Legislasi .....	19
1. Pengertian Partisipasi Masyarakat dan Legislasi.....	19
2. Dasar Hukum Partisipasi Masyarakat dalam Legislasi di Indonesia .....	25
3. Partisipasi Masyarakat dalam Proses Legislasi Menurut Hukum Positif .....	27
4. Fungsi Partisipasi Masyarakat dalam Legislasi.....	33
B. Konsep <i>Syūrā</i> .....	34
1. Pengertian <i>Syūrā</i> .....	34
2. Dalil <i>Syūrā</i> dan Hukumnya .....	36
3. Fungsi dan Kriteria Ahli <i>Syūrā</i> .....	42
4. Bentuk dan Batasan <i>Syūrā</i> .....	48
C. Persamaan dan Perbedaan Partisipasi Masyarakat dan <i>Syūrā</i> .....	51
<b>BAB TIGA   ANALISIS PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM LEGISLASI PERSPEKTIF SYŪRĀ .....</b>	<b>54</b>
A. Bentuk Partisipasi Masyarakat pada Proses Legislasi di Indonesia.....	54
B. Pelaksanaan Partisipasi Masyarakat dalam Legislasi di Indonesia Menurut Konsep <i>Syūrā</i> .....	61

<b>BAB EMPAT PENUTUP .....</b>	<b>66</b>
A. Kesimpulan.....	66
B. Saran .....	67
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>68</b>
<b>LAMPIRAN.....</b>	<b>73</b>
<b>DAFTAR RIWAYAT HIDUP.....</b>	<b>76</b>





# BAB SATU

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan salah satu negara yang menerapkan sistem hukum dalam segala aspek kehidupan. Sistem hukum yang dianut berasal dari Pancasila. Saat ini, ideologi bangsa negara Indonesia memiliki tujuan untuk menggerakkan rakyat ke posisi yang lebih menguntungkan, ini sesuai dengan bunyi Pancasila ke-4: “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dan permusyawaratan perwakilan”. Namun, langkah awal dalam menciptakan (membuat) suatu undang-undang harus memperhatikan setiap individu atau masyarakat yang mempunyai prinsip tertentu dalam mengembangkannya. Peraturan perundang-undangan yang paling baik ialah memiliki bagan atau landasan yang disebut sebagai *grundnorm*. *grundnorm* menjadi landasan pelaksanaan peraturan perundang-undangan dalam masyarakat Indonesia. *Grundnorm* adalah norma dasar atau alat untuk membantu masyarakat agar dapat bekerja dengan hukum yang merujuk pada nilai keadilan. Pancasila ditetapkan sebagai otoritas hukum tertinggi di Indonesia. Oleh karena itu jika Undang-Undang Dasar 1945 yang diberlakukan berbeda dengan Pancasila maka undang-undang tersebut kemungkinan besar tidak memiliki landasan yang jelas dan secara hukum dapat dibatalkan. Dengan demikian peraturan perundang-undangan dianggap belum memenuhi prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada.<sup>1</sup>

Teori legislasi ini merupakan kajian analisis terhadap proses pembentukan peraturan perundang-undangan, seperti tahap perencanaan, tahapan penyusunan, pembahasan, pengesahan atau pengambilan keputusan, dan tahap sosialisasi, yang dilakukan melalui kaca mata teori peraturan perundang-undangan. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo

---

<sup>1</sup>Belinda Putri Herawati, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang baik bagi Indonesia*, Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional, Vol. 1 No. 2, 2022, hlm. 356.

Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 *jo* Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Beberapa ahli, diantaranya adalah Seidman, Hans Kelsen, Hans Nawiasky, Julius Stahl, dan Montesquieu, mereka berkontribusi di dalam pengembangan gagasan ini. Teori ini digunakan untuk meneliti dan mengevaluasi apakah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan itu sudah mengikuti teori hukum atau tidak, selain itu apakah undang-undang yang dibentuk itu mengikuti hierarki hukum peraturan atau tidak.

Satu gagasan pokok dalam kerangka yang digunakan untuk menganalisis proses pembentukan materi peraturan perundang-undangan ialah teori perundang-undangan atau disebut dengan legislasi. Sebab dengan adanya asas ataupun teori ini, dapat digunakan untuk menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan akan dikembangkan sejalan dengan filsafat hukum ataukah tidak. Legislasi adalah proses merumuskan ataupun perumusan undang-undang.<sup>2</sup> Teori legislatif terfokus kepada langkah-langkah di dalam pembuatan undang-undang dan peraturan, serta proses pembuatannya. Pembuatan peraturan perundang-undangan yang meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan penetapan.<sup>3</sup>

Berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, khususnya dalam Pasal 96 ayat 2 membicarakan perihal bentuk-bentuk dari partisipasi masyarakat. Adapun bentuk dari partisipasi masyarakat dapat dilaksanakan misalnya rapat dengar pendapat umum (RDPU), kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, wawancara, lokakarya, dan diskusi.<sup>4</sup> Atas dasar itulah, ketentuan hukum mewajibkan

---

<sup>2</sup>Zhaudiva Azzahra Putri, "Teori Legislasi Dalam Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja", *Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional*, Vol. 1 No. 1, 2022, hlm. 356.

<sup>3</sup>Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>4</sup>Pasal 96 Angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

penegakan supremasi hukum dengan mengesahkan peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah, DPR, dan DPD. UUD 1945 dan ajaran Pancasila menjadi landasan sistem hukum Indonesia yang tersusun dari sejumlah hukum tertulis yang saling berhubungan, saling mempengaruhi, terpadu, dan tidak terpisahkan.<sup>5</sup>

Perumusan naskah akademik hingga draf perihal pembentukan peraturan perundang-undangan seharusnya tidak terlepas dari peran partisipasi masyarakat. Pembahasan perihal pembentukan perundang-undangan di parlemen, salah satu dari banyak tahapan yang wajib dilalui yakni meminta masukan dari masyarakat. Kebijakan yang diambil pemerintah wajib mendapatkan masukan dari masyarakat terlebih dahulu sebelum diputuskan. Naskah akademik adalah naskah dari hasil penelitian, pengkajian tentang hukum terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah dalam suatu rancangan undang-undang tingkat pusat dan rancangan peraturan daerah sebagai solusi terhadap permasalahan dalam kebutuhan hukum masyarakat.<sup>6</sup>

Partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan yang berupa masukan untuk menjadi bahan pertimbangan DPR dalam aturan kebijakan publik, seperti pembuatan undang-undang, merupakan tanda bahwa suatu bangsa berhasil memadukan demokrasi dan supremasi hukum, diakui bahwa penerapan nilai-nilai demokrasi dan supremasi hukum di dalam pembangunan penerapan asas legalitas, kejelasan, perlindungan hak asasi manusia di dalam hukum paling baik tergambar dalam hukum Indonesia. Sementara itu, keterlibatan atau partisipasi masyarakat di dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan dapat digunakan untuk menggambarkan premis pembuatan undang-undang yang demokratis. Apalagi di Indonesia sekarang ini,

---

<sup>5</sup>Belinda Putri Herawati, "Pembentukan Peraturan Perundang-Undanguan yang baik bagi Indonesia", *Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional*, Vol. 1 No. 2, 2022, hlm. 356.

<sup>6</sup>Pasal 1 Angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undanguan.

menunjukkan pembuatan peraturan perundang-undangan mengakibatkan pengabaian terhadap nilai-nilai demokrasi dan hukum. Ini tentu berdampak pada demonstrasi serta penolakan terhadap undang-undang yang baru disahkan dan pembahasan usulan undang-undang pada badan legislatif.<sup>7</sup> Tentunya harus ada komponen yang aktif dan berpartisipasi di dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Agar harapan dan keterlibatan masyarakat tercakup dalam pengaturan suatu persoalan maka prosesnya merupakan satu sistem pembentukan undang-undang yang harus dilakukan secara transparan.

Substansi hukum yang dibentuk juga idealnya memuat materi hukum yang berkeadilan, mempertimbangkan pelayanan kepada kepentingan masyarakat yang lebih luas, memiliki karakteristik demokratis, partisipatif, aspiratif, responsif, dan populis. Akibatnya, di dalam demokrasi, transparansi dan keterlibatan demokrasi dalam penyusunan undang-undang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari satu kesatuan.<sup>8</sup>

Dilihat di dalam perspektif politik Islam atau *siyāsah*, khususnya *siyāsah dusturiyah* mencakup masalah yang berkaitan dengan negara hukum. Bagian ini mencakup berbagai topik termasuk konsepsi ketatanegaraan, legislasi (bagaimana undang-undang dibuat), institusi demokrasi, dan *syūrā*, yang merupakan landasan hukum yang signifikan.<sup>9</sup> Majelis *syūrā* atau *sulṭah al-tasyrī'iyah*, yang merujuk pada kewenangan pemerintahan Islam untuk merumuskan dan juga melaksanakan undang-undang, adalah kata lain pelaksanaannya dilakukan oleh *ahl al-ḥalli wa al-'aqdi* di dalam kajian fikih

---

<sup>7</sup>Fauzi Iswari, "Aplikasi Konsep Negara Hukum dan Demokrasi dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia", *Jurnal Cendekia Hukum*, Vol. 6 No.1, 1 Setember 2020, hlm. 129.

<sup>8</sup>Belinda Putri Herawati, "Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik bagi Indonesia", *Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional*, Vol. 1 No. 2, 2022, hlm. 356.

<sup>9</sup>Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Cet. 2 (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2014), hlm. 178

*siyāsah*.<sup>10</sup> Menurut teologi Islam, diperlukan untuk memilih kepala negara, badan legislatif untuk mengesahkan undang-undang yang didukung secara efektif oleh eksekutif dan ditegakkan pengadilan.<sup>11</sup>

Perspektif hukum Islam tentang pembentukan hukum pada dasarnya ialah wilayah kekuasaan Allah Swt dan Rasulullah Saw. Karena firman Allah Swt yang ada dalam Alquran dan perkataan dan perbuatan Rasulullah Saw dalam hadis telah merumuskan hukum-hukum yang menjadi panduan bagi umat Islam. Maknanya bahwa otoritas tertinggi dalam memutuskan hukum adalah Allah Swt, dan Rasul-Nya. Hal ini sejalan dengan ketentuan Alquran surat al-An'am [6] ayat 57, yaitu sebagai berikut:

قُلْ إِنِّي عَلَىٰ بَيِّنَةٍ مِّن رَّبِّي وَكَذَّبْتُمْ بِهِ مَا عِنْدِي مَا تَسْتَعْجِلُونَ بِهِ إِنَّ الْحُكْمَ إِلَّا لِلَّهِ يَفْصَلُ  
الْحَقَّ وَهُوَ خَيْرُ الْفَصِّلِينَ.

Katakanlah (Nabi Muhammad), “Aku (berada) di atas keterangan yang nyata (kebenarannya, yaitu Al-Qur’an) dari Tuhanku, sedangkan kamu mendustakannya. Bukanlah kewenanganku (untuk menurunkan azab) yang kamu tuntutan untuk disegerakan kedatangannya. Menetapkan hukum itu hanyalah hak Allah. Dia menerangkan kebenaran dan Dia pemberi keputusan yang terbaik (QS. Al-An’am [6]: 57).

Ayat di atas memuat informasi hukum bahwa penetapan hukum hanyalah hak Allah Swt. Dalam perspektif tafsir, ayat ini dipahami dalam dua konteks yaitu pertama ketentuan hukum pada konteks pemberian balasan/penghargaan (*ṣawāb*) dan hukuman (*‘iqāb*), kedua ketentuan hukum pada konteks membedakan yang benar dan yang batil.<sup>12</sup> Dalam konteks ini, al-Maududi mengemukakan kekuasaan hanyalah milik Allah Swt, tidak ada hakim kecuali Allah Swt, tidak ada hukum kecuali hukum-Nya, dan tidak ada qanun

<sup>10</sup>Kun Budiarto, “Kelembagaan Politik Islam: Konsep Konstitusi, Legislasi, Demokrasi, Ummah dan Syura”, *Jurnal Studi dan Politik*, Vol. 1 No. 2, Desember 2017, hlm. 159

<sup>11</sup>Abu A’la Al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi: sistem politik Islam* (Bandung: Mizan, 1990), hlm. 245.

<sup>12</sup>Abi Al-Hasan Al-Mawardi, *Al-Nukat wa Al-‘Uyun Tafsir Al-Mawardi*, Juz 2, (Beirut: Dar Al-Kutb Al-‘Ilmiyyah, 2012), hlm. 121.

kecuali qanun-Nya.<sup>13</sup> Meskipun begitu, dalam batasan-batasan tertentu, seorang penguasa, atau hakim juga punya otoritas dalam menetapkan dan membentuk hukum sebatas hal-hal yang belum dijelaskan dalam Alquran dan hadis, atau masalah yang masih samar, dan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum Islam. Inilah yang menjadi batasan wewenang bagi otoritas yang diberikan hak untuk membuat hukum, terutama kekuasaan legislatif atau *sulṭah tasyrī'iyah*.

Dalam konteks ini, istilah kekuasaan legislatif atau *sulṭah al-tasyrī'iyah*, mengacu pada kemampuan pemerintahan Islam untuk membuat undang-undang yang akan dilakukan oleh *ahl ḥalli wa 'aqdi*. Sedangkan warga negara/masyarakat melakukan proses mufakat/dengar pendapat umum (*syūrā*) sesuai dengan aturan yang ditetapkan dalam syariat Islam, sebagaimana diwahyukan oleh Allah SWT. Al-Mawardi adalah ulama pertama kali memperkenalkan konsep imamah (*syūrā*) sebagai bentuk pengganti kekhalifahan, di mana *syūrā (ahl al-ḥalli wa al-'aqdi)* mempunyai kedudukan penting dalam pemerintahan bangsa.<sup>14</sup>

Pembentukan hukum Islam terdiri dari tiga komponen utama, pemerintah yang memiliki wewenang untuk memutuskan hukum mana yang akan diterapkan dalam masyarakat Islam. Komponen kedua adalah masyarakat Islam, yang akan melaksanakan hukum tersebut, dan komponen ketiga ialah isi dari peraturan atau aturan. aturan atau hukum harus dilaksanakan dan substansinya harus berpegang pada prinsip-prinsip dasar hukum Islam.<sup>15</sup> Dalam makna lain, bahwa pemerintah atau pihak-pihak tertentu yang sudah diberi kewenangan menjalankan kewajiban *siyāsah syar'iyah* dalam posisinya sebagai pemegang

---

<sup>13</sup> Abu Al-A'la Al-Maududi, *Nizam al-Hayah fi al-Islam*, (Beirut: Mu'assasah Al-Risalah, 1983), hlm. 22-23.

<sup>14</sup> Imam al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulṭhaniyah* (Jakarta: Qisti Press 2017), hlm. 14.

<sup>15</sup> Kun Budiarto, "Kelembagaan Politik Islam: Konsep Konstitusi, Legislasi, Demokrasi, Ummah dan Syura", *Jurnal Studi dan Politik*, Vol. 1 No. 2, Desember 2017, hlm. 159.

otoritas *sulṭah tasyrī'iyah* untuk menciptakan hukum yang akan ditegakkan dalam masyarakat Islam untuk kemaslahatan umat Islam, mewujudkan keadilan sosial, serta tidak memberatkan. Hal ini sejalan dengan semangat ajaran Islam.

Pembagian kekuasaan di dalam pemerintahan Islam mendahului formulasi pemikir Barat tentang *trias politica*, yang pertama kali diusulkan oleh John Locke dan kemudian dikembangkan oleh seorang filsuf bernama Montesquieu dengan nama teori *trias politica* dengan beberapa kekhususan dan juga perbedaan, antara kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Tiga kekuasaan tersebut, yang telah ada di Madinah sejak masa Nabi Muhammad Saw, adalah *tasyrī'iyah* (legislatif), *tanfīziyyah* (eksekutif), dan kekuasaan *qadā'iyah* (yudikatif). Nabi menugaskan mereka tugas-tugas ini sebagai kepala negara. Kalaupun semuanya pada akhirnya bermuara pada Nabi Muhammad Saw, dalam evolusi selanjutnya ini, pelaksanaan pekerjaan tersebut juga berevolusi dan berubah sesuai dengan varian waktu dan tempat, para sahabat yang mampu menguasai wilayahnya.<sup>16</sup>

Dalam hukum Indonesia, konsep *syūrā* diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang dalam terminologi Islam dikenal dengan *ahlul ḥalli wal 'aqdi*. Badan permusyawaratan ini pertama kali dipergunakan pada saat kepala negara diangkat setelah Rasulullah Saw wafat. Hal tersebut tentunya, tidak dilepaskan dari sumber penetapan hukum yang dikutip dalam firman Allah SWT QS:42:38, 3:159, dan 2:233.<sup>17</sup>

Penulis tertarik untuk mempelajari lebih mendalam bagaimana partisipasi masyarakat dalam legislasi Indonesia berdasarkan konsep *syūrā* dan dalam batas tertentu mempresentasikan temuan mereka di dalam artikel penelitian akademik. Judul penelitian ini adalah “*Partisipasi Masyarakat dalam Legislasi di Indonesia Menurut Konsep Syūrā*”.

---

<sup>16</sup>Abu A'la Al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi: sistem politik Islam* (Bandung: Mizan, 1990), hlm. 245.

<sup>17</sup>Afifuddin Muhajir, *Fiqh Tata Negara Upaya Mendialogkan Sistem Ketatanegaraan Islam* (Yogyakarta: Perpustakaan Nasional 2020), hlm. 23.

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan kajian singkat yang telah dipaparkan di atas, baru munculnya rumusan masalah yang diangkat di dalam penulisan penelitian skripsi ini, yaitu sebagai berikut:

1. Apa bentuk partisipasi masyarakat pada proses legislasi di Indonesia?
2. Bagaimana pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam legislasi Indonesia menurut konsep *syūrā*?

## C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan masalah yang diidentifikasi tersebut di atas maka penelitian ini bertujuan:

1. Untuk memahami dan mengetahui bentuk partisipasi masyarakat pada proses legislasi di Indonesia.
2. Untuk menganalisis pelaksanaan partisipasi masyarakat di dalam legislasi Indonesia menurut konsep *syūrā*.

## D. Kajian Pustaka

Menurut uraian tentang hasil pencarian, pengumpulan, dan pengamatan penulis, saya tidak pernah menemukan keterkaitan penelitian yang sebanding dari Skripsi, tesis, atau disertasi, tetapi telah ditemukan beberapa aspek karya tulis ilmiah skripsi seputar konsep legislasi ditinjau dari perspektif demokrasi dan *syūrā* diantara lain yakni:

1. Buku, "*Fiqh Siyasa Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syari'ah*", H.A. Djazuli, Jakarta: Kencana, 2003. Buku ini menguraikan empat pokok bahasan yang menjadi inti perdebatan siyasah dusturiyah, yang salah satunya membahas tentang fiqh siyasah dusturiyah, yaitu bidang siyasah tasyri'iyah yang didalamnya memuat masalah *ahlu halli wal aqdi*, atau gambaran kesulitan umat. Konstitusi, peraturan perundang-undangan, peraturan pelaksanaan, peraturan daerah,



serta faktor-faktor lain yang mempengaruhi hubungan antara umat Islam dan non-Muslim dalam suatu negara.<sup>18</sup>

2. Buku, “*Fiqh Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*”, Muhammad Iqbal, Jakarta: Kencana, 2014. Dalam buku ini, pengertian peraturan perundang-undangan dijelaskan melalui *siyāsah* fiqh. Kewenangan dan tanggung jawab kekuasaan legislatif dalam mengangkat dan mengatur urusan ketatanegaraan, seperti kekuasaan eksekutif (*al-sulṭah al-tanfīziyyah*) dan kekuasaan yudikatif (*al-sulṭah al-qaḍā’iyyah*), tertuang dalam deklarasi tersebut. Kekuasaan legislatif dikenal juga dengan sebutan *al-sulṭah al-tasyrī’iyyah*. Al-An’am 6:57 (*in hukm illa lillah*) Alquran tidak diragukan lagi berdasarkan firman Allah SWT.<sup>19</sup>
3. Buku, “*Al-Ahkam Al-Sulthaniyah Sistem Pemerintahan Khalifah Islam*, Imam Al-Mawardi, Jakarta: Qisthi Press, 2017. Buku ini menguraikan konsep imamah (*syūrā*) sebagai bentuk pengganti kekhalifahan, di mana *syūrā* (*ahlu al-halli wa al aqdi*) mempunyai kedudukan penting dalam pemerintahan bangsa.<sup>20</sup>
4. Buku, *Fiqh Tata Negara Upaya Mendialogkan Sistem Ketatanegaraan Islam*, Afifuddin Muhajir, Yogyakarta: Perpustakaan Nasional, 2020. Buku ini menguraikan tentang konsep *syūrā* diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang dalam terminologi Islam dikenal dengan *ahl ḥalli wal aqdi*. Badan permusyawaratan ini pertama kali digunakan pada saat kepala negara diangkat setelah Rasulullah SAW wafat. Tentunya, tidak terlepas dari sumber penetapan hukum yang dikutip dalam firman Allah SWT Al-Quran Surah As-*syūrā*:38; Ali-Imran:159; dan al-baqarah:233.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup>H.A.Djazuli, *Fiqh Siyāsah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2003), hlm. 48.

<sup>19</sup>Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), hlm. 187.

<sup>20</sup>Imam al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthaniyah* (Jakarta: Qisti Press 2017), hlm. 14.

<sup>21</sup>Afifuddin Muhajir, *Fiqh Tata Negara Upaya Mendialogkan Sistem Ketatanegaraan Islam* (Yogyakarta: Perpustakaan Nasional 2020), hlm. 23.

5. Skripsi, *“Masa Jabatan Legislatif yang tidak dibatasi dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3) dan Fiqh Siyāsah”*. Usman Fauzi, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Ar-Raniry Banda Aceh. Penekanannya lebih pada masa jabatan publik yang dipilih langsung oleh pemilih dalam pemilu dan masa jabatannya tidak terbatas pada anggota DPR/DPD, seperti yang terlihat dari uraian skripsi di atas. Sebaiknya masa jabatan DPR/DPRD dibatasi, seperti halnya masa jabatan kepala negara yang dibatasi dua periode, agar lebih sesuai dengan ritme demokrasi.<sup>22</sup>
6. Skripsi, *Pembentukan Qanun Kota Banda Aceh Periode 2014-2019 (Menelaah Fungsi Legislasi dan Taqnin)*. Hayatun Nufus, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Ar-Raniry Banda Aceh. Pemegang kekuasaan legislatif DPR Kota Banda Aceh mempunyai tiga (tiga) fungsi yaitu legislasi, penganggaran, dan pengawasan, menurut skripsi ini. Di Kota Banda Aceh, fungsi legislatif bertugas menciptakan peraturan perundang-undangan. Melalui program legislasi, setiap perkembangan peraturan perundang-undangan diatur secara terencana, terkoordinasi, dan metodis. Prolegnas, prolegda, prolega, dan prolek digunakan untuk membuat peraturan perundang-undangan dengan tujuan membentuk qanun di seluruh kabupaten dan kota di Aceh.<sup>23</sup>
7. Skripsi, *Analisis Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Akibat pilkada Serentak Tahun 2024 Ditinjau Menurut Prinsip Demokrasi dan Fiqh Siyasah*. Aisyah Amini, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Ar-Raniry Banda Aceh. Islam dengan tegas menentang tirani dan kediktatoran, namun Islam juga menolak demokrasi Barat

---

<sup>22</sup>Usman Fauzi, “Masa Jabatan Legislatif yang tidak Dibatasi dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3) dan Fiqh Siyasah”, (Skripsi Publikasi), Banda Aceh, 2020, hlm. 3.

<sup>23</sup>Hayatun Nufus, “Pembentukan Qanun Kota Banda Aceh Priode 2014-2019 (Menelaah Fungsi Legislasi dan Taqnin)”, (Skripsi Publikasi), Banda Aceh, 2021, hlm. 1.

karena tidak memiliki nilai moral dan spiritual. Hal ini menunjukkan dengan jelas bahwa demokrasi tidak bisa disamakan dengan *syūrā*. Demokrasi tidak mempertimbangkan moralitas atau keyakinan agama, itu hanya bergantung pada kognisi dan penalaran manusia. Budaya masyarakat yang bersangkutan juga memainkan peran penting dalam praktik ini. Namun, jika orientasi dan sistem nilai memasukkan prinsip-prinsip moral dan keyakinan agama, demokrasi bisa menjadi salah satu elemen sistem politik umat Islam.<sup>24</sup>

8. Skripsi, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Secara Cepat Perspektif Siyasah Dusturiyah*, Kiki Ramadani, Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri (UIN) Fatmawati Sukarno Bengkulu. *Al-Sulthah Al-Tasyri'iyah* mempunyai kewenangan legislatif untuk menetapkan peraturan perundang-undangan yang akan dilaksanakan dalam masyarakat Islam untuk kemaslahatan umat Islam sejalan dengan prinsip-prinsip Islam. Tugas ini diemban oleh Ahlu Halli Wal Aqdi. Oleh karena itu, hukum Islam terdiri dari unsur-unsur sebagai berikut: pemerintah yang berwenang menentukan hukum mana yang akan diterapkan dalam suatu masyarakat Islam, masyarakat Islam yang akan melaksanakan undang-undang tersebut, dan nilai-nilai syariah yang harus tercermin dalam muatannya. hukum.<sup>25</sup>
9. Jurnal Pemerintahan dan politik Islam, “*Syūrā* dan Demokrasi Barat: Kritik dan solusi Menuju Demokrasi Islam”. Toha Andiko, Program Studi Hukum Islam Pascasarjana IAIN Bengkulu. Islam dan demokrasi, atau lebih khusus lagi, kemungkinan Islam sebagai agama, budaya, dan peradaban yang demokratis, selalu menjadi topik perdebatan. Teori dan

---

<sup>24</sup>Aisyah Amini, “Analisis Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Akibat pilkada Serentak Tahun 2024 Ditinjau Menurut Prinsip Demokrasi dan Fiqh Siyasah”, (Skripsi Publikasi), Banda Aceh 2023, hlm. 3.

<sup>25</sup>Kiki Ramadani, “Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Secara Cepat Perspektif Siyasah Dusturiyah,” (Skripsi Publikasi), Bengkulu 2022, hlm. 7.

praktik tidak selalu berbeda, misalnya dalam hal agama dan budaya politik. Mayoritas masyarakat memandang Islam sebagai suatu sistem kepercayaan (Islam yang benar), sebagaimana tertuang dalam ayat-ayat Al-Quran dan as-Sunnah yang shahih, sedangkan sebagian lagi memandang Islam sebagai apa yang disebut sebagai “Islam dalam sejarah”. Secara khusus, umat Islam memahami dan memerintah Islam. Ada juga kelompok, yang biasanya terdiri dari kelompok Islamis, yang memandang Islam sebagai agenda politik yang mampu bersaing dan bahkan melampaui ideologi sekuler.<sup>26</sup>

10. Jurnal Pemerintahan dan politik Islam, “Trias Politica dalam Perspektif Fikih Siyāsah”. Wery Gusmansyah, Fakultas Syariah IAIN Bengkulu. Abdul Wahab Khallaf membagi kekuasaan (*sulṭah*) dalam negara Islam menjadi tiga kategori, yaitu: Lembaga legislatif yang disebut juga *sulṭah tasyrī’iyyah* adalah lembaga negara yang berwenang membuat undang-undang, Lembaga yang memiliki kekuasaan eksekutif (*sulṭah tanfīziyyah*), yang menggabungkan undang-undang, lembaga peradilan atau *al-sulṭah qaḍā’iyyah*.<sup>27</sup>
11. Jurnal Studi Sosial dan Politik, “Kelembagaan Politik Islam: Konsep Konstitusi, Legislasi, Demokrasi, *Syūrā*, dan Ummah”. Kun Budianto, Fakultas Ilmu Sosial dan ilmu Politik UIN Raden Fatah Palembang. Menekankan sejarah Nabi Muhammad serta adat istiadat modern berfungsi sebagai pengingat akan kecemerlangan Islam dalam penggunaan kekuatan untuk memajukan kepentingan individu seperti khalifahur rasyidin dan Abdullah sekaligus memahami pentingnya politik dalam masyarakat Islam. Menyadari adanya upaya untuk mengisolasi salah satu aspek eksistensi manusia yang berkaitan dengan penggunaan kekuasaan

---

<sup>26</sup>Toha Andiko, “Syura dan Demokrasi Barat: Kritik dan solusi Menuju Demokrasi Islam”, *Jurnal Al-Imarah* Vol.2, No. 2, Desember 2017.

<sup>27</sup>Wery Gusmansyah, “Trias Politica Dalam Perspektif Fikih Siyāsah”, *Jurnal Al-Imarah* Vol.2, No. 2, Desember 2017.

tersebut mulai dari konsepsi, teori, gagasan, dan akhirnya praktik umat Islam, sangatlah penting untuk memahami politik dari perspektif Islam saat ini.<sup>28</sup>

Berdasarkan justifikasi yang diberikan oleh praktisi ilmiah tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa terdapat beberapa perbedaan dan persamaan antara hasil penelitian sebelumnya dengan temuan penelitian saat ini. Penulisan karya ilmiah ini lebih fokus pada esensi/bentuk partisipasi masyarakat dalam legislasi di Indonesia menurut konsep *syūrā*, tetapi persamaan dari kajian pustaka terdahulu bisa dilihat dari pembahasannya yang sama-sama mengatur mengenai konsep *syūrā*.

## E. Penjelasan Istilah

### 1. Partisipasi Masyarakat

Partisipasi yang disebut juga dengan “ikut berpartisipasi serta”, “Keikutsertaan”, disebut juga dengan “peran serta”, adalah keadaan di mana seluruh anggota masyarakat tertentu bersikap kooperatif dalam menentukan pertanyaan-pertanyaan ataupun persoalan-persoalan yang akan dibicarakan sehubungan dengan kepentingannya. Menurut Henk Addik, partisipasi adalah partisipasi aktif anggota kelompok dalam suatu proses kelompok masyarakat dan organisasi.<sup>29</sup>

Masyarakat merupakan keterlibatan dan kontribusi individu yang dilakukan secara sadar baik secara mental maupun emosional dalam suatu golongan atau kelompok sosial yang saling mempengaruhi dalam dari proses perencanaan, pengambilan keputusan dalam penggunaan dan pengelolaan serta dapat mempertanggungjawabkannya baik secara individu maupun kelompok dengan tujuan untuk mencapai suatu tujuan bersama. Masyarakat

---

<sup>28</sup>Kun Budiarto, “Kelembagaan Politik Islam: Konsep Konstitusi, Legislasi, Syura, ummah dan Demokrasi”, *Jurnal Studi Sosial dan Ilmu Politik* Vol.1, No. 2, Desember 2017.

<sup>29</sup>Joko Riskiyono *Pengaruh Partisipasi dan Pengawasan Publik dalam Pembentukan Undang-Undang* (Jakarta: Publica Indonesia Utama. 2022).

adalah sekelompok orang yang berada di bawah permukaan kebutuhan material dan di balik permukaan penipuan terkait kepercayaan. Itu ideal dan memiliki tujuan tertentu dalam kehidupan bersama.<sup>30</sup>

## 2. Legislasi

Legislasi Perundang-undangan berasal dari bahasa Inggris *law*, dan jika dipahami secara jelas dan ringkas maka mencakup dua komponen penting yaitu proses pembentukan hukum (perundang-undangan) dan produk hukum (perundang-undangan). Temuan pertama berkaitan dengan proses legislasi itu sendiri, sedangkan temuan kedua berkaitan dengan produk hukum yang dihasilkan dari proses legislasi tersebut di atas.<sup>31</sup> Legislasi atau perumusan undang-undang dikenal dengan istilah perundang-undangan. Pembentukan Peraturan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Undang-undang tersebut menyatakan dalam syarat Pasal 1 bahwa membuat peraturan sama dengan membuat peraturan perundang-undangan. Perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan sosialisasi peraturan perundang-undangan.<sup>32</sup>

## 3. *Syūrā*

*Syūrā* berasal dari akar kata *sya-wa-ra*, *syūrā*. Ungkapan menawarkan, menyambut, menjadi sasaran, memisahkan dari ampas-ampasnya, dan mengeluarkan madu dari tempatnya” merupakan salah satu frasa yang termuat dalam kata ini. Frasa ini juga dapat diartikan makna mengeluarkan, melatih, menaiki, memberi isyarat atau petunjuk, dan menasihati. Mengatakan, menyatakan, atau mengabdikan, dan mengambil sesuatu adalah tiga cara utama untuk melibatkan *syūrā*. Dalam bahasa

---

<sup>30</sup>Eko Handoyo *Studi Masyarakat Indonesia*, (Jakarta: Ombak, 2015).

<sup>31</sup>Achmad Kosasih, *Legislasi dan Perwakilan Politik* (Jakarta: Indigo Media: 2023).

<sup>32</sup>Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Indonesia, kata “*syūrā*” diterjemahkan menjadi “pendapat” dan berarti “merunding” atau “merembuk” tergantung pada komposisi kelompok.<sup>33</sup>

## F. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah suatu teori atau metode yang digunakan untuk memperoleh keabsahan melalui penelitian untuk mengetahui keterbatasan data yang sedang dikumpulkan. Oleh karena itu diperlukan suatu metode penelitian tertentu seperti berikut ini untuk menganalisis permasalahan yang ada:

### 1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian ini ialah pendekatan yang mengutamakan bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan sebagai bahan acuan dasar dalam melakukan penelitian adalah pendekatan yuridis normatif (*statute approach*). Fokus utama analisisnya adalah mengkaji legislasi UU 12 Tahun 2011 dalam kaitannya dengan partisipasi masyarakat dalam proses perumusan menurut konsep *syūrā*.<sup>34</sup> Penelitian deskriptif adalah kajian yang digunakan untuk menggambarkan atau menganalisis suatu hasil penelitian, namun tidak digunakan untuk memberikan hasil lebih komprehensif.<sup>35</sup> Menurut Whitney, metode deskriptif adalah proses menganalisis data dengan interpretasi yang tepat. Dapat dikatakan bahwa penelitian pustaka adalah penelitian bertujuan untuk menggambarkan suatu permasalahan atau peristiwa terkini yang sedang terjadi saat ini.<sup>36</sup> Penyelidikan ini dilakukan dengan lebih dahulu mengamati fenomena yang terjadi di lapangan,

---

<sup>33</sup>Muhammad Taufik, “Polemik Penafsiran Dalam Hubungan Syura dan Demokrasi”, *Jurnal Qaumiyah*, Vol. 2 No. 2, 26 Desember 2021, hlm. 152.

<sup>34</sup>Ani Purwati, *Metode Penelitian Hukum Teori dan Praktek*, (Surabaya: CV. Jakad Media Publishing, 2020), hlm. 87.

<sup>35</sup>Sugiyono *Memahami Penelitian Kualitatif*, (Bandung:CV Alfabeta, 2005), hlm. 21.

<sup>36</sup>F.L. Whitney, *The Elements of Resert, Asian Eds* (Osaka: Overseas Book Co, 1960), hlm. 160.

kemudian mendeskripsikan data untuk mengetahui respon terhadap fenomena yang dilihat.<sup>37</sup>

## 2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini melibatkan penelitian kualitatif, yang menghasilkan data deskriptif dari individu (perilaku orang yang dapat diamati) baik berupa kata-kata tertulis maupun lisan.<sup>38</sup> Dari sudut pandangnya, jelas bahwa penelitian kualitatif ini diklasifikasikan ke dalam dua kategori, riset Perpustakaan (Library Research). Agar penelitian saya lebih terkenal dan disukai di antara rekan-rekannya, saya melakukan penelitian perpustakaan yang hampir secara eksklusif mengambil data dari literatur. Jenis penelitian ini juga dikenal sebagai penelitian kualitatif bibliografi atau deskriptif, yang memberikan arti penuh pada istilah "penelitian non-reaktif". Penyelidikan ini dilakukan dengan menggunakan bahan pustaka dan data teoritis.<sup>39</sup> Dengan demikian, penulis mengambil metode Penelitian kualitatif deskriptif kepustakaan.

## 3. Sumber Data

- a. Bahan hukum primer adalah mereka yang mendasar untuk setiap diskusi tentang suatu masalah dan memiliki sifat yang mengikat.<sup>40</sup> Berdasarkan Ketentuan atau klausul yang membahas legislasi terdapat dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, partisipasi masyarakat dan *syūrā* serta buku-buku dan jurnal-jurnal yang berhubungan dengan penelitian ini terhadap pokok pembahasan.

---

<sup>37</sup> Ahmad Apriansyah, "Analisis Komparatif Perlakuan Akuntansi Atas Pendapatan dan Beban", *Jurnal JIAKES*, Vol. 7 No. 1, 16 Mei 2019, hlm. 3.

<sup>38</sup> Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2002), hlm. 9.

<sup>39</sup> Mukhtar, *Metode Praktis Penelitian Deskriptif Kualitatif*, (Jakarta: Referensi, 2013), hlm. 6

<sup>40</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 13.



- b. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini digunakan sumber hukum sekunder untuk menjelaskan sumber hukum primer mengenai “Partisipasi Masyarakat dalam Legislasi di Indonesia menurut Konsep *Syūrā*”. Sumber hukum sekunder antara lain buku, skripsi, jurnal ilmiah, dan publikasi lainnya, serta data dari internet.
- c. Bahan hukum tersier adalah informasi yang memberikan pengertian dan pemahaman terhadap bahan hukum lain untuk melengkapi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Kamus Besar Bahasa Indonesia ditambah sumber-sumber online pilihan yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang penulis teliti merupakan data yang digunakan oleh penulis.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini memerlukan data-data yang diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*) dan wawancara. Wawancara adalah proses mengajukan Pengumpulan data dalam studi pustaka merupakan kegiatan menelusuri, memeriksa, mengkaji data-data sekunder.<sup>41</sup> Analisis tersebut diperoleh dari buku, kamus hukum, jurnal ilmiah, peraturan perundang-undangan, media cetak, dan elektronik serta bentuk lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini serta bahan lain dari perpustakaan yang berkaitan dengan topik. Tujuan dari penelitian kepustakaan ini adalah untuk mengembangkan ide (teori) yang akan menjadi standar dan landasan informasi yang dikumpulkan di lapangan.<sup>42</sup>

#### 5. Teknik Analisis Data

Berdasarkan Analisis Data Metode Pendekatan dalam penelitian ini merujuk kepada filosofis, sosiologi, historis dan hukum dengan

---

<sup>41</sup>Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori, dan Praktik)*, (Depok: Rajawali Pers, 2020), hlm. 217.

<sup>42</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 13.

menggunakan metode penelitian Kualitatif, yakni penelitian yang menghasilkan data, pada setiap penelitian ini memiliki pendekatan yang berbeda, tergantung dengan metode masing-masing yang digunakan dalam penelitian.

## G. Sistematika Pembahasan

Untuk mendeskripsikan dalam penyusunan skripsi ini, maka penulis menggunakan sistematika pembahasan yang terdiri dari empat bab dan secara umum dapat di deskripsikan sebagai berikut:

Bab satu pendahuluan yang merupakan tahap awal dalam penyusunan skripsi yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kajian Pustaka, penjelasan istilah, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab dua membahas tentang legislasi dan konsep *syūrā*, pengertian partisipasi masyarakat, legislasi, dan *syūrā*, dasar hukum partisipasi masyarakat dalam legislasi dan *syūrā*, persamaan dan perbedaan partisipasi masyarakat dan *syūrā*, bentuk partisipasi masyarakat dalam *syūrā*, fungsi partisipasi masyarakat dalam legislasi didasarkan pada prinsip *siyāṣah dustūriyyah*.

Bab tiga membahas tentang hasil penelitian terkait analisis partisipasi masyarakat dalam legislasi perspektif *syūrā*, bentuk partisipasi masyarakat pada proses legislasi di Indonesia, pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menurut konsep *syūrā*, pandangan *syūrā* terhadap legislasi di Indonesia.

Bab empat penutup yang berisi keseluruhan pembahasan yang terdiri dari kesimpulan dan saran dari hasil penelitian ini.

## **BAB DUA**

# **LANDASAN KONSEPTUAL TENTANG PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM LEGISLASI DAN SYŪRĀ**

### **A. Konsep Partisipasi Masyarakat dalam Legislasi**

Proses legislasi tingkat nasional maupun tingkat daerah merupakan proses perumusan serta pembentukan kebijakan berbentuk regulasi perundang-undangan di parlemen atau lembaga legislatif. Untuk memahami lebih jauh tentang masalah ini, maka bagian ini dikemukakan beberapa konsep penelitian, yaitu pengertian partisipasi masyarakat dan legislasi, dasar hukum partisipasi masyarakat di dalam legislasi Indonesia, partisipasi masyarakat dalam proses legislasi menurut hukum positif, fungsi partisipasi masyarakat dalam legislasi, masing-masing dijelaskan di dalam pembahasan berikut:

#### **1. Pengertian Partisipasi Masyarakat dan Legislasi**

Istilah partisipasi masyarakat tersusun dari dua kata. Istilah partisipasi asalnya diambil dari bahasa Latin, yaitu *pars* yang berarti bagian dan *capere* artinya mengambil. Karena itu, partisipasi bisa dimaknai sebagai mengambil bagian atau menceburkan diri dalam satu aktivitas.<sup>1</sup> Adapun kata masyarakat diartikan sebagai penduduk yang mendiami wilayah dengan jumlah banyak.<sup>2</sup> Partisipasi masyarakat ini mencakup makna yang sangat luas, meliputi semua bentuk partisipasi di kehidupan masyarakat, berbangsa, bernegara, beragama termasuk di dalamnya melakukan kegiatan sosial budaya. Ini selaras dengan keterangan Mubyarto, seperti dikutip Abu Huraerah, bahwa pengertian dasar partisipasi adalah sebuah tindakan mengambil bagian dalam kegiatan, adapun pengertian partisipasi masyarakat

---

<sup>1</sup>Leo Agustino dan Mohammad Agus Yusoff, "Partisipasi Politik dan Perilaku Pemilih: Sebuah Refleksi Teoretikal", *Jurnal: Kajian Politik dan Masalah Pembangunan*. Vol. 8, Nomor 16, (2012), hlm. 1136. Diakses melalui: <https://www.academia.edu/32828058/partisipasi-politik-dan-perilaku-pemilih-sebuah-refleksi-teoretikal>. Tanggal 30 Mei 2024.

<sup>2</sup>Marniati, *Pemberdayaan Kesehatan Masyarakat*, (Depok: Rajawali Pers, 2021), hlm. 32.

adalah keterlibatan masyarakat dalam suatu proses pembangunan yang mana masyarakat ini ikut terlibat mulai dari tahap penyusunan program, perencanaan, pembangunan, serta perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan.<sup>3</sup>

Secara khusus, istilah partisipasi masyarakat di sini juga berkaitan erat dengan partisipasi politik, yaitu suatu keikutsertaan masyarakat melaksanakan penyelenggaraan pemilihan pemimpin dan anggota legislatif di suatu negara. Di dalam hubungan dengan politik, partisipasi dimaknai sebagai setiap warga negara baik langsung maupun melalui perwakilan dan juga mempunyai suara dalam membuat keputusan dalam pemerintahan.<sup>4</sup> Teori partisipasi masyarakat dalam politik, meliputi ikut sertanya masyarakat dalam pemilihan pemimpin atau kepala daerah. Partisipasi di sini menurut Jimly Assiddiqie adalah hak menggunakan hak pilihnya dalam suatu pemilihan umum, dapat disebut telah menjalankan fungsinya sebagai organ, yaitu berpartisipasi dalam menciptakan organ legislatif negara, tetapi tidak harus memegang jabatan tertentu di dalam struktur organisasi negara sama sekali.<sup>5</sup>

Partisipasi masyarakat pada hakikatnya merupakan sebuah kewajiban yang perlu diperluas kepada masyarakat. Ini dapat memungkinkan masyarakat berpartisipasi dalam proses pembangunan nasional serta mengakses kebijakan publik secara terbuka dan juga transparan. Ini adalah contoh sistem demokrasi partisipatif yang diidealkan yaitu kedaulatan berada di masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam penegakan hukum merupakan landasan partisipasi politik rakyat. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa kewenangan politik nasional tidak lagi semata-mata

---

<sup>3</sup>Abu Huraerah, *Pengorganisasian & Pengembangan Masyarakat*, (Jakarta: Humaniora, 2008), hlm. 110.

<sup>4</sup>Yusri Munaf, *Hukum Administrasi Negara*, (Pekanbaru: Mpublishing, 2016), hlm. 63.

<sup>5</sup>Jimly Assiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 38.

didasarkan pada kedaulatan nasional, tetapi dilengkapi dengan kewenangan politik dan sipil untuk terlibat di dalam penyelenggaraan pemerintahan nasional. Dalam hal ini, reformasi sudah dilakukan di parlemen dan pemerintahan, ditandai dengan faktor awal sipil di dalam mempengaruhi proses penyusunan peraturan perundang-undangan.<sup>6</sup>

Makna peraturan perundang-undangan tersebut adalah peraturan yang mengacu pada proses pembuatan atau penegakan undang-undang, baik bagi masyarakat lokal maupun batas negara, dalam makna lain ialah merujuk pada seluruh peraturan perundang-undangan nasional yang merupakan hasil proses penciptaan peraturan perundang-undangan yang sesuai bagi masyarakat.<sup>7</sup> Jadi proses pembuatan dan penciptaan perundang-undangan ini harus memerlukan dan melibatkan partisipasi masyarakat.

Menurut Jimly Asshiddiqie, hakikat partisipasi di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terletak pada keterlibatan masyarakat, baik di dalam maupun di luar lembaga negara. Di dalam upaya mendorong partisipasi masyarakat, anggota legislatif baik melalui program resmi maupun non formal biasanya akan menyelenggarakan ragam acara seperti Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), seminar, dan kegiatan serupa untuk menjaring masukan dari masyarakat. Salah satu cara yang umum dilakukan di dalam upaya melibatkan masyarakat ialah melalui kunjungan ke berbagai daerah, termasuk pemerintah daerah, DPRD, dan universitas.<sup>8</sup>

Menurut Mahfud MD, hal ini berkaitan dengan penyusunan peraturan perundang-undangan adalah aspirasi dan partisipasi. Keduanya

---

<sup>6</sup>Joko Riskiyono, "Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-Undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan", *Jurnal Aspirasi*, Vol. 6 No. 2, (Desember 2016). Diakses melalui: <https://jurnal.dpr.go.id/index.php/aspirasi/article/view/511>, tanggal 30 Mei 2024.

<sup>7</sup>Maria Farida Indrati Soeparto, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Cet. 13, (Yogyakarta: Kansius, 2012), hlm. 3.

<sup>8</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2005), hlm. 123.

mengandung dua komponen yaitu substansi dan proses. Proses ialah mekanisme penegakan aturan yang mengatur kontrak, yang harus dilakukan secara transnasional. Hal ini dilakukan berguna memenuhi aspirasi masyarakat umum untuk ikut serta di dalam perundingan suatu kontrak tertentu. Di sisi lain, substansinya bersifat materil yang perlu dikembangkan untuk kepentingan masyarakat luas secara komprehensif guna menghasilkan undang-undang responsif yang demokratis, aspiratif, dan berkarakter.<sup>9</sup>

Adapun istilah kedua yang penting dijelaskan di dalam kajian ini ialah legislasi. Kata legislasi pada dasarnya seakar dengan kata legislator, legislatif. Istilah legislasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *legislation*. Apabila ditinjau secara kebahasaan kata legislasi mengandung dua makna, yaitu pertama proses pembentukan hukum perundang-undangan, kedua produk hukum perundang-undangan. Pengertian yang pertama tersebut merujuk pada proses atau tahap-tahap yang berlangsung dalam hal pembentukan satu undang-undang, adapun pengertian yang kedua merujuk pada produk hukum yang dihasilkan dari satu proses legislasi tersebut.<sup>10</sup> Legislator ialah orang atau anggota parlemen yang merumuskan dan membuat kebijakan publik. Adapun legislatif ialah lembaga kekuasaan yang tugas pokoknya ialah membentuk dan merumuskan peraturan perundang-undangan.<sup>11</sup> Dalam politik Islam, istilah legislatif atau kekuasaan legislatif yang membentuk perundang-undangan disebut dengan *al-sulṭah al-tasyrī'iyah*.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup>Mahfud MD, *Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2010), hlm. 317.

<sup>10</sup>Achmad Kosasih, *Legislasi dan Perwakilan Politik*, (Tangerang: Indigo Media, 2023), hlm. 2.

<sup>11</sup>Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2019), hlm. 227.

<sup>12</sup>Ali Muhammad Al-Shallabi, *Al-Barlaman fi Al-Daulah Al-Hadisah Al-Muslimah*, (Terj: Masturi Irham dan Malih Supar), (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2015), hlm. 13.

Menurut Anis Ibrahim sebagaimana dikutip Muslimah dalam bukunya menyatakan legislasi sebagai suatu proses pembuatan hukum di dalam rangka melahirkan hukum positif dalam arti perundang-undangan. Legislasi dimulai dari tahapan perencanaan pembuat hukum, penyusunan, formulasi, kemudian pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga sosialisasi produk hukum.<sup>13</sup> Dalam kutipan yang sama, Aan Seideman mengartikan legislasi berhubungan erat dengan pembuatan perundang-undangan, mengidentifikasi kategori untuk membantu di dalam pembuatan rancangan undang-undang, memformulasikan satu hipotesis penyebab yang terperinci untuk merancang regulasi perundang-undangan yang efektif.<sup>14</sup>

Legislasi dalam proses perumusan penyusunan peraturan perundang-undangan juga harus mempertimbangkan beberapa aspek lain, aspek filosofis (hukum cita-cita), aspek sosial (nilai-nilai yang menjadi dasar hidup seseorang dalam masyarakat), aspek hukum, aspek yang secara horizontal dan vertikal tidak bertentangan dengan undang-undang yang ada dan aspek politik ataupun keputusan kebijakan yang menjadi dasar bagi tindakan legislatif selanjutnya dan keputusan yang diambil oleh pemerintah.<sup>15</sup>

Suatu undang-undang dibentuk dengan alasan dan landasan sistematis dan logis. Paling tidak landasan pembentukan undang-undang ini didasarkan pada beberapa aspek. Para ahli cenderung berbeda dalam menetapkan ada saja menjadi landasan pembentukan suatu undang-undang. Maria Farida Indrati menyebutkan minimal 3 (tiga) landasan dalam pembentukan undang-undang, yaitu aspek landasan sosiologis, landasan

---

<sup>13</sup>Muslimah, *Politik Hukum: Program Legislasi Nasional dalam Pembentukan Undang-Undang*, (Tapi: Cahaya Arsy Publisher, 2018), hlm. 42.

<sup>14</sup>*Ibid.*, hlm, 43.

<sup>15</sup>Alan Bayu Aji, "Analisis Yuridis Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah", *J-LEE: Journal of Law, Economics, and English*, Vol. 02 No. 01, (2020). Diakses melalui: <https://ejournal.uhb.ac.id/index.php/J-LEE/article/view/590>, tanggal 30 Mei 2024.

yuridis dan landasan filosofis.<sup>16</sup> Di dalam penjelasan Teguh Prasetyo, memberikan tambahan bahwa penyusunan undang-undang melalui naskah akademik wajib di dalamnya memuat ketiga landasan tersebut.<sup>17</sup> Berbeda dengan pendapat sebelumnya, Jimly Asshiddiqie justru mengungkapkan lima landasan yang umum disebut dalam konsiderans peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan di dalam pembentukan undang-undang yaitu filosofis, sosiologis, yuridis, politis dan administratif.<sup>18</sup> Meskipun begitu para ahli umum hanya memuat tiga landasan pertama, yaitu landasan sosiologis, filosofis, serta yuridis.

Landasan sosiologis dalam konsep legislasi adalah satu pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk agar supaya memenuhi satu kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Dasar sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah, serta kebutuhan masyarakat dan negara.<sup>19</sup>

Landasan yuridis ialah landasan pertimbangan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk itu untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum yang mempertimbangkan aturan yang telah ada akan diubah atau akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan juga rasa keadilan masyarakat.<sup>20</sup> Dalam pengertian lain, landasan yuridis adalah dasar hukum yang dijadikan sebagai rujukan hukum bahwa ada aturan hukum yang mengamanatkan agar aturan tersebut memang perlu

---

<sup>16</sup>Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Penyusunan*, Jilid 2, Edisi Revisi, (Depok: Kunisius, 2020), hlm. 314.

<sup>17</sup>Teguh Prasetyo, *Sistem Hukum Pancasila: Sistem Hukum dan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Perspektif Teori Keadilan Bermartabat*, Cet. 2 (Yogyakarta: Hikam Media Utama, 2019), hlm. 88.

<sup>18</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Cet. 2, (Jakarta: Konstitusi Pres, 2006), hlm. 169-170.

<sup>19</sup>Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), hlm. 269.

<sup>20</sup>Benediktus Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legislatif dan Akademik Drafting*, (Depok: Kunisius, 2021), hlm. 217.



dibentuk. Di dalam uraian Catatan Jimly Asshiddiqie disebutkan bahwa landasan yuridis dalam rumusan undang-undang umumnya dimuat di bagian konsiderans “Mengingat”, dalam konsideran tersebut memuat peraturan konstitusi (UUD 1945) sebagai pijakan dasarnya, disebutkan pasalnya dan nomornya, kemudian dimuat juga aturan di dalam bentuk undang-undang yang relevan dan bersangkutan yang memuat nomor, pasal dan yang lain yang terkait dan relevan dengan undang-undang yang dibentuk itu.<sup>21</sup>

Landasan filosofis merupakan landasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk itu mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945.<sup>22</sup> Dengan pemahaman ini, maka landasan filosofis dibentuknya undang-undang adalah adanya alasan mengenai maksud dan juga tujuan luhur yang hendak diwujudkan di tengah-tengah masyarakat. Adapun yang dimaksud dengan landasan politis dalam proses legislasi adalah suatu konsiderans/pembukaan harus tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi ketentuan pembentukan undang-undang yang bersangkutan. Undang-undang adalah satu media untuk menuangkan kebijakan operasional, tapi kebijakan tersebut harus bersumber dari ide-ide, cita-cita dan kebijakan-kebijakan politik yang ada pada konstitusi baik yang tertulis dalam UUD 1945 ataupun yang hidup dalam satu konvensi ketatanegaraan dan juga kenyataan hidup bernegara dari waktu ke waktu.<sup>23</sup>

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa legislasi merupakan satu proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang

---

<sup>21</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang...*, hlm. 172.

<sup>22</sup>Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan...*, hlm. 269.

<sup>23</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang...*, hlm. 172.

mana lembaga atau organ yang bertugas dalam menyusun dan merumuskannya adalah organ kekuasaan legislatif, sementara pihak pembentuknya adalah legislatif ataupun anggota legislatif. Legislasi berhubungan dengan pembentukan, merumuskan perundang-undangan yang memuat landasan yuridis, filosofis, sosiologis, dan landasan politis.

## 2. Dasar Hukum Partisipasi Masyarakat dalam Legislasi di Indonesia

Partisipasi masyarakat dalam proses legislasi adalah bagian dari upaya menyerap aspirasi masyarakat. Pentingnya penyerapan aspirasi masyarakat di sini mengingat hukum atau kebijakan yang dibentuk itu sepenuhnya adalah aturan yang subjek hukumnya adalah masyarakat itu sendiri. Sehingga, semua tahapan dalam proses legislasi idealnya mengikutsertakan masyarakat melalui mekanisme perwakilan di parlemen. Pentingnya partisipasi masyarakat, maka terdapat dasar hukum yang mengikat sebagai bentuk pedoman hukumnya.

Peran dan partisipasi masyarakat umum di dalam legislasi merupakan bagian dari proses pembentukan peraturan-undangan, yang pengaturan materi hukumnya dimuat secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Di dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tersebut menyatakan bahwa masyarakat punya hak memberikan masukan baik tertulis dan secara lisan di dalam pembentukan peraturan-undangan. Komunikasi formal dan tertulis dapat dilakukan melalui korespondensi email, wawancara kerja, menerima pendapat, seminar, ataupun masukan-masukan, dan/atau debat.

Adapun maksud masyarakat di dalam Pasal 96 tersebut adalah setiap orang perseorangan merupakan substansi rancangan atau sekelompok orang yang mempunyai kegemaran untuk merancang ataupun memberikan pendapat terhadap peraturan perundang-undangan. Kelompok masyarakat di

sini antara lain masyarakat umum, kelompok profesi, organisasi pelayanan masyarakat, dan kelompok keagamaan.<sup>24</sup>

Undang-Undang Nomor 13 tahun 2022 merupakan aturan khusus yang di dalamnya memuat proses pembentukan atau legislasi hukum nasional baik di tingkat pusat maupun daerah. Sebelumnya, Peraturan Presiden Nomor 87 tahun 2014 menambahkan Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Namun Perpres tersebut tidak begitu rinci sebagaimana yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.<sup>25</sup> Di dalam undang-undang inilah partisipasi masyarakat dalam legislasi diatur.

### 3. Partisipasi Masyarakat dalam Proses Legislasi Menurut Hukum Positif

Ketentuan keharusan partisipasi masyarakat di dalam proses legislasi atau pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana telah diulas di dalam pembahasan sebelumnya, yaitu dimuat dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pada tahun 2022, pemerintah berama-sama dengan DPR telah mengubah undang-undang tersebut untuk kedua kalinya, yaitu melalui Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya ditulis dengan UUP3). UUP3 terbaru secara umum menyempurnakan tujuh kategori, yaitu:<sup>26</sup>

- a. Menambahkan metode omnibus
- b. Memperbaiki kesalahan teknis setelah persetujuan bersama di antara pihak DPR dan Presiden dalam rapat paripurna, sebelum pengesahan dan pengundangan

---

<sup>24</sup>Salahudin Tunjang Seta, "Hak Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal: Legislasi Indonesia*, Volume 17 Nomor 2, (Juni 2020). Diakses melalui: <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/530>, tanggal 30 Mei 2024.

<sup>25</sup>*Ibid.*

<sup>26</sup>Sri Pujianti, "Pemerintah Tegaskan RUU P3 Masuk Daftar Prolegnas Prioritas Tahun 2022". Diakses melalui: <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18601>, tanggal 10 Juni 2024.

- c. Memperkuat keterlibatan dan juga partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*)
- d. Membentuk Peraturan Perundang-undangan secara elektronik
- e. Mengubah sistem pendukung dari peneliti menjadi pejabat fungsional lain yang ruang lingkup tugasnya terkait Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- f. Mengubah teknik penyusunan Naskah Akademik
- g. Mengubah teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

Poin perubahan di atas secara langsung dijelaskan di dalam penjelasan pasal demi pasal UUP3 terbaru. Khusus poin c tersebut, menunjukkan bahwa perubahan UUP3 dilaksanakan memperkuat keterlibatan dan juga partisipasi masyarakat di dalam proses legislasi. Secara doktriner, partisipasi masyarakat di dalam pembentukan undang-undang bertujuan, antara lain, untuk:

- a. Menciptakan kekuatan kecerdasan kolektif (*strong collective intelligence*) yang dapat memberikan analisis lebih baik terhadap dampak potensial dan pertimbangan yang lebih luas dalam proses legislasi untuk kualitas hasil yang lebih tinggi secara keseluruhan.
- b. Membangun lembaga legislatif yang lebih inklusif dan juga representatif (*inclusive and representative*) dalam pengambilan keputusan.
- c. Meningkatnya kepercayaan serta keyakinan (*trust and confidence*) warga negara terhadap lembaga legislatif.<sup>27</sup>
- d. Memperkuat legitimasi dan tanggung jawab, *legitimacy and responsibility* bersama untuk setiap keputusan dan tindakan.
- e. Meningkatkan pemahaman (*improved understanding*) atas peran parlemen dan anggota parlemen oleh warga negara.
- f. Memberi kesempatan bagi warga negara (*opportunities for citizens*) untuk mengomunikasikan kepentingan-kepentingan mereka.

---

<sup>27</sup>Ni'matul Huda, *Politik Hukum dan Pembangunan Sistem Hukum Nasional*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2023), hlm. 128.

- g. Menciptakan parlemen yang lebih akuntabel dan transparan (*accountable and transparent*).<sup>28</sup>

Munculnya pengaturan pasal penguatan partisipasi masyarakat dilakukan secara tertib dan juga bertanggung jawab dengan memenuhi tiga prasyarat, yaitu pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*), kedua hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*), dan yang ketiga hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pandangan yang diberikan (*right to be explained*). Hal ini juga ditegaskan dalam penjelasan pasal demi pasal UUP3. Di sini, pembentuk UUP3 tampak mengakomodasi pendapat Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimuat dalam Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020.<sup>29</sup> Di dalam putusan ini, MK berpandangan bahwa masalah lain yang harus menjadi perhatian dan dipenuhi dalam pembentukan undang-undang adalah partisipasi masyarakat. Kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi di dalam pembentukan undang-undang sebenarnya merupakan pemenuhan amanat konstitusi yang menempatkan prinsip kedaulatan rakyat sebagai salah satu pilar utama bernegara. Partisipasi di sini dijamin sebagai hak-hak konstitusional. Oleh karena itu, MK menyatakan di dalam argumentasi hukumnya sebagai berikut:

Oleh karena itu, selain menggunakan aturan legal formal berupa peraturan perundang-undangan, partisipasi masyarakat perlu dilakukan secara ber-makna (*meaningful participation*) sehingga tercipta/terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh. Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut

---

<sup>28</sup>*Ibid.*

<sup>29</sup>Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 merupakan putusan dalam perkara pengujian formil UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang diajukan oleh beberapa pemohon yang terdiri dari karyawan swasta, mahasiswa, dosen, Migrant CARE, Badan Koordinasi Kerapatan Adat Nagari Sumatera Barat dan Mahkamah Adat Alam Minangkabau. Salah satu aspek menjadi poin dalam gugatan tersebut adalah UU Cipta Kerja tidak melibatkan partisipasi masyarakat yang bermakna. Untuk itu, MK mengharuskan partisipasi masyarakat harus dibangun dalam tiga aspek, yaitu dengan memperhatikan *right to be heard*, *right to be considered*, dan *right to be explained*. Ketiga aspek ini kemudian diakomodir dalam UUP3 yang terbaru.

setidaknya memenuhi tiga prasyarat, yaitu: pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Partisipasi publik tersebut terutama diperuntukkan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (*concern*) terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas.<sup>30</sup>

Keharusan adanya partisipasi masyarakat diatur dalam Pasal 96. Awalnya, Pasal 96 UUP3 Nomor 12 Tahun 2011 hanya memuat empat ayat, tentang bentuk pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam proses legislasi. Muatan pasal tersebut terdiri dari empat ayat, yaitu sebagai berikut:

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dilakukan melalui:
  - a. Rapat dengar pendapat umum
  - b. Kunjungan kerja
  - c. Sosialisasi; dan/atau
  - d. Seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- (3) Masyarakat sebagaimana maksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang memiliki kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap rancangan peraturan perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Melalui UUP3 Nomor 13 Tahun 2022 terbaru, mengubah dan menambah beberapa materi hukum penting tentang realisasi bentuk pelaksanaan partisipasi masyarakat. Adapun bunyi Pasal 96 yang terbaru adalah sebagai berikut:

Ketentuan Pasal 96 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis di dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

---

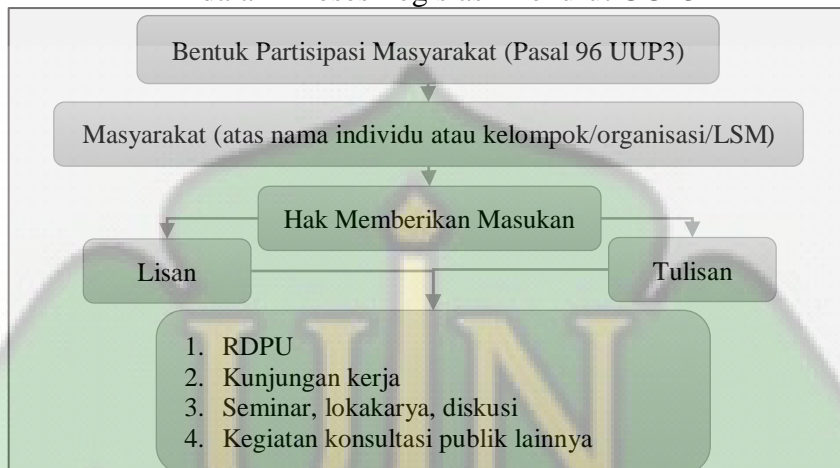
<sup>30</sup>Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 393.

- (2) Pemberian masukan masyarakat sebagaimana dimaksudkan pada ayat (1) dilakukan secara daring dan/atau luring.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksudkan dalam ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/ataupun punya kepentingan atas materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat di dalam memberi masukan sebagaimana dimaksudkan pada ayat (1), setiap Naskah Akademik dan/atau Rancangan Peraturan Perundang-undangan, dapat diakses dengan mudah masyarakat.
- (5) Dalam melaksanakan hak sebagaimana dimaksudkan ayat (1), pembentuk peraturan perundang-undangan menginformasikan kepada masyarakat terkait Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (6) Untuk memenuhi hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk peraturan perundang-undangan bisa melakukan kegiatan konsultasi publik melalui:
  - a. Rapat dengar pendapat umum
  - b. Kunjungan kerja
  - c. Seminar, lokakarya, diskusi; dan/atau
  - d. Kegiatan konsultasi publik lainnya.
- (7) Hasil kegiatan konsultasi publik sebagaimana dimaksud ayat (6) menjadi bahan pertimbangan di dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (8) Pembentuk peraturan perundang-undangan menjelaskan pada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (9) Ketentuan lebih lanjut partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (8) diatur dalam Peraturan DPR, Peraturan DPD, dan Peraturan Presiden.

Ketetapan di atas memuat gambaran bahwa bentuk pelaksanaan partisipasi masyarakat dilakukan secara lisan atau tulisan, bisa dilaksanakan oleh masyarakat atas nama individu atau kelompok, ruang penyaluran masukan tersebut dilakukan dalam empat alternatif kegiatan, yaitu rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, seminar, lokakarya, diskusi; dan/atau kegiatan konsultasi publik lainnya. Jadi, bentuk partisipasi masyarakat di sini hanya memberikan masukan, dan hasil dari masukan itu nantinya menjadi bahan pertimbangan oleh DPR RI (sekiranya peraturan perundang-undangan yang dibentuk itu dalam kategori undang-undang) atau

DPRD (sekiranya peraturan perundang-undangan yang dibentuk itu di dalam kategori peraturan daerah).

**Gambar 3.2:** Skema Bentuk Pelaksanaan Partisipasi Masyarakat dalam Proses Legislasi Menurut UUP3



Sumber Penulis: Data Diolah dari Pasal 96 UUP3.

Berdasarkan ketentuan Pasal 96 UUP3 yang terbaru mengatur bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis pada setiap tahap-tahap pembentukan peraturan perundang-undangan. Bentuk partisipasi masyarakat secara prosedural dilakukan dengan dua bentuk alternatif, yaitu melalui lisan atau melalui tulisan. Bentuk pelaksanaannya di sini berbentuk memberikan masukan. Sehingga masyarakat tidak secara langsung dan formal ikut di dalam proses legislasi di DPR. UUP3 terbaru mengubah UUP3 yang lama, yang mana partisipasi masyarakat diperluas menjadi untuk semua tahap pembentukan peraturan perundang-undangan, meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan ataupun penetapan dan pengundangan. Tahap terpenting untuk mendapatkan masukan dari masyarakat ialah tahapan perencanaan, pembahasan, dan penyusunan. Pembahasan yang dimaksudkan adalah masyarakat dapat memberikan masukan baik orang perseorangan atau kelompok orang yang berdampak langsung atau punya kepentingan terhadap isi muatan rancangan peraturan perundang-undangan. Partisipasi masyarakat di sini juga



berbentuk kemudahan akses atas naskah akademik dan rancangan aturannya.<sup>31</sup> Akses naskah serta rancangan peraturan tersebut sangat penting untuk bisa memberikan gambaran tentang materi apa saja yang dimuat dalam peraturan itu.

Masukan yang diberikan masyarakat atas nama individu atau berama-sama secara berkelompok ialah bagian dari bentuk partisipasi masyarakat. Di sini, masukan tersebut dapat diberikan di dalam bentuk lisan maupun secara tertulis. Di samping itu, bentuk partisipasi masyarakat tersebut juga terealisasi dalam bentuk keterbukaan diskursus publik di media massa, di ruang publik, serta perdebatan-perdebatan dalam ruang sidang DPR maupun di luar. Hal ini selaras dengan pendapat dari Ni'matul Huda, bahwa Rapat Dengar Pendapat (RDP) atau adanya program sosialisasi ke kampus-kampus sudah dianggap partisipatif. Partisipasi publik juga tidak hanya terkait dengan tahap-tahap perencanaan dan perancangan, tetapi yang paling penting adalah keterbukaan diskursus publik di media massa, di ruang publik dan perdebatan-perdebatan ruang sidang DPR maupun di luar. Partisipasi publik perlu juga melibatkan emosi publik, emosi masa demonstran, dan lainnya.<sup>32</sup>

Mengacu pada uraian di atas bisa diketahui bahwa bentuk pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam proses legislasi dilakukan dengan hak memberi masukan secara lisan atau tertulis pada setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Pemberian masukan masyarakat (individu/kelompok) tersebut dilakukan secara daring (dalam jaringan) atau luring (luar jaringan). Bentuk nyata pelaksanaan partisipasi masyarakat tersebut dilakukan kegiatan konsultasi publik melalui rapat dengar pendapat umum (RDPU), kunjungan kerja seminar, lokakarya,

---

<sup>31</sup>Sri Pujianti, "Mekanisme Partisipasi Publik Telah Tercakup di dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan". Diakses melalui [https://www.mkri.id/index.php?page=web.Be\\_rita&id=19542](https://www.mkri.id/index.php?page=web.Be_rita&id=19542), tanggal 10 Juni 2024.

<sup>32</sup>Ni'matul Huda, *Politik Hukum...*, hlm. 132.

diskusi, ataupun melalui kegiatan konsultasi publik lainnya. Masukan dari masyarakat (individu atau kelompok) tersebut di dalam bentuk formal dan informal. Bentuk formalnya misalnya pemberian masukan dalam tulisan ataupun lisan pada saat RDPU yang diselenggarakan oleh DPR. Sementara itu bentuk informalnya adalah kunjungan kerja seminar, lokakarya, diskusi, atau melalui kegiatan konsultasi publik lainnya. Hasil dari kegiatan konsultasi publik baik itu melalui RDPU, kunjungan kerja seminar, lokakarya, diskusi, maupun melalui kegiatan konsultasi publik lainnya menjadi bahan pertimbangan di dalam perencanaan, penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan.

#### 4. Fungsi Partisipasi Masyarakat dalam Legislasi

Salah satu fungsi dari partisipasi masyarakat di dalam proses legislasi adalah supaya produk hukum yang dibuat itu memenuhi aspirasi masyarakat. Keikutsertaan masyarakat ditempatkan sebagai objek yang diwakili secara sah melalui lembaga legislatif, dalam hal ini masyarakat sudah dianggap ikut serta berpartisipasi pada proses pembuatan suatu kebijakan. Kebijaksanaan dalam pengambilan keputusan serta masukan-masukan, dan dengar pendapat umum yang bersumber dari rakyat, oleh rakyat dan menjunjung tinggi kepentingan seluruh rakyat. Oleh karena itu, gagasan tentang kedaulatan rakyat dibuktikan sesuai dengan falsafah dan ideologi bangsa, yang termaktub dalam Pancasila di Sila ke-4: “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan” serta UUD 1945 Pasal 1 Ayat 2: “Kedaulatan berada pada tangan rakyat dan dilaksanakan menurut aturan undang-undang dasar, ini untuk menjalankan fungsi kekuasaan negara pada bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 sebagaimana dikutip dalam bagian awal pembahasan ini menunjukkan bahwa masyarakat memiliki peranan di dalam proses legislasi. Fungsi dari partisipasi masyarakat tersebut ialah agar

materi hukum yang dirumuskan itu mencakup apa yang dikehendaki oleh rakyat, dan bukan justru materi hukum yang dapat merugikan masyarakat.

## **B. Konsep *Syūrā***

Dalam konteks politik Islam, kebijakan-kebijakan hukum dibentuk untuk tujuan mengatur beragam aspek menyangkut tingkah laku masyarakat, sehingga partisipasi masyarakat sangat diperlukan dalam proses perumusannya. Dalam hal ini pembentukan perundang-undangan dilaksanakan oleh kekuasaan legislatif (*al-sulṭah tasyrī'iyah*), dibentuk melalui proses musyawarah oleh pihak-pihak yang diberikan kewenangan untuk itu dan pelaksanaannya melalui proses musyawarah atau disebut dengan *syūrā*. Untuk memahami masalah ini, maka akan dijelaskan beberapa konsep *syūrā* berikut ini.

### **1. Pengertian *Syūrā***

Kata musyawarah berasal dari bahasa arab yaitu *syawara*, *yusyawiru*, dan *syawir*, yang terdiri dari tiga huruf: huruf, *syin*, *waw*, dan *ra*. Struktur paragraf di atas efektif mengeluarkan madu dari sarang lebah. Kemudian maknanya berkembang dan mencakup segala sesuatu yang dapat diambil atau dikeluarkan dari yang lain, termasuk mengeluarkan pendapat. Setelah itu makna mulai bergerak sesuai dengan *tashrif*, seperti *tasyawur* (perundingan), *asyarah* (memberi ikonik, tanda), *musytasyir* (meminta pandangan orang lain), dan *syawir* (meminta pendapat). Dalam tata bahasa Arab, *syūrā* adalah tanda atau bentuk Masdar sama'i, yaitu kata yang berasal dari kata yang diulang-ulang dan dibacakan kembali. Menurut teori *sharaf*, jika seseorang berniat menjadi masdar *qiyasi*, maka ia akan menjadi kalimat musyawarah, artinya bersedia diajak berbincang antara dua pihak atau lebih agar tercipta suatu usaha partisipasi masyarakat. Sedangkan istilah musyawarah berasal dari bahasa Arab dan dialihkan ke bahasa Indonesia

yang mengandung kata berembuk dan bergelombang, musyawarah dalam mengatasi hambatan.<sup>33</sup>

Menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, kata musyawarah diartikan sebagai pendekatan pembelajaran kooperatif yang bertujuan untuk mengatasi permasalahan yang saling eksklusif. Selain itu, istilah “*musyawarah*” berarti tabah atau tidak tergoyahkan. Makna musyawarah semacam ini melemahkan kesadaran kolektif masyarakat, kehilangan harapan dan juga membuat mereka enggan mencapai tujuan.<sup>34</sup> Dalam pengertian yang lain, *Syūrā* dalam bahasa Indonesia adalah pembahasan bersama dengan maksud mencapai keputusan atas penyelesaian masalah, perundingan dan perembukan.<sup>35</sup>

Secara terminologi, *syūrā* adalah majelis yang dibentuk untuk tujuan mendengarkan saran dan ide sebagaimana mestinya yang terorganisir dalam masalah-masalah kenegaraan, termasuk juga saran-saran yang diajukan untuk memecahkan suatu masalah sebelum sampai kepada konklusi bagi keputusan-keputusan konstitusional.<sup>36</sup> Dalam makna lainnya, *syūrā* (musyawarah) ialah segala jenis penyampaian, tukar pendapat dalam bermusyawarah kendati hasil keputusan musyawarah tidak harus dilakukan. Dalam arti khusus musyawarah ialah ketentuan yang harus dijalankan sebagai keputusan jamaah.<sup>37</sup>

Berdasarkan beberapa definisi tersebut di atas, dapat dipahami bahwa *syūrā* secara sederhana dimaknai sebagai musyawarah, yaitu saling bertukar

---

<sup>33</sup>Tsalis Rifa’i, “Komunikasi dalam Musyawarah (Tinjauan Konsep *Syūrā* dalam Islam)”, *Jurnal Komunikasi*, Vol. 3, No. 1 (2015). Diakses melalui: <https://journal.uad.ac.id/index.php/CHANNEL/article/view/2412>, tanggal 30 Mei 2024.

<sup>34</sup>Pusat Pembinaan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1994), hlm. 193.

<sup>35</sup>Abdul Manan, *Perbandingan Politik Hukum Islam dan Barat*, Cet. 2, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2018), hlm. 129.

<sup>36</sup>Lukman Santoso, “Eksistensi Prinsip *Syūrā* Dalam Konstitusional Islam”, *Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia*, Vol. 3, No. 1, (2013). Diakses melalui: <https://ejournal.uin-suka.ac.id/syariah/inright/article/view/1256>, tanggal 30 Mei 2024.

<sup>37</sup>Taufiq Muḥammad al-Syawi, *Fiqh al-Syūrā wa Istisyrāh*, (Terjemahan: Djamaludin), (Jakarta: Gema Insani Press, 2013), hlm. 1-2.

pendapat terkait satu masalah untuk menemukan titik temu, kemudian diambil dan dicarikan satu keputusan untuk dijadikan satu keputusan dan kesepakatan bersama dan dengan kesepakatan tersebut masing-masing masyarakat dapat mengikutinya.

## 2. Dalil *Syūrā* dan Hukumnya

Di dalam Islam, pembentukan suatu peraturan hukum pada dasarnya hanya berkaitan dengan aturan-aturan yang belum dijelaskan secara terperinci dalam Alquran dan hadis. Artinya dalam proses legislasi, lembaga legislatif (*al-sulṭah tasyrī'iyah*) hanya bisa membuat dan merumuskan suatu peraturan yang sifat dan jenisnya belum diperinci, dan hanya berkaitan dengan masalah-masalah yang relatif baru yang belum ada singgungannya dalam Alquran dan hadis. Proses pembuatan atau legislasi hukum ini dilaksanakan dengan proses *syūrā* atau musyawarah antara para ahli, untuk kemudian dilakukan unifikasi serta kodifikasi hukum (*tadwīn al-ḥukm*).

Proses legislasi dalam Islam juga dilaksanakan dengan prosedur *syūrā*. *Syūrā* merupakan permasalahan penting yang ditaur dalam Islam, bahkan para ahli menyebutkannya sebagai fondasi hidup berkelompok dan bermasyarakat, berorganisasi dan dalam pemerintahan. Oleh karena itu, *syūrā* sangatlah urgen dalam Islam. Menurut Rāghib Al-Sirjānī menyatakan bahwa musyawarah dan nasehat merupakan dua fondasi utama dalam kekuasaan.<sup>38</sup> Ali bin Abi Thalib, seperti dikemukakan oleh Ali Muhammad Ṣallābī pernah menyatakan bahwa “*bermusyawarahlah kalian karena kesuksesan ada dalam musyawarah*”. Di dalam konteks ini, Ali bin Abi Thalib tidak menyebutkan secara rinci dan jelas bagaimana mekanisme bermusyawarah, tetapi dalam kehidupan masyarakat memerlukan musyawarah. Musyawarah sangat penting bagi setiap pekerjaan yang

---

<sup>38</sup>Rāghib al-Sirjānī, *Sumbangan Peradaban Islam pada Dunia*, (Terj: Malik Supar, Sonif dan Katur Suhardi), (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2019), hlm. 464.

dilakukan oleh manusia.<sup>39</sup> Dari dua komentar ini, dapat dipahami bahwa musyawarah sesungguhnya bagian dari ajaran penting dalam Islam, menjadi satu prinsip yang asasi dijalankan bagi setiap kehidupan muslim, baik dalam keluarga, muamalah, hingga pembentukan kebijakan dalam pemerintahan.

Pentingnya musyawarah ditemukan rujukannya dalam Alquran, hadis serta ijmak para ulama. Dalil Alquran yang cukup umum digunakan tentang *syūrā* adalah QS. Ali-Imran [3] ayat 159. Ayat ini secara tegas menyerukan agar supaya melakukan musyawarah dalam suatu urusan.

فِيمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ.

Maka disebabkan rahmat dari Allah kamu berlaku lemah lembut lah terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentu mereka menjauhkan diri dari sekeliling kamu. Untuk itu maafkan lah mereka, mohonkan lah ampun bagi mereka dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian sekiranya kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakal kepada-Nya.

Menurut Imam al-Ṭabarī makna *wa syāwirhum* dalam ayat tersebut yaitu bermusyawarahlah untuk meminta pendapat kepada para sahabat dalam siasat perang, hal ini supaya hati mereka senang, agar mereka melihat bahwa Rasulullah mendengarkan pendapat mereka dan juga membutuhkan bantuan mereka. Meskipun pada dasarnya Allah Swt sudah cukup bagi beliau. *Syūrā* tersebut dilaksanakan agar memperoleh pandangan yang paling tepat dalam segala urusan.<sup>40</sup> Menurut Abdul Manan, ayat di atas menunjukkan informasi tentang *syūrā* atau musyawarah di dalam konteks

<sup>39</sup>Ali Muhammad al-Ṣallābī, *Biografi Ali bin Abi Thalib*, (Terj: Muslich Taman, Ahmad Yaman, dan Akmal Burhanuddin), (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2012), hlm. 528.

<sup>40</sup>Imam al-Ṭabarī, *Tafsir al-Ṭabarī*, (t. terj), Jilid 6, (Jakarta: Pustaka Azzam, t.t), hlm. 119-120.

yang umum. Perintah untuk bermusyawarah di atas konteksnya memang ditujukan pada Nabi Muhammad SAW untuk melakukan musyawarah untuk mencari solusi yang tepat dengan para sahabat.<sup>41</sup> Cukup jelas ayat Alquran menginstruksikan agar masyarakat baik kelompok kecil atau besar agar selalu melakukan dan mengedepankan musyawarah, pemufakatan dan saling tukar pandangan.

Dalil Alquran lainnya merujuk pada QS. *Syūrā* [42] ayat 37-38. Ayat ini juga berbicara dalam konteks yang umum, yang mana orang muslim harus berupaya melakukan musyawarah setiap kegiatan dan aktivitasnya bersama-sama dengan masyarakat.

وَالَّذِينَ يَحْتَنِبُونَ كَبِيرَ الْإِثْمِ وَالْفَوَاحِشَ وَإِذَا مَا عَضِبُوا هُمْ يَغْفِرُونَ ۚ وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ ۚ

Dan juga orang yang menjauhi dosa besar, perbuatan-perbuatan keji, dan jika mereka marah segera memberi maaf. Orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhan dan melakukan salat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan *syūrā* antar mereka, dan mereka menginfakkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka.

Mengomentari ayat di atas, Imam Al-Qurṭubī menjelaskan pentingnya masyarakat melaksanakan musyawarah. Allah Saw menyanjung musyawarah di dalam semua hal dengan menyanjung orang yang senantiasa melakukan hal itu. Nabi Saw senantiasa bermusyawarah dengan para sahabat di dalam semua urusan yang berhubungan dengan kemaslahatan perang. Hal itu terjadi dalam banyak hal. Namun beliau tidak pernah bermusyawarah dengan mereka dalam masalah hukum. Adapun para sahabat, setelah mereka meminta petunjuk pada Allah Swt, mereka senantiasa bermusyawarah di dalam masalah hukum, dan mereka

---

<sup>41</sup>Abdul Manan, *Perbandingan Politik...*, hlm. 130.

menyimpulkan dari Alquran dan Sunnah. Hal pertama yang mereka musyawarahkan ialah khalifah. Kemudian diikuti dengan hal-hal lainnya.<sup>42</sup>

Istilah *syāwirhum* dalam QS. Ali-Imran [3] ayat 159 dan istilah *syūrā* pada QS. *Syūrā* [42] ayat 37-38 sama-sama berasal dari akar kata *syawara*, artinya adalah bermusyawarah. Melalui tafsir kedua ayat di atas, kedua istilah ini masing-masing diartikan sebagai tindakan bermusyawarah. Hanya saja, yang membedakan adalah konteksnya. Tindakan musyawarah dalam QS. Ali-Imran [3] ayat 159 dilaksanakan antara Rasulullah Saw dan para sahabat, dan untuk konteks penyebutan lafaz *syūrā* di dalam QS. *Syūrā* [42] ayat 37-38 justru bukan ditujukan pada Rasul dan sahabat, tetapi lebih kepada informasi umum pada masyarakat agar dalam memutuskan suatu urusan agar dilakukan secara musyawarah.

Menurut Muhammad Iqbal, kedua ayat di atas memerintahkan agar melakukan musyawarah di dalam setiap *al-amr*. Makna *al-amr* di sini dapat diartikan sebagai sebuah urusan, persoalan dan permasalahan. Dengan begitu dua ayat tersebut di atas berkaitan dengan musyawarah yang dilakukan saat menyelesaikan permasalahan umat Islam secara umum.<sup>43</sup> Keterangan serupa juga disebutkan A. Yusuf Ali, seperti dikutip oleh Nurcholish Madjid. Saat ia memberikan komentar terhadap QS. *Syūrā* [42] ayat 38, ia menyebutkan:

Musyawarah, inilah kata kunci dalam ayat ini (QS. *Syūrā* [42]: 38) dan menunjukkan cara ideal yang harus ditempuh oleh seseorang dalam berbagai urusannya, sehingga di satu pihak tidak mudah meninggalkan tanggung jawab yang dibebankan kepada dirinya sebagai pribadi yang perkembangannya diperhatikan oleh Tuhan. Prinsip musyawarah ini sepenuhnya menjadi tindakan Nabi di dalam kehidupan beliau, baik pribadi maupun pada masyarakat umum, dan sepenuhnya diikuti oleh para penguasa di masa awal Islam.

---

<sup>42</sup>Imam al-Qurtubī, *Tafsir al-Qurtubī*, (t.terj), Jilid 16, (Jakarta: Pustaka Azzam, t.t), hlm. 93.

<sup>43</sup>Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Cet. 2 (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016), hlm. 216.



Pemerintahan perwakilan modern ialah percobaan yang tidak bisa disebut sempurna untuk melaksanakan prinsip itu dalam urusan negara.<sup>44</sup>

Dengan demikian, cukup dipahami bahwa asas musyawarah di dalam Islam diakui keberadaannya dan dipandang sangat penting diterapkan dalam pemerintahan. Dua ayat sebelumnya memberikan maksud bahwa di dalam menghadapi setiap permasalahan supaya senantiasa berlaku lemah lembut dan tidak bersikap keras serta berhati kasar yang dapat menyakiti orang lain. Ayat sebelumnya juga menjelaskan sebaiknya dalam menyelesaikan tiap masalah harus mengutamakan musyawarah, sehingga ditemukan *win win solution* dan bukan “*win lost solution*”, apalagi “*lost lost solution*”. Dalam perintah tersebut berlaku umum di semua sisi kehidupan.<sup>45</sup>

Selain ayat Alquran, ditemukan pula beberapa riwayat hadis tentang musyawarah, juga beberapa riwayat *asar* (tindakan dan perbuatan) sahabat di dalam melakukan musyawarah. Di antaranya ditemukan dalam riwayat Imam Abu Dawud seperti dipahami berikut ini:

عَنْ أَبِي هُرَيْرَةَ قَالَ قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ الْمُسْتَشَارُ مُؤْتَمَنٌ.<sup>46</sup>

Dari Abu Hurairah ia berkata, Rasulullah Saw bersabda: Orang yang diajak musyawarah itu terbebani amanah. (HR. Abi Dawud).

Melalui hadis di atas, menunjukkan bahwa keputusan-keputusan yang telah ditetapkan dari hasil musyawarah harus direalisasikan, karena itu adalah amanah. Dalam makna lain, bahwa orang yang melakukan musyawarah ialah orang yang diberi amanat, oleh karena itu harus menunaikan amanat tersebut. Selain hadis, ditemukan juga dalam riwayat Ahmad berikut ini:

---

<sup>44</sup>Nurcholish Madjid, *Islam, Doktrin dan Peradaban*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2019), hlm. 656.

<sup>45</sup>Diakses melalui: <https://arbaswedan.id/musyawaharah/>, tanggal 22 September 2020.

<sup>46</sup>Imam Abi Dawud, *Sunan Abi Dawud*, (Riyadh: Bait al-Afkar, 1420 H), hlm. 570.

عَنِ ابْنِ عَنِمِ الْأَشْعَرِيِّ أَنَّ النَّبِيَّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ لِأَبِي بَكْرٍ وَعُمَرَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا لَوْ اجْتَمَعْتُمَا فِي مَشُورَةٍ مَا خَالَفْتُمَا.

Dari Ibnu Ghanm al-Asy'ari: bahwa sesungguhnya Nabi Muhammad Saw berkata pada Abu Bakr dan Umar, sekiranya kamu berdua sepakat dalam sebuah musyawarah, tiadalah aku menyalahi pendapat kamu berdua (HR. Ahmad).

Dari dua riwayat di atas menunjukkan musyawarah sangat penting di dalam menjalankan aktivitas kehidupan bersama-sama dengan satu kelompok masyarakat. Dalam hadis di atas, jelas menunjukkan bahwa Rasulullah Saw menerima hasil keputusan Abu Bakr dan Umar sekiranya keputusan itu hasil dari musyawarah. Menurut al-Mawardi, anjuran bermusyawarah ini dilakukan oleh orang-orang cerdas pandai dalam memecahkan masalah yang pelik, dan bermusyawarah dengan orang-orang yang teguh pendirian dalam upaya untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam masyarakat.<sup>47</sup> Dengan demikian, perintah untuk musyawarah sejalan dengan keterangan beberapa ayat Alquran terdahulu. Intinya bahwa *syūrā*, pemufakatan, permusyawaratan ialah perkara penting yang disinggung secara tegas dalam Alquran dan hadis Rasulullah Muhammad Saw.

Menyangkut hukum *syūrā*, ulama berpandangan bahwa hukum *syūrā* adalah wajib. Hal ini telah dijelaskan oleh Al-Şallābī, ia mengutip pandangan para ahli hukum Islam, baik klasik maupun kontemporer. Di antara pandangan ulama klasik yang ia kutip misalnya Imam Al-Jassash Al-Ĥanafī, Tahir Ibn Asyur, Imam Al-Nawawi, dan Ibn Taimiyah, semuanya menyebutkan bahwa *syūrā* adalah wajib dilakukan. Adapun ulama kontemporer yang menyatakan bahwa *syūrā* adalah wajib seperti Hasan Al-

---

<sup>47</sup>Abi Al-Hasan Al-Mawardi, *Ahkam Al-Sulthaniyyah wa Al-Wilayat Al-Diniyyah*, (Terj: Khalifurrahman Fath dan Fathurrahman), (Jakarta: Qisthi Press, 2013), hlm. 84.

Banna, Al-Maududi, Muhammad Abu Zahrah, Mahmud Syaltut, Abdul Wahhab Khallaf, Abdul Qadir Audah, dan Abdul Karim Zaidan. Kesemuanya menyatakan bahwa *syūrā* adalah wajib apalagi dalam masalah-masalah yang besar yang berhubungan dengan negara dan kemasyarakatan.<sup>48</sup> Demikian juga dikemukakan oleh Yusuf Al-Qaraḍāwī bahwa hukum asal *syūrā* adalah wajib, karena Allah memerintahkan kepada umat Islam untuk bermusyawarah. Perintah yang ada ditujukan juga terhadap diri Rasulullah, sekiranya perintah tersebut berlaku kepada Rasulullah, maka hukum wajib tersebut juga lebih diutamakan kepada umat Islam.<sup>49</sup> Alasan dari wajibnya *syūrā* ini adalah karena terdapat perintah melakukan *syūrā* terdapat dalam QS. Ali Imran [3] ayat 159 sebelumnya. Kata *syāwirhum* ini bermakna perintah untuk bermusyawarah. Lafaz *amar* atau perintah pada ayat tersebut mengandung makna wajib. Dengan begitu, dapat dipahami bahwa melakukan musyawarah adalah kewajiban bagi umat Islam.

### 3. Fungsi dan Kriteria Ahli *Syūrā*

Pelaksanaan musyawarah (*syūrā*) dalam Islam memiliki fungsi cukup penting bagi masyarakat. Di antara fungsi *syūrā* adalah sebagai berikut:<sup>50</sup>

- a. Melahirkan keputusan terbaik bukan pada pengaruh suara mayoritas ataupun minoritas. *Syūrā* memainkan peranan penting sebagai proses pembuatan keputusan sehingga *syūrā* dapat digunakan sebagai sebuah bentuk sarana pengendalian dari sebuah kewenangan.
- b. Terpenuhinya hak, aspirasi, dari berbagai pihak. *Syūrā* adalah suatu proses komunikasi dialogis dan mempertemukan banyak pihak dengan tujuan menampung aspirasi-aspirasi dari banyak pihak yang

---

<sup>48</sup>Ali Muhammad Al-Ṣallābī, *Fikih Tamkin*, (Terj: Samson Rahman), Cet. 2, Edisi Revisi, (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2013), hlm. 659-672.

<sup>49</sup>Yusuf Al-Qaraḍāwī, *Siyāṣah Al-Syar'iyah*, (Terj: Fuad Syaifudin Nur), (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2019), hlm. 140.

<sup>50</sup>Adi Gunawan Saputra, Suryadi & M. Rozikin, "Penerapan Syura dalam Kepemimpinan Publik: Studi di Madrasah Aliyah Negeri 3 Malang", *Jurnal Administrasi Publik (JAP)*, Vol. 2, No. 2, hlm. 259.

terlibat dalam proses *syūrā*. Fungsi *syūrā* dapat terlaksana dengan baik apabila mampu menjamin adanya kemerdekaan dan kebebasan yang penuh bagi setiap peserta *syūrā* untuk mengekspresikan pikiran-pikirannya secara terbuka.

c. Membatasi sikap diktator dari penguasa. *Syūrā* merupakan cara efektif agar membatasi kekuasaan eksekutif, menutup celah bagi kemunculan diktator sebagai penguasa. Dalam Islam *syūrā* merupakan perwujudan asli atau pemerintahan konseptusional dalam Islam.

d. Membentuk komitmen bersama. Hasil *syūrā* yang disepakati bersama akan membentuk tanggung jawab umat secara kolektif dan sebagai bagian pendidikan politik untuk bersikap ilmiah, kritis, berkomitmen.

Dalam perspektif politik Islam, terutama *siyāsah dustūriyyah*, maka di dalam pembentukan regulasi undang-undang negara terkait dengan lembaga-lembaga sendiri yang mengatur peraturan dalam politik Islam. Konsep *siyāsah dustūriyyah* menitikberatkan kepada pokok bahasan kepemimpinan, serta peraturan perundang-undangan dan ketatanegaraan. Fikih *siyāsah dustūriyyah* disebut sebagai politik dalam Islam. *Siyāsah al-dustūriyyah* adalah kekuasaan pemerintah Islam dalam menetapkan hukum. Badan legislatif ini mempunyai kekuatan dan tekad untuk menetapkan undang-undang yang akan diterapkan pada masyarakat umum sesuai hukum Islam. Bidang *siyāsah dustūriyyah* ini adalah *sulṭah tanfīziyyah* (lembaga eksekutif), *al-sulṭah tasyrī'iyah* (lembaga legislatif) dan juga *sulṭah qaḍā'iyah* (lembaga yudikatif).<sup>51</sup> Ketiga lembaga ini, beban tugas pembentukan perundang-undangan (legislasi hukum) adalah *al-sulṭah tasyrī'iyah*.

---

<sup>51</sup>Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), hlm. 187.

Al-Ṣallābī menggunakan istilah *barlamān* dan kata *sulṭah tasyrī'iyah* secara bersamaan (kekuasaan legislatif), yaitu lembaga mencakup beberapa orang dari perwakilan rakyat dengan jumlah yang sangat terbatas, mempunyai keterkaitan antara satu dengan yang lain dengan kesamaan geografis di bawah naungan negara dan kedudukan mereka sebagai wakil rakyat atau representasi mereka.<sup>52</sup> *Al-sulṭah tasyrī'iyah* disebut juga lembaga legislatif. Mahfud MD menyatakan lembaga legislatif adalah lembaga yang mempunyai kewenangan sebagai pembentuk hukum.<sup>53</sup> Menurut Jimly Asshiddiqie, kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan yang mencerminkan kedaulatan rakyat, yang fungsi dan kewenangannya menetapkan peraturan yang ditugaskan kepada lembaga perwakilan rakyat, parlemen atau lembaga legislatif.<sup>54</sup>

Peraturan perundang-undangan yang ditetapkan lembaga legislatif harus sesuai dengan ketentuan kedua sumber hukum Islam tersebut. Karena itu lembaga legislatif mempunyai dua fungsi. Pertama-tama, dalam hal-hal yang ditentukan di dalam teks Alquran dan Sunnah, hukum-hukum yang diumumkan oleh *al-sulṭah tasyrī'iyah* adalah hukum-hukum Ilahi, yang diabadikan dalam Alquran dan juga hadis. Fungsi kedua lembaga legislatif yaitu melakukan penalaran kreatif (ijtihad) terhadap hal-hal yang tidak dijelaskan secara eksplisit dalam nash Alquran dan hadis. Sebagaimana disebutkan di atas, di sinilah *al-sulṭah tasyrī'iyah* perlu diisi oleh para mujtahid dan ahli fatwa. Mereka melaksanakan ijtihad melalui analogi untuk menentukan hukum.

---

<sup>52</sup>Ali Muhammad Al-Ṣallābī, *Barlamān fi Al-Daulah...*, hlm. 13.

<sup>53</sup>Moh. Mahfud MD, *Islam, Lingkungan Budaya Hukum dalam Perspektif Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal: "Karsa Jurnal Sosial dan Budaya Keislaman". Vol. 24, No. 1, (Juni, 2016), hlm. 9-10.

<sup>54</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 112.

Ijtihad para anggota *al-sulṭah tasyrī'iyah* perlu mempertimbangkan hal-hal yang berkaitan situasi sosial dan kondisi masyarakat agar hasil peraturan yang dibuat sesuai dengan keinginan masyarakat tanpa membebani mereka. Pentingnya dalam mempertimbangkan keadaan sosial dan kondisi masyarakat menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan yang akan ditetapkan oleh badan legislatif tidak dimaksudkan untuk berlaku selamanya dan tidak kebal terhadap perubahan. Jika masyarakat berubah dan undang-undang lama tidak lagi mampu beradaptasi dengan perkembangan tersebut, maka lembaga legislatif mempunyai kewenangan untuk meninjau ulang undang-undang dan menggantinya dengan undang-undang baru yang lebih sesuai dengan perkembangan saat ini dan harapan pembangunan sosial.<sup>55</sup>

Prinsip *siyāsah dustūriyyah* yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat ialah solidaritas dan kesetaraan. Menurut asas persamaan (*mabda al-musāwah*), setiap individu mempunyai harkat dan martabat yang sama sebagai warga negara tanpa mengurangi moral, agama, bahasa, atau kedudukan sosialnya. Setiap orang mempunyai kesamaan pemahaman dalam hal memberi dan menerima perintah, yaitu memberi perintah dan menerima perintah untuk melaksanakan tugas-tugas. keilmuan Islam adalah ilmu tentang konstitusi (*qānūniyyah*), bukan ilmu tentang fakta (*fa'liyyah*). Dengan demikian, hikmah yang dapat dipetik dari Islam adalah bahwa setiap manusia harus diadili secara adil oleh hukum, meskipun mereka mungkin yakin dalam batinnya sendiri bahwa terdapat perbedaan dalam kapasitas fisik, mental, dan etika.<sup>56</sup> Menurut Mahmud Hilmi, *al-sulṭah tasyrī'iyah* memiliki tanggung jawab untuk melakukan kontrol terhadap cabang

---

<sup>55</sup>Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), hlm. 188-190

<sup>56</sup>Utari Lorensi Putri, "Tinjauan Fiqh Siyāsah Dustūriyyah Terhadap Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 Tentang Bantuan Hukum", *Jurnal Integrasi Ilmu Syari'ah*, Vol. 2, No. 2 Mei-Agustus 2021, hlm. 201.

eksekutif, mempertanyakan, meminta klarifikasi dari cabang eksekutif mengenai suatu hal, dan menyiapkan landasan untuk membahas dan menegakkan demokrasi.<sup>57</sup> Dalam konteks ini, lembaga atau *al-sulṭah tasyrī'iyah* diisi oleh majelis yang disebut dengan *ahl ḥalli wa al-aqdi* atau disebut juga dengan “*masjlis syūrā*”. Keunggulan dari majelis legislatif (*ahl al-ḥalli wa al-'aqd*) adalah:

- a. *Ahl al-ḥalli wa al-'aqd* merupakan kelompok berpangkat tinggi yang mempunyai kemampuan memilih dan mengangkat wakil.
- b. *Ahl al-ḥalli wa al-'aqd* berwenang mengakomodasikan kehidupan kepada masyarakat yang berbeda.
- c. *Ahl al-ḥalli wa al-'aqd* mempunyai hikmah untuk menciptakan semesta hukum yang berlaku bagi setiap manusia dalam hal-hal yang tidak ditentukan secara jelas oleh Alquran dan Hadis.
- d. *Ahl al-ḥalli wa al-'aqd* merupakan tempat musyawarah imam untuk memutuskan kebijaksanaannya.
- e. *Ahl al-ḥalli wa al-'aqd* mengawasi pemerintahan, wewenang huruf a dan b mirip dengan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), wewenang c dan e mirip dengan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), wewenang d mirip dengan wewenang Dewan Pertimbangan Agung (DPA) di Indonesia.<sup>58</sup>

Dalam konteks hukum dan pemerintahan perspektif Islam, seseorang yang menduduki jabatan majelis *syūrā*, atau lembaga legislatif atau *al-sulṭah al-tasyrī'iyah* haruslah memiliki kualifikasi tertentu dan memiliki kualifikasi dan kapasitas yang memadai. Majelis *syūrā* ataupun kekuasaan legislatif atau *legislative power (sulṭah syar'iyah)* merupakan organ esensial dalam negara, tugas utama membentuk peraturan perundangan dan

---

<sup>57</sup>Mahmud Hilmi, *Nidzam al-Hukm al-Islami*, (Kairo:dar al-Hadi,1987), hlm. 201.

<sup>58</sup>H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasa Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2003), hlm. 76.

melakukan pengawasan. Dalam sejarah awal Islam (dapat dirujuk kembali di bagian pembahasan bab terdahulu), konsep *legislative power* secara langsung ada dan diperankan oleh Rasulullah Saw, sementara untuk periode berikutnya, *syura* atau *ahl ḥalli wa al-aqd* memegang kekuasaan ini. Pentingnya majelis *syūrā* ini menuntut agar pihak-pihak yang mengisi jabatan tersebut harus dari orang yang mempunyai kapasitas dan integritas tinggi.

Setelah mengetahui konsep *syūrā* di atas, maka pada bagian ini akan dikemukakan kriteria ahli *syūrā*. Menarik untuk mengutip pendapat al-Ṣallābī tentang kriteria atau persyaratan yang harus dipenuhi bagi *ahl al-syūrā*. Dalam keterangannya menyatakan bahwa ada 22 (dua puluh dua) kriteria seseorang memenuhi kualifikasi sebagai anggota legislatif (parlemen) atau ahli *syūrā* sebagaimana dapat dikemukakan berikut:<sup>59</sup>

- a. Islam (*Al-Islam*)
- b. Baligh dan Berakal (*Bulugh wa Al-'Aql*)
- c. Merdeka (*Al-Hurriyah*)
- d. Mempunyai Kekuatan dan Amanah (*Al-Quwwah wa Al-Amanah*)
- e. Memiliki Kekuasaan dan Cita-Cita/Keinginan (*Qudrah wa Iradah*)
- f. Adil (*Al-'Adalah*)
- g. Sosok Terbaik dan Paling Berkompeten
- h. Berilmu (*Al-'Ilm*)
- i. Pandangan dan Kebijaksanaan (*Al-Ra'y wa Al-Hikmah*)
- j. Memiliki Pengalaman (*Al-Khabrah*).
- k. Berdomisili atau Harus Berstatus Warga Negara (*Muwathanah*)
- l. Tidak Terbelenggu Fanatisme dan Egoisme
- m. Hidup Membaur Bersama Masyarakat, Mengetahui Hal Ihwal Serta Tidak Mengasingkan Diri dari Mereka
- n. Dipatuhi di Tengah Komunitas Masyarakatnya
- o. Konsisten (*Istiqamah*)
- p. Kredibilitas atau Dapat Dipercaya (*Al-Mushadaqiyah*)
- q. Kemurahan Hati (*Al-Karam*)
- r. Kesetiaan (*Al-Wafa'*)
- s. Memiliki Komitmen dan Rasa Tanggung Jawab
- t. Pandangan yang Inspiratif (*Al-Ru'yah Al-Malhamah*)
- u. Memiliki Seni Berinteraksi dengan Orang

---

<sup>59</sup>Alī Muḥammad Al-Ṣallābī, *Al-Barlaman...*, hlm. 159-208.



v. Kemampuan Mempengaruhi dan Meyakinkan

Berdasarkan syarat-syarat atau kriteria ahli *syūrā* tersebut di atas maka ada hubungan erat dengan konteks tugas dan juga peran lembaga *syūrā* atas masyarakat, ini didukung dengan syarat-syarat seperti mudah bergaul/berbaur dengan masyarakat, komitmen terhadap janji, dapat dipercaya, dan juga syarat lainnya. Dampak dari tidak terpenuhinya syarat dan kriteria di atas minimal menimbulkan 4 hal, yaitu:<sup>60</sup>

- a. Lembaga mengadopsi manhaj yang berbeda dari manhaj Islam dan dipenuhi dengan nuansa hedonisme dan memperturutkan hawa nafsu. Para pegawai lembaga tersebut hanya memikirkan bagaimana mewujudkan kepentingan-kepentingan pribadi mereka tanpa mempedulikan *mashalih syar'iyah* yang mereka dipercaya untuk merealisasikannya.
- b. Lembaga tidak mampu mengaktualisasikan nilai-nilai positif yang menjadi tujuan pendirian lembaga tersebut serta tidak mampu mewujudkan visi, misi dan tujuan-tujuan utama di balik pembentukannya bahkan yang terjadi ialah lembaga yang ada mengesampingkan nilai-nilai, menyimpang dari misinya, menjauh dari nilai-nilai keadilan, dipenuhi dengan kezaliman dan praktik-praktik korup. Lembaga tersebut juga pada akhirnya dipenuhi oleh perilaku apatis, abai, lalai, sikap acuh tak acuh, kurang ketulusan dan kesungguhan serta perilaku yang penuh dengan kemunafikan.<sup>61</sup>
- c. Lembaga yang ada tidak peduli lagi dengan nilai keikhlasan beramal hanya karena Allah untuk mewujudkan *mashalih syar'iyah*, akan tetapi justru hanya memikirkan bagaimana mewujudkan kepentingan dan kemaslahatan pribadi para pemimpin lembaga.

---

<sup>60</sup> Alī Muḥammad Al-Ṣallābī, *Al-Barlaman...*, hlm. 193.

<sup>61</sup> *Ibid.*

- d. Kurangnya perhatian lembaga terhadap aspek spiritual, tapi perhatian utamanya hanya tertuju pada aspek dunia belaka tanpa punya perhatian pada aspek amal hari akhir. Kondisi ini pada gilirannya membuat para karyawan yang berkecimpung di lembaga tersebut dipenuhi dengan perilaku hedonis dan berlomba-lomba mengumpulkan uang dengan segala cara, tidak peduli apakah cara itu legal atau ilegal.<sup>62</sup>

#### 4. Bentuk dan Batasan *Syūrā*

Politik Islam mengajarkan bahwa manusia, tanpa membedakan satu sama lain, memiliki kedudukan yang sama di mata hukum, bahkan asas persamaan ini bagian dari prinsip negara hukum dalam Islam (nomokrasi Islam).<sup>63</sup> Sebagai suatu bentuk perwujudan persamaan tersebut, semua orang memiliki kebebasan dalam berpendapat, memberikan masukan, dan ikut di dalam proses memusyawarahkan berbagai masalah dan isu hukum yang sedang dihadapi. Dalam politik kebijakan hukum atau politik hukum Islam, maka musyawarah atau *syūrā* dipahami sebagai suatu forum tukar pikiran, gagasan, atau ide, termasuk saran-saran yang diajukan dalam memecahkan masalah sebelum tiba pada suatu pengambilan keputusan. Di dalam konteks kenegaraan, maka musyawarah atau *syūrā* adalah suatu prinsip dan asas yang konstitusional dalam nomokrasi Islam yang wajib dilaksanakan dalam suatu pemerintahan dengan tujuan untuk mencegah lahirnya keputusan yang bisa merugikan kepentingan umum dan rakyat.<sup>64</sup>

Melalui musyawarah (*syūrā*) maka setiap masalah yang menyangkut hal-hal dan kepentingan umum dapat ditemukan jalan keluarnya yang sebaik-baiknya setelah semua pihak mengemukakan pandangan dan pikiran

---

<sup>62</sup> Alī Muḥammad Al-Ṣallābī, *Al-Barlaman...*, hlm. 203.

<sup>63</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2015), hlm. 124.

<sup>64</sup> *Ibid.*, hlm. 112.

mereka yang wajib didengar oleh pemegang kekuasaan, supaya ia di dalam membuat satu keputusan bisa mencerminkan pertimbangan-pertimbangan yang objektif, bijaksana, untuk kepentingan umum.<sup>65</sup> Jadi, dalam pembentukan suatu kebijakan hukum berbentuk perundang-undangan dalam proses *syūrā*, didalamnya ada partisipasi masyarakat, aspirasi masyarakat diakomodasi, serta masyarakat selalu diikutsertakan.

Bentuk partisipasi masyarakat di dalam konsep *syūrā* adalah ikut sertanya masyarakat dalam menyelesaikan permasalahan. Dalam hal ini, Rasulullah sering melibatkan para sahabat dan meminta pendapat mereka dalam urusan sosial, serta dalam urusan ekonomi. Masukan, pendapat dan pemikiran masyarakat ditampung untuk kemudian dipertimbangkan dalam perumusan suatu kebijakan hukum. Atas dasar itu, kebijakan hukum yang dibentuk itu nantinya memenuhi kriteria tertentu dan umumnya memuat 6 aspek, yaitu:<sup>66</sup>

- a. Isinya sesuai ataupun sejalan atau tidak bertentangan secara hakiki dengan syariat Islam.
- b. Peraturan yang dibuat itu meletakkan persamaan kedudukan manusia di depan hukum dan pemerintahan.
- c. Tidak memberatkan masyarakat.
- d. Bertujuan menegakkan keadilan.
- e. Bertujuan agar mewujudkan kemaslahatan dan menghindari kemudharatan bagi masyarakat, bangsa dan negara.
- f. Prosedur pembentukannya dilakukan melalui musyawarah.

Dalam konteks Islam,

Pelaksanaan *syūrā* memiliki batasan-batasan tertentu. Hal ini berbeda dengan konsep demokrasi yang tidak ada batasan sama sekali. Dalam hukum Islam *syūrā* memiliki batasan terkait apa yang bisa dimusyawarahkan dan

---

<sup>65</sup>*Ibid.*, hlm. 113.

<sup>66</sup>Abdul Manan, *Perbandingan Politik...*, hlm. 129.

apa yang tidak boleh dimusyawarahkan.<sup>67</sup> Untuk memperjelas hal ini, maka batasan dalam *syūrā* dapat dikemukakan berikut:

- a. Hal-hal yang dapat dimusyawarahkan dalam konsep *syūrā* adalah hal-hal atau masalah yang belum ada ketetapan hukumnya, atau hukum-hukum yang masih samar. Oleh karena itu, suatu hukum yang sudah pasti (*qath'i*) dalam Alquran dan hadis tidak boleh dimusyawarahkan untuk diganti dengan hukum lainnya.
- b. Materi hukum yang dapat dimusyawarahkan hanya dalam hukum yang belum pasti (*zanni*) ketentuannya di dalam Alquran dan hadis.
- c. *Syūrā* memiliki batasan yang tidak boleh dilanggar, landasannya ialah keyakinan Islam yang berwawasan iman, unsur atau rukun-rukunnya berwawasan amal, asasnya berwawasan akhlak dan hukum yang pasti.
- d. Ketentuan hukum yang sudah dinafikan Allah tidak boleh dilegalkan oleh manusia, dan ketentuan hukum yang ditetapkan oleh Allah secara pasti tidak boleh dinafikan oleh manusia.<sup>68</sup>

### C. Persamaan dan Perbedaan Partisipasi Masyarakat dan *Syūrā*

Partisipasi masyarakat dalam konteks legislasi hukum merupakan bagian dari proses pembuatan hukum. Oleh karena itu terdapat beberapa persamaan dan perbedaan antara partisipasi masyarakat dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan *syūrā tasyri'* Islam pada masa Rasulullah SAW.

Dalam proses pembentukan hukum atau legislasi, kedudukan masyarakat dan aspirasinya telah diwakilkan melalui lembaga legislatif. Akan tetapi, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tidak membatasi bahwa pembentukan perundang-undangan itu hanya dalam mekanisme formal di lembaga legislatif

<sup>67</sup>Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah...*, hlm. 229.

<sup>68</sup>Yusuf Al-Qaradāwī, *Fikih Daulah*, (Terj: Katur Suhardi), (Jakarta: Pustaka al-Kautsar, 2013), hlm. 42.

saja, namun juga menyerap aspirasi masyarakat secara langsung. Karena itu, dalam prosesnya kegiatan partisipasi masyarakat di sini berhubungan erat dengan musyawarah, dan dalam Islam disebut dengan *syūrā*.

Di dalam proses legislasi hukum, partisipasi masyarakat diperlukan untuk mendorong setiap individu dalam proses merumuskan opini publik, dilaksanakan dengan jalan musyawarah. Dalam *syūrā* juga menghendaki bahwa satu keputusan harus didasarkan kepada musyawarah. Keduanya sama-sama mempunyai prinsip kerja sama dan pengendalian diri dalam menyelenggarakan musyawarah. Dalam konteks Islam, Nabi Muhammad dan para sahabat, kemudian pada masa khalifah juga mengikutsertakan masyarakat dalam pengambilan kebijakan hukum. Seperti di Saqifah Bani Saidah, melakukan *syūrā* (musyawarah) dalam proses pemilihan kekhalfahan setelah wafat baginda Rasulullah SAW. Dalam konteks ini, negara meminta rakyat ikut serta di dalam kepemimpinan dan memupuskan harapan serta impian. Pada masa pemerintahan Umar juga telah mengembangkan sistem *syūrā* dengan umat Islam. Selanjutnya hasil musyawarah tersebut disampaikan kepada majelis untuk pencapaian kesepakatan.<sup>69</sup> Jadi, *syūrā* ini telah ada pada masa Nabi, para sahabat dan kekhalfahan setelahnya.

Adapun perbedaan antara partisipasi masyarakat dalam konteks legislasi di negara modern dan konsep *syūrā* dalam Islam adalah jika pada masa itu semua hukum dan ketetapan ditegakkan oleh khalifah, sementara pihak-pihak yang ada dalam proses legislasi terdiri dari para ahli hukum khususnya ulama. *Ahl ḥalli wa al-aqdi* terdiri dari ulama-ulama yang memutuskan hukum. Sementara di dalam konteks hukum negara modern, termasuk di Indonesia, maka perumusannya ialah dilakukan oleh lembaga legislatif, di mana partisipasi masyarakat dilaksanakan dengan sistem perwakilan melalui anggota legislatif,

---

<sup>69</sup>Jubair Sitomorang, *Politik Ketatanegaraan Dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)* (Bandung: Pustaka Setia, 2012) Hlm 232

kemudian keputusan dan kebijakan hukum yang sudah dirumuskan dapat disahkan dan ditandatangani oleh presiden.

Melalui penjelasan di atas terlihat jelas bahwa ada asas-asas tertentu yang terlibat dalam membantu pemerintah. Sebagai bagian dari proses legalitas, hukum diciptakan/dibuat untuk dipatuhi, tentunya proses hukum ini sangat membutuhkan dorongan dari pemerintah dan masyarakat sendiri dalam mematuhi, menghormati peraturan perundang-undangan yang sudah memiliki penerapan hukum pada saat memulai pemerintahan. Untuk melaksanakan kebijakan ini, diperlukan kebijakan pemerintahan yang baik kepada negara dan bangsa. Dibutuhkan kesabaran dalam membuat undang-undang dan menentukan kebijakan. Terdapat peraturan hukum yang berkaitan dengan penegakan dan kepatuhan hukum di pemerintahan.

Tentunya, pemimpin dalam membuat program pembangunan melibatkan masyarakat didalamnya, yakni dengan diadakan majelis *syūrā* dalam mengambil keputusan, masukan-masukan, dan juga sosialisasi apabila. Hal ini adalah contoh sempurna bagaimana membuat kebebasan dalam suatu hubungan yang tampak masuk akal. Tidak menutup kemungkinan bahwa suatu negara itu tergantung pada kuatnya persatuan bangsa yang sudah lama menjadi kebutuhan bagi masyarakat dan pemerintah. Hal ini juga sejalan dengan konsep partisipasi masyarakat dalam proses legislasi.

Pemerintah dan pihak-pihak yang berkepentingan melaksanakan berbagai upaya untuk memajukan dan berpartisipasi di dalam program dan kegiatan yang telah disetujui, terutama penegakan peraturan perundang-undangan. Pemerintah mengetahui, serta menyepakati susunan hierarki yang akan dibahas dengan cara mendengarkan pendapat. Untuk mencerdaskan kehidupan bangsa maka perlunya aspek yuridis dan sosiologis. Sebelum mengambil kebijakan itu, maka pemerintah sudah terjun ke lapangan untuk memahami keadaan interaksi masyarakat dengan kehidupan masyarakat sehari-hari.

## **BAB TIGA**

### **ANALISIS PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM LEGISLASI PERSPEKTIF *SYŪRĀ***

#### **A. Bentuk Partisipasi Masyarakat pada Proses Legislasi di Indonesia**

Proses perumusan serta pembentukan peraturan perundang-undangan atau proses legislasi di Indonesia memiliki tahap-tahap tersendiri dan dilakukan oleh badan atau lembaga yang berwenang. Hal ini selaras dengan keterangan Irhamna Yusra,<sup>1</sup> bahwa proses pembentukan regulasi perundang-undangan dilakukan oleh lembaga yang berwenang yang sudah dibentuk pemerintah secara kelembagaan. Dalam konteks ini, maksud dari lembaga yang berwenang adalah lembaga yang secara khusus diberi tugas di dalam merumuskan perundang-undangan. Di tingkat pusat disebut dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), dan di tingkat daerah disebut dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota.

Proses legislasi baik pada tingkat nasional yang produk hukumnya adalah undang-undang atau pada tingkat daerah yang produk hukumnya peraturan daerah (Perda), secara keseluruhan dilaksanakan melalui tahapan-tahapan tersendiri yang secara garis besar terdiri dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan. Salah satu aspek penting dari proses legislasi nasional dan di daerah adalah melibatkan partisipasi masyarakat dari setiap tahapannya. Penting dan urgensinya partisipasi masyarakat dalam proses legislasi. Hanya saja, aspek keterlibatan masyarakat di sini dalam bentuk perwakilan, yaitu melalui parlemen yang di dalamnya terdiri dari anggota DPR hasil pemenang pemilihan umum. Ini selaras dengan keterangan Hasanuddin Yusuf Adan bahwa bentuk partisipasi dari masyarakat dalam legislasi di

---

<sup>1</sup>Hasil Wawancara dengan Irhamna Yusra, Seksi Perundang-undangan di Dinas Syariat Islam Aceh, Tanggal 11 Juni 2024.

Indonesia adalah melalui perwakilan di parlemen.<sup>2</sup> Dia juga menambahkan bahwa yang dimaksudkan dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan legislasi di Indonesia (baik tingkat nasional maupun tingkat daerah) adalah partisipasi perwakilan, di mana anggota DPR itulah yang menjadi representasi dari masyarakat. Hal ini dapat dipahami dalam keterangannya berikut ini:

Masyarakat umum tidak terlibat, yang melakukannya adalah para anggota parlemen hasil pemilu yang disebut dengan anggota DPR. Anggota DPR yang melakukannya. Masyarakat umum tidak terlibat, karena di Indonesia menganut sistem demokrasi perwakilan. Jadi, yang dimaksud masyarakat di sini ialah DPR yang mewakili masyarakat umum. Akan tetapi di dalam pelaksanaannya justru anggota DPR tidak membawa aspirasi masyarakat umum, mereka membawa aspirasi partai dan pribadinya, jadi tidak sesuai dengan demokrasi. Ada ketimpangan antara konsep demokrasi perwakilan dengan praktik perwakilan rakyat itu sendiri, yaitu anggota DPR. Mereka cenderung melaksanakan sesuatu itu untuk kepentingan partai, kaum dan golongannya.<sup>3</sup>

Sistem demokrasi perwakilan di Indonesia menghendaki bahwa aspirasi masyarakat yang hendak dimuat dalam suatu produk hukum undang-undang atau peraturan daerah (atau qanun di Aceh) hanya mungkin dilakukan melalui proses pembahasan di parlemen. Artinya, pembentuk kebijakan yang drafnya diproduksi dan dibuat oleh eksekutif akan dibahas bersama di parlemen dengan anggota DPR. Dalam konteks ini, sebelum melakukan proses penetapan dan pengesahan, dalam tahapannya memang dilibatkan berbagai organisasi kemasyarakatan yang terkait peraturan itu untuk dilakukan Rapat Dengan Pendapat Umum atau RDPU. Inilah bagian dari bentuk partisipasi masyarakat.

Pada dasarnya, bentuk partisipasi masyarakat bukan hanya saat dilakukan proses pembahasan dan RDPU. Bentuk dari akomodasi aspirasi masyarakat, serta partisipasi masyarakat juga terjadi saat menyerap apa saja yang menjadi aspirasi masyarakat untuk kemudian dimasukkan dan disusun

---

<sup>2</sup>Hasil Wawancara dengan Hasanuddin Yusuf Adan, Akademisi/Dosen, pada Tanggal 22 Juni 2024.

<sup>3</sup>Hasil Wawancara dengan Hasanuddin Yusuf Adan, Akademisi/Dosen, pada Tanggal 25 Juni 2024.



dalam draf. Ini diperoleh secara langsung di lapangan. Misalnya, pihak legislatif terjun langsung ke bawah dan bertemu dengan masyarakat di kabupaten kota untuk menyerap masukannya. Hal ini sejalan dengan keterangan Miftalahuddin sebagai berikut:

Partisipasi masyarakat di dalam proses legislasi bisa dalam bentuk RDPU, jadi setiap qanun itu akan dilakukan proses dengar pendapat umum dengan mengundang *stakeholder* yang terkait dengan materi qanun tersebut. Ada juga partisipasi masyarakat dengan cara pembahasan qanun tersebut terjun langsung ke kabupaten atau kota untuk mencari masukan-masukan terkait dengan qanun. Adapun saat ini, proses legislasi khusus di Aceh telah lebih memenuhi aspirasi masyarakat. Dalam hal ini, kewenangan pihak DPR itu membahas walaupun itu usulan dari pemerintah.<sup>4</sup>

Proses RDPU tersebut melibatkan berbagai lembaga, instansi, organisasi kemasyarakatan non pemerintahan (*non governmental organization* atau NGO). Di tahap ini ialah bagian dari bentuk partisipasi masyarakat. Adapun proses legislasi dilakukan dengan tahapan tersendiri yang umumnya adalah tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan. Kelima tahap ini dapat diperinci sebagai berikut:

1. Tahap Perencanaan
  - a. Badan legislatif menyusun Program Legislasi Nasional (Prolegnas) di lingkungan DPR. Pada tahapan ini, badan legislatif dapat mengundang pimpinan fraksi, pimpinan komisi, dan/atau masyarakat.
  - b. Badan legislatif berkoordinasi dengan DPD dan Menteri Hukum dan HAM untuk menyusun dan menetapkan Prolegnas.
  - c. Prolegnas jangka menengah 5 tahun dan Prolegnas tahunan ditetapkan dengan keputusan DPR.
2. Tahap Penyusunan
  - a. Penyusunan naskah akademik oleh anggota/komisi/gabungan komisi.

---

<sup>4</sup>Hasil Wawancara dengan Miftalahuddin, selaku Kasubbag Kajian Perundang-Undangan Sekretariat DPR Aceh, tanggal 25 Juni 2024.

- b. Penyusunan draft awal RUU oleh anggota/komisi/gabungan komisi.
  - c. Pengharmonisasian, pembulatan, pemantapan dan juga konsepsi RUU yang paling lama 20 hari masa sidang, dan sejak RUU diterima badan legislatif. Kemudian pada tahapan ini dikoordinasi kembali oleh badan legislatif.
  - d. RUU hasil harmonisasi oleh badan legislatif itu diajukan pengusul ke pimpinan DPR.
  - e. Rapat paripurna untuk memutuskan RUU usul inisiatif DPR, dengan keputusan:
    - 1) Persetujuan tanpa perubahan
    - 2) Persetujuan dengan perubahan
    - 3) Penolakan
  - f. Penyempurnaan RUU sekiranya keputusan adalah persetujuan dengan perubahan yang paling lambat 30 hari masa sidang dan diperpanjang 20 hari masa sidang.
  - g. RUU hasil penyempurnaan disampaikan pada Presiden melalui surat pimpinan DPR.
  - h. Presiden menunjuk Menteri untuk membahas RUU bersama DPR, dan paling lama 60 hari sejak surat pimpinan DPR diterima Presiden.
3. Pembahasan
    - a. Pembicaraan tingkat 1 oleh DPR dan Menteri yang ditunjuk Presiden, yang dilakukan dalam rapat komisi/gabungan komisi/badan legislatif atau badan anggaran/pansus.
    - b. Pembicaraan tingkat 2, yakni pengambilan keputusan di dalam rapat paripurna.
  4. Pengesahan RUU disampaikan dari pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan.
  5. Pengundangan RUU yang telah disahkan diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Pada tahapan rencana, penyusunan dan pembahasan adalah bagian yang sangat krusial dan melibatkan berbagai unsur, termasuk lembaga, instansi atau organisasi masyarakat, terutama pada saat dilakukannya kunjungan langsung oleh legislatif untuk menerima suatu masukan dari masyarakat. Selanjutnya dalam proses pembahasan juga dilibatkan dengan proses RDPU. Ini sebagaimana dipahami dalam penjelasan Hasanuddin Yusuf Adan berikut:

Dalam proses pembahasan, yang terlibat langsung itu adalah anggota DPR dan pemerintah, ini peranan eksekutif-legislatif. Prosedur pembuatan dan penetapan qanun, draf akademik dibuat, kemudian dikasih kepada DPRA, lalu DPRA membuat sidang beberapa kali, rapat umum, dan rapat dengar pendapat, itu diundang komponen masyarakat, bukan masyarakat umum, komponen masyarakat umpamanya dari organisasi ormas, dari lembaga, dari instansi, itu dibicarakan konsep draf itu dalam rapat dengar pendapat itu, kemudian setelah selesai di draf balik, diperbaiki segala macam, serta diumumkan melalui media, biasanya kalau di Aceh dimasukkan ke dalam serambi Indonesia, minta tanggapan masyarakat tentang draf itu.<sup>5</sup>

Keterangan lainnya dikemukakan oleh Asnawi Zainuddin, bahwa bentuk partisipasi masyarakat dalam legislasi di Indonesia termasuk di Aceh khusus saat pembentukan qanun ialah dengan melibatkan masyarakat. Proses pembahasannya dilakukan anggota legislatif bersama dengan pemerintah. Ia juga mengemukakan bahwa sebagai negara demokrasi, tiap kebijakan negara harus mampu menerima aspirasi masyarakat dan memperhatikan partisipasi masyarakat.<sup>6</sup>

Indonesia sebagai negara demokrasi di mana kebijakan negara seharusnya kan melibatkan masyarakat. Dalam penentuan kebijakan negara, idealnya melibatkan masyarakat. Oleh sebab itu menurut pandangan kami harusnya masyarakat memang terlibat aktif di dalam

---

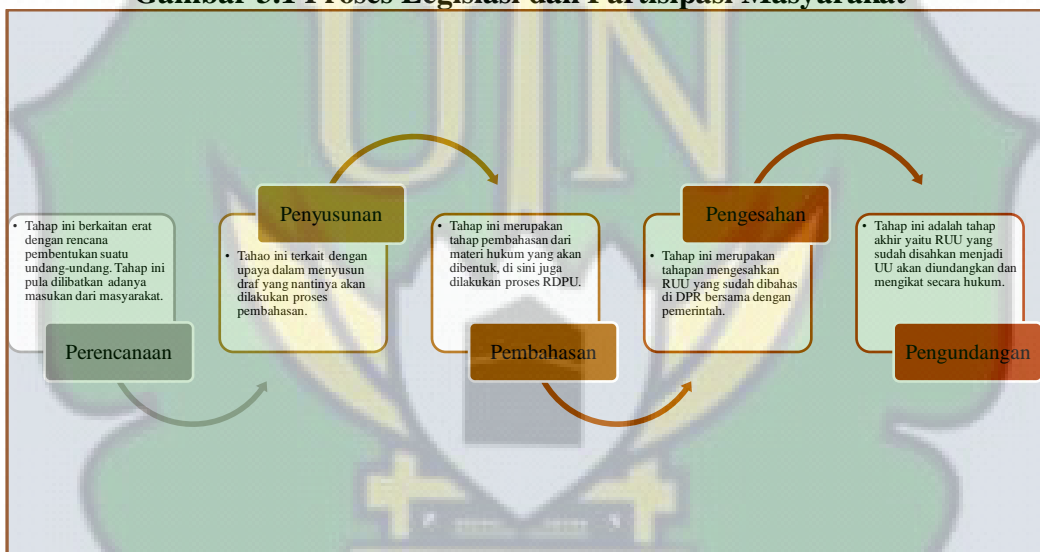
<sup>5</sup>Hasil Wawancara dengan Hasanuddin Yusuf Adan, Akademisi/Dosen, pada Tanggal 25 Juni 2024.

<sup>6</sup>Hasil Wawancara dengan Asnawi Zainuddin, Anggota Majelis Adat Aceh, tanggal 26 Juni 2024.

proses pengambilan kebijakan oleh negara, baik langsung atau tidak langsung.<sup>7</sup>

Mengacu kepada uraian di atas dapat dikemukakan kembali bahwa bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan atau legislasi di Indonesia bersifat partisipatif perwakilan, yaitu melalui anggota DPR RI dalam pembentukan undang-undang atau anggota DPRD (atau DPRA di Aceh) dalam pembentukan peraturan daerah atau perda (qanun di Aceh). Secara umum, bentuk-bentuk partisipasi beserta proses legislasinya dapat digambarkan di bawah ini:

**Gambar 3.1 Proses Legislasi dan Partisipasi Masyarakat**



*Sumber Penulis: Data Diolah (2024).*

Partisipasi masyarakat di dalam arti masyarakat umum maupun organisasi atau instansi dan lembaga terkait hanya muncul saat proses tahapan perencanaan, penyusunan dan pembahasan, baik itu dalam bentuk menerima masukan-masukan masyarakat maupun dalam bentuk RDPU. Sementara itu, pada tahap pengesahan maupun pengundangan, masyarakat tidak dilibatkan secara langsung, tetapi hanya diwakili oleh anggota legislatif dan bersama-sama dengan pemerintah (eksekutif).

<sup>7</sup>Hasil Wawancara dengan Asnawi Zainuddin, Anggota Majelis Adat Aceh, tanggal 26 Juni 2024.

Mengacu kepada uraian di atas, dapat diketahui bahwa terdapat beberapa bentuk partisipasi masyarakat dalam proses legislasi di Indonesia yang selama ini direalisasikan dalam proses pembentukan dan penyusunan peraturan perundang-undangan berbentuk konsultasi publik. Adapun jenis-jenis konsultasi publik dapat dianalisis ke dalam poin-poin berikut ini:

### 1. RDPU

Partisipasi masyarakat dalam bentuk RDPU ini merupakan partisipasi masyarakat untuk memberi masukan terhadap RUU yang sedang dirumuskan dan dibahas komisi. Masyarakat memberikan masukan secara tertulis maupun secara langsung melalui RDPU dengan Komisi DPR RI. Dalam merumuskan dan membahas RUU, Komisi DPR RI juga meminta masukan dari pakar dan akademisi atau pejabat pemerintah melalui RDPU atau RDP. Artinya, bahwa masyarakat baik secara perorangan maupun kelompok atau organisasi tertentu yang relevan yang memiliki kepentingan terhadap undang-undang yang akan disahkan itu dapat ikut memberikan masukan secara lisan atau tulisan dalam RDPU di kantor DPR RI, atau sekiranya penyusunan Perda maka dilakukan di Kantor DPRD setempat.

### 2. Kunjungan kerja atau audiensi

Partisipasi masyarakat dalam bentuk kunjungan kerja dilakukan oleh pemerintah melalui menteri terkait atau dinas terkait, atau dilaksanakan oleh DPR/DPRD dari Komisi tertentu. Selain RDPU dan kunjungan kerja, audiensi juga bagian dari yang merupakan rapat dengan organisasi masyarakat, asosiasi dan lainnya atas suatu tema, yang mana rapat bukan atas undangan dari pihak DPR, akan tetapi atas permintaan melalui surat resmi dari ormas, asosiasi, atau lainnya tersebut.

### 3. Seminar, lokakarya, diskusi

Partisipasi masyarakat dalam bentuk seminar, loka karya, dan diskusi dapat dilakukan oleh DPR RI/DPRD maupun pihak penyusun naskah undang-undang yaitu pemerintah melalui kementerian terkait. Adapun

diskusi dapat dilakukan oleh anggota DPR baik dalam masa reses maupun tidak. Masa reses adalah masa di mana DPR melakukan kegiatan di luar masa sidang, terutama di luar gedung DPR. Masa reses digunakan untuk melakukan kunjungan kerja ke daerah pemilihan (dapil) maupun daerah tertentu, baik yang dilaksanakan Anggota DPR RI secara perseorangan atau secara berkelompok. Masa reses dapat digunakan Anggota DPR RI terutama untuk sosialisasi undang-undang pada daerah pemilihannya maupun daerah lain seluruh Indonesia. Sosialisasi undang-undang ialah kegiatan menjelaskan program legislasi nasional, upaya dalam pembentukan undang-undang baru, serta implementasinya dan untuk mendapatkan masukan dari masyarakat melalui seminar, lokakarya, atau hasil diskusi. Hasil dari reses dilaporkan dalam rapat komisi untuk ditindaklanjuti.

Berdasarkan uraian di atas, berikut dengan keterangan beberapa informan sebelumnya menunjukkan bahwa bentuk partisipasi masyarakat di dalam proses legislasi Indonesia dapat dilakukan dengan beragam bentuk, bisa melalui proses RDPU, kunjungan kerja yang dilakukan pada saat reses, seminar, loka karya, dan audiensi atau diskusi dengan masyarakat. Bentuk partisipasi masyarakat tersebut selama ini sudah dijalankan oleh pemerintah bersama dengan anggota legislatif, baik di tingkat daerah maupun di tingkat pusat.

Sekiranya partisipasi masyarakat tersebut tidak dilibatkan secara optimal, maka akan memunculkan kasus-kasus seperti demonstrasi dari berbagai kalangan, mulai dari organisasi masyarakat, buruh, mahasiswa, dan masyarakat umum. Hal ini dapat diketahui seperti pada contoh kasus demonstrasi organisasi masyarakat dan buruh serta mahasiswa saat pengesahan Undang-Undang Cipta Kerja. Dalam prosesnya dinilai sangat minim melibatkan unsur masyarakat dan dinilai kurang melibatkan partisipasi masyarakat. Demikian juga pengesahan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana baru, yang memunculkan beberapa muatan materi hukum

yang tidak sejalan dengan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, sementara pada proses pembentukannya sangat minim melibatkan partisipasi masyarakat. Karena itu, maka bentuk partisipasi masyarakat melalui RDPU, kunjungan kerja, seminar, lokakarya, dan diskusi seperti tersebut di atas bagian dari upaya menyerap suara dan aspirasi masyarakat dalam legislasi hukum di Indonesia,

## **B. Pelaksanaan Partisipasi Masyarakat dalam Legislasi Indonesia Menurut Konsep *Syūrā***

*Syūrā* dalam Islam merupakan konsep yang dibangun di dalam kehidupan masyarakat kolektif yang dijadikan sebagai cara/metode di dalam menyelesaikan persoalan mulai dari persoalan kecil seperti persoalan keluarga ataupun persoalan besar seperti masalah sosial dan ketatanegaraan, termasuk dalam proses legislasi perundang-undangan. Dalam konteks pembentukan perundang-undangan, atau di dalam ranah fikih politik Islam termasuk dalam *siyāṣah dustūriyyah*,<sup>8</sup> pihak yang punya wewenang dalam membentuk undang-undang adalah kekuasaan legislatif atau *al-sulṭah tasyrī'iyah*.<sup>9</sup> Namun demikian kekuasaan *al-sulṭah tasyrī'iyah* ini tidak bersifat mutlak, karena sebagiannya ketentuan hukum sudah ada petunjuk syariat (nash Alquran dan hadis).<sup>10</sup> Anggota legislatif atau ahli *syūrā* di dalam *al-sulṭah tasyrī'iyah* ini hanya merumuskan ketentuan hukum yang secara eksplisit belum ada dasar hukumnya, dan sekurang-kurangnya terhadap hukum yang masih membutuhkan penafsiran mendalam terhadap nash yang ada.

Proses pembentukan undang-undang di dalam Islam memang tidak secara rinci dijelaskan dalam Alquran dan hadis. Sekurang-kurangnya, dari dua

---

<sup>8</sup>Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāṣah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Cet. 2, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016), hlm. 177.

<sup>9</sup>Ali Muhammad Al-Ṣallābī, *Al-Barlaman fi Al-Daulah Al-Hadisah Al-Muslimah*, (Terj: Masturi Irham dan Malih Supar), (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2015), hlm. 13.

<sup>10</sup>Abū Al-A'la Al-Mawdūdī, *Inizām Al-Ḥayāh fī Al-Islām*, (Translate: Khurshid Ahmad), (Riyad: International Islamic Publishing House, 1997), hlm. 46.

sumber hukum tersebut, tidak ditemukan adanya petunjuk yang tegas dan rinci mengenai bagaimana proses legislasi hukum yang sesuai, mulai dari perencanaan legislasi hukum, pembahasan hingga pengundangan. Hanya saja, yang ada dalam konsep hukum Islam adalah petunjuk agar melakukan musyawarah (*syūrā*) dalam setiap penyelesaian masalah dan pengambilan keputusan. Petunjuk dan perintah *syūrā* dalam Islam (QS. Ali Imran [3] ayat 159 dan QS. Asy-syūrā [42] ayat 37-38 seperti telah dikutip pada bab sebelumnya) merupakan petunjuk yang sangat tegas, jelas dan berlaku umum. Karena keumumannya itulah, maka konsep *syūrā* juga dapat berlaku dalam proses legislasi perundang-undangan.

Terkait dengan proses legislasi di Indonesia, maka partisipasi masyarakat (atas nama individu maupun kelompok) dalam bentuk hak memberikan masukan secara lisan atau dengan tulisan, baik melalui RDPU, kunjungan kerja, seminar, loka karya, diskusi, maupun melalui kegiatan konsultasi publik lainnya, maka di dalam semua proses tersebut pada dasarnya terjalin hubungan saling memberikan masukan. Proses musyawarah tentunya menjadi langkah yang harus dilaksanakan bahkan menjadi syarat bagi pengambilan keputusan dalam pembentukan undang-undang (proses legislasi nasional maupun daerah). Jadi, konsep *syūrā* sangatlah relevan dengan proses legislasi di Indonesia.

Proses legislasi di Indonesia yang diatur dalam UUP3, khususnya dimuat di dalam Pasal 96 sebelumnya menunjukkan adanya keharusan untuk mengambil dan mengakomodasi pendapat, aspirasi, serta kebutuhan masyarakat. Bagaimana pun, alasan proses partisipasi penting untuk proses legislasi dilaksanakan adalah minimal karena empat hal:

1. Penyusunan perundang-undangan ataupun proses legislasi didasarkan atas kebutuhan dan kepentingan masyarakat, karena itu partisipasi masyarakat merupakan suatu keniscayaan, sebab aturan itu dibentuk untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat.



2. Proses legislasi pada akhirnya menghasilkan sebuah produk hukum yang sebagian besarnya menysasar dan berdampak pada masyarakat. Maknanya bahwa materi hukum yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga legislatif dan disahkan bersama-sama dengan presiden pada dasarnya memuat berbagai bentuk aturan hukum mengenai tingkah laku, perbuatan yang diperbolehkan, dilarang, apa yang menjadi tugas, fungsi, dan kewenangan, maka sebagian besarnya bersentuhan dan berdampak langsung kepada masyarakat. Oleh karena itu, partisipasi atau keikutsertaan masyarakat dalam proses legislasi sangatlah penting.
3. Proses legislasi yang melibatkan masyarakat akan biasanya meningkatkan dukungan dan *ownership* masyarakat pada RUU yang disusun. Maknanya ketika masyarakat dilibatkan di dalam proses legislasi, maka masyarakat akan mendukung sepenuhnya terhadap undang-undang yang dibentuk itu.
4. Penyusun perundang-undangan baik dari DPR dan Pemerintah memiliki kewajiban menyebarluaskan tiap rancangan mulai dari proses penyusunan program legislasi, pembahasan, hingga tahapan pengundangan, sehingga masyarakat perlu dilibatkan dalam setiap proses dan tahapan legislasi.

Terkait dengan konsep *syūrā*, keterlibatan masyarakat yang notabene ialah subjek hukum yang kena dampak dari perundang-undangan yang dibentuk itu perlu diikutsertakan di dalam proses pembentukannya. Pada proses pelibatan inilah maka pikiran, kehendak dan pendapat masyarakat dapat ditampung. Hal ini sesuai dengan penjelasan Taufiq Muhammad Syawi, bahwa *syūrā* merupakan aspek dan fondasi penting yang diajarkan dalam Islam, yang menghubungkan individu di dalam masyarakat, dan dalam prosesnya setiap individu yang terlibat memiliki kebebasan dalam mengeluarkan pendapat,

pikiran, kebebasan pribadi.<sup>11</sup> Jadi, jelaslah bahwa dalam konsep *syūrā* pun ada keterlibatan masyarakat. Untuk itu, maka dilihat dari keterlibatan masyarakat dalam legislasi atau pembentukan dan perumusan perundang-undangan di Indonesia selaras dengan konsep *syūrā* di dalam Islam, karena di dalamnya terdapat keterlibatan perwakilan masyarakat di dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Hal ini dibatasi hanya dalam konteks adanya partisipasi masyarakat dan adanya akomodasi aspirasi masyarakat dalam muatan materi hukum.

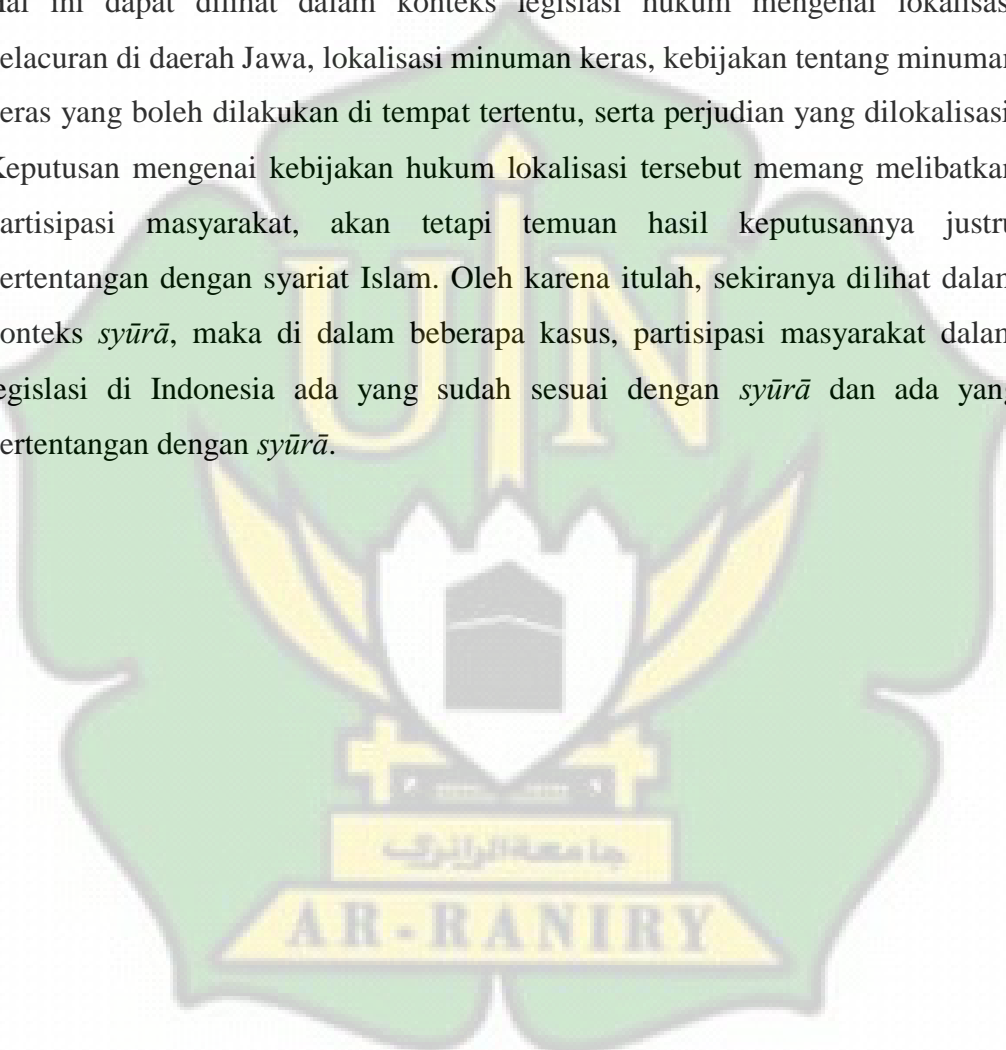
Hanya saja, dalam konteks *syūrā*, sebagaimana telah dikemukakan di awal pembahasan bab terdahulu, bahwa konsep *syūrā* ini memiliki batasan-batasan atas apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan dalam *syūrā*. Ketentuan *syūrā* dalam legislasi hukum Islam hanya dibatasi saat suatu hukum atau materi hukum itu tidak ada dalam Alquran dan hadis, atau bersifat kasus hukum yang baru, serta masalah-masalah hukum yang sifatnya *zanni* atau belum pasti. Sehingga, di dalam prosesnya *ahli syūrā* lah yang memiliki kewenangan dalam menetapkan hukum. Proses *syūrā* dilakukan oleh para ulama yang memiliki kualifikasi dalam legislasi hukum. Maksud dari partisipasi masyarakat dalam *syūrā* terkait perumusan serta pembentukan hukum hanya diwakili oleh orang-orang yang memiliki kualifikasi dan kapasitas keilmuan. Dalam hal ini, pemerintah atau ahli *syūrā* juga dapat pula bermusyawarah dengan masyarakat dalam masalah-masalah yang baru sehingga hasil keputusan itu ditetapkan dalam proses *syūrā* (musyawarah).

Sekiranya partisipasi masyarakat dalam legislasi Indonesia dilihat dalam perspektif *syūrā*, maka ada beberapa bagian yang belum sesuai. Misalnya, dalam kasus pembuatan hukum mengenai lokalisasi tempat pelacuran dan perjudian. Di dalam prosesnya, pembentukan kebijakan lokalisasi di Indonesia memang sudah melibatkan partisipasi masyarakat yang bersangkutan yang terkena

---

<sup>11</sup>Taufiq Muhammad Al-Syawi, *Fiqh Al-syūrā wa Al-Istisyrāh*, (Terj: Djamaluddin), (Jakarta: Gema Insani, 2016), hlm. 57.

dampak atas aturan lokalisasi tersebut. Hanya saja, partisipasi dan proses legislasi yang ada itu kurang atau tidak sejalan dengan *syūrā*, sebab dalam *syūrā* berasaskan pada nilai syariah, keimanan, akhlak, dan akidah, sehingga suatu keputusan dalam legislasi hukum tidak boleh bertentangan dengan hukum Islam. Hal ini dapat dilihat dalam konteks legislasi hukum mengenai lokalisasi pelacuran di daerah Jawa, lokalisasi minuman keras, kebijakan tentang minuman keras yang boleh dilakukan di tempat tertentu, serta perjudian yang dilokalisasi. Keputusan mengenai kebijakan hukum lokalisasi tersebut memang melibatkan partisipasi masyarakat, akan tetapi temuan hasil keputusannya justru bertentangan dengan syariat Islam. Oleh karena itulah, sekiranya dilihat dalam konteks *syūrā*, maka di dalam beberapa kasus, partisipasi masyarakat dalam legislasi di Indonesia ada yang sudah sesuai dengan *syūrā* dan ada yang bertentangan dengan *syūrā*.



## BAB EMPAT PENUTUP

### A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis terhadap pembahasan terdahulu, maka dapat ditarik dua kesimpulan sebagai berikut:

1. Bentuk partisipasi masyarakat dalam legislasi di Indonesia adalah berupa konsultasi publik. Partisipasi masyarakat di dalam pembentukan undang-undang di tingkat nasional maupun peraturan daerah pada tingkat Provinsi dan kabupaten atau kota dilakukan dengan partisipasi melalui organisasi, lembaga atau instansi terkait melalui Rapat Dengan Pendapat Umum atau RDPU, kunjungan kerja, lokakarya, seminar, audiensi, dan diskusi, baik dilakukan atas undangan DPRRI/DPRD maupun atas undangan organisasi masyarakat yang bersangkutan. Ini sesuai dengan hasil wawancara dengan beberapa informan yang terdiri dari unsur akademisi, Majelis Adat Aceh, Dinas Syariat Islam dan Kepala Sub Bagian Perundang-Undangan DPR Aceh, bahwa bentuk partisipasi masyarakat dalam legislasi pada tingkat pusat maupun daerah adalah dengan konsultasi publik, terdiri dari RDPU, kunjungan kerja, lokakarya, seminar, audiensi, dan diskusi.
2. Menurut pandangan *syūrā*, proses legislasi atau pembentukan hukum di dalam Islam dilakukan oleh para ahli hukum atau ulama keanggotaannya berada di lembaga *sulṭah al-tasyrī'iyah*. Proses pembentukan hukum atau legislasi menurut konsep *syūrā* dilakukan secara musyawarah terkait masalah-masalah yang belum dijelaskan secara pasti dalam Alquran dan hadis. Para anggota yang berada di lembaga *sulṭah tasyrī'iyah* diberikan kewenangan dalam melakukan ijtihad. Adapun legislasi di Indonesia juga dilakukan terhadap para ahli yang menjadi perwakilan dari masyarakat di lembaga legislatif. Dilihat dalam tinjauan konsep *syūrā*, maka partisipasi masyarakat dalam proses legislasi di

Indonesia ada yang sudah sejalan dan sesuai dengan konsep *syūrā* dan ada yang kurang sejalan dengan konsep *syūrā*. Legislasi di Indonesia yang kurang sejalan dengan konsep *syūrā* di antaranya adalah adanya ketentuan hukum yang bertentangan dengan nilai dan prinsip syariah seperti kebijakan hukum mengenai legalisasi minuman keras, perjudian, dan lokalisasi pelacuran.

## **B. Saran**

Mengacu kepada temuan penelitian di atas maka dapat dikemukakan saran yang menjadi rekomendasi penelitian, yaitu:

1. Terkait materi peraturan perundang-undangan di Indonesia maka presiden atau dewan parlemen merinci secara lebih detail mengenai bentuk-bentuk serta mekanisme partisipasi masyarakat dalam semua tahapan pembuatan dan perumusan perundang-undangan. Hal ini sebagai amanah Pasal 96 ayat (9) UUP3 yang menyebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat diatur dalam Peraturan DPR, Peraturan DPD, dan Peraturan Presiden.
2. Bagi peneliti berikutnya, perlu melakukan kajian secara komprehensif dan sistematis mengenai mekanisme di lapangan terkait pola penyerapan serta akomodasi partisipasi masyarakat khususnya dalam pembentukan aturan kebijakan hukum di Aceh, melalui lembaga DPRA. Penelitian ini menjadi penelitian lanjutan dari hasil temuan penelitian ini.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Manan, *Perbandingan Politik Hukum Islam dan Barat*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2018.
- Abu A'la Al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi: sistem politik Islam*, Bandung: Mizan, 1990.
- Abū Al-A'lā Al-Mawdūdī, *Nizām Al-Ḥayāh fī Al-Islām*, Translate: Khurshid A., Riyad: International Islamic Publishing House, 1997.
- Abu Huraerah, *Pengorganisasian & Pengembangan Masyarakat*, Jakarta: Humaniora, 2008.
- Achmad Kosasih, *Legislasi dan Perwakilan Politik* Jakarta: Indigo Media :2023.
- Achmad Kosasih, *Legislasi dan Perwakilan Politik*, Tangerang: Indigo Media, 2023.
- Afifuddin Muhajir, *Fiqh Tata Negara Upaya Mendialogkan Sistem Ketatanegaraan Islam* Yogyakarta: Perpustakaan Nasional 2020.
- Ahmad Apriansyah, “Analisis Komparatif Perlakuan Akuntansi Atas Pendapatan dan Beban”, *Jurnal JIAKES*, Vol. 7 No. 1, 16 Mei 2019.
- Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- Aisyah Amini, “Analisis Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Akibat pilkada Serentak Tahun 2024 Ditinjau Menurut Prinsip Demokrasi dan Fiqh Siyasah”, Skripsi Publikasi, Banda Aceh 2023.
- Alan Bayu Aji, “Analisis Yuridis Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah”, *J-LEE: Journal of Law, Economics, and English*, Vol. 02 No. 01, (2020). Diakses melalui: <https://ejournal.uhb.ac.id/index.php/J-LEE/article/view/590>, tanggal 30 Mei 2024.
- Ali Muhammad Al-Shallabi, *Al-Barlaman fi Al-Daulah Al-Hadisah Al-Muslimah*, Terj: Masturi Irham dan Malih Supar, Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2015.
- Ali Muhammad al-Shallabi, *Biografi Ali bin Abi Thalib*, Terj: Muslich Taman, Ahmad Yaman, dan Akmal Burhanuddin, Jakarta: Pustaka al-Kautsar, 2012.
- Ani Purwati, *Metode Penelitian Hukum Teori dan Praktek*, Surabaya: CV. Jakad Media Publishing, 2020.

- Belinda Putri Herawati, “Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik bagi Indonesia”, *Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional*, Vol. 1 No. 2, 2022.
- Benediktus Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legislatif dan Akademik Drafting*, Depok: Kunisius, 2021.
- Diakses melalui: <https://arbaswedan.id/musyawaharah/>, tanggal 22 September 2020.
- Eko Handoyo *Studi Masyarakat Indonesia* Jakarta: Ombak, 2015.
- F.L, Whitney, *The Elements of Resert, Asian Eds* Osaka: Overseas Book Co, 1960.
- Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2019.
- Fauzi Iswari, “Aplikasi Konsep Negara Hukum dan Demokrasi dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia”, *Jurnal Cendekia Hukum*, Vol. 6 No.1, 1 Setember 2020.
- H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasa Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*, Jakarta: Kencana, 2003.
- Hayatun Nufus, “Pembentukan Qanun Kota Banda Aceh Priode 2014-2019 Menelaah Fungsi Legislasi dan Taqnin”, Skripsi Publikasi, Banda Aceh, 2021.
- Imam Abi Dawud, *Sunan Abi Dawud*, Riyadh: Bait al-Afkar, 1420.
- Imam al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthaniyah*, Jakarta: Qisti Press 2017.
- Imam al-Qurthubi, *Tafsir al-Qurthubi*, t.terj, Jakarta: Pustaka Azzam, t.t.
- Imam al-Thabari, *Tafsir al-Thabari*, t. terj, Jakarta: Pustaka Azzam, t.t.
- Imam Muslim, *Shahih Muslim*, Riyadh: Dār al-Salām, 2000.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2016.
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Pres, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2006.
- Joko Riskiyono *Pengaruh Partisipasi dan Pengawasan Publik dalam Pembentukan Undang-Undang* Jakarta: Publica Indonesia Utama. 2022.

- Jubair Sitomorang, *Politik Ketatanegaraan Dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)* Bandung: Pustaka Setia, 2012.
- Kiki Ramadani, “Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Secara Cepat Perspektif Siyasah Dusturiyah”, Skripsi Publikasi, Bengkulu 2022.
- Kun Budianto, “Kelembagaan Politik Islam: Konsep Konstitusi, Legislasi, Syura, ummah dan Demokrasi”, *Jurnal Studi Sosial dan Ilmu Politik* Vol.1, No.2 Desember 2017.
- Kun Budianto, “Kelembagaan Politik Islam: Konsep Konstitusi, Legislasi, Demokrasi, Ummah dan Syura”, *Jurnal Studi dan Politik*, Vol. 1 No. 2, Desember 2017.
- Leo Agustino dan Mohammad Agus Yusoff, “Partisipasi Politik dan Perilaku Pemilih: Sebuah Refleksi Teoretikal”, *Jurnal: Kajian Politik dan Masalah Pembangunan*. Vol. 8, Nomor 16, (2012), hlm. 1136. Diakses melalui: <https://www.academia.edu/32828058/partisipasi-politik-dan-perilaku-pemilih-sebuah-refleksi-teoretikal>. Tanggal 30 Mei 2024.
- Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2002.
- Lukman Santoso, “Eksistensi Prinsip *Syūrā* Dalam Konstitusional Islam”, *Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia*, Vol. 3, No. 1, (2013). Diakses melalui: <https://ejournal.uin-suka.ac.id/syariah/inright/article/view/1256>, tanggal 30 Mei 2024.
- Mahfud MD, *Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo, 2010.
- Mahmud Hilmi, *Nidzam al-Hukm al-Islami*, Kairo:dar al-Hadi,1987.
- Maria Farida Indrati Soepapto, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis,Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kansius, 2012.
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Penyusunan*, Depok: Kunisius, 2020.
- Marniati, *Pemberdayaan Kesehatan Masyarakat*, Depok: Rajawali Pers, 2021.
- Moh. Mahfud MD, *Islam, Lingkungan Budaya Hukum dalam Perspektif Ketatanegaraan Indonesia*, *Jurnal: “Karsa Jurnal Sosial dan Budaya Keislaman”*. Vol. 24, No. 1, Juni, 2016.
- Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam* Jakarta:Kencana, 2014.



- Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2015.
- Muhammad Taufik, “Polemik Penafsiran Dalam Hubungan Syura dan Demokrasi”, *Jurnal Qaumiyah*, Vol. 2 No. 2, 26 Desember 2021.
- Mukhtar, *Metode Praktis Penelitian Deskriptif Kualitatif*, Jakarta: Referensi, 2013.
- Muslimah, *Politik Hukum: Program Legislasi Nasional dalam Pembentukan Undang-Undang*, Tapi: Cahaya Arsy Publisher, 2018.
- Ni'matul Huda, *Politik Hukum dan Pembangunan Sistem Hukum Nasional*, Jakarta: Sinar Grafika, 2023.
- Nurcholish Madjid, *Islam, Doktrin dan Peradaban*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2019.
- Raghib al-Sirjani, *Sumbangan Peradaban Islam pada Dunia*, Terj: Malik Supar, Sonif dan Katur Suhardi, Jakarta: Pustaka al-Kautsar, 2019.
- Salahudin Tunjang Seta, “Hak Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal: Legislasi Indonesia*, Volume 17 Nomor 2, (Juni 2020). Diakses melalui: <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/530>, tanggal 30 Mei 2024.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007.
- Sri Pujianti, “Mekanisme Partisipasi Publik Telah Tercakup di dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”. Diakses melalui <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=19542>, tanggal 10 Juni 2024.
- Sugiyono *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung: CV Alfabeta, 2005.
- Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum Filsafat, Teori, dan Praktik*, Depok: Rajawali Pers, 2020.
- Taufiq Muhammad Al-Syawi, *Fiqh Al-Syura wa Al-Istisyrarah*, Terj: Djamaluddin, Jakarta: Gema Insani, 2016.
- Teguh Prasetyo, *Sistem Hukum Pancasila: Sistem Hukum dan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Perspektif Teori Keadilan Bermartabat*, Yogyakarta: Hikam Media Utama, 2019.

- Toha Andiko, “Syura dan Demokrasi Barat: Kritik dan solusi Menuju Demokrasi Islam”, *Jurnal Al-Imarah* Vol.2, No.2 Desember 2017.
- Tsalis Rifa’i, “Komunikasi dalam Musyawarah (Tinjauan Konsep Syura dalam Islam)”, *Jurnal Komunikasi*, Volume 3, Nomor 1 (2015). Diakses melalui:  
<https://journal.uad.ac.id/index.php/CHANNEL/article/view/2412>, tanggal 30 Mei 2024.
- Usman Fauzi, “Masa Jabatan Legislatif yang tidak Dibatasi dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3) dan Fiqh Siyasah”, (Skripsi Publikasi), Banda Aceh, 2020.
- Utari Lorensi Putri, “Tinjauan Fiqh Siyasah Dusturiyah Terhadap Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 Tentang Bantuan Hukum”, *Jurnal Integrasi Ilmu Syari’ah*, Vol. 2, No. 2 Mei-Agustus 2021.
- Wery Gusmansyah, “Trias Politica Dalam Perspektif Fikih Siyasah”, *Jurnal Al-Imarah* Vol.2, No. 2 Desember 2017.
- Yusri Munaf, *Hukum Administrasi Negara*, Pekanbaru: Mpublishing, 2016.
- Zhaudiva Azzahra Putri, “Teori Legislasi Dalam Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja”, *Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional*, Vol. 1 No. 1, 2022.





**SURAT KEPUTUSAN DEKAN FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM  
UIN AR-RANIRY BANDA ACEH  
Nomor 455/Un.08/FSH/PP 00 9/01/2024**

**T E N T A N G**

**PENETAPAN PEMBIMBING SKRIPSI MAHASISWA**

- Menimbang**
- a. Bahwa untuk kelancaran bimbingan KKU Skripsi pada Fakultas Syariah dan Hukum, maka dipandang perlu menunjukan pembimbing KKU Skripsi tersebut,
  - b. Bahwa yang namanya dalam Surat Keputusan ini dipandang mampu dan cakap serta memenuhi syarat untuk diangkat dalam jabatan sebagai pembimbing KKU Skripsi.
  - c. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, perlu menetapkan keputusan Dekan Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh.
- Mengingat**
1. Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional,
  2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen,
  3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi,
  4. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan,
  5. Peraturan Pemerintah RI Nomor 04 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi,
  6. Peraturan Presiden RI Nomor 64 Tahun 2013 tentang Perubahan Institut Agama Islam Negeri IAIN Ar-Raniry Banda Aceh Menjadi Universitas Islam Negeri,
  7. Keputusan Menteri Agama 492 Tahun 2003 tentang Pendelegasian Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian PNS Adlingkungan Departemen Agama RI
  8. Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh,
  9. Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2015 tentang Statuta Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh,
  10. Surat Keputusan Rektor UIN Ar-Raniry Nomor 01 Tahun 2015 tentang Pemberi Kuasa dan Pendelegasian Wewenang Kepada Para Dekan dan Direktur Program Pasca Sarjana dalam Lingkungan UIN Ar-Raniry Banda Aceh.

**MEMUTUSKAN**

**Menetapkan** KEPUTUSAN DEKAN FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY BANDA ACEH TENTANG BIMBINGAN SKRIPSI

**KESATU**

- Menunjuk Saudara ini
- a. Drs. Jaitun, MA. Sebagai Pembimbing I
  - b. Boihaqi Bin Adnan, Lc., MA. Sebagai Pembimbing II

untuk membimbing KKU Skripsi Mahasiswa ini:

Nama : Abdah Farhan  
N.I.M : 200105039  
Prodi : Hukum Tata Negara/Siyasah  
Judul : Partisipasi Masyarakat Dalam Legislasi Di Indonesia Menurut Konsep Syura

**KEDUA**

Kepada pembimbing yang tercantum namanya di atas diberikan honorarium sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

**KETIGA**

Pembiayaan akibat keputusan ini dibebankan pada DIPA UIN Ar-Raniry Tahun 2023;

**KEEMPAT**

Surat Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan dengan ketentuan bahwa segala sesuatu akan diubah dan diperbaiki kembali sebagaimana mestinya apabila ternyata terdapat kekeliruan dalam keputusan ini.

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

Ditetapkan di Banda Aceh  
pada tanggal 24 Januari 2024  
DEKAN FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

  
KAMARUZZAMAN

**Tembusan:**

1. Rektor UIN Ar-Raniry;
2. Ketua Prodi HTN;
3. Mahasiswa yang bersangkutan;
4. Arsip.



**KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY  
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM**

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

Nomor : 1867/Un.08/FSH.I/PP.00.9/06/2024

Lamp :-

Hal : **Penelitian Ilmiah Mahasiswa**

Kepada Yth,

Bapak Irhamna Yusra S.Ag., M.Us

Assalamu'alaikum Wr.Wb.

Pimpinan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry dengan ini menerangkan bahwa:

Nama/NIM : **ABIDAH FARHANI / 200105039**

Semester/Jurusan : VIII / Hukum Tata Negara (Siyasah)

Alamat sekarang : Jln. Lambaroangan, Desa Miruek Taman, kecamatan Darussalam,  
: kabupaten Aceh Besar

Saudara yang tersebut namanya diatas benar mahasiswa Fakultas Syari'ah dan Hukum bermaksud melakukan penelitian ilmiah di lembaga yang Bapak/Ibu pimpin dalam rangka penulisan Skripsi dengan judul ***Partisipasi masyarakat dalam legislasi di indonesia menurut konsep syura***

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

Banda Aceh, 05 Juni 2024  
an. Dekan  
Wakil Dekan Bidang Akademik dan  
Kelembagaan,



Berlaku sampai : 28 Juni 2024

Hasnul Arifin Melayu, M.A.

AR-RANIRY

Banda Aceh, 10 Juni 2024 M  
03 Dzulhijjah 1445 H

Nomor :  
Sifat : Biasa  
Lampiran : -  
Hal : **Penelitian Ilmiah Mahasiswa**

Yang Terhormat :  
Dekan Fakultas Syariah dan Hukum  
Universitas Islam Negeri Ar-Raniry  
di-  
**Banda Aceh**

*Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh*

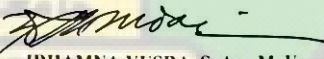
1. Sehubungan dengan surat Saudara Nomor : 1867/Un 08/FSH I/PP 00 9/06/2024 tanggal 05 Juni 2024 perihal tersebut diatas, maka Mahasiswa yang namanya tersebut dibawah ini :

Nama : Abidah Farhani  
Nim : 200105039  
Program Studi : Hukum Tata Negara (Siyasah)

benar telah melaksanakan penelitian pada Dinas Syariah Islam Aceh dalam rangka keperluan penulisan Skripsi dengan judul "*Partisipasi Masyarakat dalam Legislasi di Indonesia Menurut Konsep Syura*". Sebagai tindak lanjut dari judul Skripsi yang secara khusus tentang SKPA tersebut, maka kami harapkan agar Mahasiswa tersebut dapat menyerahkan 1 (satu) resume hasil Penelitian sebagai bahan masukan buat kami

2. Demikian disampaikan, atas perhatian dan kerjasamanya diucapkan terima kasih Wassalam.

KEPALA SEKSI  
PERUNDANG-UNDANGAN SYARIAT ISLAM

  
**IRHAMNA YUSRA, S. Ag., M. U.s**  
PENATA TK-1  
NIP. 19760925 201103 1 001