

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM LEGISLASI DI INDONESIA MENURUT KONSEP SYURA

Jamhuri, Abidah Farhani

Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Ar-Raniry

Email: jamhuri@ar-raniry.ac.id, 200105039@student.ar-raniry.ac.id

Abstract

The implementation of Indonesian legislation involves public participation. The position of public participation is recognized in Law No. 12/2011 on the Formation of Legislation (UUP3). In the Islamic perspective, community participation is also recognized in the concept of shūrā. For this reason, the problems studied are what forms of public participation in the legislative process, as well as how the implementation of public participation in UUP3 according to the concept of shūrā, and how shūrā views legislation in Indonesia. This research study uses a normative juridical approach or statute approach. The result of this study is that the forms of public participation in legislation in Indonesia are participation through organizations, institutions, related agencies through Public Opinion Meetings (RDPU), oral / written input at each stage of the formation of laws and regulations on behalf of individuals and groups carried out online and offline, through public consultation activities, public hearings, work visits, workshops, seminars, discussions, through other public consultation activities. According to the concept of shūrā, public participation in Indonesia regulated in UUP3 is in accordance with the concept of shūrā, because in shūrā as well as in public participation in Indonesia, public involvement has been recognized in decision-making through shūrā / deliberation. Thus, legislation in Indonesia is very relevant and in accordance with the formation of law in the Islamic view.

Keywords: *Participation, Legislation, Shūrā.*

Abstrak

Pelaksanaan legislasi Indonesia melibatkan partisipasi masyarakat. Posisi dan kedudukan partisipasi masyarakat tersebut diakui di dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UUP3). Dalam perspektif Islam, peran serta masyarakat juga diakui dalam konsep *syūrā*. Untuk itu permasalahan yang dikaji ialah apa bentuk partisipasi masyarakat di dalam proses legislasi, serta bagaimana pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam UUP3 menurut konsep *syūrā*? dan bagaimana pandangan syura terhadap legislasi di Indonesia? Kajian penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif ataupun *statute approach*. Hasil penelitian ini bahwa bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam legislasi di Indonesia ialah partisipasi melalui organisasi, lembaga, instansi terkait melalui Rapat Dengan Pendapat Umum (RDPU), masukan secara lisan/tertulis di tiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan atas nama individu dan kelompok dilakukan secara daring dan luring, melalui kegiatan konsultasi publik, RDPU, kunjungan kerja, loka karya, seminar, diskusi, melalui kegiatan konsultasi publik yang lainnya.

Ditinjau menurut konsep *syūrā*, partisipasi masyarakat di Indonesia yang diatur dalam UUP3 sesuai dengan konsep *syūrā*, karena dalam *syūrā* serta dalam partisipasi masyarakat di Indonesia, keterlibatan masyarakat telah diakui dalam pengambilan keputusan melalui jalan *syūrā*/musyawarah. Dengan demikian legislasi di Indonesia sangat relevan dan sesuai dengan pembentukan hukum dalam pandangan Islam.

Kata Kunci: Partisipasi, Legislasi, Syūrā.

PENDAHULUAN

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 atautakah tidak. Legislasi adalah proses merumuskan ataupun perumusan undang-undang.¹ 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.²

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.³ Atas dasar itulah, ketentuan hukum mewajibkan 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.⁴

Perumusan naskah akademik hingga draf perihal pembentukan peraturan perundang-undangan seharusnya tidak terlepas dari peran partisipasi masyarakat. Pembahasan perihal pembentukan perundang-undangan di

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

²Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

³Pasal 96 Angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁴Belinda Putri Herawati, "Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik bagi Indonesia", *Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional*, Vol. 1 No. 2, 2022, hlm. 356.

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.⁵

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, 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.⁶ 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.⁷

Dilihat di dalam perspektif politik Islam atau *siyāsah*, khususnya *siyāsah dusturiyah* mencakup masalah yang berkaitan dengan negara hukum. Bagian ini

⁵Pasal 1 Angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁶Fauzi 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.

⁷Belinda Putri Herawati, "Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik bagi Indonesia", *Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional*, Vol. 1 No. 2, 2022, hlm. 356.

mencakup berbagai topik termasuk konsepsi ketatanegaraan, legislasi (bagaimana undang-undang dibuat), institusi demokrasi, dan *syūrā*, yang merupakan landasan hukum yang signifikan.⁸ 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 *siyāsah*.⁹ Menurut teologi Islam, diperlukan untuk memilih kepala negara, badan legislatif untuk mengesahkan undang-undang yang didukung secara efektif oleh eksekutif dan ditegakkan pengadilan.¹⁰

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 يَفْصِلُ الْحَقَّ وَهُوَ خَيْرُ الْفَصِلِينَ.

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 (*sawāb*) dan hukuman (*'iqāb*), kedua ketentuan hukum pada konteks membedakan yang benar dan yang batil.¹¹ 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 kecuali qanun-Nya.¹² Meskipun begitu, dalam batasan-batasan tertentu, seorang

⁸Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Cet. 2 (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2014), hlm. 178

⁹Kun Budianto, "Kelembagaan Politik Islam: Konsep Konstitusi, Legislasi, Demokrasi, Ummah dan Syura", *Jurnal Studi dan Politik*, Vol. 1 No. 2, Desember 2017, hlm. 159

¹⁰Abu A'la Al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi: sistem politik Islam* (Bandung: Mizan, 1990), hlm. 245.

¹¹Abi Al-Hasan Al-Mawardi, *Al-Nukat wa Al-'Uyun Tafsir Al-Mawardi*, Juz 2, (Beirut: Dar Al-Kutb Al-'Ilmiyyah, 2012), hlm. 121.

¹²Abu Al-A'la Al-Maududi, *Nizam al-Hayah fi al-Islam*, (Beirut: Mu'assasah Al-Risalah, 1983), hlm. 22-23.

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'īyyah*.

Dalam konteks ini, istilah kekuasaan legislatif atau *sulṭah al-tasyrī'īyyah*, 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.¹³

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.¹⁴ Dalam makna lain, bahwa pemerintah atau pihak-pihak tertentu yang sudah diberi kewenangan menjalankan kewajiban *siyāsah syar'īyyah* dalam posisinya sebagai pemegang otoritas *sulṭah tasyrī'īyyah* 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'īyyah* (legislatif), *tanfīzīyyah* (eksekutif), dan kekuasaan *qaḍā'īyyah* (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

¹³Imam al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulṭaniyah* (Jakarta: Qisti Press 2017), hlm. 14.

¹⁴Kun Budiarto, "Kelembagaan Politik Islam: Konsep Konstitusi, Legislasi, Demokrasi, Ummah dan Syura", *Jurnal Studi dan Politik*, Vol. 1 No. 2, Desember 2017, hlm. 159.

berevolusi dan berubah sesuai dengan varian waktu dan tempat, para sahabat yang mampu menguasai wilayahnya.¹⁵

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 2:233.¹⁶ Terhadap masalah tersebut, maka artikel ini akan menganalisis partisipasi masyarakat dalam legislasi di Indonesia menurut konsep *syūrā*.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian adalah suatu teori atau metode yang digunakan untuk memperoleh keabsahan melalui penelitian untuk mengetahui keterbatasan data yang sedang dikumpulkan. Pendekatan penelitian ini adalah 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*.¹⁷ Penelitian deskriptif adalah kajian yang digunakan untuk menggambarkan atau menganalisis suatu hasil penelitian, namun tidak digunakan untuk memberi hasil lebih komprehensif.¹⁸ Jenis penelitian ini melibatkan penelitian kualitatif, yang menghasilkan data deskriptif dari individu (perilaku orang yang dapat diamati) baik berupa kata-kata tertulis maupun lisan.¹⁹ Sumber data penelitian ini adalah bahan hukum primer berupa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Bahan hukum sekunder yaitu buku, jurnal ilmiah, dan publikasi lainnya, serta data dari internet.

PEMBAHASAN

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. Istilah partisipasi asalnya diambil

¹⁵Abu A'la Al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi: sistem politik Islam* (Bandung: Mizan, 1990), hlm. 245.

¹⁶Afifuddin Muhajir, *Fiqh Tata Negara Upaya Mendialogkan Sistem Ketatanegaraan Islam* (Yogyakarta: Perpustakaan Nasional 2020), hlm. 23.

¹⁷Ani Purwati, *Metode Penelitian Hukum Teori dan Praktek*, (Surabaya: CV. Jakad Media Publishing, 2020), hlm. 87.

¹⁸Sugiyono *Memahami Penelitian Kualitatif*, (Bandung:CV Alfabeta, 2005), hlm. 21.

¹⁹Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Rosdakarya, 2002), hlm. 9.

dari bahasa Latin, yaitu *pars* yang berarti bagian dan *capere* artinya mengambil. Karena itu, partisipasi adalah mengambil bagian atau menceburkan diri dalam satu aktivitas.²⁰ Partisipasi masyarakat ini mencakup makna yang sangat luas, meliputi semua 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 di dalam kegiatan. Pengertian partisipasi masyarakat adalah keterlibatan masyarakat dalam suatu proses pembangunan yang mana masyarakat ini ikut terlibat mulai dari tahap penyusunan program, perencanaan, pembangunan, serta perumusan hukum.²¹

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.²² 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.²³

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

²⁰Leo Agustino dan Mohammad Agus Yusoff, "Partisipasi Politik dan Perilaku Pemilih: Sebuah Refleksi Teoritikal", *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.

²¹Abu Huraerah, *Pengorganisasian & Pengembangan Masyarakat*, (Jakarta: Humaniora, 2008), hlm. 110.

²²Yusri Munaf, *Hukum Administrasi Negara*, (Pekanbaru: Mpublishing, 2016), hlm. 63.

²³Jimly Assiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 38.

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. 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. Meningkatkan kepercayaan serta keyakinan (*trust and confidence*) warga negara terhadap lembaga legislatif.²⁴
- 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.
- g. Menciptakan parlemen yang lebih akuntabel dan transparan (*accountable and transparent*).²⁵

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/2020.²⁶ Di dalam putusan ini, MK berpandangan bahwa masalah

²⁴Ni'matul Huda, *Politik Hukum dan Pembangunan Sistem Hukum Nasional*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2023), hlm. 128.

²⁵*Ibid.*

²⁶Putusan 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.

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.

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:

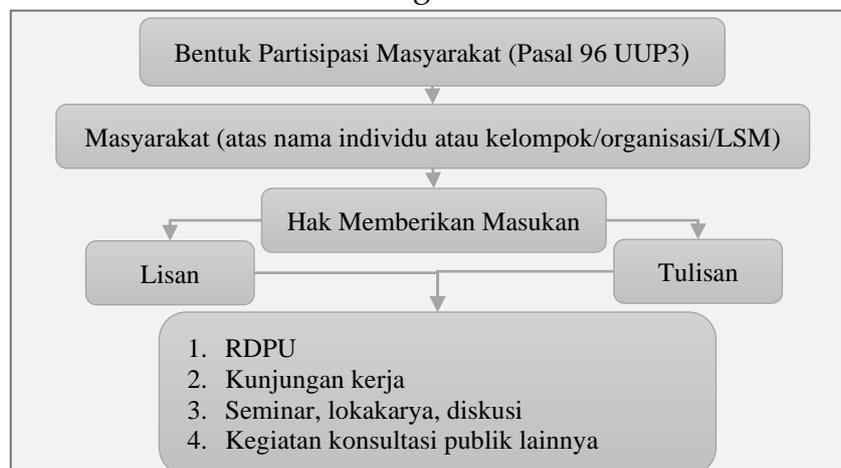
Ketentuan Pasal 96 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

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

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.²⁷ Akses naskah serta rancangan peraturan tersebut sangat penting untuk bisa memberikan gambaran tentang materi apa saja yang dimuat dalam peraturan itu.

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*. 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.²⁸

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

²⁷Sri 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, tanggal 10 Juni 2024.

²⁸Tsalis 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.

memecahkan suatu masalah sebelum sampai kepada konklusi bagi keputusan-keputusan konstitusional.²⁹ 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.³⁰ Berdasarkan beberapa definisi tersebut di atas, dapat dipahami bahwa *syūrā* secara sederhana dimaknai sebagai musyawarah, yaitu saling bertukar 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.

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'īyyah*) 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.³¹ 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 dilakukan oleh manusia.³² Dari dua komentar ini, dapat dipahami bahwa musyawarah sesungguhnya bagian dari ajaran penting dalam Islam, menjadi

²⁹Lukman 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.

³⁰Taufiq Muḥammad al-Syawī, *Fiqh al-Syūrā wa Istisyarah*, (Terjemahan: Djamaludin), (Jakarta: Gema Insani Press, 2013), hlm. 1-2.

³¹Rāghib al-Sirjānī, *Sumbangan Peradaban Islam pada Dunia*, (Terj: Malik Supar, Sonif dan Katur Suhardi), (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2019), hlm. 464.

³²Ali Muhammad al-Ṣallābī, *Biografi Ali bin Abi Thalib*, (Terj: Muslich Taman, Ahmad Yaman, dan Akmal Burhanuddin), (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2012), hlm. 528.

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.

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَأَنْفَضُوا 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 segera urusan.³³ Menurut Abdul Manan, ayat di atas menunjukkan informasi tentang *syūrā* atau musyawarah di dalam konteks 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.³⁴ 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 يَجْتَنِبُونَ كَبِيرَ الْإِثْمِ وَالْفَوَاحِشَ وَإِذَا مَا غَضِبُوا 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.

³³Imam al-Ṭabarī, *Tafsir al-Ṭabarī*, (t. terj), Jilid 6, (Jakarta: Pustaka Azzam, t.t), hlm. 119-120.

³⁴Abdul Manan, *Perbandingan Politik...*, hlm. 130.

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 menyimpulkan dari Alquran dan Sunnah. Hal pertama yang mereka musyawarahkan ialah khalifah. Kemudian diikuti dengan hal-hal lainnya.³⁵

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.³⁶ 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. Pemerintahan perwakilan modern ialah percobaan yang tidak bisa disebut sempurna untuk melaksanakan prinsip itu dalam urusan negara.³⁷

³⁵Imam al-Qurṭubī, *Tafsir al-Qurṭubī*, (t.terj), Jilid 16, (Jakarta: Pustaka Azzam, t.t), hlm. 93.

³⁶Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Cet. 2 (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016), hlm. 216.

³⁷Nurcholish Madjid, *Islam, Doktrin dan Peradaban*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2019), hlm. 656.

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.³⁸

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.³⁹

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:

عَنْ ابْنِ عَنَمٍ 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.⁴⁰ Dengan demikian, perintah untuk musyawarah sejalan dengan keterangan beberapa ayat Alquran

³⁸Diakses melalui: <https://arbaswedan.id/musyawarah/>, tanggal 22 September 2020.

³⁹Imam Abi Dawud, *Sunan Abi Dawud*, (Riyadh: Bait al-Afkar, 1420 H), hlm. 570.

⁴⁰Abi Al-Hasan Al-Mawardi, *Ahkam Al-Sulthaniyyah wa Al-Wilayah Al-Diniyyah*, (Terj: Khalifurrahman Fath dan Fathurrahman), (Jakarta: Qisthi Press, 2013), hlm. 84.

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-Ṣallābī, ia mengutip pandangan para ahli hukum Islam, baik klasik maupun kontemporer. Di antara pandangan ulama klasik yang ia kutip misalnya Imam Al-Jassash Al-Ḥanafī, 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-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.⁴¹ 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.⁴² 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.

Pelaksanaan musyawarah (*syūrā*) dalam Islam memiliki fungsi cukup penting bagi masyarakat. Di antara fungsi *syūrā* adalah sebagai berikut:⁴³

- 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 terlibat dalam proses *syūrā*. Fungsi *syūrā* dapat terlaksana dengan baik apabila mampu menjamin adanya kemerdekaan dan kebebasan yang penuh bagi

⁴¹Ali Muhammad Al-Ṣallābī, *Fikih Tamkin*, (Terj: Samson Rahman), Cet. 2, Edisi Revisi, (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2013), hlm. 659-672.

⁴²Yusuf Al-Qaraḍāwī, *Siyāṣah Al-Syar'iyah*, (Terj: Fuad Syaifudin Nur), (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2019), hlm. 140.

⁴³Adi 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.

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).⁴⁴ Ketiga lembaga ini, beban tugas pembentukan perundang-undangan (legislasi hukum) adalah *al-sulṭah tasyrī'iyah*.

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.⁴⁵ *Al-sulṭah tasyrī'iyah* disebut juga lembaga legislatif. Mahfud MD menyatakan lembaga legislatif adalah lembaga yang mempunyai kewenangan sebagai pembentuk hukum.⁴⁶ 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.⁴⁷

⁴⁴Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), hlm. 187.

⁴⁵Ali Muhammad Al-Ṣallābī, *Barlamān fi Al-Daulah...*, hlm. 13.

⁴⁶Moh. 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.

⁴⁷Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 112.

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 tasrī'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.

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.⁴⁸

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.⁴⁹ Menurut Mahmud Hilmi, *al-sulṭah tasyrī'iyah* memiliki tanggung jawab untuk melakukan kontrol terhadap cabang eksekutif, mempertanyakan, meminta klarifikasi dari cabang eksekutif mengenai suatu hal, dan menyiapkan landasan untuk

⁴⁸Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), hlm. 188-190

⁴⁹Utari 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.

membahas dan menegakkan demokrasi.⁵⁰ Dalam konteks ini, lembaga atau *al-sulṭah tasyrī'īyyah* diisi oleh majelis yang disebut dengan *ahl ḥalli wa al-aqdi* atau disebut juga dengan "*masjlis syūrā*".

Kriteria ahli *syūrā* dalam pendapat al-Ṣallābī menyatakan bahwa ada 22 (dua puluh dua) kriteria seseorang memenuhi kualifikasi sebagai anggota legislatif (parlemen) atau ahli *syūrā* sebagaimana dapat dikemukakan berikut:⁵¹

- 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
- 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:⁵²

- a. Lembaga mengadopsi manhaj yang berbeda dari manhaj Islam dan dipenuhi dengan nuansa hedonisme dan memperturutkan hawa nafsu.

⁵⁰Mahmud Hilmi, *Nidzam al-Hukm al-Islami*, (Kairo:dar al-Hadi,1987), hlm. 201.

⁵¹Ali Muḥammad Al-Ṣallābī, *Al-Barlaman...*, hlm. 159-208.

⁵²Ali Muḥammad Al-Ṣallābī, *Al-Barlaman...*, hlm. 193.

- b. Lembaga tidak mampu mengaktualisasikan nilai positif yang menjadi tujuan pendirian lembaga tersebut.⁵³
- c. Lembaga yang ada tidak peduli dengan nilai keikhlasan beramal.
- d. Kurangnya perhatian lembaga terhadap aspek spiritual.⁵⁴

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).⁵⁵ 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.⁵⁶

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 mereka yang wajib didengar oleh pemegang kekuasaan, supaya ia di dalam membuat satu keputusan bisa mencerminkan pertimbangan-pertimbangan yang objektif, bijaksana, untuk kepentingan umum.⁵⁷ 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:⁵⁸

⁵³*Ibid.*

⁵⁴Ali Muhammad Al-Ṣallābī, *Al-Barlaman...*, hlm. 203.

⁵⁵Muhammad 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.

⁵⁶*Ibid.*, hlm. 112.

⁵⁷*Ibid.*, hlm. 113.

⁵⁸Abdul Manan, *Perbandingan Politik...*, hlm. 129.

- 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, *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 apa yang tidak boleh dimusyawarahkan.⁵⁹ 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, dasarnya berwawasan akhlak dan hukum yang pasti.
- d. Ketentuan hukum yang sudah dinafikan Allah tidak boleh dilegealkan oleh manusia, dan ketentuan hukum yang ditetapkan oleh Allah secara pasti tidak boleh dinafikan oleh manusia.⁶⁰

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,⁶¹ 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

⁵⁹Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah...*, hlm. 229.

⁶⁰Yusuf Al-Qaradāwī, *Fikih Daulah*, (Terj: Katur Suhardi), (Jakarta: Pustaka al-Kautsar, 2013), hlm. 42.

⁶¹Hasil Wawancara dengan Irhamna Yusra, Seksi Perundangan-undangan di Dinas Syariat Islam Aceh, Tanggal 11 Juni 2024.

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 Indonesia adalah melalui perwakilan di parlemen.⁶² 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.⁶³

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.

⁶²Hasil Wawancara dengan Hasanuddin Yusuf Adan, Akademisi/Dosen, pada Tanggal 22 Juni 2024.

⁶³Hasil Wawancara dengan Hasanuddin Yusuf Adan, Akademisi/Dosen, pada Tanggal 25 Juni 2024.

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 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.⁶⁴

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.
 - 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

⁶⁴Hasil Wawancara dengan Miftalahuddin, selaku Kasubbag Kajian Perundang-Undangan Sekretariat DPR Aceh, tanggal 25 Juni 2024.

- 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.⁶⁵

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.⁶⁶

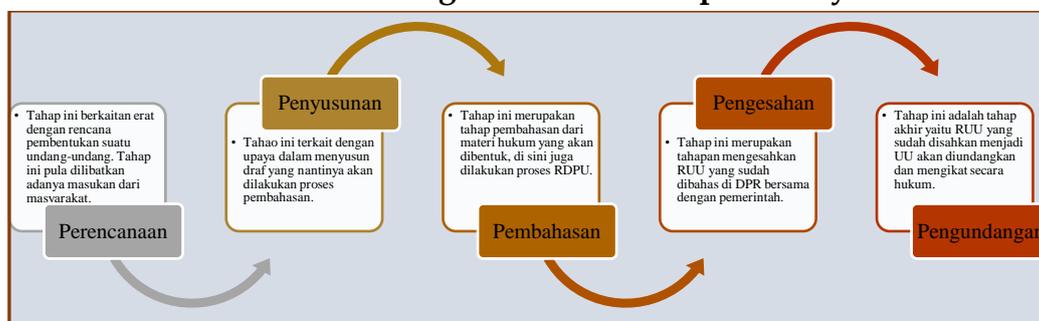
⁶⁵Hasil Wawancara dengan Hasanuddin Yusuf Adan, Akademisi/Dosen, pada Tanggal 25 Juni 2024.

⁶⁶Hasil Wawancara dengan Asnawi Zainuddin, Anggota Majelis Adat Aceh, tanggal 26 Juni 2024.

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 proses pengambilan kebijakan oleh negara, baik langsung atau tidak langsung.⁶⁷

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).

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.

⁶⁷Hasil Wawancara dengan Asnawi Zainuddin, Anggota Majelis Adat Aceh, tanggal 26 Juni 2024.

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,

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 *siyāsah dustūriyyah*,⁶⁸ pihak yang punya wewenang dalam membentuk undang-undang adalah kekuasaan legislatif atau *al-sulṭah tasyrī'īyyah*.⁶⁹ Namun demikian kekuasaan *al-sulṭah tasyrī'īyyah* ini tidak bersifat mutlak, karena sebagiannya ketentuan hukum sudah ada petunjuk syariat (nash Alquran dan hadis).⁷⁰ Anggota legislatif atau ahli *syūrā* di dalam *al-sulṭah tasyrī'īyyah* 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 sumber hukum tersebut, tidak ditemukan adanya petunjuk yang tegas dan rinci

⁶⁸Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Cet. 2, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016), hlm. 177.

⁶⁹Ali 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.

⁷⁰Abū Al-A'lā Al-Mawdūdī, *Inizām Al-Hayāh fi Al-Islām*, (Translate: Khurshid Ahmad), (Riyad: International Islamic Publishing House, 1997), hlm. 46.

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.⁷¹ 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.

⁷¹Taufiq Muhammad Al-Syawi, *Fiqh Al-syūrā wa Al-Istisyarah*, (Terj: Djamaluddin), (Jakarta: Gema Insani, 2016), hlm. 57.

Di dalam prosesnya, pembentukan kebijakan lokalisasi di Indonesia memang sudah melibatkan partisipasi masyarakat yang bersangkutan yang terkena dampak atas aturan lokalisasi tersebut. Hanya saja, partisipasi dan proses legislasi yang ada itu kurang atau tidak sejalan dengan *syūrā*, sebab dalam *syūrā* beraskan 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*.

PENUTUP

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.

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'īyyah*. 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'īyyah* 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.

DAFTAR PUSTAKA

- Abi Al-Hasan Al-Mawardi, *Ahkam Al-Sulthaniyyah wa Al-Wilayat Al-Diniyyah*, Terj: Khalifurrahman Fath dan Fathurrahman, Jakarta: Qisthi Press, 2013.
- Abi Al-Hasan Al-Mawardi, *Al-Nukat wa Al-'Uyun Tafsir Al-Mawardi*, Juz 2, Beirut: Dar Al-Kutb Al-'Ilmiyyah, 2012.
- Abu A'la Al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi: sistem politik Islam* Bandung: Mizan, 1990.
- Abu Al-A'la Al-Maududi, *Nizam al-Hayah fi al-Islam*, Beirut: Mu'assasah Al-Risalah, 1983.
- Abu Huraerah, *Pengorganisasian & Pengembangan Masyarakat*, Jakarta: Humaniora, 2008.
- 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.
- Afifuddin Muhajir, *Fiqh Tata Negara Upaya Mendialogkan Sistem Ketatanegaraan Islam* Yogyakarta: Perpustakaan Nasional 2020.
- Ali Muhammad Al-Ṣallābī, *Al-Barlaman fi Al-Daulah Al-Hadisah Al-Muslimah*, Terj: Masturi Irham dan Malih Supar, Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2015.
- Ali Muhammad al-Ṣallābī, *Biografi Ali bin Abi Thalib*, Terj: Muslich Taman, Ahmad Yaman, dan Akmal Burhanuddin, Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2012.
- Ali Muhammad Al-Ṣallābī, *Fikih Tamkin*, Terj: Samson Rahman, Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2013.
- 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.
- Fauzi Iswari, "Aplikasi Konsep Negara Hukum dan Demokrasi dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia", *Jurnal Cendekia Hukum*, Vol. 6 No.1, 1 Setember 2020.
- Imam Abi Dawud, *Sunan Abi Dawud*, Riyadh: Bait al-Afkar, 1420.
- Imam al-Qurṭubī, *Tafsir al-Qurṭubī*, t.terj, Jakarta: Pustaka Azzam, t.t.
- Imam al-Ṭabarī, *Tafsir al-Ṭabarī*, t. terj, Jakarta: Pustaka Azzam, t.t.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2016.
- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2006.
- 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 Teoritikal", *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: 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.
- Mahmud Hilmi, *Nidzam al-Hukm al-Islami*, Kairo:dar al-Hadi,1987.
- 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 Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016.
- 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.
- 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.
- Rāghib al-Sirjānī, *Sumbangan Peradaban Islam pada Dunia*, Terj: Malik Supar, Sonif dan Katur Suhardi, Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2019.
- 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.
- Taufiq Muhammad Al-Syawī, *Fiqh Al-syūrā wa Al-Istisyrāh*, Terj: Djamaluddin, Jakarta: Gema Insani, 2016.
- 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.
- 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.
- Yusri Munaf, *Hukum Administrasi Negara*, Pekanbaru: Mpublishing, 2016.
- Yusuf Al-Qaradāwī, *Fikih Daulah*, Terj: Katur Suhardi, Jakarta: Pustaka al-Kautsar, 2013.
- Yusuf Al-Qaradāwī, *Siyāsah Al-Syar'iyah*, Terj: Fuad Syaifudin Nur, Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2019.
- Zhaudiva Azzahra Putri, "Teori Legislasi Dalam Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja", *Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional*, Vol. 1 No. 1, 2022.