

**IMPLEMENTASI TUGAS DPRD KOTA PASURUAN DALAM
MENINGKATKAN PARTISIPASI MASYARAKAT
BERDASARKAN PASAL 149 AYAT 1 HURUF (A) UNDANG-
UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN
DAERAH PERSPEKTIF *MASLAHAH***

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh Gelar Strata
Satu Sarjana Hukum (S.H)**

OLEH :

**FINA ANNISA
NIM 16230073**



**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)
FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG**

2021

**IMPLEMENTASI TUGAS DPRD KOTA PASURUAN DALAM
MENINGKATKAN PARTISIPASI MASYARAKAT
BERDASARKAN PASAL 149 AYAT 1 HURUF (A) UNDANG-
UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN
DAERAH PERSPEKTIF *MASLAHAH***

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh Gelar Strata
Satu Sarjana Hukum (S.H)**

OLEH :

**FINA ANNISA
NIM 16230073**



**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)
FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG
2021**

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

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

**IMPLEMENTASI TUGAS DPRD KOTA PASURUAN DALAM
MENINGKATKAN PARTISIPASI MASYARAKAT
BERDASARKAN PASAL 149 AYAT 1 HURUF (A) UNDANG-
UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN
DAERAH PERSPEKTIF *MASLAHAH***

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

Malang, 3 Desember 2020

Penulis,



Fina Annisa

NIM 16230073

HALAMAN PERSETUJUAN

Setelah membaca dan mengoreksi skripsi saudara Fina Annisa NIM 16230073 Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul :

**IMPLEMENTASI TUGAS DPRD KOTA PASURUAN DALAM
MENINGKATKAN PARTISIPASI MASYARAKAT
BERDASARKAN PASAL 149 AYAT 1 HURUF (A) UNDANG-
UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN
DAERAH PERSPEKTIF MASLAHAH**

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

Malang, 29 September 2021

Mengetahui

Ketua Program Studi
Hukum Tata Negara (Siyasah)



Musleh Herry, SH. M.Hum.
NIP. 196807101999031002

Dosen Pembimbing



Musleh Herry, SH. M.Hum.
NIP. 196807101999031002

PENGESAHAN SKRIPSI

Dewan Penguji Skripsi saudara/i Fina Annisa, NIM 16230073, mahasiswa Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan Judul:

Implementasi Tugas DPRD Kota Pasuruan dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Berdasarkan Pasal 149 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Perspektif Masalah

Telah dinyatakan lulus dengan nilai: A

Malang, 19 April 2022

Scan Untuk Verifikasi



Dekan,

D. Saifurman, M.A.
NIP. 197708222005011003

A circular official stamp of Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. The outer ring contains the text 'KEMENTERIAN AGAMA' at the top and 'REPUBLIK INDONESIA' at the bottom. The inner circle contains the university's logo and the text 'UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG' and 'FAKULTAS SYARIAH'.

HALAMAN MOTTO

"حَدَّثَنَا مُحَمَّدُ بْنُ يَحْيَى , حَدَّثَنَا عَبْدُ الرَّزَّاقِ , أَنْبَأَنَا مَعْمَرٌ عَنْ جَابِرِ الْجُعْفِيِّ عَنْ
عِكْرَمَةَ عَنِ ابْنِ عَبَّاسٍ قَالَ: قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ : لَا ضِرَارَ وَلَا ضِرَارَ"

*“Muhammad Ibn Yahya bercerita kepada kita, bahwa Abdur Razzaq bercerita kepada kita, dari Jabir al-jufiyyi dari ikrimah, dari Ibn Abbas: Rasulullah SAW, bersabda:
“tidak boleh membuat mazdarat (bahaya) pada dirinya dan tidak boleh pula membuat mazdarat pada orang lain.”*

PEDOMAN TRANSLITERASI

A. Umum

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

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

B. Konsonan

| | |
|------------------------|--------|
| ا = Tidak dilambangkan | ض = dl |
| ب = B | ط = th |
| ت = T | ظ = dh |

| | |
|--------|---------------------------|
| ث = Ta | ع = ‘ (menghadap ke atas) |
| ج = J | غ = gh |
| ح = H | ف = f |
| خ = Kh | ق = q |
| د = D | ك = k |
| ذ = Dz | ل = l |
| ر = R | م = m |
| ز = Z | ن = n |
| س = S | و = w |
| ش = Sy | ه = h |
| ص = Sh | ي = y |

Hamzah (ء) yang sering dilambangkan dengan alif, apabila terletak di awal kata maka dalam transliterasinya mengikuti vokalnya, tidak dilambangkan, namun apabila terletak ditengah atau akhir kata, maka dilambangkan dengan tanda koma di atas (‘), berbalik dengan koma (‘) untuk penggantian lambang ع.

C. Vokal, Panjang dan Diftong

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

| Vokal | Panjang | Diftong |
|-------------|---------|------------------|
| a = fathah | Â | قال menjadi qâla |
| i = kasrah | î | قيل menjadi qîla |
| u = dlommah | û | دون menjadi dûna |

Khusus untuk bacaannya' nisbat, maka tidak boleh digantikan dengan “î”, melainkan tetap ditulis dengan “iy” agar dapat menggambarannya' nisbat di akhirnya. Begitu juga untuk suara diftong, wawu dan ya' setelah *fathah* ditulis dengan “aw” dan “ay”.Perhatikan contoh berikut:

| Diftong | Contoh |
|---------|---------------------|
| aw = و | قول menjadi qawlun |
| ay = ي | خير menjadi khayrun |

D. Ta'marbûthah (ة)

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

E. Kata Sandang dan Lafadh al-Jalâlah

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

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

F. Hamzah

Hamzah ditransliterasikan dengan apostrof. Namun itu hanya berlaku bagi hamzah yang terletak ditengah dan di akhir kata. Bila terletak di awal kata, hamzah tidak dilambangkan, karena dalam tulisan Arab berupa alif.

Contoh : امرت - umirtu شيء - syai'un

تأخذون - ta'khudzûna ان - an-nau'un

G. Penulisan Kata

Pada dasarnya setiap kata, baik *fi'il* (kata kerja), *isim* atau *huruf*, ditulis terpisah. Hanya kata-kata tertentu yang penulisannya dengan huruf Arab sudah lazim dirangkaikan dengan kata lain, karena ada huruf Arab atau harakat yang dihilangkan, maka dalam transliterasi ini penulisan kata tersebut dirangkaikan juga dengan kata lain yang mengikutinya.

Contoh : واناللهو خير الرازقين - wa innalillâha lahuwa khairar-râziqîn.

Meskipun dalam sistem tulisan Arab huruf kapital tidak dikenal, dalam transliterasi ini huruf tersebut digunakan juga. Penggunaan huruf capital seperti yang berlaku dalam EYD, diantaranya huruf capital digunakan untuk menuliskan oleh kata sandang, maka yang ditulis dengan huruf capital tetap awal nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sandangnya.

Contoh: ومحمد الأرسول = wa maâ Muhammadun illâ Rasûl

Penggunaan huruf capital untuk Allah hanya berlaku bila dalam tulisan arabnya memang lengkap demikian dan jika penulisan itu disatukan dengan kata lain sehingga ada huruf atau harakat yang dihilangkan, maka huruf capital tidak dipergunakan.

Contoh: اللهم الامر جميعا = lillâhi al-amru jamî'an

Bagi mereka yang menginginkan kefasihan dalam bacaan, pedoman transliterasi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan ilmu tajwid.

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Alhamdulillah *rabbi'l'alamin*, yang telah memberikan rahmat dan pertolongan penulisan skripsi yang berjudul: **“IMPLEMENTASI TUGAS DPRD KOTA PASURUAN DALAM MENINGKATKAN PARTISIPASI MASYARAKAT BERDASARKAN PASAL 149 AYAT 1 HURUF (A) UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH PERSPEKTIF MASLAHAH”** dapat diselesaikan dengan curahan kasih sayang-Nya, kedamaian dan ketenangan jiwa. Shalawat dan salam kita haturkan kepada Baginda Rasulullah Muhammad SAW yang telah memberikan kita tentang dari alam kegelapan menuju alam terang menderang di dalam kehidupan ini. Semoga kita tergolong orang-orang yang beriman dan mendapat syafaat dari beliau di hari akhirat kelak. Aamiin

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

1. Prof. Dr. H. M. Zainuddin, M.A., selaku Rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
2. Dr. Sudirman, M.A., selaku Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.

3. Musleh Herry, S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
4. Majelis Dewan Penguji Skripsi, Ketua, Mustafa Lutfi, S.Pd., S.H., M.H., Sekretaris, Musleh Herry, S.H. M.Hum., dan Penguji Utama, Dr. H. M. Aunul Hakim, S.Ag., M.H., terimakasih telah meluangkan waktunya untuk menguji ujian skripsi serta memberikan kontribusi dalam menyempurnakan penulisan skripsi ini.
5. Bapak Musleh Herry, S.H., M.Hum., selaku dosen pembimbing penulis. *Syukr Katsir* penulis haturkan atas waktu yang telah beliau limpahkan untuk bimbingan, arahan, serta motivasi dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini.
6. Ibu Iffaty Nasyi'ah, S.H, M.H., selaku dosen wali penulis. Terimakasih penulis haturkan atas waktu yang telah beliau luangkan untuk memberikan pendampingan serta motivasi selama masa perkuliahan hingga proses penulisan skripsi.
7. Segenap dosen Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang yang telah menyampaikan pengajaran, mendidik, membimbing, serta mengamalkan ilmunya dengan ikhlas. Semoga Allah SWT memberikan pahala-Nya yang sepadan kepada beliau semua.
8. Staf karyawan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, penulis ucapkan terimakasih atas partisipasinya dalam penyelesaian skripsi ini.
9. Segenap responden di Kantor DPRD Kota Pasuruan yang telah meluangkan waktunya dan memberikan informasi yang sangat penting demi kelanjutan terselesaikan penelitian ini.

10. Kedua orangtua penulis dan keluarga tercinta, yang selalu mencurahkan segala upaya dan pengorbanan tanpa batas, yang senantiasa memberikan motivasi dan dukungan bahwa keajaiban adalah nama lain dari kerja keras. Doa ku “Semoga Allah memberikan hidayah taufik-Nya kepada Bapak dan Ibu serta keluarga.”
11. Untuk keluarga baruku di Pondok Pesantren Al-Barokah, terkhusus Ustadz Fajri Shobah dan Ustadzah Jauharotul yang menyampaikan pengajaran dan memberikan bimbingan. Semoga Allah melimpahkan keberkahan, kebahagiaan dunia akhirat.
12. Teman-teman seperjuangan Hukum Tata Negara 2016 yang selalu penuh kebersamaan, dukungan, semangatnya serta kesediaan meluangkan waktu untuk menjadi teman bertukar pikiran, sehingga terselesaikannya skripsi ini.
13. Para pihak yang tidak disebutkan satu per satu, yang telah membantu dan berkontribusi dalam menyelesaikan penelitian ini, semoga senantiasa diberi kesehatan dan diberikan pahala yang setimpal. *Jazakumullah Khoiron Katsiron.*

Dengan terselesainya laporan skripsi ini, harapannya ilmu yang telah kami peroleh selama kuliah dapat memberikan manfaat amal kehidupan di dunia dan di akhirat. Sebagai manusia yang tak pernah luput dari kekhilafan, penulis sangat mengharapkan pintu maaf serta kritikan dan saran dari semua pihak demi upaya perbaikan di waktu yang akan datang.

Malang, 2 Desember 2020

Fina Annisa
NIM 16230073

ABSTRAK

Fina Annisa, NIM 16230073, 2021. *Implementasi Tugas DPRD Kota Pasuruan dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Berdasarkan Pasal 149 Ayat 1 Huruf (A) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Perspektif Masalah*. Skripsi. Jurusan Hukum Tata Negara (Siyasah), Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Pembimbing : Musleh Herry, S.H., M.Hum.

Kata Kunci : Tugas DPRD, Partisipasi Masyarakat, Masalah.

Berdasarkan Pasal 149 Ayat 1 Huruf (a) Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menjadi acuan penerapan tugas DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah yang mengakomodir dan meningkatkan partisipasi masyarakat.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi tugas DPRD Kota Pasuruan dalam meningkatkan partisipasi masyarakat berdasarkan Pasal 149 Ayat 1 Huruf (a) Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dengan tinjauan *masalah*.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis-empiris, dengan pendekatan penelitian deskriptif kualitatif. Sumber data yang digunakan adalah data primer dan sekunder, teknik pengumpulan data dengan metode wawancara dan observasi. Peneliti mengolah data dengan cara pemeriksaan data, klasifikasi, verifikasi, analisis dan kesimpulan. Metode analisis dengan menggunakan analisis yuridis kualitatif.

Berdasarkan hasil dari penelitian ini menyimpulkan bahwa, *Pertama*, pelaksanaan peningkatan partisipasi masyarakat sebagai wujud implementasi tugas DPRD berdasarkan Pasal 149 Ayat 1 Huruf (a) Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dilakukan dengan acuan 5 (lima) tahap pembentukan yang terdiri atas: perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan dan pengundangan. Dalam hal ini keterlibatan peran partisipasi masyarakat dijalankan melalui adanya pelaksanaan *reses* (jaring aspirasi masyarakat) pada tahap perencanaan untuk menyalurkan aspirasi masyarakat. *Kedua*, menurut tinjauan *masalah*, peningkatan partisipasi masyarakat merupakan bentuk dari *masalah al–ammah*, yaitu mencakup kemaslahatan umum. Penerapan peningkatan partisipasi masyarakat oleh DPRD termasuk dalam *masalah adh–daruriyah* yaitu kemaslahatan yang berkenaan dengan tingkat kebutuhan yang harus ada guna perwujudan menjaga jiwa. Termasuk dalam *masalah al–mutaghayyirah* karena berhubungan dengan masukan dari masyarakat sebagaimana keadaan yang terjadi di masyarakat.

Peran DPRD seharusnya memberikan peningkatan penyaluran peran partisipasi masyarakat dengan lebih komprehensif dan terakomodir. Sebaiknya masyarakat lebih meningkatkan kepedulian dan kesadaran dalam berpartisipasi terhadap pembentukan Peraturan daerah.

ABSTRACT

Fina Annisa, NIM 16230073, 2021. *Implementation of the Duties of the Pasuruan City DPRD in increasing Community Participation Based on Article 149 Paragraph 1 Letter (A) of Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government with the Maslahah Perspective. Thesis of Constitutional Law Department, Shari'ah Faculty, Maulana Malik Ibrahim Malang State Islamic University of Malang. Advisor: Musleh Herry, S.H., M.Hum.*

Keywords: Duties of DPRD, Community Participation, Maslahah.

Based on Article 149 Paragraph 1 Letter (a) of Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government, it is the implementation of the DPRD's duties in the formation of Regional Regulations that accommodate and increase community participation.

This research is an to analyze the implementation of the tasks of the Pasuruan DPRD in increasing community participation based on Article 149 Paragraph 1 Letter (a) of Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government with Maslahah Perspective. This research uses a type of juridical-empirical research, with a qualitative descriptive research approach. Sources of data used are primary and secondary data, data collection techniques with interview and observation methods. Researchers process data by examining data, classification, levers, analysis and conclusions. The data analysis method using qualitative juridical analysis.

Based on the results of this study concluded that, *First*, the implementation of community-based improvement as a form of implementation of the duties of the DPRD Article 149 Paragraph 1 Letter (a) Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government is carried out with 5 (five) stages of formation: planning, drafting, stipulating, and promulgation. In this case, the involvement of community participation is carried out through the implementation of a recess (net of community aspirations) at the planning stage to channel the aspirations of the community. *Second*, according to maslahah, increasing community participation is a form of maslahah al-ammah, which includes the general benefit. The application of increasing community participation by the DPRD is included in the adh-daruriyah maslahah, namely the benefit that pays attention to the level of need that must exist in order to maintain the soul. It is included in the maslahah al-mutaghayyirah because it relates to input from the community as is the situation happened in.

The role of DPRD should be to provide increased community participation in a more comprehensive and accommodated manner. The community will increase their care and awareness in participating in the formation of regional regulations in order to realize the benefit.

المستخلص البحث

فيينا انيسة , 16230073 , 2021, تنفيذ واجبات مدينة باسوروان DPRD في زيادة المشاركة المجتمعية بناءً على المادة 149 الفقرة 1 حرف (أ) من القانون رقم 23 لعام 2014 بشأن الحكومة منطقة منظور المصلحة ، أطروحة. قسم القانون الدستوري (السياسة) ، كلية الشريعة ، مولانا مالك إبراهيم الدولة الإسلامية جامعة مالانج. المستشار : مصلح هيري ، سي . اتش . ام . هم .

الكلمات المفتاحية : واجبات مجلس النواب ، المشاركة المجتمعية ، المصلحة.

استناداً إلى المادة 149 الفقرة 1 حرف (أ) من القانون رقم 23 لعام 2014 بشأن الحكومة الإقليمية ، يصبح مرجعاً لتنفيذ واجبات DPRD في تشكيل اللوائح الإقليمية التي تستوعب وتزيد من مشاركة المجتمع.

تهدف هذه الدراسة إلى تحليل تنفيذ مهام جمهورية باسوروان الديمقراطية الشعبية في زيادة المشاركة المجتمعية بناءً على المادة 149 الفقرة 1 حرف (أ) من القانون رقم 23 لعام 2014 بشأن الحكومة الإقليمية مع مراجعة المصلحة.

تستخدم هذه الدراسة نوعاً من البحث القانوني التجريبي ، مع منهج بحث وصفي نوعي. مصادر البيانات المستخدمة هي البيانات الأولية والثانوية ، وتقنيات جمع البيانات مع أساليب المقابلة والمراقبة. يقوم الباحثون بمعالجة البيانات عن طريق فحص البيانات وتصنيفها والتحقق منها وتحليلها والاستنتاجات. أسلوب التحليل باستخدام التحليل القانوني النوعي.

بناءً على نتائج هذه الدراسة ، تم التوصل إلى أن، أول، تنفيذ زيادة المشاركة العامة كشكل من أشكال تنفيذ واجبات DPRD بناءً على المادة 149 الفقرة 1 حرف (أ) القانون رقم 23 لعام 2014 بشأن الحكومة الإقليمية يتم تنفيذه مع إشارة إلى 5 (خمس) مراحل من التكوين تتكون من: التخطيط والإعداد والمناقشة والتحديد والإصدار. في هذه الحالة ، يتم إشراك دور المشاركة المجتمعية من خلال تنفيذ استراحة (صافية من تطلعات المجتمع) في مرحلة التخطيط لتوجيه تطلعات المجتمع. ثانياً، وبحسب مراجعة "المصلحة" ، فإن زيادة المشاركة المجتمعية هي شكل من أشكال "المصلحة العامة" ، والتي تشمل المنفعة العامة. إن تطبيق المشاركة المجتمعية المتزايدة من قبل مجلس النواب والشعوب ضمن "مصلحة الدرعية" ، أي المنفعة المتعلقة بمستوى الحاجة التي يجب أن تتواجد لتحقيق الحفاظ على الروح. تدخل في "المصلحة المتغيرة" لأنها تتعلق بمدخلات المجتمع وكذلك الظروف التي تحدث في المجتمع.

هو توفير توزيع متزايد لدور مشاركة المجتمع بطريقة أكثر DPRD يجب أن يكون دور إدارة شمولية وملاءمة. من الأفضل للمجتمع زيادة وعيه ووعيه بالمشاركة في تشكيل اللوائح الإقليمية.

DAFTAR ISI

| | |
|--|----------|
| HALAMAN SAMPUL | i |
| HALAMAN JUDUL | ii |
| PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI | iii |
| HALAMAN PERSETUJUAN | iv |
| PENGESAHAN SKRIPSI | v |
| HALAMAN MOTTO | vi |
| PEDOMAN TRANSLITERASI | vii |
| KATA PENGANTAR | xii |
| ABSTRAK | xv |
| ABSTRACT | xvi |
| المستخلص البحث | xvii |
| DAFTAR ISI | xviii |
| BAB I : PENDAHULUAN | 1 |
| A. Latar Belakang..... | 1 |
| B. Batasan Masalah..... | 9 |
| C. Rumusan Masalah..... | 9 |
| D. Tujuan Penelitian..... | 10 |
| E. Manfaat Penelitian..... | 10 |
| F. Definisi Operasional..... | 11 |
| G. Sistematika Penulisan..... | 14 |

| | |
|---|-----------|
| BAB II : TINJAUAN PUSTAKA..... | 17 |
| A. Penelitian Terdahulu..... | 17 |
| B. Kajian Pustaka..... | 24 |
| 1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)..... | 24 |
| 2. Pembentukan Peraturan Daerah..... | 31 |
| 3. Partisipasi Masyarakat..... | 39 |
| 4. Teori <i>Maslahah</i> | 51 |
| | |
| BAB III : METODE PENELITIAN..... | 60 |
| A. Jenis Penelitian..... | 61 |
| B. Pendekatan Penelitian..... | 62 |
| C. Lokasi Penelitian..... | 62 |
| D. Jenis dan Sumber Data..... | 63 |
| E. Metode Pengumpulan Data..... | 64 |
| F. Metode Pengolahan Data..... | 66 |
| G. Metode Analisis Data..... | 69 |
| | |
| BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN..... | 70 |
| A. Profil Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pasuruan..... | 70 |
| B. Implementasi Tugas DPRD Kota Pasuruan dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Berdasarkan Pasal 149 Ayat 1 Huruf (a) Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah | 74 |

| | |
|--|-----------|
| C. Implementasi Tugas DPRD Kota Pasuruan dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Berdasarkan Pasal 149 Ayat 1 Huruf (a) Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Perspektif <i>Maslahah</i> | 91 |
| BAB V: PENUTUP | 98 |
| A. Kesimpulan..... | 98 |
| B. Saran..... | 99 |
| DAFTAR PUSTAKA | 101 |
| LAMPIRAN | |

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Prinsip negara hukum menekankan adanya supremasi hukum, dalam negara hukum sesungguhnya yang memerintah adalah hukum, bukan manusia. Hukum dimaknai sebagai kesatuan hierarkis tatanan norma hukum yang bertumpu pada konstitusi. Maka dapat dikatakan bahwa suatu negara hukum menitikberatkan adanya supremasi konstitusi, yang merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum, sekaligus merupakan penerapan demokrasi karena konstitusi adalah wujud perjanjian sosial tertinggi.¹

Pelaksanaan prinsip demokrasi yang menjunjung nilai kedaulatan rakyat,² sistem perwakilan merupakan cara untuk mewujudkan kedaulatan rakyat secara tidak langsung. Kepentingan rakyat diharapkan dapat didengar dan turut menentukan proses penentuan arah kebijakan kenegaraan, baik yang dituangkan dalam bentuk undang-undang maupun dalam bentuk pengawasan terhadap kinerja pemerintahan serta upaya-upaya lain yang berkaitan dengan kepentingan rakyat.³ Eksistensi dari suatu lembaga

¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 152–162.

² Khairul Fahmi, “Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif,” *Konstitusi* Vol. 7 No. 3 (Juni, 2010), 148.

³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok–Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Cetakan Kedua, (Jakarta: BIP, 2008), 740.

perwakilan sebagai wadah penjelmaan rakyat atau sebagai wadah para wakil rakyat menentukan perjalanan dan masa depan negaranya.⁴

Lembaga legislatif DPRD ialah salah satu lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak mungkin melepaskan dirinya dari kehidupan rakyat yang diwakilinya. Maka sebab itu, DPRD tidak akan melakukan perbuatan yang tidak terpuji, menguntungkan pribadi dan membebani anggaran rakyat guna kepentingannya. Sosok ideal DPRD yang bermoral, aspiratif dengan kepentingan rakyat dan selalu memperjuangkan kesejahteraan masyarakat dapat terwujud.⁵ Selain itu, pentingnya harmonisasi komunikasi yang terjalin baik antara eksekutif dengan legislatif disertai transparansi di antara para pihak dalam penyelesaian persoalan guna mewujudkan kesejahteraan rakyatnya.

Eksistensi DPRD merupakan salah satu lembaga negara yang mewakili seluruh lapisan masyarakat dalam sistem pemerintahan. Menjalankan tugasnya, DPRD mempunyai kedudukan penting berdasarkan Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, salah satunya yaitu: berwenang untuk mengajukan usul rancangan peraturan daerah. Program pembentukan peraturan daerah dilakukan dengan memuat daftar urutan dan prioritas rancangan, kemudian dalam menetapkan program pembentukan peraturan daerah, DPRD melakukan koordinasi dengan Kepala Daerah.

⁴ Samsul Wahidin, *Konseptualisasi dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), 42.

⁵ H.A Kertiwa, *Implementasi Peran dan Fungsi DPRD dalam Rangka Mewujudkan “good governance”*, 3.

Implementasi fungsi dan peran DPRD tersebut harus mampu menjaring aspirasi masyarakat dalam upaya mendekatkan penerapan kebijakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Aspirasi masyarakat adalah harapan dan tujuan dari masyarakat untuk keberhasilan pada masa yang akan datang berkaitan dengan hajat hidup mereka. Dimensi politik ketatanegaraan, seluruh mekanisme politis dalam suatu negara seharusnya diputuskan secara bersama pula oleh seluruh rakyat di dalam sebuah pertemuan bersama.⁶ Pemaknaan sederhana dari pertemuan tersebut yang kemudian membicarakan segala sesuatu yang berhubungan dengan negara sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan bersama.⁷

Sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Pasal 28 Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disebut UUD NRI 1945, menyatakan bahwa: “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang–undang”.⁸

Membuktikan bahwa Negara Indonesia menjamin kemerdekaan warga negara untuk mengadakan pertemuan atau perkumpulan, menuangkan pendapat mereka melalui lisan dan media tulisan ataupun sebagainya, karena hak tersebut termasuk jaminan konstitusional yang sangat kuat dalam UUD NRI 1945. Mengingat bahwa sebagian besar materi Undang–Undang Dasar setelah perubahan, sebenarnya bermula

⁶ AW. Wijaya, *Demokrasi dan Aktualisasi Pancasila*, (Bandung: Alumni, 1988), 5.

⁷ Samsul Wahidin, *Konseptualisasi dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), 16.

⁸ Pasal 28 Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

dari rumusan undang–undang yang telah disahkan sebelumnya, yaitu Undang–Undang Hak Asasi Manusia.⁹

Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa konsep partisipasi masyarakat berkaitan dengan konsep keterbukaan. Dalam artian, tanpa keterbukaan pemerintah tidak mungkin masyarakat dapat melakukan peran serta dalam kegiatan–kegiatan pemerintahan.¹⁰ Pandangan tersebut juga termaktub dalam Asas Pembentukan Peraturan Perundang–Undangan Pasal 5 huruf (g) Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang–Undangan yang selanjutnya disebut UU No.12 Tahun 2011 yaitu “keterbukaan”. Lebih lanjut, Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa keterbukaan baik “*openheid*” maupun “*openbaarheid*” sangat penting untuk pelaksanaan pemerintahan yang baik dan demokratis. Melalui pandangan tersebut, dapat kita ketahui bahwa keterbukaan dipandang sebagai suatu asas ketatanegaraan mengenai pelaksanaan wewenang secara layak.¹¹

Peran serta masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan sudah sangat jelas memberikan ruang menyalurkan aspirasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan pemerintah, hal ini tercermin dari Pasal 96 Ayat 1 Undang–Undang Nomor

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara & Pilar–Pilar Demokrasi*, Edisi Kedua, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), 200.

¹⁰ Otong Rosadi dan Andi Desmon, *Studi Politik Hukum Suatu Optik Ilmu Hukum*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2012), 5

¹¹ Otong Rosadi dan Andi Desmon, *Studi Politik Hukum Suatu Optik Ilmu Hukum*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2012), 15.

12 Tahun 2011¹² menyebutkan bahwa: “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang–Undangan”

Pentingnya peran masyarakat dalam menyampaikan aspirasi, sekaligus dapat dipahami materi muatan kebijakan akan lebih mengedepankan guna kepentingan rakyat. Munculnya penyelewengan terhadap materi muatan yang ditujukan untuk kepentingan rakyat itu artinya mengingkari hakikat eksistensi undang–undang di tengah–tengah kehidupan masyarakat. Berlakunya undang–undang yang tidak berpihak pada kepentingan publik akan mengakibatkan bahaya bagi kelangsungan tatanan kehidupan elemen masyarakat secara luas.¹³ Adanya partisipasi masyarakat yang tinggi maka kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah selalu berpihak kepada kepentingan masyarakat. Wujud partisipasi mendorong setiap warga masyarakat untuk mempergunakan haknya dalam menyalurkan pendapat pada pengambilan keputusan yang melibatkan kepentingannya baik secara langsung maupun tidak langsung.¹⁴

Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa pada pokoknya semua pihak, dalam struktur kenegaraan maupun di luar struktur kenegaraan, dapat memprakarsai gagasan

¹² Pasal 96 Ayat 1 Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang–Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

¹³ Joko Riskiyono, “Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang–Undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan,” *Aspirasi* Vol. 6 No. 2 (Desember, 2015), 161.

¹⁴ Ade Putra, *Pelaksanaan Pasal 96 Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Provinsi Kalimantan Barat*, Skripsi, (Pontianak: Universitas Tanjungpura, 2014), 18.

pembentukan peraturan perundang–undangan.¹⁵ Berbagai kegiatan dilakukan oleh DPR melalui alat kelengkapan yang sedang melakukan penyusunan undang–undang untuk menyerap aspirasi masyarakat, yakni biasanya mengadakan kegiatan untuk mendapatkan masukan dari masyarakat dalam bentuk Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), seminar, kegiatan sejenis, dan kunjungan. Mekanisme penyerapan aspirasi yang paling sering adalah mengunjungi beberapa daerah atau mendatangi pemerintahan daerah, DPRD, dan berkunjung ke perguruan tinggi.¹⁶

Kebijakan yang akomodatif diharapkan dapat terwujud dari aspirasi masyarakat yang diakomodir sehingga meningkatkan legitimasi, transparansi, dan responsivitas. Apabila suatu kebijakan dinilai tidak aspiratif, maka akan timbul kecurigaan mengenai kriteria dalam menentukan “siapa mendapat apa”. Sebaliknya, proses pengambilan kebijakan yang dilakukan secara terbuka dan didukung dengan informasi yang memadai akan memberikan kesan bahwa tidak ada sesuatu yang disembunyikan. Legitimasi dari kebijakan yang diambil pun niscaya akan bertambah.¹⁷

DPRD Kota Pasuruan dalam menjalankan tugasnya guna membentuk peraturan yang dapat mengedepankan kepentingan masyarakat, maka diperlukan upaya untuk meningkatkan peran partisipasi masyarakat dalam menyalurkan aspirasinya. Partisipasi

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2005), 315.

¹⁶ Joko Riskiyono, “Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang–Undang untuk Mewujudkan Kesejahteraan,” *Aspirasi* Vol. 6 No. 2 (Desember, 2015), 161.

¹⁷ Bavitri Susanti, *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2005*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), 2006), 52.

masyarakat dalam menyalurkan aspirasinya juga menjadi unsur penting terhadap pelaksanaan tugas DPRD yang lebih optimal, hal tersebut sesuai dengan bunyi Pasal 149 Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah¹⁸ yang menyatakan bahwa:

- (1) DPRD kabupaten/ kota mempunyai fungsi:
 - a. Pembentukan Perda Kabupaten/ Kota;
 - b. Anggaran; dan
 - c. Pengawasan.
- (2) Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di Daerah kabupaten/ kota.
- (3) Dalam rangka melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD kabupaten/kota menjaring aspirasi masyarakat.

Penerapan keikutsertaan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang–undangan, sudah mulai berkembang. Partisipasi yang dilakukan oleh masyarakat sebagai *stakeholders* (pemangku kepentingan), dapat tersalurkan melalui lisan dan tertulis dalam rangka perencanaan, penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan perundang–undangan sesuai dengan tata cara Tata Tertib DPR.¹⁹ Masyarakat dapat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis melalui, rapat dengar pendapat umum; kunjungan kerja, sosialisasi; seminar, lokakarya, diskusi, juga harus memperoleh akses yang mudah untuk menyampaikan aspirasinya. Dalam rangka upaya DPRD Kota Pasuruan guna meningkatkan peran partisipasi masyarakat untuk menginventarisasi seluruh aspirasi masyarakat sehingga dapat membentuk peraturan

¹⁸ Pasal 149 Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

¹⁹ Joko Riskiyono, “Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang–Undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan,” *Aspirasi* Vol. 6 No. 2 (Desember, 2015), 165.

yang mengakomodir kepentingan masyarakat, DPRD Kota Pasuruan melakukan konsultasi publik dengan adanya reses (jaring aspirasi masyarakat) akan tetapi berdasarkan hasil wawancara penulis dengan pihak bagian Sekretariat DPRD Kota Pasuruan menyatakan bahwa hasil jaring aspirasi masyarakat sering kali tidak berbentuk Peraturan Daerah apabila pun masukan dari masyarakat yang menjadi bahan pertimbangan pembentukan peraturan tersebut nantinya akan ditindaklanjuti dan dikembalikan kepada OPD (Organisasi Perangkat Daerah) terkait.

Permasalahan ini apabila dikaitkan dengan implementasi tugas DPRD Kota Pasuruan dalam meningkatkan partisipasi masyarakat, adanya suatu manfaat yang dapat memberikan dampak positif bagi masyarakat Kota Pasuruan khususnya, maka disebut dengan masalah karena dilihat dari pengertian secara bahasa arti dari masalah sendiri yakni manfaat. Adapun teori masalah dalam hukum Islam berarti setiap segala sesuatu yang bermanfaat bagi manusia, baik dalam arti menarik atau, menghasilkan, seperti menarik keuntungan atau kesenangan; atau dalam arti menolak atau menghindarkan seperti menolak kerusakan. Maka, setiap yang menarik manfaat adalah menolak kerusakan dan sebaliknya. Dengan demikian, sangat relevan jika peraturan yang tertera dalam Pasal 149 Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah apabila menggunakan analisis masalah.

Berdasarkan pemaparan latar belakang masalah yang telah dijelaskan di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Implementasi Tugas DPRD Kota Pasuruan dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat**

Berdasarkan Pasal 149 Ayat 1 Huruf (a) Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Perspektif *Maslahah*”.

B. Batasan Masalah

Pembatasan suatu masalah digunakan untuk menghindari adanya penyimpangan maupun pelebaran pokok masalah agar penelitian ini lebih terarah dan dapat memudahkan dalam pembahasan sehingga tujuan penelitian akan tercapai. Batasan masalah dalam penelitian ini yaitu implementasi tugas DPRD Kota Pasuruan dalam meningkatkan partisipasi masyarakat berdasarkan pasal 149 Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang difokuskan pada Pasal 149 Ayat 1 Huruf (a) yakni berkenaan pelaksanaan pembentukan Peraturan Daerah.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, adapun rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini oleh penulis adalah :

1. Bagaimana implementasi tugas DPRD Kota Pasuruan dalam meningkatkan partisipasi masyarakat berdasarkan Pasal 149 Ayat 1 Huruf (a) Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?
2. Bagaimana implementasi tugas DPRD Kota Pasuruan dalam meningkatkan partisipasi masyarakat berdasarkan Pasal 149 Ayat 1 Huruf (a) Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah perspektif *maslahah*?

D. Tujuan Penelitian

Berkaitan dengan rumusan masalah yang dijelaskan di atas, maka penelitian ini mempunyai tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi tugas DPRD Kota Pasuruan dalam meningkatkan partisipasi masyarakat berdasarkan Pasal 149 Ayat 1 Huruf (a) Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
2. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi tugas DPRD Kota Pasuruan dalam meningkatkan partisipasi masyarakat berdasarkan Pasal 149 Ayat 1 Huruf (a) Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah perspektif *masalah*.

E. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat atau berguna baik secara teoritis maupun praktis, sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah, memperdalam dan mengembangkan ilmu pengetahuan serta wawasan terutama dalam rangka menemukan jawaban atas permasalahan yang dikemukakan dalam perumusan masalah di atas dapat digunakan sebagai bahan kajian dalam penelitian selanjutnya untuk menganalisis implementasi tugas DPRD Kota Pasuruan dalam meningkatkan partisipasi masyarakat

berdasarkan Pasal 149 Ayat 1 Huruf (a) Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah perspektif *masalah*.

2. Manfaat praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan ilmu pengetahuan dan wawasan serta pengalaman praktis bagi peneliti dan pembaca. Penelitian ini pula ditujukan kepada lembaga legislatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk meningkatkan peran partisipasi masyarakat dalam program pembentukan peraturan perundang–undangan untuk mewujudkan kemaslahatan bagi masyarakat.

F. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan penjelasan atas konsep atau variabel penelitian yang ada dalam judul penelitian. Dengan adanya penjelasan seperti ini akan sangat berguna untuk memahami dan membatasi dengan jelas penafsiran peneliti maupun pembaca agar penelitian ini dapat tetap terfokus sesuai dengan kajian yang diharapkan peneliti.

1. Implementasi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, implementasi ialah pelaksanaan; penerapan.²⁰ Nurdin Usman berpendapat, implementasi yaitu bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan atau adanya mekanisme suatu sistem, implementasi bukan sekedar aktivitas, tapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan.²¹

²⁰ <https://kbbi.web.id/implementasi> diakses 5 Agustus 2020 pukul 22:23 WIB.

²¹ Nurdin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, (Jakarta: Grasindo, 2002), 70.

Berdasarkan gagasan yang disampaikan oleh Guntur Setiawan, implementasi dapat juga diartikan perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif²². Dalam penelitian kali ini implementasi yang dimaksud adalah penerapan tugas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pasuruan.

2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Menurut Marbun, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)²³ adalah suatu lembaga kenegaraan yang berfungsi sebagai penyalur aspirasi rakyat mengenai penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah,²⁴ serta mempunyai tiga fungsi antara lain: fungsi legislasi yakni membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah, fungsi anggaran yaitu menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) bersama pemerintah daerah, fungsi pengawasan yakni pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah, peraturan dan keputusan kepala daerah serta kebijakan yang dikeluarkan pemerintah daerah.

²² Guntur Setiawan, *Implementasi dalam Birokrasi Pembangunan*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2004), 39.

²³ Marbun, *Implementasi Fungsi Legislasi DPRD dalam Kerangka Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Fokus Media, 2012), 55.

²⁴ Pasal 40 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

3. Partisipasi

Partisipasi berasal dari bahasa Inggris *participate* yang artinya mengikutsertakan, ikut mengambil bagian.²⁵ Menurut H.A.R. Tilaar mengungkapkan partisipasi merupakan wujud dari keinginan untuk mengembangkan demokrasi melalui proses desentralisasi dimana diupayakan antara lain perlunya perencanaan dari bawah (*bottom-up*) dengan mengikutsertakan masyarakat dalam proses perencanaan dan pembangunan masyarakatnya.²⁶ Gagasan partisipasi tersebut didukung dengan pendapat yang dikemukakan oleh Fasli Djalal dan Dedi Supriadi, yang menuturkan bahwa partisipasi dapat juga berarti pembuat keputusan menyarankan kelompok atau masyarakat ikut terlibat dalam bentuk penyampaian saran dan pendapat, barang, keterampilan, bahan dan jasa.²⁷ Partisipasi merupakan keikutsertaan seseorang atau kelompok anggota masyarakat dalam suatu kegiatan.²⁸

4. Masyarakat

Masyarakat dalam istilah bahasa Inggris adalah *society* yang berasal dari kata Latin *socius* yang berarti (kawan). Istilah masyarakat berasal dari kata bahasa Arab *syaraka* artinya (ikut serta dan berpartisipasi). Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, masyarakat merupakan sejumlah manusia dalam arti seluas-luasnya dan terikat oleh suatu kebudayaan yang mereka anggap sama.²⁹ Menurut Selo Soemardjan

²⁵ Willie Wijaya, *Kamus Lengkap Inggris-Indonesia*, (Semarang: Bintang Jaya, 2004), 208.

²⁶H.A.R. Tilaar, *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2009), 287.

²⁷Fasli Djalal dan Dedi Supriadi, *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Adicita Karya Nusa, 2001), 201–202.

²⁸ Totok Mardikanto dan Poerwoko Soebianto, *Pemberdayaan Masyarakat dalam Perspektif Kebijakan Publik*, (Bandung: Alfabeta, 2012), 81.

²⁹ <https://kbbi.web.id/masyarakat> diakses 15 Juli 2020 pukul 21:39 WIB.

dalam Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa masyarakat adalah orang-orang yang hidup bersama yang menghasilkan kebudayaan dan mereka mempunyai kesamaan wilayah, identitas, mempunyai kebiasaan, tradisi, sikap dan perasaan persatuan yang diikat oleh kesamaan.³⁰

5. *Maslahah*

Menurut bahasa, kata *maslahah* berasal dari bahasa Arab dan telah dibakukan ke dalam bahasa Indonesia menjadi kata *maslahah*, yang artinya mendatangkan kebaikan atau yang membawa kemanfaatan dan menolak kerusakan.³¹ *Maslahah* adalah mengambil manfaat dan menolak kemudharatan untuk memelihara tujuan-tujuan syarat.³² *Maslahah* merupakan segala sesuatu yang bermanfaat bagi manusia, baik dalam arti menarik atau menghasilkan seperti menghasilkan keuntungan atau kesenangan; atau dalam arti menolak atau menghindarkan kemudharatan atau kerusakan.³³

G. Sistematika Pembahasan

Sistematika dalam penelitian ini disusun secara terstruktur dengan baik agar pembaca dapat memahami dengan mudah pembahasan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

³⁰ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), 22.

³¹ Munawar Kholil, *Kembali Kepada al-Qur'an dan as-Sunnah*, (Semarang: Bulan Bintang, 1955), 43.

³² Nasrun, Haroen. *Ushul Fiqh*, (Tangerang: PT. Logos Wacana Ilmu, 1996), 114.

³³ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Kencana, 2008), 345.

BAB I Pendahuluan. Bab ini terdiri dari latar belakang, batasan masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, definisi operasional yang dapat diambil dan sistematika pembahasan. Bagian ini dimaksudkan sebagai tahap pengenalan dan deskripsi permasalahan serta langkah awal yang kerangka dasar teoritis yang dikembangkan dalam bab–bab berikutnya.

BAB II Tinjauan Pustaka. Bab ini berisi penelitian terdahulu dan kajian teori yang digunakan untuk menjawab rumusan masalah dalam penelitian tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), pembentukan peraturan daerah, partisipasi masyarakat, teori *masalah*.

BAB III Metode Penelitian. Bagian ini metodologi penelitian dijadikan sebagai instrumen dalam penelitian untuk menghasilkan penelitian yang lebih terarah dan sistematis. Metode penelitian dijelaskan secara lengkap mengenai jenis penelitian, pendekatan penelitian, lokasi penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data (wawancara, studi dokumentasi), pengelolaan data (pemeriksaan data, klasifikasi, verifikasi, analisis dan kesimpulan), serta metode analisis data.

BAB IV Hasil Penelitian dan Pembahasan. Bagian ini merupakan inti dari penelitian dikarenakan bab ini menganalisis dan menguraikan fakta atau data di lapangan. Hasil pengelolaan data dari penelitian dikaitkan atau akan dikaji dengan konsep–konsep yang sudah dipaparkan pada bab sebelumnya. Sumber data–data primer maupun sekunder yang telah dianalisis berfungsi untuk menjawab rumusan masalah yang telah dijelaskan.

BAB V Penutup. Bagian ini merupakan bab terakhir yang berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan jawaban singkat dari rumusan masalah yang telah ditetapkan. Sedangkan saran adalah usulan atau anjuran yang diperlukan sebagai tindak lanjut dari penelitian ini kepada pihak-pihak yang terkait atau pihak yang mempunyai wewenang lebih terhadap tema yang diteliti demi kebaikan masyarakat dan juga anjuran untuk penelitian-penelitian yang akan datang.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu merupakan cara peneliti untuk mengidentifikasi perbandingan persamaan dan perbedaan, kemudian dapat menemukan gagasan baru untuk penelitian berikutnya yang membantu peneliti dalam menunjukkan keorisinilan dari penelitian. Dari hasil pencarian memang tidak ditemukan judul yang sama dengan judul yang diangkat oleh penulis. Akan tetapi, terdapat beberapa judul penelitian yang mempunyai tema tidak jauh berbeda dengan penulis. Pada bagian ini peneliti mencantumkan berbagai hasil penelitian terdahulu baik dari judul skripsi dan judul penelitian yang terkait dengan penelitian yang akan dilaksanakan, kemudian membuat ringkasannya baik penelitian yang sudah dipublikasikan maupun yang belum terpublikasikan. Berikut penulis paparkan penelitian yang berkorelasi dengan judul yang diangkat penulis serta dijadikan rujukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Skripsi yang ditulis oleh Ade Putra dari program studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Tanjungpura Pontianak³⁴ tahun 2014, dengan judul “Pelaksanaan Pasal

³⁴ Ade Putra, “Pelaksanaan Pasal 96 Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Provinsi Kalimantan Barat” (Skripsi, Universitas Tanjungpura, Pontianak, 2014)

96 Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Provinsi Kalimantan Barat”, adapun rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu: Bagaimana pelaksanaan Pasal 96 Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Provinsi Kalimantan Barat. Dari rumusan masalah tersebut, menghasilkan bahwa pelaksanaan Pasal 96 Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2011 di Provinsi Kalimantan Barat belum dilaksanakan secara maksimal dan penyebab kurangnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah dikarenakan kurang dibuka akses oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kalimantan Barat untuk menyerap aspirasi masyarakat. Persamaan dari penelitian oleh Ade Putra dengan penulis adalah sama–sama bertujuan untuk mengetahui partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah. Adapun perbedaan dengan penelitian dari peneliti yaitu penelitian menggunakan teori partisipasi masyarakat dan demokrasi, teori efektivitas hukum, teori kesadaran hukum, serta teori pembentukan peraturan perundang–undangan yang baik, sedangkan pada penelitian dari peneliti menggunakan teori *masalah*. Hasil penelitian ini, apabila dibandingkan dengan penelitian dari peneliti terdapat unsur–unsur kebaruan yaitu: meneliti mengenai tugas DPRD dalam meningkatkan partisipasi masyarakat yang kemudian akan dibahas, diteliti di lapangan yaitu di Kantor DPRD Kota Pasuruan dan dianalisis berdasarkan teori *masalah*.

2. Jurnal yang ditulis oleh Adianto dan Hasim As'ari, dosen program studi Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau³⁵ pada tahun 2016, dengan judul “Peran DPRD dalam Membangun Partisipasi Masyarakat di Kabupaten Kepulauan Meranti”, adapun tujuan dalam penelitian ini untuk mengetahui peran DPRD dalam membangun partisipasi masyarakat di Kabupaten Kepulauan Meranti. Hasil penelitian yang didapatkan dari penelitian tersebut ialah dalam penerapan partisipasi masyarakat dilakukan melalui kegiatan formal dan informal, yang pada dasarnya sudah berjalan cukup baik serta ke depannya perlu ditingkatkan dengan lebih komprehensif di Kabupaten Kepulauan Meranti. Persamaan dengan penelitian oleh penulis adalah sama-sama bertujuan untuk mengetahui partisipasi masyarakat. Adapun perbedaan dengan penelitian dari peneliti yaitu penelitian menggunakan pengelompokan penyerapan aspirasi masyarakat melalui mekanisme secara formal dan informal, sedangkan pada penelitian dari peneliti dilengkapi dengan menggunakan teori *masalah*. Unsur kebaruan yang didapat dari penelitian yang akan diteliti peneliti dari penelitian ini yaitu: meneliti mengenai tugas DPRD dalam meningkatkan partisipasi masyarakat yang kemudian akan dibahas, diteliti di lapangan yaitu di Kantor DPRD Kota Pasuruan dan dianalisis berdasarkan teori *masalah*.

³⁵ Adianto dan Hasim As'ari, “Peran DPRD dalam Membangun Partisipasi Masyarakat di Kabupaten Kepulauan Meranti,” PUBLIKA, Vol. 2, No. 1 (April, 2016).

3. Jurnal yang ditulis oleh Joko Riskiyono³⁶, tenaga ahli badan legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia pada tahun 2015, dengan judul “Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang–Undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan”. Penelitian ini terdiri dari 3 rumusan masalah yaitu: 1) Bagaimana mewujudkan Prolegnas yang aspiratif untuk memenuhi kesejahteraan umum; 2) Bagaimana peran partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang–undangan; dan 3) Bagaimana keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan dan pengawasan atas undang–undang. Ketiga rumusan masalah tersebut menghasilkan penelitian bahwa diketahui untuk mewujudkan Prolegnas yang aspiratif dengan meletakkan visi pembangunan hukum di atas tujuan pembangunan nasional, dan memerhatikan juga mengakomodir aspirasi masyarakat. Partisipasi masyarakat atas RUU yang berkaitan langsung dengan kesejahteraan dan perlindungan hak rakyat belum mendapat perhatian yang memadai. Pengawasan terhadap pelaksanaan undang–undang oleh masyarakat guna memberikan ruang yang lebih luas kepada masyarakat untuk mengawasi pelaksanaan undang–undang, dengan monitoring dan evaluasi sebagai mekanisme mengukur pencapaiannya. Persamaan dengan penelitian oleh penulis adalah sama–sama bertujuan untuk mengetahui partisipasi masyarakat. Perbedaan yang didapatkan dari penelitian ini dengan penelitian dari peneliti ialah penelitian ini lebih menekankan pada pembentukan undang–undang

³⁶ Joko Riskiyono, “Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang–Undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan,” *Aspirasi*, Vol. 6 No. 2 (Desember, 2015).

dan pengawasan masyarakat dalam pelaksanaan undang–undang, sedangkan pada penelitian dari peneliti menekankan pada tugas DPRD dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dengan menggunakan teori *masalahah*. Kebaruan yang didapat dari penelitian oleh peneliti yaitu meneliti mengenai tugas DPRD Kota Pasuruan dalam meningkatkan partisipasi masyarakat yang selanjutnya dianalisis menggunakan perspektif *masalahah*.

Tabel 1.1

Penelitian Terdahulu

| No. | Nama/Judul | Rumusan Masalah | Hasil Penelitian | Perbedaan | Kebaruan |
|------------|--|--|---|--|---|
| 1. | Ade Putra, Skripsi Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Tanjungpura Pontianak Tahun 2014 berjudul “Pelaksanaan Pasal 96 Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Partisipasi | 1. Bagaimana pelaksanaan Pasal 96 Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan | 1. Pelaksanaan Pasal 96 Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2011 di Provinsi Kalimantan Barat belum dilaksanakan secara maksimal dan penyebab kurangnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah dikarenakan kurang | Menggunakan teori partisipasi masyarakat dan demokrasi, teori efektivitas hukum, teori kesadaran hukum, serta teori pembentukan peraturan perundang–undangan yang baik, sedangkan pada penelitian dari peneliti menggunakan teori <i>masalahah</i> . | Implementasi tugas DPRD dalam meningkatkan partisipasi masyarakat yang kemudian akan dibahas, diteliti di lapangan yaitu di Kantor DPRD Kota Pasuruan dan dianalisis berdasarkan teori <i>masalahah</i> . |

| | | | | | |
|----|---|---|--|---|---|
| | Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Provinsi Kalimantan Barat” | Peraturan Daerah di Provinsi Kalimantan Barat?. | dibuka akses oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kalimantan Barat untuk menyerap aspirasi masyarakat. | | |
| 2. | Adianto dan Hasim As’ari, Jurnal dosen program studi Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau pada Tahun 2016, berjudul “Peran DPRD dalam Membangun Partisipasi Masyarakat di Kabupaten Kepulauan Meranti” | 1. Bagaimana peran DPRD dalam membangun partisipasi masyarakat di Kabupaten Kepulauan Meranti?. | Penerapan partisipasi masyarakat dilakukan melalui kegiatan formal dan informal, yang pada dasarnya sudah berjalan cukup baik serta ke depannya perlu ditingkatkan dengan lebih komprehensif di Kabupaten Kepulauan Meranti. | Pengelompokan penyerapan aspirasi masyarakat melalui mekanisme secara formal dan informal, sedangkan pada penelitian dari peneliti dilengkapi dengan menggunakan teori <i>masalah</i> . | Implementasi tugas DPRD dalam meningkatkan partisipasi masyarakat yang kemudian akan dibahas, diteliti di lapangan yaitu di Kantor DPRD Kota Pasuruan dan dianalisis berdasarkan teori <i>masalah</i> . |
| 3. | Joko Riskiyono, Jurnal tenaga ahli badan legislasi | 1. Bagaimana mewujudkan Prolegnas | 1. Dalam hal mewujudkan Prolegnas yang aspiratif dengan | Penelitian ini lebih menekankan pada pembentukan | Implementasi tugas DPRD Kota Pasuruan dalam meningkatkan partisipasi |

| | | | | | |
|--|--|---|---|---|--|
| | <p>Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia pada Tahun 2015, berjudul “Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-Undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan”</p> | <p>yang aspiratif untuk memenuhi kesejahteraan umum?;</p> <p>2. Bagaimana peran partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan?;</p> <p>3. Bagaimana keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan dan pengawasan atas undang-undang?.</p> | <p>meletakkan visi pembangunan hukum di atas tujuan pembangunan nasional, dan memerhatikan juga mengakomodir aspirasi masyarakat.</p> <p>2. Partisipasi masyarakat atas RUU yang berkaitan langsung dengan kesejahteraan dan perlindungan hak rakyat belum mendapat perhatian yang memadai.</p> <p>3. Pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang oleh masyarakat guna memberikan ruang yang lebih luas kepada masyarakat untuk</p> | <p>undang-undang dan pengawasan masyarakat dalam pelaksanaan undang-undang, sedangkan pada penelitian dari peneliti menekankan pada peran DPRD dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dengan menggunakan teori <i>masalah</i>.</p> | <p>masyarakat yang selanjutnya dianalisis menggunakan perspektif <i>masalah</i>.</p> |
|--|--|---|---|---|--|

| | | | | | |
|--|--|--|---|--|--|
| | | | <p>mengawasi pelaksanaan undang-undang, dengan monitoring dan evaluasi sebagai mekanisme mengukur pencapaiann ya.</p> | | |
|--|--|--|---|--|--|

Berdasarkan beberapa penelitian terdahulu yang telah dipaparkan diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa terdapat beberapa kajian terdahulu yang relevan dengan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti. Penelitian-penelitian terdahulu yang telah dijelaskan di atas juga menunjukkan terdapat perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti, kemudian terdapat unsur-unsur kebaruan dalam penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti yang akan membedakan dengan penelitian terdahulu yaitu peran DPRD Kota Pasuruan dalam meningkatkan partisipasi masyarakat yang selanjutnya dianalisis menggunakan perspektif *masalah*.

B. Kajian Pustaka

1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dewan perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga³⁷ legislatif sebagai perwakilan rakyat daerah yang merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang berkerjasama dengan kepala daerah untuk memajukan pemerintahan

³⁷ B. N. Marbun, *DPRD dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005), 32.

daerah berdasarkan demokrasi pancasila. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai tugas dan wewenang untuk membentuk suatu peraturan daerah yang dibahas bersama. Suatu rancangan peraturan daerah itu dapat berasal dari DPRD, Gubernur atau Bupati/Walikota.³⁸ DPRD dapat dikatakan sebagai badan yang membuat serta memperjuangkan keputusan yang menyangkut kepentingan umum khususnya masyarakat di suatu daerah. Maka dari itu, adanya Peraturan Daerah tersebut mewujudkan kemaslahatan bagi kepentingan masyarakat. Kemaslahatan pada terbentuknya Peraturan Daerah itu dapat tercapai dengan melibatkan peran partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah. DPRD dapat menampung aspirasi masyarakat daerah yang diwakilinya. Keterlibatan rakyat dalam perumusan kebijakan dapat direalisasikan melalui wakil-wakilnya di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk di tingkat Pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).³⁹

Adapun penerapan fungsi perwakilan dalam menjalankan kekuasaan legislatif daerah sebagaimana di pusat negara, dibentuk adanya Lembaga Perwakilan Rakyat yang biasa dikenal atau dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).⁴⁰ Ketentuan ini menegaskan bahwa DPRD sebagai salah satu aspek penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sekaligus mewakili seluruh lapisan masyarakat dalam pemerintahan. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga perwakilan rakyat harus dapat merepresentasikan keinginan masyarakat sehingga

³⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), 71.

³⁹ H. A. W. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002), 1.

⁴⁰ H.A Kertiwa, *Implementasi Peran dan Fungsi DPRD dalam Rangka Mewujudkan "good governance"*, 4-5.

setiap kebijakan dapat menjadi sarana demokrasi dan komunikasi terarah dengan masyarakat. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan kepala daerah mempunyai suatu hubungan linear di antara keduanya yaitu hubungan pengawasan baik sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai kelembagaan pada pencerminan dari pemerintahan yang demokratis, dengan maksud agar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak menyimpang dari norma–norma dan peraturan perundang–undangan serta pedoman lainnya yang ditetapkan bersama atau yang digariskan oleh pemerintah yang lebih tinggi⁴¹.

Secara umum, dalam pelaksanaan tugasnya, peran DPRD diwujudkan dalam tiga fungsi berdasarkan Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu:

a. Fungsi legislasi, dijalankan dengan cara: *pertama*, membahas bersama kepala daerah dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan peraturan daerah. *Kedua*, mengajukan usul rancangan peraturan daerah dan *ketiga*, menyusun program pembentukan peraturan daerah bersama kepala daerah. Guna menjalankan fungsi legislasi tersebut DPRD mengemban tugas dan wewenang untuk membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah. Kemudian, menetapkan peraturan–peraturan daerah untuk kepentingan daerah atau untuk menjalankan peraturan perundang–undangan yang lebih tinggi tingkatannya yang pelaksanaannya didelegasikan kepada daerah. Program pembentukan peraturan daerah dilakukan dengan memuat daftar urutan dan prioritas

⁴¹ M. Agus Santoso, “Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan”, Jurnal Hukum, No. 4 (Oktober, 2011), 612.

rancangan, kemudian dalam menetapkan program pembentukan peraturan daerah, DPRD melakukan koordinasi dengan kepala daerah, pun DPRD dapat membela kepentingan daerah dan penduduknya ke hadapan Pemerintah Pusat dan DPR dengan sepengetahuan kepala daerah yang bersangkutan.⁴²

b. Fungsi anggaran, diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap rancangan Perda tentang APBD yang diajukan oleh Kepala Daerah. Fungsi anggaran dilaksanakan dengan cara: Pertama, membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh Kepala Daerah berdasarkan RKPD. Kedua, membahas rancangan Perda tentang APBD daerah. Ketiga, membahas rancangan Perda tentang perubahan APBD daerah. Keempat, membahas rancangan Perda tentang pertanggungjawaban APBD daerah.

c. Fungsi pengawasan, diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap: Pertama, pelaksanaan Perda dan peraturan Kepala Daerah. Kedua, pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Ketiga, pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.⁴³ Adapun fungsi pengawasan tersebut sebagai penyeimbang dari kekuasaan kepala daerah yang diberikan kewenangan dalam menjalankan pemerintahan oleh undang-undang, hal ini dimaksudkan supaya tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam menjalankan tugasnya dalam rangka menyejahterakan rakyat seperti yang diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar NRI 1945,

⁴² C. S. T. Kansil, Christine S. T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), 41.

⁴³ Adianto dan Hasim As'ari, "Peran DPRD dalam Membangun Partisipasi Masyarakat di Kabupaten Kepulauan Meranti," *PUBLIKA* Vol. 2, No. 1 (April, 2016), 30-31.

karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah tertentu saja dalam menjalankan tugasnya harus berorientasi pada kesejahteraan rakyat, di samping itu juga menjalankan kontrol terhadap penggunaan kewenangan agar tidak terjadi *abuse of power* yang pada akhirnya berimplikasi pada kerugian negara.⁴⁴

Adapun fungsi–fungsi tersebut yang diemban DPRD dalam rangka mengemban amanat rakyat pada tingkat propinsi dan kabupaten/kota. Dapat dijelaskan bahwa fungsi legislasi adalah legislasi daerah guna membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah. Fungsi anggaran adalah fungsi yang dijalankan oleh DPRD bersama–sama pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD. Adapun fungsi pengawasan adalah fungsi yang dijalankan DPRD untuk menjalankan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang–Undang, peraturan daerah dan keputusan kepala daerah serta kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.⁴⁵

Implementasi ketiga fungsi dan peran DPRD ini harus mampu menjangkau aspirasi masyarakat dalam upaya mendekatkan penerapan kebijakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Aspirasi masyarakat adalah harapan dan tujuan dari masyarakat untuk keberhasilan pada masa yang akan datang berkaitan dengan hajat hidup mereka, baik secara individu maupun secara kelompok. Masyarakat harus dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam menyusun rencana dan kebijakan oleh pemerintah daerah

⁴⁴ M. Agus Santoso, “Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan”, *Jurnal Hukum*, No. 4 (Oktober, 2011), 614.

⁴⁵ Nomensen Sinarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Mandiri, 2010), 49.

dan DPRD, serta bukan hanya merupakan hasil dari interaksi pemerintah daerah dan DPRD. Selain itu, juga diperlukan penguatan peran kelompok kepentingan dan pers di daerah untuk mendorong DPRD lebih aspiratif. Seiring dengan amanat Pasal 96 Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang–Undangan supaya menjamin hak masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang–undangan.⁴⁶ Adapun fungsi lain dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di antaranya yaitu perencanaan, pengorganisasian, pengisian lowongan, pemotivasian dan pemimpinan dalam rangka memperjuangkan aspirasi masyarakat yang diwakilinya.⁴⁷

Perkembangan lebih lanjut lembaga legislatif tidak hanya sebagai pembuat Undang–Undang, namun juga sebagai badan perwakilan rakyat (representatif) untuk memperjuangkan segala kepentingan rakyat dari berbagai aspek. Peran perwakilan rakyat dituntut mampu menerima dan merumuskan usulan rakyat, agregasi berbagai kepentingan yang akan disalurkan, serta mengevaluasi dan bertanggungjawab pada rakyat.

Berdasarkan Pasal 161 Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa anggota DPRD mempunyai kewajiban yaitu:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila
- b. Melaksanakan Undang–Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 dan menaati ketentuan peraturan perundang–undangan;

⁴⁶ Pasal 96 Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang–Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

⁴⁷ Hidayat, “Peran DPRD dalam Pelaksanaan Tugas dan Fungsinya sesuai dengan Undang–undang Otonomi Daerah”, *Jurnal Ilmiah Magister Ilmu Administrasi (JIMIA)*, No. 2 (2010), 9.

- c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan;
- e. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
- f. Menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota;
- g. Mentaati tata tertib dan kode etik;
- h. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota;
- i. Menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;
- j. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
- k. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.⁴⁸

Adapun terkait alat kelengkapan DPRD terdiri atas yaitu:

- a. Pimpinan
 - b. Badan musyawarah
 - c. Komisi
 - d. Badan pembentukan Perda
 - e. Badan anggaran
 - f. Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna
- Pimpinan DPRD juga membentuk alat kelengkapan lain yang diperlukan seperti

panitia legislasi (panleg), panitia khusus atas usul dan pendapat anggota DPRD setelah mendengar pertimbangan panitia musyawarah dengan persetujuan Rapat Paripurna DPRD. Panitia khusus merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tidak tetap yang keanggotaannya terdiri dari anggota komisi terkait yang mewakili semua unsur fraksi.⁴⁹

⁴⁸ Pasal 161 Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

⁴⁹ Sirajuddin.,dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, (Malang: Setara Press, 2016), 178.

2. Pembentukan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah (Perda) merupakan peraturan yang dibuat oleh kepala daerah provinsi maupun Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dalam ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas perjalanan eksekusi pemerintah daerah.⁵⁰ Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan menjelaskan bahwa:

1. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan (Pasal 1 Ayat 1).
2. Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan (Pasal 1 Ayat 2).
3. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota (Pasal 1 Ayat 8).

Pembentukan peraturan daerah harus sesuai dengan undang-undang yang berlaku dan setiap daerah mempunyai produk hukum yang disesuaikan dengan kondisi ciri khas dari masing-masing daerah. Peraturan perundang-undangan tingkat daerah

⁵⁰ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan*, Cet. Ke-7. (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 202.

tidak dapat terlepas dari sistem perundang–undangan secara nasional, karena itu tidak boleh ada peraturan perundang–undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang–undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum.⁵¹

Berdasarkan Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur beberapa prinsip mengenai pembentukan Perda sebagai berikut:

1. Pembahasan rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur/ Bupati/ Walikota
2. Rancangan Perda yang telah disetujui oleh DPRD ditetapkan oleh Kepala Daerah untuk menjadi Peraturan Daerah
3. Perda dibentuk dalam penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang–undangan yang lebih tinggi
4. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda lain atau peraturan perundang–undangan yang lebih tinggi
5. Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak–banyaknya lima juta rupiah
6. Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk menjalankan Perda
7. Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang mengatur dimuat dalam lembaran daerah

⁵¹ Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang–undangan Tingkat Daerah*. (Bandung: LPPM Universitas Bandung, 1995), 8.

Peraturan daerah merupakan hasil kerja bersama antara DPRD dengan Gubernur/ Bupati/ Walikota, karena itu tata cara membentuk Perda harus ditinjau dari beberapa unsur pemerintahan tersebut yaitu unsur DPRD adalah Peraturan daerah merupakan suatu bentuk produk legislatif tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD membentuk Perda bertalian dengan wewenang DPRD di bidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif yaitu hak penyidikan, hak inisiatif, hak amandemen, persetujuan atas Rancangan Peraturan Daerah (Raperda). Unsur partisipasi ditujukan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menyusun dan membentuk Raperda atau Perda.⁵²

Pada pembentukan Peraturan daerah harus memuat berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi sebagai berikut:

1. Kejelasan tujuan;
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
4. Dapat dilaksanakan;
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. Kejelasan rumusan; dan
7. Keterbukaan.

Perda adalah semua peraturan yang dibuat oleh pemerintah setempat untuk menjalankan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi derajatnya.⁵³ Maka itu, materi Perda secara umum memuat antara lain:

⁵² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII, 2001), 70.

⁵³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII, 2001), 136.

1. Hal–hal yang berkaitan dengan rumah tangga daerah dan hal–hal yang berkaitan dengan organisasi pemerintah daerah;
2. Hal–hal yang berkaitan dengan tugas dan pembantuan (*Mendebeindl*) dengan demikian Perda merupakan produk hukum dari pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah, yaitu melaksanakan hak dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri sekaligus juga Perda merupakan legalitas untuk mendukung Pemerintah Provinsi sebagai daerah otonom.⁵⁴ Selanjutnya mengenai materi muatan Perda dapat berasal dari beberapa segi antara lain:
 - a. Berasal dari delegasi Undang–undang;
 - b. Karena inisiatif daerah;
 - c. Penjabaran dari adat;
 - d. Penjabaran dari agama.

Memperhatikan materi muatan Perda tersebut, maka dapat dinyatakan bahwa apabila dalam pembuatan Perda tersebut benar–benar dapat mengimplementasikan hal–hal tersebut, maka diharapkan Perda tersebut benar adanya memberikan makna bagi masyarakat, terutama dalam mengakomodir kearifan lokal. Pembuatan Perda yang sesuai dengan prinsip–prinsip tersebut di atas akan menghindari adanya Peraturan daerah yang bermasalah.

⁵⁴ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang–undangan Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 1998), 23.

Penerapan program pembangunan produk hukum di daerah perlu menjadi prioritas⁵⁵, karena perubahan regulasi serta berbagai peraturan perundangan lainnya. Adanya transformasi dinamika kemasyarakatan dan pembangunan daerah menuntut pula penataan sistem hukum dan kerangka hukum yang mendasarinya melalui program legislasi produk hukum daerah, dengan harapan sekiranya program penataan regulasi dapat dijalankan dengan baik diyakini akan membawa *trend* positif terhadap pembangunan berjalan dengan teratur, antisipasi akibat pembangunan sudah dapat diprediksi lebih awal (*predictability*), berorientasi pada kepastian hukum (*rechtszekerheid*), mempunyai nilai manfaat bagi masyarakat dan terwujudnya rasa keadilan masyarakat (*gerechtigheid*).

Membentuk Peraturan daerah yang responsif merupakan suatu keharusan dalam rangka mengatur juga menyelenggarakan otonomi daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah memerlukan peran serta masyarakat secara keseluruhan agar upaya pembangunan daerah berjalan dengan baik. Upaya untuk membentuk Peraturan daerah yang responsif akan dapat tercapai apabila dilakukan melalui tahapan-tahapan perencanaan yang baik, proses pengharmonisasian yang dijalankan secara teliti dan cermat dan keterlibatan masyarakat untuk menjaring aspirasi masyarakat sesuai dengan hukum yang diinginkannya. Peraturan daerah yang responsif dapat diartikan yaitu Perda tersebut harus mengakomodir kebutuhan dan kepentingan sosial masyarakat, dan bukan cermin dari kemauan politik atau kemauan penguasa, melainkan rakyat. Tipe

⁵⁵ Muhammad Suharjono, "Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dalam Mendukung Otonomi Daerah," DIH, Jurnal Ilmu Hukum Vol. 10 No. 19 (Februari, 2014), 29.

hukum responsif menurut A. Mukhtie Fadjar, terdapat 2 (dua) ciri yang menggambarannya yaitu:

1. Pergeseran penekanan dari aturan–aturan ke prinsip–prinsip dan tujuan;
2. Pentingnya watak kerakyatan (*populis*) baik sebagai tujuan hukum maupun cara untuk mencapainya.⁵⁶

Peraturan daerah mempunyai kedudukan yang strategis, karena diberikan landasan konstitusional yang jelas sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Ayat (6) Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun beberapa yang termasuk fungsi Perda antara lain: *pertama*, guna instrumen kebijakan untuk menjalankan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana amanat UUD NRI 1945 dan Undang–Undang tentang Pemerintahan Daerah. *Kedua*, guna penampung kekhususan dan keragaman daerah, serta menyalurkan aspirasi masyarakat di daerah. Namun, pengaturannya tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasar Pancasila dan UUD NRI 1945. *Ketiga*, guna alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah. *Keempat*, guna peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang–undangan yang lebih tinggi. Perda mempunyai fungsi yang serupa dengan peraturan perundang–undangan. Menurut Bagir Manan terdapat beberapa fungsi peraturan perundang–undangan, yang dapat dibagi menjadi dua klasifikasi utama⁵⁷, yaitu:

⁵⁶ W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono, *Legislative Drafting*, (Yogyakarta: Atma Jaya, 2009), 81.

⁵⁷ Muhammad Suharjono, “Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dalam Mendukung Otonomi Daerah,” *DIH, Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 10 No. 19 (Februari, 2014), 33.

1. Fungsi Internal, merupakan fungsi pengaturan perundang–undangan sebagai sub sistem hukum (hukum perundang–undangan) terhadap sistem kaidah hukum pada umumnya secara internal, peraturan perundang–undangan menjalankan fungsi penciptaan hukum, fungsi pembaharuan hukum, fungsi integrasi pluralisme hukum, fungsi kepastian hukum.
2. Fungsi Eksternal, merupakan keterkaitan peraturan perundang–undangan dengan tempat berlakunya. Fungsi eksternal ini dapat menjadi fungsi sosial hukum, yang meliputi fungsi perubahan, fungsi stabilisasi, fungsi kemudahan. Dengan demikian, fungsi ini dapat juga berlaku pada hukum–hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi. Bagi Indonesia, fungsi sosial ini akan lebih diperankan oleh peraturan perundang–undangan, karena berbagai pertimbangan yang sudah disebutkan di muka.⁵⁸

Dalam Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa pembentukan Perda Kabupaten/Kota dilakukan dengan cara:

1. Membahas bersama Bupati/Walikota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Kabupaten/Kota;
2. Mengajukan usul rancangan Perda Kabupaten/Kota; dan
3. Menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota.

⁵⁸ Muhammad Suharjono, “Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dalam Mendukung Otonomi Daerah,” *DIH, Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 10 No. 19 (Februari, 2014), 25.

Rancangan Perda yang telah disetujui bersama DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai Perda. Penyampaian rancangan Perda dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan Perda ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan disetujui bersama. Dalam hal rancangan Perda tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam waktu 30 (tiga puluh) hari, rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam Lembaran Daerah.⁵⁹

Tujuan utama dari peraturan daerah adalah memberdayakan masyarakat dan mewujudkan kemandirian daerah, serta pembentukan peraturan daerah harus didasari oleh asas pembentukan perundang-undangan pada umumnya antara lain; memihak kepada kepentingan rakyat, menjunjung tinggi hak asasi manusia, berwawasan lingkungan dan budaya.⁶⁰ Adapun prinsip dasar dalam proses penyusunan Perda yaitu:

1. Transparansi/keterbukaan

Proses yang transparan memberikan kepada masyarakat adalah informasi tentang akan ditetapkan suatu kebijakan, dan peluang bagi masyarakat untuk memberikan masukan dan melakukan pengawasan terhadap pemerintah.

⁵⁹ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset, 2009) 234–235.

⁶⁰ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Cetakan ke-1, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2005), 131.

2. Partisipasi

Partisipasi dapat menciptakan komunikasi publik untuk meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap proses pengambilan keputusan pemerintah, dan keterbukaan informasi pemerintah yang lebih baik untuk kemudian menyediakan gagasan baru dalam memperluas pemahaman komprehensif terhadap suatu isu.⁶¹

Menurut Satjipto Rahardjo, transparansi/ keterbukaan dan partisipasi dalam pembentukan (peraturan daerah) adalah untuk menjaga netralitas, yaitu persamaan, keadilan dan perlindungan bagi seluruh pihak terutama masyarakat. Hasil keputusan peran serta mencerminkan kebutuhan dan keinginan masyarakat dan menjadi sumber informasi yang berguna sekaligus merupakan komitmen sistem demokrasi, kedua hal tersebut selanjutnya dapat dijadikan sebagai asas dalam pembuatan hukum untuk kemudian dilakukan elaborasi lebih lanjut dalam prosedur dan mekanismenya.⁶²

3. Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat merupakan bagian yang penting dalam proses demokratisasi yang tengah berjalan di daerah, tidak hanya sebagai pengejawantahan dari asas keterbukaan yang berlandaskan negara demokratis, akan tetapi juga merupakan perwujudan dari perlindungan hak asasi masyarakat untuk ikut aktif dalam

⁶¹ Kemilau Mutik, “Kedudukan Naskah Akademik dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah” (Tesis, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, 2010), 27.

⁶² Satjipto Rahardjo, Mencari Model Penyusunan Undang–Undang yang Demokratis (kajian sosialoogis). Makalah disampaikan dalam seminar nasional Mencari Model Ideal Penyusunan UU yang Demokratis, Semarang 15–16 April 1998.

pemerintahan, sehingga partisipasi masyarakat sebagai wujud penerapan asas konsensus (*het beginsel van consensus*) antara rakyat dan pembentuk peraturan daerah.⁶³

Dalam kegiatan pembangunan, partisipasi masyarakat merupakan bentuk kesadaran, kepedulian dan tanggungjawab masyarakat terhadap pentingnya pembangunan yang bertujuan untuk memperbaiki mutu kehidupan mereka. Artinya, melalui partisipasi yang diberikan berarti benar-benar menyadari bahwa kegiatan pembangunan bukanlah sekedar kewajiban yang harus dilakukan oleh aparatur pemerintah sendiri, tetapi juga menuntut keterlibatan masyarakat yang akan diperbaiki taraf hidupnya. Sebagaimana yang telah dikemukakan Slamet, menyatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan yaitu dengan ikut sertanya masyarakat dalam pembangunan, ikut dalam kegiatan-kegiatan pembangunan dan ikut serta memanfaatkan dan menikmati hasil-hasil pembangunan.⁶⁴

Kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan telah terakomodir dalam ketentuan hukum positif Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang menyatakan bahwa:

- (1) “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Perundang-undangan.
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:

⁶³ Yuliandri, “Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang,” Orasi Ilmiah disampaikan dalam Dies Natalis ke-57 Fakultas Hukum Universitas Andalas, (Padang: Universitas Andalas, 2008), 21.

⁶⁴ Slamet, *Membentuk Pola Perilaku Manusia Pembangunan*, (Bogor: IPB Press, 2003)

- a. Rapat dengar pendapat umum;
 - b. Kunjungan kerja;
 - c. Sosialisasi; dan/atau
 - d. Seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai 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”.⁶⁵

Sebagaimana yang telah termaktub dalam pasal tersebut dengan bersamaan penerapan asas transparansi, masyarakat berhak untuk menyampaikan gagasan/ usulan melalui lisan dan/atau media tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Penyampaian pendapat secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan dengan berbagai cara antara lain: a. rapat dengar pendapat umum; b. kunjungan kerja; c. sosialisasi; dan d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis setiap Rancangan Peraturan Perundang-Undangan, masyarakat harus mendapatkan akses yang mudah dan memadai.⁶⁶

Partisipasi masyarakat dalam menyalurkan aspirasinya juga menjadi unsur penting terhadap pelaksanaan fungsi DPRD yang lebih optimal, hal tersebut sesuai

⁶⁵ Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

⁶⁶ Joko Riskiyono, “Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan,” *Aspirasi* Vol. 6 No. 2 (Desember, 2015), 165.

dengan bunyi Pasal 149 Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah⁶⁷ yang menyatakan bahwa:

- (1) “DPRD kabupaten/ kota mempunyai fungsi:
 - b. Pembentukan Perda Kabupaten/ Kota;
 - c. Anggaran; dan
 - d. Pengawasan.
- (2) Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di Daerah kabupaten/ kota.
- (3) Dalam rangka melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD kabupten/kota menjaring aspirasi masyarakat”.

Penerapan keikutsertaan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang–undangan, sudah mulai berkembang. Partisipasi yang dilakukan oleh masyarakat sebagai *stakeholder* (pemangku kepentingan), dapat tersalurkan melalui lisan dan tertulis dalam rangka perencanaan, penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan perundang–undangan sesuai dengan tata cara Tata Tertib DPR.⁶⁸

Partisipasi dapat diartikan sebagai ikut serta dalam kegiatan mulai dari tahap perencanaan hingga evaluasi. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah dapat dikelompokkan sebagai partisipasi politik. Terdapat beberapa konsep partisipasi, yaitu:

1. Partisipasi sebagai kebijakan yaitu partisipasi ini sebagai prosedur konsultasi para pembuat kebijakan kepada masyarakat sebagai subjek peraturan daerah;

⁶⁷Pasal 149 Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

⁶⁸ Joko Riskiyono, “Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang–Undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan,” *Aspirasi* Vol. 6 No. 2 (Desember, 2015), 165.

2. Partisipasi sebagai strategi yaitu partisipasi sebagai salah satu strategi untuk mendapatkan dukungan masyarakat demi kredibilitas kebijakan yang dikeluarkan pemerintah;
3. Partisipasi sebagai alat komunikasi yaitu partisipasi sebagai alat komunikasi bagi pemerintah (sebagai pelayan rakyat);
4. Partisipasi sebagai alat penyelesaian yaitu partisipasi sebagai alat penyelesaian sengketa dan toleransi ketidakpercayaan serta kerancuan yang ada di masyarakat.⁶⁹

Menurut Sherry Arnstein terdapat 8 (delapan) skema tingkat partisipasi masyarakat dalam memutuskan kebijakan antara lain:

1. Kendali masyarakat/ kontrol warga negara (*citizen control*); pada tahap ini partisipasi telah mencapai tataran di mana publik berwenang memutuskan, melaksanakan dan mengawasi pengelolaan sumber daya;
2. Delegasi kewenangan (*delegated power*); pada tahap ini kewenangan masyarakat lebih besar daripada penyelenggara negara dalam merumuskan kebijakan;
3. Kemitraan (*partnership*); pada tahap ini terdapat keseimbangan kekuatan relatif antara masyarakat dan pemegang kekuasaan untuk merencanakan dan mengambil keputusan bersama–sama;
4. Peredaman (*placation*); pada tahap ini rakyat sudah mempunyai pengaruh terhadap kebijakan tetapi apabila akhirnya terjadi *voting* pengambilan keputusan akan

⁶⁹ Hamzah Halim, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010)

tampak sejatinya keputusan ada di lembaga negara, sedangkan kontrol dari rakyat tidak amat sangat menentukan;

5. Konsultasi (*consultation*); pada tahap ini rakyat didengar pendapatnya lalu disimpulkan, rakyat sudah berpartisipasi dalam membuat peraturan perundang–undangan dan lembaga negara sudah memenuhi kewajiban melibatkan rakyat dalam membuat peraturan perundang–undangan;
6. Penginformasian (*informing*); pada tahap ini rakyat sekedar diberi tahu akan adanya peraturan perundang–undangan, tidak peduli apakah rakyat memahami pemberitahuan itu apalagi memberikan pilihan guna melakukan negosiasi atas kebijakan itu;
7. Terapi (*therapy*); pada tahap ini rakyat sebagai korban kebijakan dianjurkan mrngadu kepada pihak yang berwenang tetapi tidak jelas pengaduan itu ditindaklanjuti atau tidak;
8. Manipulasi (*manipulation*); pada tahap ini lembaga negara melakukan “pembinaan” terhadap kelompok–kelompok masyarakat untuk seolah–olah berpartisipasi padahal sejatinya yang terjadi adalah kooptasi dan represi penguasa.⁷⁰

Dalam mewujudkan partisipasi tidak cukup hanya dilakukan oleh segelintir orang yang duduk dalam lembaga perwakilan karena institusi dan orang–orang yang

⁷⁰ Manajemen Prasarana & Sarana Perkotaan (MPSP), *Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan dan Pemrograman Pembangunan Prasarana dan Sarana Perkotaan (Modul Peserta)*, Pemerintah Kota Malang Bekerjasama dengan USAID 2002.

duduk di institusi sering kali menggunakan politik atas nama kepentingan rakyat. Partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan pemerintah sangatlah penting untuk memperkecil ruang kesenjangan antara rakyat dan penguasa. Partisipasi rakyat secara langsung akan membawa tiga dampak penting, yaitu:

1. Terhindar dari peluang terjadinya manipulasi keterlibatan rakyat dan memperjelas apa yang dikehendaki oleh masyarakat;
2. Memberi nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan;
3. Meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik masyarakat.⁷¹

Dalam rangka meningkatkan partisipasi masyarakat ada 5 (lima) model partisipasi yang dapat dikembangkan yaitu:

1. Mengikutsertakan anggota masyarakat yang dianggap ahli dan independent di dalam tim atau kelompok kerja dalam penyusunan peraturan perundang-undangan;
2. Melakukan kegiatan *public sharing* (diskusi publik) melalui seminar, lokakarya atau mengundang pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) dalam rapat penyusunan peraturan perundang-undangan;
3. Melakukan uji shahih kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapatkan tanggapan
4. Mengadakan kegiatan musyawarah atas peraturan perundang-undangan sebelum secara resmi dibahas oleh institusi yang berkompeten, dan

⁷¹ Alexander Abe, *Perencanaan Daerah Partisipati*, (Pembaruan Yogyakarta, 2005)

5. Mempublikasikan rancangan peraturan perundang–undangan agar mendapatkan tanggapan masyarakat.⁷²

Sehubungan dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan, perlu juga dijabarkan pandangan M. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono bahwa daerah terdapat tiga akses (*three accesses*) yang perlu disediakan bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu:

1. Akses terhadap informasi yang meliputi 2 (dua) tipe yaitu:
 - a. Hak akses informasi pasif;
 - b. Hak akses informasi aktif.
2. Akses partisipasi dalam pengalihan keputusan (*public participation in decision making*) meliputi yaitu:
 - a. Hak masyarakat untuk mempengaruhi pengambilan keputusan;
 - b. Partisipasi dalam penetapan kebijakan, rencana dan program pembangunan.
 - c. Partisipasi dalam pembentukan peraturan perundang–undangan.
3. Akses terhadap keadilan (*access to justice*) menyediakan mekanisme bagi masyarakat untuk menegakkan hukum lingkungan secara langsung (*the justice pillar also provides a mechanism for public to enforce environmental law directly*). Sifat dasar dan peran serta adalah keterbukaan (*openness*) dan transparansi (*transparency*).⁷³

⁷² Hamzah Halim, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010)

⁷³ Iza Rumesten, “Model Ideal Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah,” *Jurnal Dinamika Hukum*, (2012): 8.

Berdasarkan gagasan Sad Dian Utomo sebagaimana dikutip dari Indra J. Piliang, manfaat partisipasi dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk dalam pembuatan Perda adalah:

1. Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik,
2. Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan melihat dalam pembuatan kebijakan publik,
3. Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif,
4. Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat.⁷⁴

Adapun beberapa dampak negatif tidak menerapkan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah⁷⁵, yaitu sebagai berikut:

1. Rendahnya rasa memiliki masyarakat terhadap program yang disusun dalam peraturan daerah;
2. Biaya transaksi yang mahal karena masyarakat kurang memahami tujuan dan program pemerintah;
3. Program pemerintah tidak sesuai dengan kebutuhan atau karakteristik masyarakat;

⁷⁴ Indra J. Piliang dkk., *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*, (Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa, 2003), 267-272.

⁷⁵ Hamzah Halim, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010)

4. Lunturnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Menurut Santosa, partisipasi masyarakat dalam pembahasan rancangan undang–undang merupakan wujud penyelenggaraan pemerintahan yang baik senada dengan konsep *good governance*, di antaranya: keterlibatan masyarakat, akuntabilitas, dan transparansi.⁷⁶ Partisipasi masyarakat (*public participation*) pada tatanan pemerintahan yang demokratis menghendaki adanya keterlibatan oleh publik dalam proses pengambilan keputusan (*decision–making process*) yang semakin penting di era otonomi daerah.⁷⁷

Adapun 8 (delapan) prinsip terkait optimalisasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda, yaitu:

1. Adanya kewajiban publikasi yang efektif
2. Adanya kewajiban informasi dan dokumentasi yang sistematis, debas dan aksesabel
3. Adanya jaminan prosedur dan forum yang terbuka dan efektif bagi masyarakat untuk terlibat dalam mengawasi proses sejak perencanaan.
4. Adanya prosedur yang menjamin publik bisa mengajukan RUU selain anggota DPRD dan Pemerintah
5. Adanya pengaturan yang jelas mengenai dokumen dasar yang wajib tersedia dan aksesabel seperti naskah akademik dan Raperda.
6. Adanya jaminan banding bagi publik bila proses pembentukan Perda tidak dilakukan secara partisipatif
7. Ada pengaturan jangka waktu yang memadai untuk seluruh proses penyusunan, pembahasan Raperda dan diseminasi Perda yang telah dilaksanakan
8. Ada pertanggungjawaban yang jelas dan memadai bagi pembentukan peraturan daerah yang dengan sengaja menutup peluang masyarakat untuk berpartisipasi.⁷⁸

⁷⁶ Achmad Santosa, *Good Government dan Hukum Lingkungan*, (Jakarta: ICEL, 2001), 87

⁷⁷ Adianto dan Hasim As'ari, "Peran DPRD dalam Membangun Partisipasi Masyarakat di Kabupaten Kepulauan Meranti," *PUBLIKA* Vol. 2, No. 1 (April, 2016), 35.

⁷⁸ Sirajuddin dkk., *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang–undangan*, (Malang: Malang Corruption Watch dan YAPPIKA, 2006), 89.

Dalam pembentukan peraturan perundang–undangan mengikutsertakan masyarakat dapat dimaknai sebagai partisipasi politik, oleh Huntington dan Nelson partisipasi politik diartikan sebagai kegiatan warga negara sipil (*private citizen*) yang bertujuan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah.⁷⁹ Lebih lanjut, Panjaitan mengemukakan bahwa partisipasi dan pelibatan masyarakat dalam proses rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, proses pengambilan keputusan publik dan alasan dari pengambilan keputusan publik merupakan salah satu bentuk dari penyelenggaraan negara demokratis.⁸⁰

Penyerapan aspirasi masyarakat guna terciptanya perundang–undangan yang menyejahterakan, adapun dilakukan dengan jalan memberi ruang partisipasi seluruh komponen masyarakat. Sebagaimana disebutkan oleh Handoyo, mengemukakan bahwa ruang partisipasi tersebut meliputi:

1. Membuka akses informasi seluruh komponen masyarakat tentang proses penyusunan suatu peraturan perundang–undangan;
2. Merumuskan aturan main (*rule of the game*) khususnya yang menyangkut transparansi penyusunan dan perumusan Rancangan Peraturan Perundang–Undangan;

⁷⁹ Iza Rumesten, “Model Ideal Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah,” *Simbur Cahaya*, 2011

⁸⁰ Saut P. Panjaitan, “Jaminan Perlindungan Konstitusional Hak Tiap Orang untuk Memperoleh Informasi dan Berkomunikasi,” *Simbur Cahaya* Nomor 42 Tahun XV, (2010)

3. Untuk langkah awal pelaksanaan pemantauan, perlu merumuskan secara bersamaan sebuah prosedur dan tata cara mengakomodir aspirasi masyarakat dalam Pembahasan Peraturan Perundang–Undangan;
4. Bersama–sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menyusun kode etik sekaligus membentuk Majelis Kehormatan yang susunan keanggotaannya terdiri antara lain unsur DPR RI, masyarakat, akademisi, dan media masa;
5. Memperluas jaringan kerjasama di kalangan *civil society* yang selama ini sifatnya melalui *ad hoc*. Jaringan kerjasama tersebut harus bersifat permanen sekaligus terdapat pembagian tugas dan tanggungjawab memantau proses perumusan kaidah hukum.⁸¹

Pembentukan peraturan daerah erat kaitannya dengan asas keterbukaan terhadap bagaimana mekanisme partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah. Ditinjau dari teori pembentukan undang–undang, keharusan adanya partisipasi masyarakat merupakan tujuan teori tahapan⁸² kebijakan sinoptik yang merupakan pembentukan undang–undang sebagai suatu proses yang terorganisasi dan terarah secara baik, terhadap suatu pembentukan keputusan yang mengikat guna upaya mencari dan menentukan arahan bagi masyarakat secara keseluruhan.

Wujud partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang–undangan menggambarkan pelaksanaan asas konsensus yaitu adanya kesepakatan

⁸¹ Handoyo, *Sosiologi Politik*, (Semarang: Universitas Negeri Semarang Press, 2008), 163.

⁸² Hamzah Halim, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010)

rakyat untuk menjalankan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang–undangan yang bersangkutan. Hal ini mengingat pembentukan peraturan perundang–undangan dianggap sebagai awal untuk mencapai tujuan–tujuan yang disepakati bersama oleh pemerintah dan rakyat. Suatu kebijakan dibentuk oleh lembaga yang akuntabel, syarat melalui proses yang terbuka dan bertanggungjawab agar tercapai ketepatannya, keseimbangan dan keterlaksanaan dari suatu aturan.

4. Teori Maslahah

Mashlahah berasal dari kata *shalaha* dengan “alif” di awalnya yang secara arti bermakna “baik” lawan dari kata “buruk” atau “rusak”.⁸³ Kata mashlahah yaitu bentuk mashdar dari kata kerja *shalaha–yasluhu* menjadi *shulhan–mashlahatan*, dengan mengikuti *wazan* (pola) *fa’ala–yaf’ulu*. Dilihat dari sudut pandang ilmu shorof (morfologi), kata *mashlahah* satu *wazan* (pola) dengan kata *manfa’ah*. Kedua kata ini (*masalahah dan manfa’ah*) telah di-Indonesiakan menjadi mashlahah dan manfaat.⁸⁴

Secara etimologi, mashlahah jamaknya *masalih* artinya sesuatu yang baik, yang bermanfaat serta merupakan lawan dari keburukan dan kerusakan. Mashlahah terkadang disebut dengan istilah yang berarti mencari yang benar. Esensi mashlahah yaitu terciptanya kebaikan dan kesenangan dalam kehidupan manusia serta terhindar dari hal–hal yang dapat merusak kehidupan umum.⁸⁵ Masalahah secara terminologi

⁸³ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh 2*, (Jakarta: Kencana Prenadamedia group, 2014), 367.

⁸⁴ Asmawi, *Perbandingan Ushul Fiqh*, (Jakarta: Amzah, 2011), 127.

⁸⁵ Hasballah Thaib, *Tajdid Reaktualisasi dan Elastisitas Hukum Islam*, (Medan: Program Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara, 2003), 27.

adalah kemanfaatan yang dikehendaki oleh Allah untuk hamba–hamba-Nya, baik berupa pemeliharaan agama mereka, pemeliharaan jiwa/diri mereka, pemeliharaan kehormatan diri serta keturunan mereka, pemeliharaan akal budi mereka, maupun berupa pemeliharaan harta kekayaan mereka.⁸⁶

Adapun beberapa pendapat tentang pengertian masalah yang dikemukakan oleh para ulama, yaitu:

- (1) Al Ghazali menjelaskan bahwa mashlahah berarti sesuatu yang mendatangkan keuntungan atau manfaat dan menjauhkan dari kerusakan (madharat). Namun, secara hakikat, mashlahah yaitu dalam menetapkan hukum harus memelihara tujuan syara' yaitu memelihara agama, jiwa, akal, keturunan dan harta.⁸⁷
- (2) Ahmad Al-Raysuni dan Muhammad Jamal Barut mengatakan, mashlahah adalah segala sesuatu yang mengandung kebaikan serta manfaat bagi individu maupun sekelompok manusia, dengan menghindarkan dari segala mafsadat.⁸⁸
- (3) Menurut Abduljabbar dari Mu'tazilah yaitu segala sesuatu yang harus dikerjakan oleh manusia untuk menghindari madharat.⁸⁹
- (4) Masalah menurut Al-'Iez Ibn Abdi al-Salam dalam kitabnya *Qawa'id al-Ahkam*, memberikan arti mashlahah dalam bentuk hakikinya dengan “kesenangan dan kenikmatan”. Sedangkan bentuk *majazi*-nya adalah “sebab-sebab yang mendatangkan kesenangan dan kenikmatan” tersebut. Arti itu didasarkan bahwa terdapat empat prinsip bentuk manfaat, yaitu: kelezatan dan sebab-sebabnya serta kesenangan dan sebab-sebabnya.⁹⁰
- (5) Asy-Syatibi mengatakan, seperti yang dikutip dalam buku karya Totok Jumantoro dan Samsul Munir Amin bahwa mashlahah merupakan sesuatu yang kembali pada tegaknya kehidupan manusia, sempurna hidupnya, tercapai apa yang dikehendaki oleh sifat syahwai dan akilnya secara mutlak.⁹¹

⁸⁶ Asmawi, *Perbandingan Ushul Fiqh*, (Jakarta: Amzah, 2011), 128.

⁸⁷ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh 2*, (Jakarta: Kencana Prenadamedia group, 2009), 345-346.

⁸⁸ Ahmad Al-Raysuni dan Muhammad Jamal Barut, *Al-Ijtihad, Al-Nash, Al-Waqi'i, Al-Mashlahah, Terjemahan Ibnu Rusydi dan Hayyin Muhdzar, "Ijtihad Antara Teks, Realitas dan Kemaslahatan Sosial"*, (Jakarta: Erlangga, 2000), 19.

⁸⁹ Al-Syathibi, *Aspek Teologis Konsep Masalah dalam Kitab Al-Muwafaqat*, (Jakarta: Erlangga, 2007), 80.

⁹⁰ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh 2*, (Jakarta: Kencana Prenadamedia group, 2009), 346.

⁹¹ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh 2*, (Jakarta: Kencana Prenadamedia group, 2009), 346.

Berdasarkan beberapa pendapat ulama di atas, maka dapat disimpulkan bahwa mashlahah berarti sesuatu yang dipandang baik oleh akal sehat karena mendatangkan kebaikan dan menghindarkan keburukan (kerusakan) bagi manusia, sejalan dalam menetapkan hukum berdasar tujuan *syara'*. Mashlahah dalam pengertian bahasa lebih menekankan pada tujuan pemenuhan kebutuhan manusia dan mengandung pengertian untuk mengikuti hawa nafsu maupun syahwat. Adapun mashlahah mempunyai dua ciri khusus yaitu⁹²:

- (1) Membawa manfaat, kebaikan dan kesenangan untuk manusia yaitu membawa manfaat. Kebaikan dan kesenangan itu ada dua yang langsung dirasakan oleh yang melakukan saat melakukan perbuatan yang disuruh itu. Ibarat orang yang sedang haus meminum minuman segar. Terdapat efek manfaat atau kebaikan tersebut dirasakan secara langsung maupun dirasakan di kemudian hari, misalnya perintah berpuasa yang diperintahkan oleh Allah SWT bertujuan untuk menghindarkan diri dari perbuatan yang dilarang, selain itu juga dengan berpuasa kesehatan akan terjaga.
- (2) Menghindarkan umat manusia dari kerusakan dan keburukan yaitu menolak kerusakan. Keburukan dan kerusakan itu ada yang secara langsung dapat dirasakan maupun dirasakan di kemudian hari, misalnya larangan berzina, larangan melakukan zina bertujuan melindungi diri dari kerusakan seperti penyakit AIDS.

⁹² Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh 2*, (Jakarta: Kencana Prenadamedia group, 2009), 222.

Ibnu Asyur mengartikan mashlahah adalah perbuatan yang mendatangkan kebaikan, mendatangkan manfaat selamanya bagi khalayak umum maupun individu. Mashlahah ini dalam muamalah modern bersifat abadi, mayoritas, bersifat umum atau khusus.⁹³

Mashlahah khusus adalah mashlahah yang dirasakan manfaatnya oleh individu dengan munculnya perbuatan dari para individu untuk kepentingan masyarakat. Mashlahah ini mulanya untuk individu, kemudian menjadi mashlahah umum sebagai konsekuensi logis dari mashlahah khusus.⁹⁴

Adapun landasan hukum mashlahah diambil dari al-Qur'an maupun al-Sunnah yang banyak jumlahnya,⁹⁵ seperti pada ayat-ayat berikut:

يَا أَيُّهَا النَّاسُ قَدْ جَاءَ تَكْمٌ مَّوْعِظَةٌ مِّن رَّبِّكُمْ وَشِفَاءٌ لِّمَا فِي
الصُّدُورِ وَهُدًى وَرَحْمَةٌ لِّلْمُؤْمِنِينَ ﴿٥٨﴾
قُلْ بِفَضْلِ اللَّهِ وَبِرَحْمَتِهِ ، فَبِذَلِكَ فَلْيَفْرَحُوا هُوَ خَيْرٌ مِّمَّا
يَجْمَعُونَ ﴿٥٩﴾

Artinya: “Hai manusia, sesungguhnya telah datang kepadamu pelajaran dari Tuhanmu dan penyembuh bagi penyakit–penyakit (yang berada) dalam dada dan petunjuk serta rahmat bagi orang–orang yang beriman.”⁹⁶ “Katakanlah: “Dengan karunia Allah dan rahmat-Nya, hendaklah dengan itu mereka bergembira. Karunia Allah dan rahmat-Nya itu adalah lebih baik dari apa yang mereka kumpulkan”⁹⁷

⁹³ Moh. Thoriquddin, *Pengelolaan Zakat Produktif Perspektif Maqasid Al-Syari'ah Ibnu 'Asyur*, (Malang: UIN Maliki Press, 2015), 138.

⁹⁴ Moh. Thoriquddin, *Pengelolaan Zakat Produktif Perspektif Maqasid Al-Syari'ah Ibnu 'Asyur*, (Malang: UIN Maliki Press, 2015), 138–139.

⁹⁵ Amin Farih, *Kemaslahatan dan Pembaharuan Hukum Islam*, (Semarang: Walisongo Press, 2008), 19.

⁹⁶ Q.S. Yunus (10): 57.

⁹⁷ Q.S. Yunus (10): 58.

Sedangkan nash dari al-sunnah yang dipakai landasan dalam mengistimbatkan hukum dengan metode mashlahah adalah hadits Nabi Muhammad SAW, yang diriwayatkan oleh Ibnu Majjah yang berbunyi:

حَدَّثَنَا مُحَمَّدُ بْنُ يَحْيَى , حَدَّثَنَا عَبْدُ الرَّزَّاقِ , أَنْبَأَنَا مَعْمَرٌ عَنْ جَابِرِ الْجَعْفِيِّ
عَنْ عِكْرَمَةَ عَنِ ابْنِ عَبَّاسٍ قَالَ: قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ : لَا ضَرَرَ وَ
"لَا ضِرَّارَ"

“Muhammad Ibn Yahya bercerita kepada kita, bahwa Abdur Razzaq bercerita kepada kita, dari Jabir al-jufiyyi dari ikrimah, dari Ibn Abbas: Rasulullah SAW, bersabda: “tidak boleh membuat mazdarat (bahaya) pada dirinya dan tidak boleh pula membuat mazdarat pada orang lain.”⁹⁸

Atas dasar al-Qur’an dan al-Sunnah di atas, maka menurut Syaikh Izzudin bin Abdu Al-Salam, bahwa mashlahah fiqhiyyah hanya dikembalikan pada dua kaedah induk, yaitu: *pertama*, menolak segala yang rusak. *kedua*, menarik segala yang bermasalah.⁹⁹

Ketentuan dalam ayat-ayat al-Qur’an dan sunnah Rasulullah, seluruhnya dimaksudkan untuk mencapai kemaslahatan umat manusia, di dunia dan akhirat. Oleh sebab itu, memberlakukan mashlahah terhadap hukum-hukum lain yang juga mengandung kemaslahatan adalah legal.

- (1) Kemaslahatan manusia akan senantiasa dipengaruhi perkembangan tempat, zaman, dan lingkungan mereka sendiri. Apabila hukum Islam terbatas pada hukum-hukum yang ada saja, akan membawa kesulitan.

⁹⁸ Abu Abdullah Muhammad bin Yazid al-Qazwani, Kitab Ahkam, (Beirut: Dar al-Fikr), Vol. 3, Book.13, No. Hadist 2341.

⁹⁹ Amin Farih, *Kemaslahatan dan Pembaharuan Hukum Islam*, (Semarang: Walisongo Press, 2008), 20.

(2) Jumahur ulama juga beralasan dengan merujuk kepada beberapa perbuatan sahabat, seperti Abu Bakar mengumpulkan al-Qur'an atas saran Umar bin al-Khattab sebagai salah satu kemaslahatan untuk melestarikan al-Qur'an dan menuliskan al-Qur'an pada satu bahasa di zaman Utsman bin Affan demi memelihara tidak terjadinya perbedaan bacaan al-Qur'an itu sendiri.¹⁰⁰

Berkaitan dengan persyaratan dari kemaslahatan, dijelaskan secara lebih konkret oleh Imam al-Ghazali dalam *al-Mustashfa*, Imam al-Syatibi dalam *al-Muwafaqat* dan ulama sekarang seperti Abu Zahrah dan Abdul Wahab Khalaf. Berikut beberapa persyaratan yang harus dipenuhi adalah:

- (1) Kemaslahatan itu harus sesuai dengan *maqashid al-syariah*, semangat ajaran, dalil-dalil *kulli* dan dalil *qoth'i* baik *wurud* maupun dalalahnya.
- (2) Kemaslahatan harus menyakinkan, artinya kemaslahatan itu berdasarkan penelitian yang cermat dan akurat sehingga tidak meragukan bahwa itu bisa mendatangkan manfaat dan menghindarkan madharat.
- (3) Kemaslahatan itu membawa kemudahan dan bukan mendatangkan kesulitan di luar batas, dalam arti kemaslahatan itu bisa dilaksanakan.
- (4) Kemaslahatan itu memberi manfaat kepada mayoritas umat.¹⁰¹

Para ulama ushul fikih membagi mashlahah menjadi beberapa macam, berikut ditinjau dari segi kandungan mashlahah dibagi menjadi:

¹⁰⁰ Ma'ruf Amin, *Fatwa dalam Sistem Hukum Islam*, (Jakarta: Paramuada Advertising, 2008), 164.

¹⁰¹ Djazuli, *Kaidah-kaidah Fikih*, (Jakarta: Kencana Predana Group, 2010), 29.

- (1) *Maslahah al-Ammah* merupakan kemaslahatan yang menyangkut kepentingan orang banyak. Kemaslahatan ini tidak berarti untuk kepentingan semua orang, tetapi bisa berbentuk kepentingan mayoritas umat atau kebanyakan umat.
- (2) *Maslahah al-Khashshah* adalah kemaslahatan pribadi dan ini sangat jarang sekali, seperti kemaslahatan yang berkaitan dengan pemutusan hubungan perkawinan seseorang yang dinyatakan hilang (*mauquf*).

Adapun ditinjau dari segi fleksibilitas atau keberadaan berubah atau tidaknya mashlahah, yaitu :

- (1) *Mashlahah al-Mutaghayyirah* merupakan kemaslahatan yang mengalami perubahan seiring dengan perubahannya waktu atau lingkungan serta orang-orang yang menjalaninya. Contohnya di bidang muamalah dan kebiasaan (*urf*).¹⁰²
- (2) *Mashlahah ats-Tsabitah* merupakan kemaslahatan yang tidak pernah mengalami perubahan dan bersifat tetap sampai akhir zaman. Kemaslahatan bersifat tetap walaupun waktu, lingkungan dan orang-orang yang berhadapan dengan kemaslahatan tersebut telah berubah. Contohnya masalah ibadah.¹⁰³

Adapun jika dilihat dari segi kualitas dan kepentingan kemashlahatan itu, para ahli ushul fiqh membaginya kepada tiga macam yaitu:

- (1) *Mashlahah al-Dharuriyyah*

Kemashlahatan yang berhubungan dengan kemaslahatan seperti ini ada lima yaitu: memelihara agama, memelihara jiwa, memelihara akal, memelihara keturunan, dan memelihara harta. Kelima kemashlahatan itu dengan kata lain *al mashalih al khamsah*.¹⁰⁴ Menyakini suatu agama adalah merupakan fitrah dan naluri insani yang

¹⁰² Abd. Rahmad Dahlan, *Ushul Fiqh*, Cet. Ke-3. (Jakarta: Amzah, 2014), 314.

¹⁰³ Dahlan Tamrin, *Filsafat Hukum Islam*, (Malang: UIN Malang Press, 2007), 112.

¹⁰⁴ Nasrun Haroen. *Ushul Fiqh*, (Tangerang: PT. Logos Wacana Ilmu, 1996), 115.

tidak bisa diingkari dan sangat dibutuhkan umat manusia. Untuk kebutuhan tersebut, Allah mensyariatkan agama yang wajib dipelihara setiap orang, baik yang berkenaan dengan akidah, ibadah, maupun muamalah. Hak hidup juga merupakan hak paling asasi bagi kehidupan manusia. Dalam kaitan ini untuk kemashlahatan jiwa dan kehidupan manusia, Allah mensyariatkan beberapa hukum yang berkaitan dengan itu, seperti *syariat qishash*, kesempatan mempergunakan hasil sumber alam untuk dikonsumsi manusia, hukum perkawinan untuk melestarikan generasi manusia dan beberapa hukum lainnya. Akal merupakan sasaran yang menentukan bagi orang tersebut untuk menyikapi hidup dan kehidupannya. Maka dari itu, Allah menjadikan pemeliharaan akal itu sebagai suatu yang pokok. Untuk itu, antara lain Allah melarang meminum minuman keras, karena minuman itu dapat merusak akal dan hidup manusia. Berketurunan juga merupakan masalah pokok bagi manusia dalam rangka memelihara kelangsungan manusia di muka bumi ini. Demi memelihara dan melanjutkan keturunan tersebut Allah mensyariatkan nikah dengan segala hak dan kewajiban yang diakibatkannya. Manusia tidak dapat hidup tanpa harta. Maka itu, harta merupakan sesuatu yang dharuri (pokok) dalam kehidupan manusia. Untuk mendapatkannya Allah mensyariatkan berbagai ketentuan dan memelihara harta seseorang Allah mensyariatkan hukuman pencuri dan perampok.

(2) *Mashlahah al-Hajiyah*

Kemashlahatan yang dibutuhkan dalam penyempurnaan *mashlahah* pokok (mendasar) sebelumnya yang berbentuk keringanan untuk mempertahankan dan memelihara kebutuhan mendasar manusia, misalnya dalam bidang ibadah diberi

keringanan meringkas (*qashr*) shalat dan berbuka puasa bagi orang yang sedang musafir, dalam bidang muamalah diperbolehkan berburu hewan dan memakan makanan yang baik-baik, diperbolehkan jual beli pesanan, kerjasama dan pertanian serta perkebunan. Semuanya ini disyariatkan Allah untuk mendukung kebutuhan mendasar *al-mashalih al-khamsah* di atas.

(3) *Mashlahah al-Tahsiniyyah*

Kemashlahatan yang sifatnya pelengkap berupa keluasan yang dapat melengkapi kemashlahatan sebelumnya, misalnya dianjurkan untuk memakan yang bergizi, melakukan ibadah sunnah sebagai amalan tambahan dan berbagai jenis cara menghilangkan najis dari badan manusia.¹⁰⁵

Dari ketiga tingkatan kemaslahatan ini yang perlu diperhatikan seorang muslim adalah kualitas dan tingkat kepentingan kemaslahatan itu sehingga dapat ditentukan kemaslahatan yang harus diprioritaskan terlebih dahulu.

Kemaslahatan *dharuriyat* harus lebih didahulukan dari hajiyyat dan kemaslahatan *hajiyyat* harus lebih didahulukan dari *tahsiniyat*.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Nasrun Haroen, *Ushul Fiqh*, (Tangerang: PT. Logos Wacana Ilmu, 1996), 116.

¹⁰⁶ Amir Syarifudin, *Ushul Fiqh*, (Jakarta Timur: Zikrul Hakim, 2004), 84.

BAB III

METODE PENELITIAN

Metodologi berasal dari kata metode yang berarti jalan, cara, namun demikian, menurut kebiasaan metode dirumuskan dengan kemungkinan- kemungkinan suatu tipe yang dipergunakan dalam penelitian ini dan penilaian.¹⁰⁷ Riset atau penelitian merupakan aktivitas ilmiah yang sistematis, berarah dan bertujuan. Maka, data atau informasi yang dikumpulkan dalam penelitian harus relevan dengan persoalan yang dihadapi.¹⁰⁸ Artinya, data tersebut berkaitan, mengenal dan tepat. Jadi, penelitian itu hal yang sangat unik yang dilakukan oleh peneliti dalam penelitian. Metode penelitian merupakan cara melakukan sesuatu dengan menggunakan pikiran secara seksama untuk mencapai suatu tujuan dengan mencari, mencatat, merumuskan dan menganalisis sampai menyusun laporan.¹⁰⁹

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis empiris. Sebab dari judul yang diangkat yakni tentang Implementasi Tugas DPRD Kota Pasuruan dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Berdasarkan Pasal 149 Ayat 1 Huruf (a) Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Perspektif *Maslahah*.

¹⁰⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2005), 32.

¹⁰⁸ Kartini Kartono dan Marzuki, *Metodelogi Riset*, (Yogyakarta: UII Press), 55

¹⁰⁹ Cholid Narbuko dan Abu Achmadi, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2003), 52

Metode Penelitian merupakan suatu cara yang digunakan dalam mengumpulkan data penelitian dan membandingkan dengan standar ukuran yang telah dilakukan.¹¹⁰ Dalam hal ini menggunakan beberapa perangkat penelitian yang sesuai dalam metode penelitian ini guna memperoleh hasil yang maksimal antara lain sebagai berikut:

a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah yuridis empiris dengan kata lain adalah jenis penelitian¹¹¹ hukum sosiologis dan dapat pula disebut dengan penelitian lapangan, yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataan di masyarakat. Dengan kata lain yaitu suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi di masyarakat dengan tujuan untuk mengetahui dan menemukan fakta-fakta dan data yang dibutuhkan, setelah data yang dibutuhkan terkumpul kemudian menuju kepada identifikasi masalah yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah.¹¹² Penelitian ini termasuk dalam penelitian yuridis empiris, karena peneliti hendak mengetahui Implementasi Tugas DPRD Kota Pasuruan dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Berdasarkan Pasal 149 Ayat 1 Huruf (a) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Perspektif *Maslahah*.

¹¹⁰ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta: Rineke Cipta, 2002), 126.

¹¹¹ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), 15.

¹¹² Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), 16.

b. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis, artinya suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan nyata masyarakat atau lingkungan masyarakat dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta (*fact-finding*), yang selanjutnya menuju pada identifikasi (*problem-identification*) dan pada akhirnya menuju kepada penyelesaian masalah (*problem-solution*).¹¹³ Pendekatan yuridis sosiologis menekankan pada penelitian yang mempunyai tujuan untuk memperoleh pengetahuan hukum secara empiris dengan cara terjun langsung ke lapangan yaitu mengetahui Implementasi Tugas DPRD Kota Pasuruan dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Berdasarkan Pasal 149 Ayat 1 Huruf (a) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Perspektif *Maslahah*.

c. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Pasuruan, yang beralamat di Jalan Balaikota No.11, Kandang sapi, Panggungrejo, Kota Pasuruan, Jawa Timur. No. Telp: 031- 421745, 8484828. Peneliti melakukan penelitian di Kantor DPRD Kota Pasuruan karena ingin menganalisis bagaimana implementasi tugas DPRD Kota Pasuruan dalam meningkatkan partisipasi masyarakat. Alasan peneliti memilih lokasi di Kantor DPRD Kota Pasuruan karena dalam

¹¹³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1982), 10.

menjalankan tugas membentuk Peraturan Daerah (Perda) DPRD Kota Pasuruan juga harus memperhatikan peran partisipasi masyarakat.

d. Jenis dan Sumber Data

Berdasarkan pendapat Moleong, sumber data dalam penelitian kualitatif merupakan tampilan yang berupa kata-kata lisan atau tertulis yang dicermati oleh peneliti.¹¹⁴ Sumber data yang digunakan di dalam penelitian ini diambil dari data primer dan data sekunder.¹¹⁵

1) Data Primer

Sumber data primer yaitu sumber data yang didapatkan langsung dari sumber pertama atau lapangan, sudah dipersiapkan sebelumnya pertanyaan seputar penelitian yang akan dikaji, data yang diperlukan sebagai data pendukung untuk mendapatkan suatu informasi dan pendapat dari beberapa responden nantinya, ditentukan secara purposive sampling (ditentukan oleh peneliti berdasarkan kemauannya).¹¹⁶ Sumber data primer diperoleh dari lapangan yang merupakan data utama yang diperoleh langsung dari hasil wawancara dengan responden yang dilakukan di Kantor DPRD Kota Pasuruan, yaitu bersama Sekretaris DPRD Kota Pasuruan dan Pejabat Pembuat Komitmen Sekretariat DPRD Kota Pasuruan.

¹¹⁴ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2014), 22.

¹¹⁵ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek* (Jakarta : Sinar Grafika, 2002), 14.

¹¹⁶ Amiruddin dan Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), 30.

2) Data Sekunder

Selain sumber data primer, tentunya penulis membutuhkan data sekunder sebagai pelengkap data primer dalam penelitian ini. Data sekunder adalah data yang diperoleh oleh pihak lain, tidak diperoleh dari subyek penelitiannya.¹¹⁷ Sumber data sekunder penelitian ini adalah data-data yang diperoleh dengan melakukan kajian pustaka seperti buku-buku ilmiah, hasil penelitian, jurnal, dan sebagainya.¹¹⁸ Data sekunder mencakup dokumen-dokumen, buku, hasil penelitian yang berwujud laporan, dan seterusnya yang berkenaan dengan tema penelitian serta menunjang proses penelitian.

e. Metode Pengumpulan Data

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

1) Wawancara

Wawancara adalah situasi peran antara pribadi bertatap muka, ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada responden.¹¹⁹

¹¹⁷ Anwar Syaifuddin, *Metodelogi Penelitian*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), 4.

¹¹⁸ Marzuki, *Metodelogi Riset*, (Yogyakarta: PT Hanindita Omffet, 1983), 56.

¹¹⁹ Amiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), 30.

Dalam kegiatan ini terjadi pertemuan antara dua orang maupun lebih untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam satu topik tertentu.¹²⁰

Sebelum melakukan penelitian, peneliti haruslah mengumpulkan data–data yang berkenaan dengan metode wawancara, menyusun daftar–daftar pertanyaan sebagai pedoman di lapangan.¹²¹ Metode ini disebut dengan metode wawancara sistematis. Metode ini dilakukan dengan wawancara yang dijalankan terlebih dahulu dengan pewawancara mempersiapkan pedoman tertulis dengan apa yang ditanyakan pada responden. Pencatatan data utama ini peneliti menjalankan wawancara dengan Sekretaris DPRD Kota Pasuruan dan Pejabat Pembuat Komitmen Sekretariat DPRD Kota Pasuruan.

2) Studi Dokumentasi

Teknik Dokumentasi adalah teknik pengumpulan data yang berwujud sumber data tertulis atau gambar. Sumber tertulis atau gambar berbentuk dokumen resmi, buku, undang–undang dan data yang terkait dengan permasalahan penelitian.¹²² Dilakukan untuk memperoleh dan memahami konsep dan teori serta ketentuan tentang Implementasi Tugas DPRD Kota Pasuruan dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Berdasarkan Pasal 149 Ayat 1 Huruf (a) Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Perspektif *Maslahah*.

¹²⁰ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif*, (Bandung: Alfabeta, 2008), 231

¹²¹ Andi Prastowo, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Yogyakarta: Ar–Ruzz Media, 2011,) 212

¹²² Abu Achmadi dan Chalid Narkubo, *Metode Penelitian*, (Jakarta: PT. Bumi Aksara , 2005), hlm. 83.

f. Metode Pengolahan Data

Pengolahan data harus sesuai dengan keabsahan data. Cara kualitatif artinya menguraikan data dalam bentuk kalimat yang teratur, runtut, logis, tidak tumpang tindih dan efektif sehingga memudahkan pemahaman dan interpretasi data. Adapun tahapan–tahapan dalam menganalisis data yaitu :

1) *Editing*/pemeriksaan data

Editing adalah tindakan awal dari pengolahan data, yaitu meneliti kembali data yang diperoleh untuk mengetahui apa data tersebut sudah cukup baik atau kurang untuk melanjutkan penelitian.¹²³ Proses ini menjadi penting karena kenyataannya bahwa data yang terhimpun kadangkala belum memenuhi harapan peneliti, ada di antaranya yang kurang bahkan terlewatkan. Oleh karena itu, untuk kelengkapan penelitian ini, maka proses *editing* ini sangat diperlukan dalam mengurangi data yang tidak sesuai dengan tema penelitian ini.

2) *Classifying*/klasifikasi

Classifying adalah proses pengklasifikasikan data–data yang telah diperoleh agar lebih mudah dalam menganalisis sesuai dengan data yang diperlukan. Data hasil wawancara diklasifikasikan berdasarkan kategori tertentu, yaitu berdasarkan pertanyaan dalam rumusan masalah, sehingga data yang diperoleh benar–benar memuat informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini. Pengelompokan tersebut

¹²³ Koentjaraningrat, *Metode–metode Penelitian Masyarakat*, (Jakarta: Gramedia, 1994), 270.

bertujuan supaya peneliti tidak kebingungan untuk merumuskan pembahasan, begitu pula pembaca, dapat dengan mudah memahami isi pembahasan.

3) *Verifying/* Verifikasi

Verifying adalah suatu langkah yang dijalankan untuk menelaah data informasi kembali yang telah didapat dari lapangan agar diakui kebenaran dan kejelasannya secara umum.¹²⁴ Verifikasi data dapat dilakukan dengan mengecek kembali dari data–data yang sudah terkumpul untuk mengetahui keabsahan datanya apakah benar–benar sudah valid dan sesuai dengan yang diharapkan oleh peneliti serta memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data tersebut untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembandingan terhadap data tersebut.¹²⁵ Jadi, tahap verifikasi ini merupakan tahap pembuktian kebenaran data untuk menjamin validitas data yang telah didapatkan.

4) *Analysing/* Analisis Data

Analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerjanya. Jadi, dalam analisis data bertujuan untuk mengorganisasikan data–data yang telah diperoleh. Setelah data dari lapangan terkumpul dengan metode pengumpulan data yang telah dijelaskan di atas, maka peneliti akan mengelola dan menganalisis data tersebut dengan menggunakan analisis yuridis kualitatif.

¹²⁴ Nana Kesuma, Sujana Ahwal Kusuma, *Metodelogi Penelitian Agama Pendekatan Teori dan Praktik*, (Jakarta: Garapindo Persada), 22

¹²⁵ Andi Prastowo, *Metode Penelitian Kualitatif dalam Perspektif Rancangan Penelitian*, (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2011), 270.

Analisis data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, dan memilah–milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensistensikannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, serta menemukan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain. Analisis data kualitatif adalah suatu teknik yang menggambarkan dan menginterpretasikan data–data yang telah terkumpul, sehingga diperoleh gambaran secara umum dan menyeluruh tentang keadaan sebenarnya.¹²⁶

5) *Concluding/* Kesimpulan

Kesimpulan merupakan hasil suatu proses penelitian. Setelah langkah–langkah di atas, maka langkah yang terakhir adalah menyimpulkan dari analisis data untuk menyempurnakan penelitian ini, sehingga mendapatkan jawaban dari permasalahan yang dipaparkan dalam rumusan masalah¹²⁷ serta keluasan ilmu dan khazanah wawasan dari data yang telah diolah untuk mendapatkan jawaban yang jelas dan mudah dipahami khususnya bagi peneliti serta pembacanya. Pada tahap ini peneliti membuat kesimpulan dari keseluruhan data–data yang diperoleh dari kegiatan penelitian yang sudah dianalisis kemudian menuliskan kesimpulannya pada bab V.

¹²⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2005), 41.

¹²⁷ Tim Penyusun, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang*, (Malang: Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim, 2015), 29.

g. Metode Analisis Data

Analisis data di sini berarti dilakukan dengan tujuan semata-mata dapat menyusun dengan sistematis hasil yang sudah diperoleh baik dari wawancara dan observasi seperti kenyataan yang ada pada fakta lapangan lalu disesuaikan dengan aturan yang sudah ada maka agar dapat dipahami dengan mudah sehingga hasilnya dapat disampaikan kepada yang lainnya. Data dapat dimanfaatkan sehingga berhasil menyimpulkan kebenaran-kebenaran yang dipakai untuk menjawab persoalan-persoalan yang diajukan dalam penelitian yang selanjutnya dianalisis menggunakan metode analisis yuridis kualitatif yaitu suatu langkah untuk menganalisis mempunyai sifat spesifik yang perlu dilakukan dari suatu hukum dengan tidak memakai statistik dikarenakan sifatnya adalah berbentuk kajian hukum murni. Teori kebenarannya yang pragmatis ini dengan tepat digunakan secara praktis dalam bermasyarakat.¹²⁸ Penelitian dengan metode analisis yuridis kualitatif berupa¹²⁹ interpretasi mendalam tentang bahan-bahan hukum selanjutnya hasil analisis tersebut akan dapat dihubungkan dengan permasalahan dalam penelitian ini untuk menghasilkan penilaian obyektif guna menjawab permasalahan dalam penelitian, yang selanjutnya dapat dianalisis, disusun, diklasifikasikan serta dikelompokkan oleh peneliti dengan dimasukkan ke dalam bab dan sub-sub bab agar dapat dijadikan acuan dan sumbangsih pemikiran tentunya pada masalah yang dibahas didalamnya.

¹²⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2005), 36.

¹²⁹ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), 105.

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Profil Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pasuruan

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pasuruan yang anggota-anggotanya berasal dari partai politik peserta pemilu, yang terdiri dari 4 (empat) daerah pemilihan yaitu Dapil I wilayah Kecamatan Panggungrejo; Dapil II wilayah Kecamatan Bugul Kidul; Dapil III wilayah Kecamatan Purworejo; Dapil IV wilayah Kecamatan Gadingrejo, yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum legislatif. Kantor DPRD Kota Pasuruan beralamat di Jalan Balaikota Nomor 11, Kandang sapi, Kecamatan Panggungrejo, Kota Pasuruan. Jumlah anggota DPRD Kota Pasuruan hasil Pemilihan Umum Serentak 2019 masa jabatan tahun 2019 sampai dengan 2024 berjumlah 30 (tiga puluh) orang anggota, berasal dari 9 (sembilan) Partai Politik Peserta Pemilu yang mewakili dari 4 (empat) daerah pemilihan se-kota Pasuruan yaitu:

1. Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) berjumlah 8 orang
2. Partai Gerakan Indonesia Raya (P. GERINDRA) berjumlah 3 orang
3. Partai PDI Perjuangan (PDIP) berjumlah 2 orang
4. Partai Golongan Karya (P. GOLKAR) berjumlah 7 orang
5. Partai Nasional Demokrat (P. NASDEM) berjumlah 1 orang
6. Partai Keadilan Sejahtera (PKS) berjumlah 3 orang

7. Partai Persatuan Pembangunan (PPP) berjumlah 1 orang
8. Partai Amanat Nasional (PAN) berjumlah 2 orang
9. Partai Hati Nurani Rakyat (P. HANURA) berjumlah 3 orang

Setiap anggota DPRD Kota Pasuruan terwadahi dan tergabung ke dalam fraksi-fraksi. Adapun dari 9 (sembilan) Partai Politik yang mendapatkan kursi bagi wakilnya di DPRD Kota Pasuruan hanya 4 (empat) partai yang mendapat membentuk fraksi sendiri, sedangkan 5 (lima) partai yang lain harus membentuk fraksi bersama karena keterbatasan perolehan kursi sehingga tidak mencapai syarat minimum untuk membentuk fraksi. Adapun komposisi fraksi tersebut adalah sebagai berikut:

1. Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (F-PKB) berjumlah 8 orang.
2. Fraksi Partai Golongan Karya (F-GOLKAR) berjumlah 7 orang.
3. Fraksi Partai Gerakan Indonesia Raya (F-GERINDRA) berjumlah 3 orang.
4. Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F-PKS) berjumlah 3 orang
5. Fraksi Amanat Persatuan berjumlah 3 orang, terdiri atas 2 orang berasal dari PAN dan 1 orang berasal dari PPP.
6. Fraksi Gabungan berjumlah 6 orang, terdiri atas 2 orang berasal dari PDIP, 3 orang berasal dari HANURA, dan 1 orang berasal dari NASDEM.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai alat-alat kelengkapan sebagai perangkat organisasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Penetapan pembentukan alat-alat kelengkapan DPRD ditetapkan dengan keputusan DPRD. Alat-alat kelengkapan Dewan berfungsi sebagai akomodasi dan distribusi tugas pokok dan fungsi lembaga

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, di mana setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terwadahi di dalam struktur alat kelengkapan tersebut. Dalam menjalankan tugasnya, alat-alat kelengkapan DPRD dibantu oleh sekretariat dan dapat dibantu oleh kelompok pakar atau tim ahli. Alat-alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersifat tetap dan sementara, yaitu:

1. Pimpinan DPRD;
2. Badan Musyawarah;
3. Komisi;
4. Bapemperda;
5. Badan Anggaran;
6. Badan Kehormatan; dan
7. Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk berdasarkan rapat paripurna.¹³⁰

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai tugas dan wewenang:

1. Membentuk Perda bersama Walikota;
2. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda tentang APBD yang diajukan oleh Walikota;
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD;
4. Memilih Walikota dan Wakil Walikota atau Wakil Walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatannya lebih dari 18 (delapan belas) bulan;
5. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Walikota dan Wakil Walikota kepada Menteri melalui Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian;
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah;
8. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
9. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah; dan

¹³⁰ Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pasuruan Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pasuruan.

10. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang–undangan.¹³¹

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara kelembagaan mempunyai beberapa hak:

1. Hak interpelasi
2. Hak angket
3. Hak menyampaikan pendapat¹³²

Pengusulan hak interpelasi dilakukan paling sedikit oleh lima orang anggota DPRD dan lebih dari satu Fraksi yang ditandatangani para pengusul. Penyampaian usulan diajukan Anggota DPRD kepada Pimpinan DPRD untuk dilaporkan pada rapat paripurna dengan disertai dokumen yang memuat paling sedikit materi kebijakan dan/atau pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah serta alasan permintaan keterangan.

Pelaksanaan hak angket diusulkan paling sedikit oleh lima orang anggota DPRD dan lebih dari satu Fraksi yang ditandatangani para pengusul. Penyampaian usulan diajukan Anggota DPRD kepada Pimpinan DPRD untuk diputuskan pada rapat paripurna dengan disertai dokumen yang memuat paling sedikit materi kebijakan dan/atau pelaksanaan peraturan perundang–undangan yang akan diselidiki serta alasan penyelidikan.

¹³¹ Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pasuruan Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pasuruan.

¹³² Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pasuruan Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pasuruan.

Pengusulan hak menyatakan pendapat dilakukan paling sedikit oleh delapan orang anggota DPRD dan lebih dari satu Fraksi yang ditandatangani para pengusul. Penyampaian usulan diajukan Anggota DPRD kepada Pimpinan DPRD untuk diputuskan pada rapat paripurna dengan disertai dokumen yang memuat paling sedikit materi dan alasan pengajuan usulan pendapat serta materi hasil pelaksanaan hak interpelasi dan/atau hak angket.

Anggota DPRD secara perorangan juga mempunyai hak:

1. Hak mengajukan rancangan perda;
2. Hak mengajukan pertanyaan;
3. Hak menyampaikan usul dan pendapat;
4. Hak memilih dan dipilih;
5. Hak membela diri;
6. Hak imunitas;
7. Hak mengikuti orientasi dan pendalaman tugas;
8. Hak protokoler;
9. Hak keuangan dan administratif.¹³³

B. Implementasi Tugas DPRD Kota Pasuruan dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Berdasarkan Pasal 149 Ayat 1 Huruf (a) Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Penerapan tugas DPRD Kota Pasuruan terhadap peningkatan partisipasi masyarakat berdasarkan Pasal 149 Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang

¹³³ Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pasuruan Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pasuruan

Pemerintahan Daerah. Penelitian ini peneliti mencoba menggali informasi tentang permasalahan penelitian yakni implementasi tugas DPRD Kota Pasuruan dalam meningkatkan partisipasi masyarakat berdasarkan Pasal 149 Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah kemudian berusaha untuk memaparkannya. Data yang diperlukan untuk mengkaji dan menganalisis permasalahan yaitu dengan cara wawancara dan observasi pada DPRD Kota Pasuruan serta data–data dokumentasi yang mendukung.

Kewenangan DPRD terhadap pembentukan Peraturan Daerah dipertegas dalam Pasal 149 Ayat (1) Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi yaitu: pembentukan perda Kabupaten/Kota; anggaran; dan pengawasan guna menjalankan ketiga fungsi tersebut diwujudkan sebagai kerangka representasi rakyat di daerah Kabupaten/Kota serta dengan memperhatikan aspek menjalankan metode penjangkaran aspirasi masyarakat.

Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan peraturan perundang–undangan¹³⁴ tentang Pemerintahan Daerah terbaru, di mana tugas DPRD dalam membentuk Perda Kabupaten/ Kota diformulasikan dalam Pasal 150 yang menyebutkan bahwa:

¹³⁴ Pasal 150 Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

“Fungsi pembentukan Perda Kabupaten/ Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 149 ayat (1) huruf a dilaksanakan dengan cara:

- a. Membahas bersama bupati/ wali kota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Kabupaten/ Kota;
- b. Mengajukan usul rancangan Perda Kabupaten/ Kota; dan
- c. Menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/ Kota bersama bupati/wali kota”.

Peraturan Daerah merupakan hasil kerja bersama antara gubernur/bupati/wali kota dengan DPRD, karena itu tata cara membentuk Peraturan Daerah harus ditinjau dari beberapa unsur pemerintahan tersebut, yaitu unsur DPRD adalah peraturan daerah merupakan satu bentuk produk legislatif tingkat daerah, oleh sebab itu tidak dapat lepas dari DPRD. Partisipasi DPRD dalam menyusun sebuah peraturan daerah berkaitan dengan wewenang DPRD di bidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dimanfaatkan sebagai penunjang fungsi legislatif. Unsur partisipasi adalah partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan pemerintah daerah dalam menyusun dan membentuk Raperda (Rancangan Peraturan Daerah) atau Perda (Peraturan Daerah).¹³⁵

Mekanisme pembentukan Peraturan Daerah¹³⁶ secara formal berasal dari DPRD atau Kepala Pemerintah Daerah. Akan tetapi, pembentukan sebuah Perda hanya dapat diinisiasi jika terdapat permasalahan yang pencegahan atau pemecahannya memerlukan sebuah Perda baru, sehingga inisiasi awal pembentukan

¹³⁵ Mirza Elmy Safira, “Pembuatan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam Sistem Pembuatan Perundang–Undangan Menurut Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2011 Perspektif Fiqh Siyasa Dusturiyah”, (Tesis, Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, 2018).

¹³⁶ Legislative Strengthening Team, *Legal Drafting Penyusunan Peraturan Daerah, Buku Pegangan untuk DPRD*, (November, 2007), 15.

Perda baru dapat diprakarsai oleh pemangku kepentingan yang terkait, baik itu lembaga/instansi pemerintah, badan legislatif, dunia usaha, perguruan tinggi, organisasi non-pemerintah, maupun kelompok masyarakat.

Kebijakan daerah ditegaskan lebih lanjut tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lain. Setelah dilaksanakan inisiasi oleh instansi/badan untuk memahami prinsip-prinsip penyusunan peraturan daerah, maka instansi tersebut telah siap membuat kerangka konseptual dan memulai proses pembuatan Perda. Pada hakikatnya, pembentukan Perda sesungguhnya merupakan satu bentuk pemecahan masalah secara rasional. Layaknya sebagai proses pemecahan permasalahan, langkah pertama yang perlu dilakukan yaitu menjabarkan masalah yang akan ditindak lanjuti serta menjelaskan bagaimana peraturan daerah yang diusulkan akan dapat memecahkan masalah tersebut. Konsep atau draft rancangan¹³⁷ peraturan daerah harus merupakan usulan masalah-masalah spesifik yang telah diidentifikasi dan dirumuskan. Usulan pemecahan masalah juga memerlukan kajian empiris, hal tersebut juga dilakukan dalam penyusunan draft peraturan daerah hendaknya dikaji secara empiris melalui konsultasi publik dan pembahasan antar instansi. Lebih jauh, rancangan Perda yang sudah disahkan hanyalah merupakan pemecahan masalah secara teoritis. Sebagai

¹³⁷ Legislative Strengthening Team, *Legal Drafting Penyusunan Peraturan Daerah, Buku Pegangan untuk DPRD*, (November, 2007), 16.

pemecah masalah, Perda yang baru hendaknya dicek secara silang (*cross check*), Perda perlu diterapkan untuk mengetahui secara pasti tingkat keefektivan yang sebenarnya.

Susunan pembentukan produk hukum daerah antara lain:

a. Tertib Materi Muatan

- 1) Materi muatan tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang–Undangan yang lebih tinggi.
- 2) Materi muatan tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
- 3) Materi muatan menyelesaikan masalah/menjawab kebutuhan.

Pembentukan Peraturan Daerah yang mengatur perihal materi muatan terdapat pada Pasal 14 Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang–Undangan menentukan bahwa: “Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang–Undangan yang lebih tinggi.”¹³⁸

¹³⁸ Pasal 14 Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang–Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)

b. Tertib Proses Pembentukan

Berdasarkan pembentukan produk hukum dalam Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015. Berikut beberapa tahapan yang perlu dilakukan dalam membentuk suatu Perda baru yaitu:

1. Perencanaan

Dalam tahap perencanaan Rancangan Perda meliputi kegiatan:

- a. Penyusunan Propemperda;
- b. Perencanaan penyusunan rancangan perda kumulatif terbuka; dan
- c. Perencanaan penyusunan rancangan perda di luar Propemperda.

Penyusunan Propemperda di lingkungan DPRD dikoordinasikan oleh Bapemperda, dan untuk di lingkungan pemerintah daerah dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum dapat juga mengikutsertakan instansi vertikal terkait, yaitu:

- a. Instansi vertikal dari Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; dan/atau
- b. Instansi vertikal terkait sesuai dengan:
 - a) Kewenangan;
 - b) Materi muatan; atau
 - c) Kebutuhan.

Berikut Propemperda Kota Pasuruan tahun anggaran 2020 berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pasuruan¹³⁹ Nomor 05 Tahun 2020 tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Pasuruan Tahun 2020 yang menyatakan bahwa:

“A. RAPERDA APBD

1. Raperda tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2019;
2. Raperda tentang Perubahan APBD Tahun Anggaran 2020;
3. Raperda tentang APBD Tahun Anggaran 2021;

C. RAPERDA NON APBD

4. Raperda tentang Kawasan Tanpa Rokok;
5. Raperda tentang Perubahan Perda Nomor 13 Tahun 2011 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah;
6. Raperda tentang Perubahan Perda Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Pemakaman;
7. Raperda tentang Perubahan Perda Nomor 24 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis;
8. Raperda tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Umbulan;
9. Raperda tentang Perseroan Daerah BPR Kota;
10. Raperda tentang Pencabutan Perda Nomor 16 Tahun 2011 tentang Retribusi Izin Gangguan;
11. Raperda tentang Perubahan Atas Perda Nomor 1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Pasuruan Tahun 2011–2031;
12. Raperda tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak;
13. Raperda tentang Penanggulangan Penyalahgunaan Narkoba;
14. Raperda tentang Bantuan Bagi Anak Yatim;
15. Raperda tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)”.

Penyusunan Propemperda memuat daftar urutan yang ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun dengan memperhatikan skala prioritas pembentukan rancangan Perda. Sebagaimana pernyataan DPRD Kota Pasuruan Bapak Hasan, sebagai berikut:

¹³⁹ Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pasuruan Nomor 05 Tahun 2020 tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Pasuruan Tahun 2020.

“Pembentukan Perda dilakukan sebelumnya dari Pemerintah Daerah bersama DPRD menyusun perencanaan berupa Propemperda yang memuat rancangan peraturan daerah apa yang akan dibentuk menjadi Perda selama satu tahun anggaran. Sebelum ada Propemperda, kami juga menggelar reses tiga kali dalam satu tahun untuk menampung aspirasi masyarakat.”¹⁴⁰

Pelaksanaan reses yang dilakukan tiga kali dalam setahun selama satu minggu oleh DPRD Kota Pasuruan diharapkan mampu menampung aspirasi masyarakat yang kemudian dapat menjadi bahan pertimbangan dalam pembentukan Perda. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 8 Ayat (2) huruf dalam Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Timur¹⁴¹ yang menyatakan bahwa:

“Penyusunan Propemperda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat daftar rancangan Perda yang didasarkan atas:

- a. Perintah peraturan perundang–undangan yang lebih tinggi;
- b. Rencana pembangunan daerah;
- c. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. Aspirasi masyarakat daerah.”

Perwujudan aspirasi masyarakat daerah dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 14 Ayat (2) dan Ayat (3) Peraturan DPRD Kota Pasuruan Nomor 02 Tahun 2019 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pasuruan¹⁴² yaitu:

¹⁴⁰ Raden Murahanto, wawancara (Pasuruan, 18 November 2020)

¹⁴¹ Pasal 8 Ayat (2) huruf dalam Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Timur.

¹⁴² Pasal 14 Ayat (2) dan Ayat (3) Peraturan DPRD Kota Pasuruan Nomor 02 Tahun 2019 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pasuruan.

“(2) Pembentukan Perda melibatkan partisipasi masyarakat dengan memberikan masukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(3) Partisipasi Masyarakat sebagaimana dimaksud ayat (2) berupa masukan secara lisan dan/atau tertulis dan dapat dilakukan melalui:

- a. Rapat dengar pendapat umum;
- b. Kunjungan kerja;
- c. Sosialisasi; dan/atau
- d. Seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.”

Pelaksanaan penyaluran aspirasi masyarakat tersebut dilakukan melalui adanya *reses* (jaring aspirasi masyarakat) masih cenderung tidak mengacu dalam pembentukan suatu Peraturan Daerah. Sebagaimana lebih lanjut dari hasil wawancara dengan Sekretaris DPRD Kota Pasuruan, Bapak Raden Murahanto menyatakan:

“Kami juga menggelar *reses* yang dilakukan selama satu minggu untuk menampung aspirasi masyarakat, akan tetapi cenderung masukan dari masyarakat hanyalah sebatas perbaikan sarana dan prasarana fisik saja bukan yang mengacu pada pembentukan Perda, dan biasanya terkendala dari OPD (Organisasi Perangkat Daerah) yang belum siap.”¹⁴³

Serupa juga disampaikan Ibu Faniah selaku Pejabat Pembuat Komitmen Sekretariat DPRD Kota Pasuruan¹⁴⁴ yaitu:

“Usulan masyarakat yang kami peroleh dari adanya *reses* cenderung tidak mengacu untuk menjadi suatu Perda namun berupa keluhan sarana dan prasarana fisik saja, semisal perbaikan jalan, perbaikan jembatan, bantuan sosial. Kalaupun ada akan ditindaklanjuti dan dikembalikan pada Organisasi Perangkat Daerah terkait”

¹⁴³ Raden Murahanto, wawancara, (Pasuruan, 17 November 2020)

¹⁴⁴ Faniah, wawancara, (Pasuruan, 12 November 2020)

Setelah hasil penyusunan Propemperda antara DPRD dan pemerintah daerah menyatakan sepakat menjadi Propemperda kemudian ditetapkan dalam rapat paripurna dengan keputusan DPRD.

Tahap perencanaan, dilakukan adanya penyusunan Propemperda. Sebelum menjadi sebuah Propemperda, DPRD Kota Pasuruan melakukan kegiatan penyaluran aspirasi masyarakat daerah dengan adanya kegiatan reses (jaring aspirasi masyarakat) sebagai bentuk partisipasi masyarakat guna sebagai acuan Propemperda. Meskipun dalam proses penyaluran masukan dari masyarakat lebih condong berupa keluhan sarana dan prasarana secara fisik saja. Apabila pun ada yang akan menjadi bahan pertimbangan pembentukan peraturan cenderung akan ditindak lanjuti dan dikembalikan kepada OPD (Organisasi Perangkat Daerah) terkait. Penyaluran partisipasi masyarakat tersebut sesuai dengan Pasal 354 Ayat (1), (3), dan (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah¹⁴⁵ yang menyatakan bahwa:

“(1) Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah mendorong partisipasi masyarakat.

(3) Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup:

- a. penyusunan Perda dan kebijakan Daerah yang mengatur dan membebani masyarakat;
- b. perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan pengevaluasian pembangunan Daerah;
- c. penyelenggaraan pelayanan publik.

(4) Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dalam bentuk:

- a. konsultasi publik;

¹⁴⁵ Pasal 354 Ayat (1), (3), dan (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

- b. musyawarah;
- c. kemitraan;
- d. penyampaian aspirasi;
- e. pengawasan; dan/atau
- f. keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Penyaluran aspirasi masyarakat diharapkan lembaga perwakilan rakyat dapat membuka jalan agar tersampaikan dan terlaksana dengan baik keinginan masyarakat secara umum, karena sebagai wakil rakyat yang harusnya lebih tahu apa yang dibutuhkan oleh masyarakat.

2. Penyusunan

Penyusunan produk hukum daerah berbentuk Perda dilakukan berdasarkan Propemperda. Penyusunan rancangan Perda dapat berasal melalui DPRD atau Kepala Daerah. Rancangan Peraturan Daerah dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Pemrakarsa dalam mempersiapkan Raperda dilengkapi dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik paling sedikit memuat pokok pikiran dan materi yang akan diatur selanjutnya digunakan sebagai pedoman dalam penyusunan rancangan Perda.

Tahap penyusunan Raperda di lingkungan DPRD, setelah Rancangan Peraturan Daerah yang telah diajukan anggota, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPRD dengan disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik, sebagaimana Pasal 34 Ayat (2) dan Ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80

Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Rancangan Peraturan Daerah¹⁴⁶ yaitu

“(2) Penjelasan atau keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat:

- a. Pokok pikiran dan materi muatan yang diatur;
- b. Daftar nama; dan
- c. Tanda tangan pengusul.

(3) Naskah akademik sebagaimana dimaksud pada ayat yang (1) telah melalui pengkajian dan penyelarasan, memuat:

- a. Latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. Sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. Pokok pikiran, ruang lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. Jangkauan dan arah pengaturan”

Kemudian, Pimpinan DPRD menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah kepada Bapemperda untuk dilakukan pengkajian. Penyusunan naskah akademik di lingkungan DPRD Kota Pasuruan, dilakukan bersama tim ahli, hal tersebut sebagaimana pernyataan dari Sekretaris DPRD Kota Pasuruan Bapak Raden Murahanto, sebagai berikut:

“Dalam tahap penyusunan dibutuhkan naskah akademik, dan kami juga bekerja sama dengan tim ahli untuk menyusun naskah akademik tersebut.”¹⁴⁷

Sementara itu, hasil wawancara salah seorang informan Ibu Faniah selaku Pejabat Pembuat Komitmen Sekretariat DPRD Kota Pasuruan¹⁴⁸ yaitu:

“Penyusunan rancangan peraturan daerah yaitu dengan disertai naskah akademik yang bekerjasama dengan tim ahli, dan untuk penyusunan naskah akademik dilakukan melalui dengar pendapat dengan para *stakeholder* terkait dengan tim penyusun naskah akademik itu sendiri”

¹⁴⁶ Pasal 34 Ayat (2) dan Ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Rancangan Peraturan Daerah

¹⁴⁷ Raden Murahanto, wawancara, (Pasuruan, 17 November 2020)

¹⁴⁸ Faniah, wawancara, (Pasuruan, 12 November 2020)

Kualitas pembuatan naskah akademik masih bergantung pada kepercayaan dengan para *stakeholder* pada tahap penyusunan. Adapun yang menjadi hambatan dalam proses penyusunan naskah akademik dengan para stakeholder yaitu sudah sampai sejauh mana transparansi serta komitmen *stakeholder* terkait, sehingga masyarakat dapat mengetahui serta memberi usulan tentang agenda yang sedang dan akan dibahas.

3. Pembahasan

Tahap pembahasan, berdasarkan Pasal 73 dan Pasal 74 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Rancangan Peraturan Daerah¹⁴⁹ dilakukan oleh Kepala Daerah dan DPRD untuk mendapatkan persetujuan bersama. Proses pembahasan dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II. Dalam hal pembicaraan tingkat I yaitu:

- a. Dalam hal rancangan Perda berasal dari Kepala Daerah dilakukan dengan:
 - a) Penjelasan kepala daerah dalam rapat paripurna mengenai rancangan Perda;
 - b) Pandangan umum fraksi terhadap rancangan Perda; dan
 - c) Tanggapan dan/atau jawaban kepala daerah terhadap pandangan umum fraksi.
- b. Dalam hal rancangan Perda berasal dari DPRD dilakukan dengan:
 - a) Penjelasan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Bapemperda, atau pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai rancangan Perda;
 - b) Pendapat kepala daerah terhadap rancangan perda; dan tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat kepala daerah.

¹⁴⁹ Pasal 73 dan Pasal 74 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Rancangan Peraturan Daerah.

- c) Pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.

Dalam hal pembicaraan tingkat II yaitu:

- a) Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan:
 - a) Penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi/pimpinan panitia khusus yang berisi pendapat fraksi dan hasil pembahasan; dan
 - b) Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna
- b) Pendapat akhir kepala daerah.

Tahap pembahasan, sebagian besar berada pada posisi pembahasan antara DPRD dan Pemerintah Daerah tersebut sesuai dengan pernyataan Sekretaris DPRD Kota Pasuruan Bapak Raden Murahanto yaitu:

“Pada pembahasan dilakukan oleh DPRD dengan Kepala Daerah untuk mendapat kesepakatan bersama melalui agenda rapat paripurna.”¹⁵⁰

Pernyataan tersebut didukung dengan hasil wawancara salah satu informan penulis yaitu Ibu Faniah selaku Pejabat Pembuat Komitmen Sekretariat DPRD Kota Pasuruan yang menyatakan:

“Dalam proses pembahasan rancangan peraturan daerah dilakukan dalam rapat paripurna.”¹⁵¹

Penjelasan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam pembahasan rancangan Peraturan Daerah DPRD dan kepala daerah membahasnya dalam rapat paripurna untuk mencapai kesepakatan bersama. Dalam tahap ini seharusnya

¹⁵⁰ Raden Murahanto, wawancara, (Pasuruan, 17 November 2020)

¹⁵¹ Faniah, wawancara, (Pasuruan, 12 November 2020)

masyarakat tetap bisa memberikan masukan secara lisan ataupun tertulis. Kehadiran masyarakat dalam rapat masih menjadi hal dilema, karena masih bergantung pada keinginan DPRD maupun Pemerintah Daerah untuk mengundang masyarakat atau membiarkan proses pembahasan berjalan tanpa keterlibatan masyarakat.

4. Penetapan

Tahap penetapan, berdasarkan¹⁵² Pasal 107 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menyatakan bahwa:

“Rancangan Peraturan Daerah yang telah diberikan noreg disampaikan Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur dan untuk Perda Kabupaten/Kota disampaikan Gubernur kepada Bupati/Walikota untuk dilakukan penetapan dan pengundangan”

Penandatanganan rancangan perda dilakukan oleh kepala daerah. Apabila kepala daerah berhalangan sementara atau berhalangan tetap penandatanganan rancangan Perda dilakukan oleh pelaksana tugas, pelaksana harian atau pejabat kepala daerah serta dibuat dalam 4 (empat) rangkap.

Tahap ini, dilakukan penandatanganan oleh Kepala Daerah. Sebagaimana yang telah dinyatakan oleh Bapak Raden Murahanto, selaku Sekretaris DPRD Kota Pasuruan yaitu:

¹⁵² Pasal 107 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

“Penetapan dilakukan dengan penandatanganan oleh kepala daerah, dan dokumentasi naskah asli Perda oleh DPRD, Sekda, Perangkat daerah bagian hukum Kabupaten/Kota dan perangkat daerah pemrakarsa.”¹⁵³

Pemaparan di atas, dapat diketahui pada tahap penetapan dilakukan penandatanganan Perda oleh Kepala Daerah. Pada tahap ini lebih banyak tidak melibatkan peran partisipasi masyarakat, hanya cenderung koordinasi antara DPRD, Kepala Daerah serta pihak-pihak lainnya yang terkait Perda.

5. Pengundangan

Tahap pengundangan, Perda yang telah ditetapkan kemudian diundangkan dalam Lembaran Daerah yang merupakan penerbitan resmi pemerintah daerah. Pengundangan merupakan pemberitahuan secara formal suatu Perda, sehingga mempunyai daya ikat pada masyarakat.

Tambahan lembaran daerah memuat penjelasan Perda dengan dicantumkan nomor tambahan lembaran daerah sebagai kelengkapan dan penjelasan dari lembaran daerah yang ditetapkan bersamaan dengan pengundangan Perda.

Tahap pengundangan tersebut dilakukan dengan mengundang Perda yang telah ditetapkan dalam lembaran daerah. Sebagaimana pernyataan dari Sekretaris DPRD Kota Pasuruan Bapak Raden Murahanto menyatakan:

¹⁵³ Raden Murahanto, wawancara, (Pasuruan, 17 November 2020)

“Pada tahap pengundangan dilakukan dengan Perda yang telah ditetapkan, kemudian diundangkan ke lembaran daerah. Untuk penyebarluasan Perda tersebut dilakukan bersama kepala daerah.”¹⁵⁴

Ketika tahap pengundangan telah dijalankan, maka Perda tersebut akan melalui tahap penyebarluasan Perda. Menambahkan dari pernyataan tersebut di atas, sebagaimana dituturkan Bapak Raden Murahanto selaku Sekretaris DPRD Kota Pasuruan menyatakan bahwa:

“Penyebarluasan Perda yang telah diundangkan tidak semua masyarakat mengetahuinya, karena memang tingkat kesadaran untuk memperhatikan peraturan yang masih kurang, apalagi di kalangan orang awam.”¹⁵⁵

Berdasarkan Pasal 161 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah¹⁵⁶, bahwa penyebarluasan dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan. Menurut penulis pernyataan yang disampaikan oleh responden dan juga didukung ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut dirasa sudah dijalankan sesuai prosedur yang ada. Akan tetapi, dalam proses penyebarluasan masih belum mendapat perhatian dari masyarakat, terlebih terhadap Perda yang telah diundangkan, sehingga masyarakat dapat dikatakan masih minim untuk secara sadar terhadap keberadaan Perda. Meskipun,

¹⁵⁴ Raden Murahanto, wawancara, (Pasuruan, 17 November 2020)

¹⁵⁵ Raden Murahanto, wawancara, (Pasuruan, 17 November 2020)

¹⁵⁶ Pasal 161 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

pada hakikatnya asas fiksi hukum tetaplah dijalankan yang mana berarti setiap masyarakat dianggap telah mengetahui keberadaan peraturan tersebut.

C. Implementasi Tugas DPRD Kota Pasuruan dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Berdasarkan Pasal 149 Ayat 1 Huruf (a) Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Perspektif *Maslahah*

Berdasarkan kajian teori sebelumnya telah dipaparkan bahwa tujuan diturunkan syariat Islam guna sebagai maslahat bagi umat manusia serta bertujuan untuk menghilangkan kerusakan.¹⁵⁷ Menurut pandangan Imam Al–Ghazali mengenai masalah merupakan suatu pernyataan terhadap pencapaian manfaat dan menolak mudharat. Pencapaian maslahat dan penolakan mafsadah merupakan tujuan pokok dalam penetapan hukum Islam. Para ulama’ menjadikan kedua konsep tersebut dijadikan pegangan utama ketika menangani permasalahan hukum. Adapun mafsadah berarti sesuatu yang rusak atau suatu kemudharatan. Artinya, mafsadah ialah kemudharatan yang membawa kepada kerusakan. Masalah sendiri hakikatnya adalah memelihara tujuan syari’at yaitu memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Amin Abdullah, *Madzhab Jogja Menggagas Paradigma Ushul Fiqh Kontemporer*, (Djogjakarta: Ar–Ruzz Press, 2002), 234.

¹⁵⁸ Akbar Sarif dan Ridzwan Ahmad, *Konsep Maslahat dan Mafsadah Menurut Imam Al–Ghazali*, University of Malaya, Kuala Lumpur.

Konsep masalah menurut As-Syatibi berarti sesuatu yang mendatangkan kemanfaatan dan menjauhkan dari kerusakan (kemudharatan). Kebaikan atau manfaat tersebut akan dirasakan secara langsung maupun di kemudian hari, karena di dalam penetapan suatu hukum Islam tidaklah terlepas dari masalah, yang merupakan satu metode analisis yang dipakai oleh ulama ushul dalam menetapkan suatu hukum yang persoalannya tidak diatur secara eksplisit dalam al-Qur'an dan al-Hadits hanya saja metode masalah ini menekankan pada kemaslahatan secara langsung. Mengingat lagi berkenaan dengan masalah adanya manfaat baik secara asal maupun melalui suatu proses, yaitu menghasilkan kenikmatan dan faedah ataupun pencegahan dan penjagaan, menjauhi kemudharatan dan penyakit.¹⁵⁹

Adapun artinya yang umum masalah adalah setiap segala sesuatu yang bermanfaat bagi manusia, baik dalam arti menarik atau menghasilkan seperti menghasilkan keuntungan atau kesenangan; atau dalam arti menolak atau menghindarkan kemudharatan atau kerusakan. Jadi, setiap yang mengandung manfaat patut disebut masalah. Dengan begitu masalah itu mengandung dua sisi, yaitu menarik atau mendatangkan kemaslahatan dan menolak atau menghindarkan kemudharatan.¹⁶⁰

Berdasarkan hukum Islam hadirnya kebaikan agama yang diturunkan oleh Allah adalah untuk kebaikan bersama. Maka upaya meningkatkan partisipasi

¹⁵⁹ Rachmat Syafe'i, *Ilmu Ushul Fiqih*, (Bandung: Pustaka Setia Bandung), 117.

¹⁶⁰ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Kencana, 2008), 345.

masyarakat merupakan salah satu bentuk memberikan kemanfaatan (kebaikan) kepada seluruh elemen masyarakat berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku. Adanya Undang–Undang dan juga peraturan–peraturan lainnya yang mendukung digunakan sebagai pedoman dasar untuk penerapan peningkatan partisipasi masyarakat yang di setiap pembahasannya dapat memberikan kemanfaatan untuk bersama khususnya untuk penyaluran aspirasi masyarakat, dengan demikian peraturan itu merupakan suatu hal syariat karena mengandung kemaslahatan bagi masyarakat di suatu daerah tersebut. Suatu hukum diciptakan dengan memenuhi illat yang sifat tertentu yang jelas, mampu diketahui secara objektif dan tolak ukurnya sesuai dengan syariat atau hukum yang eksistensinya akan memberikan manfaat untuk umat manusia disebut dengan istilah *jaib al–manafi*’, dan menghindarkan atau mencegah kerusakan dan keburukan yang sering diistilahkan dengan *dar’ al–mafasiid*. Hal demikian juga sependapat dengan pernyataan Al–Ghazali bahwa dengan adanya masalah artinya telah menerapkan suatu usaha yang memberikan kemanfaatan kepada masyarakat secara umum dan mencegah kemudharatan (kerusakan).

Penggunaan masalah dinilai sesuai dengan permasalahan yang dikaji, dari segi konsep masalah, peningkatan partisipasi masyarakat yang dilakukan oleh DPRD memberikan banyak manfaat yang terkandung di dalamnya bagi masyarakat salah satunya untuk memudahkan masyarakat menyuarakan aspirasi (masukan) kepada wakil rakyat. Jika peningkatan aspirasi masyarakat tersebut dilakukan maka masyarakat akan lebih terbuka memberikan aspirasinya dan pihak DPRD dapat lebih memahami apa yang dirasakan dan yang diinginkan oleh masyarakat. Terdapat

beberapa syarat penggunaan masalah, sehingga boleh dianggap sebagai masalah yang diterima oleh *shara'*. Di antaranya yaitu, *pertama* bahwa masalah yang diterima secara logika keberadaannya, dalam meningkatkan upaya partisipasi masyarakat oleh DPRD dirasa sangat logika keberadaannya karena banyak dampak positif yang timbul di dalamnya, *kedua* kemaslahatan itu sejalan dengan *maqashid syariah* dan tidak bertentangan dengan nash atau dalil–dalil *qath'i*, *ketiga* kemaslahatan itu berlaku untuk umum (universal) bagi orang banyak, bukan kemaslahatan individu tertentu atau sejumlah individu.

Ada beberapa macam masalah, ditinjau dari segi kekuatannya sebagai hujjah dalam menetapkan hukum, ditinjau dari adanya keserasian dan kesejajaran anggapan baik oleh akal itu dengan tujuan *syara'* dalam menetapkan hukum, ditinjau dari maksud usaha mencari dan menetapkan hukum, ditinjau berdasarkan kandungannya.

Masalah ditinjau dari kandungannya yaitu menurut kandungan masalah atau hubungannya dengan umat atau individu tertentu, ulama' ushul fiqh mengelompokkan atas dua macam masalah berdasarkan kandungannya, yaitu *al - masalah al–ammah* atau *al–masalah al–kulliyah* dan *masalah al–khashah* atau *masalah al–juz'iyah*.¹⁶¹

¹⁶¹ Muhammad Ali Rusdi, *Maslahat Sebagai Metode Ijtihad dan Tujuan Utama Hukum Islam*, Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Parepare.

Sudah dijelaskan di pembahasan awal, bahwa peningkatan partisipasi masyarakat merupakan tugas DPRD sesuai dengan tupoksi (tugas, pokok, dan fungsi) yang telah diamanatkan oleh konstitusi. Hal ini merupakan cerminan dari penerapan prosedur penyelenggaraan pemerintahan oleh DPRD terhadap masyarakat sebagai wujud peran partisipasi masyarakat dalam pemerintahan, dan hal tersebut sebagai wujud *masalahah al-ammah*. Dapat dilihat di atas berkenaan pengertian *masalahah al-ammah* atau dengan kata lain kemaslahatan umum yang menyangkut kepentingan orang banyak, bukan hanya sebatas individu saja. Dilihat dari upaya peningkatan partisipasi masyarakat oleh DPRD dengan adanya reses (jaring aspirasi masyarakat) untuk menampung masukan dari masyarakat termasuk dalam aspek *masalahah al-ammah*, masalah yang pemeliharaannya menentukan kebaikan dan kesejahteraan segenap masyarakat atau sebagian besar masyarakat, tanpa melihat satuan-satuan individu. Sebagaimana yang telah disampaikan¹⁶² oleh Bapak Raden Murahanto, Sekretaris DPRD Kota Pasuruan yaitu:

“Kami juga menggelar reses yang dilakukan selama satu minggu untuk menampung aspirasi masyarakat”

Penerapan reses (jaring aspirasi masyarakat) mengandung unsur kemaslahatan bagi kepentingan masyarakat. Di mana DPRD menjalankan tugas untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dengan menerapkan reses (jaring aspirasi masyarakat), agar masyarakat juga ikut berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan terkait

¹⁶² Raden Murahanto, wawancara, (Pasuruan, 17 November 2020)

pembentukan Perda. Meskipun dalam tataran praktisnya, cenderung partisipasi masyarakat berbentuk keluhan sarana dan prasarana secara fisik. Apabila pun ada masukan masyarakat yang menjadi bahan pertimbangan pembentukan peraturan tersebut nantinya akan ditindaklanjuti dan dikembalikan kepada OPD (Organisasi Perangkat Daerah) terkait.

Penerapan *masalah 'ammah* menjadi tolak ukur dan pertimbangan untuk menetapkan suatu kebijaksanaan sangat diperlukan untuk menghindari adanya kemungkinan penerapan tidak pada tempatnya, seperti untuk menuruti hawa nafsu, kesewenang-wenangan dan menuruti kepentingan pribadi atau kelompok tertentu dengan menggunakan dalih untuk kepentingan umum.

Penerapan peningkatan partisipasi masyarakat oleh DPRD termasuk dalam *masalah adh-daruriyah* yaitu kemaslahatan yang berkenaan dengan tingkat kebutuhan yang harus ada atau dengan kata lain kebutuhan primer. Apabila tingkat kebutuhan ini tidak terpenuhi dengan baik maka akan mengancam keselamatan umat manusia baik dan menimbulkan ketidakseimbangan kehidupan manusia serta mengganggu keberlangsungan hidup manusia. Menurut Al-Syatibi terdapat 5 (lima) hal yang termasuk dalam kategori ini atau sering disebut *al-kulliyat al-khamsah* terdiri atas memelihara agama (*hifz al-din*), memelihara jiwa (*hifz al-nafs*), memelihara akal (*hifz al-'aql*), memelihara kehormatan dan keturunan (*hifz al-nasl*), serta memelihara harta (*hifz al-mal*). Maka untuk memelihara 5 (lima) pokok inilah syariat Islam diturunkan. Dalam hal ini, karena apabila penyaluran masukan dari masyarakat tidak

terpenuhi oleh DPRD maka masyarakat akan merasa kesulitan untuk menjaga jiwanya, agar dengan adanya peningkatan aspirasi masyarakat yang optimal supaya mereka dapat memelihara jiwanya.

Menurut Musthafa Asy-Syalabi, ditinjau dari segi berubah atau tidaknya masalah, terbagi menjadi dua macam yaitu *masalah ats-tsabitah* dan *masalah al-mutaghayyirah*. Maka penelitian ini jika dinilai dari berubah atau tidaknya masalah termasuk dalam *masalah al-mutaghayyirah* sebab dalam penelitian ini juga berhubungan dengan masukan dari masyarakat yang tergantung dengan melihat situasi dan kondisi yang sedang dirasakan oleh masyarakat yang cenderung berubah-ubah.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan dari hasil penelitian dan pembahasan terkait Implementasi Tugas DPRD Kota Pasuruan dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Berdasarkan Pasal 149 Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Perspektif *Maslahah* yaitu :

1. Pelaksanaan peningkatan partisipasi masyarakat sebagai wujud implementasi tugas DPRD berdasarkan Pasal 149 Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dilakukan dengan acuan 5 (lima) tahap pembentukan menurut Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 yang terdiri atas: perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan dan pengundangan. Dalam hal ini keterlibatan peran partisipasi masyarakat dijalankan melalui adanya pelaksanaan *reses* (*jaring aspirasi masyarakat*) pada tahap perencanaan untuk menyalurkan aspirasi masyarakat. Akan tetapi, masukan dari masyarakat lebih condong berupa keluhan sarana dan prasarana fisik saja, apabila pun ada yang akan menjadi bahan pertimbangan pembentukan peraturan cenderung akan ditindak lanjuti dan dikembalikan kepada OPD (Organisasi Perangkat Daerah) terkait.

2. Terkait implementasi tugas DPRD berdasarkan Pasal 149 Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam meningkatkan partisipasi masyarakat ditinjau perspektif *masalahah*, peningkatan partisipasi masyarakat merupakan bentuk dari *masalahah al–ammah*, yaitu mencakup kemaslahatan umum yang menyangkut kepentingan orang banyak, bukan hanya sebatas individu saja. Penerapan peningkatan partisipasi masyarakat oleh DPRD termasuk dalam *masalahah adh–daruriyah* yaitu kemaslahatan yang berkenaan dengan tingkat kebutuhan yang harus ada atau dengan kata lain kebutuhan primer guna perwujudan menjaga jiwa, agar dengan adanya peningkatan aspirasi masyarakat yang optimal supaya mereka dapat memelihara jiwanya. Adapun jika dinilai dari berubah atau tidaknya masalah termasuk dalam *masalahah al–mutaghayyirah* sebab dalam penelitian ini juga berhubungan dengan masukan dari masyarakat yang tergantung dengan melihat situasi dan kondisi yang sedang dirasakan oleh masyarakat yang cenderung berubah–ubah.

B. Saran

1. DPRD seharusnya memberikan peningkatan penyaluran peran partisipasi masyarakat mulai dari perencanaan hingga tahap pengundangan dengan lebih komprehensif dan terakomodir, dan lebih peka terhadap masukan dari masyarakat sesuai dengan situasi dan kondisi yang terjadi di masyarakat, sehingga masukan dari masyarakat dapat dikawal dan dijadikan pokok

pikiran serta lebih terarah untuk nantinya dijadikan sebagai acuan pembentukan Peraturan daerah.

2. Sebaiknya masyarakat lebih meningkatkan kepedulian dan kesadaran masyarakat dalam berpartisipasi terhadap pembentukan Perda, agar aspirasi masyarakat dapat tersalurkan dalam pembentukan Perda, dan penerapannya dapat secara maksimal guna sebagai perwujudan kemaslahatan, menjaga jiwa dan dengan masukan dari masyarakat tersebut yang ditinjau sesuai segi situasi dan kondisi yang sedang dirasakan oleh masyarakat selanjutnya dapat bermanfaat bagi masyarakat serta ke depannya tidak lebih condong hanya pada keluhan sarana prasarana secara fisik saja, yang mana masukan tersebut cenderung tidak menjadi bahan pertimbangan dalam pembentukan Peraturan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan–peraturan:

Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan
Perundang-Undangan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang
Pembentukan Produk Hukum Daerah Rancangan Peraturan Daerah

Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pedoman
Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di
Jawa Timur

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pasuruan Nomor 02 Tahun 2019
Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pasuruan

Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Pasuruan Nomor 05 Tahun 2020
Tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Pasuruan Tahun
2020

Buku-buku:

Abdullah, Amin. *Madzhab Jogja Menggagas Paradigma Ushul Fiqh Kontemporer*.
Djogjakarta: Ar–Ruzz Press, 2002.

Abdullah, Rozali. *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah
Secara Langsung*. Cetakan ke-1. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2005.

Abe, Alexander. *Perencanaan Daerah Partisipati*. Pembaruan Yogyakarta, 2005

Achmadi, Abu dan Chalid Narkubo. *Metode Penelitian*. Jakarta: PT. Bumi Aksara,
2005.

Ahmadi, Abu. *Psikologi Sosial*. Surabaya: PT Bina Ilmu, 1982.

Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.

- Al-Raysuni, Ahmad dan Muhammad Jamal Barut. *Al-Ijtihad, Al-Nash, Al-Waqi'i, Al-Mashlahah, Terjemahan Ibnu Rusydi dan Hayyin Muhdzar, "Ijtihad Antara Teks, Realitas dan Kemaslahatan Sosial"*. Jakarta: Erlangga, 2000.
- Al-Syathibi. *Aspek Teologis Konsep Masalah dalam Kitab Al-Muwafaqat*. Jakarta: Erlangga, 2007.
- Amin, Ma'ruf. *Fatwa dalam Sistem Hukum Islam*. Jakarta: Paramuada Advertising, 2008.
- Amiruddin dan Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006.
- Arikunto, Suharsimi. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2014.
- Asmawi. *Perbandingan Ushul Fiqh*. Jakarta: Amzah, 2011.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara & Pilar–Pilar Demokrasi*, Edisi Kedua. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2005.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok–Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Cetakan Kedua. Jakarta: BIP, 2008.
- Dahlan, Abd. Rahmad. *Ushul Fiqh*, Cet. Ke-3. Jakarta: Amzah, 2014.
- Djalal, Fasli dan Dedi Supriadi. *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Adicita Karya Nusa, 2001.
- Djazuli, A. *Fiqih Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu–rambu Syariah*. Edisi Revisi. Jakarta: Kencana, 2007.
- Djazuli. *Kaidah–kaidah Fikih*. Jakarta: Kencana Predana Group, 2010.

- Farih, Amin. *Kemaslahatan dan Pembaharuan Hukum Islam*. Semarang: Walisongo Press, 2008.
- Ibrahim, Johany. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing, 2010.
- Indrati S, Maria Farida. *Ilmu Perundang–undangan*, Cet. Ke-7. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Halim, Hamzah. *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. 2010.
- Handoyo. *Sosiologi Politik*. Semarang: Universitas Negeri Semarang Press, 2008.
- Haroen, Nasrun. *Ushul Fiqh*. Tangerang: PT. Logos Wacana Ilmu, 1996.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005.
- Huda, Ni'matul. *Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset, 2009.
- Kansil, , C. S. T., Christine S. T. Kansil. *Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Kartono, Kartini dan Marzuki. *Metodelogi Riset*. Yogyakarta: UII Press
- Kesuma, Nana dan Sujana Ahwal Kusuma. *Metodelogi Penelitian Agama Pendekatan Teori dan Praktik*. Jakarta: Garapindo Persada.
- Kholil, Munawar. *Kembali Kepada al–Qur'an dan as–Sunnah*. Semarang: Bulan Bintang, 1955.
- Koentjaraningrat. *Metode–metode Penelitian Masyarakat*. Jakarta: Gramedia, 1994.
- Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII, 2001.
- Manan, Bagir. *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang–undangan Tingkat Daerah*. Bandung: LPPM Universitas Bandung, 1995.
- Marbun, B. N. *DPRD dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005.
- Marbun. *Implementasi Fungsi Legislasi DPRD dalam Kerangka Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Fokus Media, 2012.

- Mardikanto, Totok dan Poerwoko Soebiato. *Pemberdayaan Masyarakat dalam Perspektif Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta, 2012.
- Marzuki. *Metodelogi Riset*. Yogyakarta: PT Hanindita Omffet, 1983.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi. Jakarta: Prenadamedia Group, 2005.
- Muhammad bin Yazid al-Qazwani, Abu Abdullah. *Kitab Ahkam*. Beirut: Dar al-Fikr
- Narbuko, Cholid dan Abu Achmadi. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: PT Bumi Aksara, 2003.
- Noor, Juliansyah. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: Kencana, 2011.
- Piliang, Indra J. dkk. *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*. Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa, 2003
- Prastowo, Andi. *Metode Penelitian Kualitatif dalam Perspektif Rancangan Penelitian*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2011.
- Ranggawidjaja, Rosjidi. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Bandung: Mandar Maju. 1998.
- Rosadi, Otong dan Andi Desmon. *Studi Politik Hukum Suatu Optik Ilmu Hukum*. Yogyakarta: Thafa Media, 2012.
- Santosa, Achmad. *Good Government dan Hukum Lingkungan*. Jakarta: ICEL, 2001
- Sarif, Akbar dan Ridzwan Ahmad, *Konsep Masalahat dan Mafsadah Menurut Imam Al-Ghazali*, University of malaya, Kuala Lumpur
- Setiawan, Guntur. *Implementasi dalam Birokrasi Pembangunan*. Jakarta: Balai Pustaka, 2004.
- Sinarno, Nomensen. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Mandiri, 2010.
- Sirajuddin.,dkk. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*. Malang: Setara Press, 2016.

- Slamet. *Membentuk Pola Perilaku Manusia Pembangunan*. Bogor: IPB Press, 2003.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 2005.
- Soekanto, Soerjono. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006.
- Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif*. Bandung: Alfabeta, 2008.
- Susanti, Bavitri. *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2005*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), 2006.
- Syafe'i, Rachmat. *Ilmu Ushul Fiqih*. Bandung: Pustaka Setia Bandung.
- Syaifuddin, Anwar. *Metodelogi Riset*. Yogyakarta: PT Hanindita Omffet, 1983.
- Syarifuddin, Amir. *Ushul Fiqh 2*. Jakarta: Kencana Prenadamedia group, 2014.
- Tamrin, Dahlan. *Filsafat Hukum Islam*. Malang: UIN Malang Press, 2007.
- Thaib, Hasballah. *Tajdid Reaktualisasi dan Elastisitas Hukum Islam*. Medan: Program Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara, 2003.
- Thoriquddin, Moh. *Pengelolaan Zakat Produktif Perspektif Maqasid Al-Syari'ah Ibnu 'Asyur*. Malang: UIN Maliki Press, 2015.
- Tilaar, H.A.R. *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*. Jakarta: Rineka Cipta, 2009
- Tjandra , W. Riawan dan Kresno Budi Darsono. *Legislative Drafting*. Yogyakarta: Atma Jaya, 2009.
- Usman, Nurdin. *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*. Jakarta: Grasindo, 2002.
- Wahidin, Samsul. *Konseptualisasi dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.
- Waluyo, Bambang. *Penelitian Hukum dalam Praktek*. Jakarta: Sinar Grafika, 2002.
- Widjaja, H. A. W. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002.

Wijaya, A.W. *Demokrasi dan Aktualisasi Pancasila*. Bandung: Alumni, 1988.

Wijaya, Willie. *Kamus Lengkap Inggris-Indonesia*. Semarang: Bintang Jaya, 2004.

Al-Qur'an :

Q.S. Yunus (10): 57.

Q.S. Yunus (10): 58.

Website:

<https://kbbi.web.id/implementasi>

Tesis / Skripsi / Jurnal :

Adianto dan Hasim As'ari. "Peran DPRD dalam Membangun Partisipasi Masyarakat di Kabupaten Kepulauan Meranti," *PUBLIKA* Vol. 2, No. 1. April, 2016.

Fahmi, Khairul. "Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif". *Konstitusi* Vol. 7 No. 3. Juni, 2010.

H.A Kartiwa, Implementasi Peran dan Fungsi DPRD dalam Rangka Mewujudkan "good governance"

Hidayat, "Peran DPRD dalam Pelaksanaan Tugas dan Fungsinya sesuai dengan Undang-undang Otonomi Daerah", *Jurnal Ilmiah Magister Ilmu Administrasi (JIMIA)*, No. 2, 2010.

Legislative Strengthening Team, *Legal Drafting Penyusunan Peraturan Daerah, Buku Pegangan untuk DPRD*. November, 2007.

Manajemen Prasarana & Sarana Perkotaan (MPSP), *Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan dan Pemrograman Pembangunan Prasarana dan Sarana Perkotaan (Modul Peserta)*, Pemerintah Kota Malang Bekerjasama dengan USAID 2002.

Mutik, Kemilau. "Kedudukan Naskah Akademik dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah," Tesis. Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, 2010.

Panjaitan, Saut P. "Jaminan Perlindungan Konstitusional Hak Tiap Orang untuk Memperoleh Informasi dan Berkomunikasi," *Simbur Cahaya* Nomor 42 Tahun XV, 2010.

- Putra, Ade. “Pelaksanaan Pasal 96 Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Provinsi Kalimantan Barat”. Skripsi. Pontianak: Universitas Tanjungpura, 2014.
- Rahardjo, Satjipto. Mencari Model Penyusunan Undang–Undang Yang Demokratis (kajian sosialogis). Makalah disampaikan dalam seminar Nasional Mencari Model Ideal Penyusunan UU yang Demokratis, Semarang 15–16 April 1998.
- Riskiyono, Joko. “Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang–Undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan,” *Aspirasi* Vol. 6 No. 2. Desember, 2015.
- Rumesten, Iza. “Model Ideal Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah,” *Simbur Cahaya*, 2011.
- Rusdi, Muhammad Ali. “*Maslahat Sebagai Metode Ijtihad dan Tujuan Utama Hukum Islam*,” Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Parepare.
- Safira, Mirza Elmy. “Pembuatan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam Sistem Pembuatan Perundang–Undangan Menurut Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2011 Perspektif Fiqh Siyasah Dusturiyah”. Tesis, Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, 2018.
- Santoso, M. Agus. “Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan”, *Jurnal Hukum*, No. 4, Oktober, 2011.
- Suharjono, Muhammad. “Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dalam Mendukung Otonomi Daerah,” *DIH, Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 10 No. 19. Februari, 2014.
- Tim Penyusun. *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang*. Malang: Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim, 2015.
- Yuliandri. “Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang–Undang,” Orasi Ilmiah disampaikan dalam Dies Natalis ke-57 Fakultas Hukum Universitas Andalas. Padang: Universitas Andalas, 2008.

LAMPIRAN

