

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN
DAERAH PROVINSI SUMATERA UTARA NOMOR 5 TAHUN 2019
TENTANG RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH
DAERAH PROVINSI SUMATERA UTARA TAHUN 2019-2023
DITINJAU DALAM FIQH SIYASAH
(STUDI DI DPRD SUMATERA UTARA)**

SKRIPSI

Oleh :

MUHAMMAD YASSER
NIM: 0203172090



**PRODI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUMATERA UTARA
MEDAN
2021 M/1442 H**

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN
DAERAH PROVINSI SUMATERA UTARA NOMOR 5 TAHUN 2019
TENTANG RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH
DAERAH PROVINSI SUMATERA UTARA TAHUN 2019-2023
DITINJAU DALAM FIQH SIYASAH
(STUDI DI DPRD SUMATERA UTARA)**

SKRIPSI

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar Sarjana (S1)
Dalam Ilmu Hukum Ketatanegaraan Prodi Hukum Tata Negara Fakultas
Syariah Dan Hukum UIN Sumatera Utara**

Oleh :

MUHAMMAD YASSER
NIM: 0203172090



**PRODI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUMATERA UTARA
MEDAN
2021 M/1442 H**

HALAMAN PERSETUJUAN

"PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH
PROVINSI SUMATERA UTARA NOMOR 5 TAHUN 2019 TENTANG RENCANA
PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH DAERAH PROVINSI SUMATERA UTARA
TAHUN 2019-2023 DITINJAU DALAM FIQH SIYASAH "

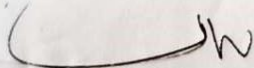
Oleh :

MUHAMMAD YASSER

NIM. 0203172090

Menyetujui

Pembimbing I



Irwansyah, MH

NIP. 19801011 201411 1 002

Pembimbing II

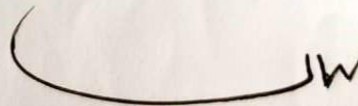


Zaid Alfauza Marpaung, MH

NIP. 19880824 201503 1 004

Mengetahui

Ketua Prodi Siyasah



Irwansyah, MH

NIP. 19801011 201411 1 002

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Muhammad Yasser
Nim : 0203172090
Fakultas : Syari'ah dan Hukum
Jurusan : Hukum Tata Negara (Siyasah)
Judul Skripsi : Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Sumatera Utara Tahun 2019-2023 Ditinjau Dalam Fiqh Siyasah (Studi Di Dprd Provinsi Sumatera Utara).

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa skripsi yang berjudul diatas adalah benar-benar asli karya saya sendiri, kecuali kutipan-kutipan yang disebutkan sumbernya. Saya bersedia menerima konsekuensinya apabila saya ini tidak benar.

Demikian surat pernyataan ini saya perbuat dengan sebenarnya. Atas perhatian bapak/ibu saya ucapkan terima kasih.

Medan,
Yang membuat pernyataan

Muhammad Yasser
Nim : 0203172090

KHTISAR

Skripsi ini berjudul : **“Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Sumatera Utara Tahun 2019-2023 Ditinjau Dalam Fiqh Siyasah” (Studi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara)**. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yang dapat dilakukan melalui: Rapat Dengar Pendapat Umum, Kunjungan Kerja, Sosialisasi dan/atau Seminar, Lokakarya serta Diskusi. Serupa dengan Undang-Undang tersebut Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara pada bab X pasal 41 menyatakan hal yang sama yakni menegaskan bahwa para pengagas atau pemrakarsa perlu menyerap aspirasi yang berkembang di masyarakat dalam rangka penyiapan dan/atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah. Penelitian skripsi ini bertujuan untuk mengetahui bentuk partisipasi masyarakat, untuk mengetahui proses pembentukan yang digunakan dalam penyusunan peraturan daerah serta untuk mengetahui Implementasi peraturan daerah Nomor 5 Tahun 2019 tentang RPJMD di Provinsi Sumatera Utara. Adapun data yang digunakan dalam penulisan penelitian skripsi ini adalah data yang bersifat deskriptif analisis yaitu untuk melukiskan secara sistematis fakta yang diperoleh langsung dilapangan dengan melakukan wawancara kepada para responden, yaitu berupa wawancara dengan Sekretaris Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Selain menggunakan data diatas, penulis juga menggunakan data yang bersifat sekunder yaitu data yang menunjang kelengkapan yang dilakukan dengan cara studi pustaka. Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa bentuk partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan antara lain: rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya, diskusi, konsultasi publik, musyawarah, kemitraan, penyampaian aspirasi, pengawasan, partisipasi dalam bentuk penelitian, partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media cetak, partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media elektronik, partisipasi masyarakat dalam bentuk unjuk rasa.

Kata Kunci : Partisipasi, Peraturan Daerah, Fiqh Siyasah

KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah Penulis ucapkan kehadiran Allah Swt yang telah memberikan rahmat, hidayah, ilmu pengetahuan, kekuatan dan petunjuknya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Shalawat serta salam senantiasa dilimpahkan kepada Baginda Nabi Muhammad SAW, para sahabat, keluarga serta pengikut-Nya yang rela berkorban untuk umat Islam dan di ridhoi Allah Swt yaitu dengan Agama Islam. Atas izin Allah Swt penulis dapat menyelesaikan skripsi ini yang berjudul: **“PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH PROVINSI SUMATERA UTARA NOMOR 5 TAHUN 2019 TENTANG RPJMD 2019-2023 PROVINSI SUMATERA DITINJAU DALAM FIQH SIYASAH”**. Skripsi ini disusun untuk memenuhi dan melengkapi salah satu syarat guna memperoleh gelar Sarjana dalam Hukum Tata Negara (Siyasah), pada program Strata Satu (S1) Fakultas Syari’ah & Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara (UIN-SU).

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa skripsi ini tidak dapat diselesaikan tanpa adanya bimbingan, bantuan, motivasi, saran serta fasilitas dari berbagai pihak. Oleh karena itu penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada :

- 1 Bapak Prof. Dr. Syahrin Harahap, MA selaku Rektor Universitas Islam Negeri (UIN) Sumatera Utara yang telah memberikan kesempatan kepada penulis menimba ilmu pengetahuan di kampus tercinta ini.
- 2 Bapak Dr. H. Ardiansyah, Lc, M.ag selaku Dekan Fakultas Syari’ah & Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Sumatera Utara.

- 3 Bapak Dr. Irwansyah, MH, selaku Ketua Jurusan Hukum Tata Negara (Siyasah) dan Ibu Syofiaty Lubis, MH selaku Sekreteraris Jurusan.
- 4 Bapak Dr. Irwansyah MH, selaku Pembimbing Skripsi I dan Bapak Zaid Alfauza Marpaung, MH, selaku Pembimbing Skripsi II yang telah meluangkan waktunya untuk membimbing, memberikan ilmu, saran, masukan dan arahan kepada penulis dengan baik agar dapat menyelesaikan skripsi ini.
- 5 Pimpinan DPRD Sumatera Utara beserta Para Anggota Dewan yang Terhormat yang telah memberikan saya kesempatan untuk melakukan penelitian.
- 6 Sekretariat DPRD Sumatera Utara beserta seluruh staf dan jajarannya yang telah banyak membantu proses penelitian serta memperoleh informasi.
- 7 Pemerintah Provinsi Sumatera Utara Khususnya pada Bagian Hukum Pemprovsu yang telah memberikan sumber informasi dalam proses penelitian.
- 8 Seluruh Dosen dan Civitas Akademik Fakultas Syari'ah & Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Sumatera Utara.
- 9 Kedua Orang Tua tercinta, yang selalu mencurahkan kasih sayang, membesarkan, mendidik dan memberikan materil yang terbaik untuk penulis. Dukungan, semangat dan motivasi yang selalu diberikan dengan penuh keikhlasan, kesabaran yang disertai dengan iringan doa tiada henti hingga penulis dapat menempuh pendidikan yang tinggi.

10 Seluruh Sahabat dan Rekan-Rekan seperjuangan yang ada di Padangsidempuan dan di Medan.

Akhir kata, semoga Allah SWT senantiasa memberikan keberkahan dan kebaikan kepada kita semua, semoga amal yang kita lakukan dijadikan amal yang tiada putus pahalanya, dan bermanfaat di dunia maupun di akhirat. Semoga skripsi ini bermanfaat bagi kita semua, khususnya bagi penulis sendiri.

Medan, Juli 2021
Penulis

Muhammad Yasser
Nim.0203172090

DAFTAR ISI

HALAMAN PERSETUJUAN	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
SURAT PERNYATAAN	iii
IKHTISAR.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	viii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian	9
D. Kegunaan Penelitian	9
E. Batasan Penelitian.....	10
F. Hasil Penelitian Yang Relevan	10
G. Kerangka Teoritis.....	11
H. Metode Penelitian	17
I. Sistematika Penelitian	19
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN	
DAERAH.....	20
A. Peraturan Daerah.....	20
B. Kerangka Dasar Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	24
C. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	25
D. Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan	
Perundang-Undangan.....	28
E. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	34
F. Konsep Perwakilan Rakyat Ahl Al-Halli Wa Al-Aqdi Dalam	
Pandangan Fiqh Siyasah	37

BAB III GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN	43
A. Gambaran Umum DPRD Provinsi Sumatera Utara	43
B. Badan Pembentukan Peraturan Daerah	53
BAB IV HASIL PENELITIAN.....	61
A. Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2019 Tentang RPJMD 2019-2023 Provinsi Sumatera Utara	61
B. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2019 Tentang RPJMD 2019-2023 Provinsi Sumatera Utara	66
C. Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan	72
BAB V PENUTUP.....	83
A. Kesimpulan	83
B. Saran.....	85
DAFTAR PUSTAKA	86
LAMPIRAN-LAMPIRAN	88
RIWAYAT HIDUP	93

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) merupakan wujud kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan daerah menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi saat ini serta terciptanya *good local governance* sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah.¹

Atas dasar itu pembentukan peraturan daerah harus dilakukan secara taat asas. Agar pembentukan perda lebih terarah dan terkoordinasi, secara formal telah ditetapkan serangkaian proses yang harus dilalui yang meliputi proses perencanaan, proses penyusunan, proses pembahasan, proses penetapan dan pengundangan. Salah satu yang harus mendapatkan perhatian khusus oleh organ pembentuk perda adalah proses perencanaan, pada proses ini sangat membutuhkan kajian mendalam, apakah suatu pemecahan permasalahan di daerah harus diatur dengan perda atau cukup dengan bentuk produk hukum daerah lainnya. Dalam proses perencanaan ini pula dapat diketahui bagaimana landasan keberlakuan suatu perda baik secara filosofis, sosiologis maupun

¹ Siti Masitah, *Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta: Paradigma, 2014), hlm 427

yuridis yang biasanya dituangkan dalam suatu penjelasan atau keterangan atau Naskah akademik, yang untuk selanjutnya dimuat dalam Program Legislasi Daerah/ Program Pembentukan Peraturan Daerah (lihat ketentuan Pasal 403 UU Nomor 23 Tahun 2014). Walaupun tahapan maupun mekanisme penyusunan program pembentukan peraturan daerah telah ditetapkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan, namun berdasarkan pengalaman penulis dalam praktiknya, timbul berbagai permasalahan, diantaranya ;

1. Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah belum didasarkan pada skala prioritas
2. Program pembentukan peraturan daerah hanya berisi daftar judul rancangan peraturan daerah tanpa didasarkan atas kajian mendalam yang dituangkan baik dalam keterangan, penjelasan maupun naskah akademik rancangan peraturan daerah; Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka lebih lanjut akan diuraikan problematika dalam penyusunan program pembentukan peraturan daerah.

Penyusunan program pembentukan peraturan daerah sebagai Instrumen perencanaan dan urgensi penyusunan program pembentukan peraturan daerah. Tahapan perencanaan merupakan kunci awal menuju keberhasilan pencapaian tujuan yang diinginkan. Menurut Solly Lubis, Perencanaan adalah bagian dari subsistem dari sistem pengelolaan (manajemen), kekhususan sifat perencanaan ialah dominannya fungsi perencanaan untuk keberhasilan keseluruhan manajemen. Menurut pandangan politis strategis, jika keseluruhan manajemen mempunyai nilai strategis, sendirinya perencanaan sebagai bagiannya tentunya

juga mempunyai sifat dan makna strategis.²

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal di kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Rancangan Peraturan Daerah juga dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh DPRD disampaikan dengan surat pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah. Sebaliknya, Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh Kepala Daerah disampaikan dengan surat pengantar Kepala Daerah kepada pimpinan DPRD.

Apabila dalam satu masa sidang DPRD dan Kepala Daerah menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan oleh DPRD dan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan oleh Kepala Daerah digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Politik Hukum Pembentukan Peraturan Daerah Politik hukum menurut Mahfud. MD adalah bagaimana hukum akan atau seharusnya dibuat dan ditentukan

² Solly Lubis, *Ilmu Perundang-undangan*, (Yogyakarta: Mandar Maju, 2007), hlm 35

arahnya dalam kondisi politik nasional serta bagaimana hukum difungsikan. Pembentukan undang-undang merupakan proses sosial dan proses politik yang sangat penting artinya dan mempunyai pengaruh yang luas, karena itu (undang-undang) akan memberi bentuk dan mengatur atau mengendalikan masyarakat. Undang-undang oleh penguasa digunakan untuk mencapai dan mewujudkan tujuan-tujuan sesuai dengan yang dicitra-citakan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Undang-undang mempunyai dua fungsi, yaitu :

1. Fungsi untuk mengekspresikan nilai, dan
2. Fungsi instrumental.³

Dengan materi dari undang-undang tersebut diharapkan masyarakat dapat berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan di daerahnya agar tercipta dan terlaksananya peraturan tersebut dengan tepat sasaran. Dengan harapan juga bahwa ketika masyarakat terlibat di dalam proses pembentukannya maka munculnya sikap kepedulian dari masyarakat terhadap peraturan yang keluar tersebut dan juga munculnya hubungan yang harmonis antara pemerintah daerah beserta masyarakatnya yang bersama-sama menciptakan suatu aturan hukum agar berlakunya kesejahteraan di daerah tersebut. Namun tidak sedikit juga dalam kebanyakan daerah yang tidak melibatkan masyarakatnya sama sekali dan bahkan masyarakatnya dianggap sebagai pengganggu jalannya pemerintahan. Adapun dampak yang dikeluarkan dari tidak adanya partisipasi dalam proses pembentukan perundang-undangan antara lain:

³ Moh. Mahfud, MD., *Politik Hukum di Indonesia*, cet. Ke-1 (Jakarta:LP3ES, 1998), hlm

1. Rasa memiliki masyarakat terhadap hal yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan rendah;
2. Masyarakat kurang memahami tujuan dan program pemerintah;
3. Program pemerintah tidak sesuai dengan kebutuhan atau karakteristik masyarakat
4. Lunturnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah

Namun disini kesalahan bukan juga ditimbulkan oleh pemerintah saja, masyarakat yang apatis pun dapat menimbulkan masalah juga. Dengan keadaan masyarakat yang sering kali tidak memperdulikan proses pembentukan peraturan perundang-undangan ini pun dapat menjadi patokan dimana peraturan yang dikeluarkan akan tidak sejalan dengan apa yang terjadi pada kenyataan. Kejadian ini pun sungguh menimbulkan sebuah spekulasi yang dapat dikatakan sebagai peraturan yang tidak partisipatif. Padahal mungkin pemerintah dan masyarakat ingin agar berjalan beriringan, namun tidak ada inisiatif dari kedua belah pihak yang menimbulkan kesan bahwa pemerintah dan masyarakat tidak dalam satu tujuan.

Dalam Kajian Fiqh Siyasah, legislasi atau kekuasaan disebut juga dengan *al-sulthah al-tasyri'ah*, yaitu kekuasaan pemerintah dalam membuat dan menetapkan hukum. Menurut Islam, tidak seorang pun berhak menetapkan hukum yang akan diberlakukan bagi umat Islam. Dalam konteks ini, kekuasaan Pemerintahan Islam dan legislative berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syariat Islam. Unsur-Unsur Legislasi dalam Islam yaitu ;

1. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam
2. Masyarakat Islam yang akan melaksanakannya
3. Isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat Islam.⁴

Jadi, dengan kata lain dalam al-sultah al-tasyri'iyah pemerintah melakukan tugas siyasah syar'iyahnya untuk membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan di dalam masyarakat Islam demi kemaslahatan umat Islam, sesuai dengan ajaran Islam. Sebenarnya, pembagian kekuasaan, dengan beberapa kekhususan dan perbedaan, telah terdapat dalam pemerintahan Islam jauh sebelum pemikir-pemikir Barat merumuskan teori tentang *Trias Politica* ⁵

Kekuasaan legislative adalah kekuasaan yang terpenting dalam pemerintahan Islam, karena ketentuan dan ketetapan yang dikeluarkan lembaga legislative ini dilaksanakan secara efektif oleh lembaga eksekutif dan dipertahankan oleh lembaga yudikatif atau peradilan. Dalam hal ini, terdapat dua fungsi lembaga legislative. *Pertama* dalam hal-hal yang ketentuannya sudah terdapat di dalam *nashsh* Al-Qur'an dan Sunnah, undang-undang yang dikeluarkan oleh al-sulthah al-tasyri'iyah adalah undang-undang Ilahiyah yang disyariatkan-Nya dalam Al-Qur'an dan dijelaskan oleh Nabi SAW.⁵

⁴ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah*, (Bandung: Prenadamedia Group 2014), hlm 188

⁵ Ibid, hlm, 189

Qur'an Surat an Nisa ayat 58

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا
بِالْعَدْلِ ۚ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya: *“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat”*.

Sebuah riwayat yang menceritakan ayat tentang memberikan amanat dan hak kepada yang berhak serta menghukum dengan adil ini adalah sebuah kisah ketika terjadinya pembukaan kota Makkah. Ketika itu, penjaga ka'bah adalah 'Utsmân bin 'Abd al-Dâr. Beliau mengunci ka'bah. Maka 'Abbâs mengambil dengan paksa kunci tersebut. Lalu Rasulullah mengutus 'Alî RA untuk meminta 'Abbâs mengembalikan kunci tersebut dan meminta maaf kepada 'Utsmân bin 'Abd al-Dâr. Setelah itu, 'Ali RA pun menceritakan pada 'Utsmân bin 'Abd al-Dâr bahwa ayat ini diturunkan kepadanya. Maka 'Utsmân bin 'Abd al-Dâr pun memeluk Islam.

Keadilan merupakan asas kepemimpinan. Ia adalah asal dari dasar-dasar hukum di dalam Islam. Wajib ada bagi masyarakat sosial agar yang lemah dapat mengambil haknya. Yang kuat tidak merampas dari yang lemah. Terlestarilah keamanan. Seluruh syariat yang datang dari Allah (seperti agama Yahudi dan Nasrani) itu mewajibkan mendirikan keadilan. Maka dari itu, wajib bagi hakim dan perangkat pemerintahan melestarikan keadilan sehingga hak-hak tersentuh ahlinya.

Kata adil menurut `Ibn `Athiyyah: “telah berkata al-Qâdlî `Abû Muhammad: Adil adalah melakukan segala perkara yang difardukan dari segi akidah dan syariat, kehidupan sesama manusia di dalam melaksanakan amanat dan meninggalkan kezaliman, memberikan sesuatu yang hak”.

Berangkat dari uraian yang telah dijabarkan diatas, serta dasar-dasar yang memperkuat adanya suatu keganjilan di dalam pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan, maka penulis berkeinginan untuk meneliti lebih lanjut dalam bentuk skripsi yang berjudul **PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH PROVINSI SUMATERA UTARA NOMOR 5 TAHUN 2019 TENTANG RENCANA PEMBANGUNAN DAERAH JANGKA MENENGAH 2019-2023 PROVINSI SUMATERA UTARA**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan dari permasalahan yang dimiliki tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah, maka fokus penelitian yang menjadi acuan peneliti adalah :

1. Bagaimana Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 5 Tahun 2019 Tentang RPJMD Provinsi Sumatera Utara Tahun 2019-2023 Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ?
2. Bagaimana Partisipasi Serta Peran Masyarakat Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah ?
3. Bagaimana Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Partisipasi Masyarakat Dalam

Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 5 Tahun 2019 Tentang RPJMD Provinsi Sumatera Utara Tahun 2019-2023?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah salah satu faktor penting dalam suatu penelitian, sebab tujuan ini akan memberikan gambaran tentang arah penelitian yang akan dilakukan oleh penulis. Sebagai konsekuensi dari permasalahan pokok atau rumusan masalah, maka tujuan penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Mekanisme dan Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah.
2. Untuk mengetahui Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah.
3. Untuk mengetahui Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah.

D. Kegunaan Penelitian

Salah satu aspek penting dalam kegiatan penelitian adalah menyangkut suatu manfaat penelitian, baik dari manfaat teoritis maupun manfaat praktis. Dalam penelitian ini manfaat yang dapat diambil adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat menambah wawasan atau khazanah keilmuan, dapat menambah literatur bagi mahasiswa/mahasiswi pada umumnya serta diharapkan, dapat dijadikan sebagai pertimbangan oleh semua masyarakat tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Pembuatan

Suatu Peraturan Daerah.

2. Manfaat Praktis

Memberi pemahaman kepada penulis dan seluruh lapisan masyarakat mengenai Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah dan bahwasanya proses dan mekanisme tata cara pembuatan peraturan daerah itu dilaksanakan sesuai prosedur dan peran masyarakat ada di dalamnya serta tidak menyalahi aturan undang-undang yang berada di atasnya dengan ditinjau menurut perspektif Hukum Ketatanegaraan dan Fiqh Siyasah.

E. Batasan Penelitian

Untuk mempermudah pembahasan dalam penelitian ini, penulis membatasi masalah yang akan dibahas sehingga pembahasannya lebih jelas dan terarah sesuai dengan yang diharapkan penulis. Pada skripsi ini, penulis akan menyajikan beberapa definisi dan pengertian mengenai, pembentukan peraturan daerah dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menurut hukum ketatanegaraan dan tinjauan fiqh siyasah serta beberapa hukum dan aturan yang sudah dibentuk dan diundangkan secara baik dan benar sesuai dengan prosedur peraturan perundang-undangan dan tinjauan fiqh siyasah.

F. Hasil Penelitian Yang Relevan

Dalam penelitian terdahulu ini akan dideskripsikan karya ilmiah yang pernah ada, untuk memastikan keorisinalitas dari hasil penelitian serta sebagai salah satu kebutuhan ilmiah yang berguna untuk memberikan batasan serta

kejelasan informasi yang telah didapat. Disamping itu, dengan penelitian terdahulu maka dapat diketahui posisi peneliti ini diantara penelitian penelitian terdahulu. Beberapa peneliti yang telah meneliti mengenai tema Partisipasi Masyarakat Pembentukan Peraturan Daerah diantaranya sebagai berikut:

1. Jurnal dari Univeristas Indonesia tentang Model Pembentukan Peraturan Daerah Yang Ideal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.
2. Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kota Palembang, disusun oleh Mardhotillah pada tahun 2015, Pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang.
3. Partisipasi Masyarakat Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Daerah Di Provinsi Sumatera Utara

Dengan demikian skripsi ini bukan merupakan hasil replikasi dari karya-karya sebelumnya, memang dapat dikatakan bahwa skripsi diatas membahas persamaan dan perbedaan tentang pembentukan dan tata cara membuat suatu peraturan daerah. Namun Penulis lebih menekan pada pandangan dan tinjauan dari Undang undang Ketatanegaraan dan Koordinasi antara Partisipasi Masyarakat dengan legislative dan eksekutif dalam membuat suatu Peraturan Daerah menurut Hukum ketatanegaraan Indonesia dan Kaidah Fiqh Siyash. Hal inilah yang membedakan antara skripsi-skripsi terdahulu.

G. Kerangka Teoritis

Kerangka teoritis adalah konsep-konsep yang merupakan abstraksi dari hasil pemikiran atau kerangka acuan yang pada dasarnya bertujuan untuk mengadakan identifikasi terhadap dimensi-dimensi sosial yang dianggap relevan

oleh peneliti.⁶

1. Teori Partisipasi Masyarakat

Teori Partisipasi Masyarakat Partisipasi masyarakat merupakan salah satu unsur di dalam pembuatan kebijakan. Kata partisipasi berasal dari Bahasa Inggris yakni participation yang artinya adalah pengambilan bagian. Disebutkan juga dalam Bahasa Belanda yakni participatie yang artinya penyertaan. Diserap kedalam Bahasa Indonesia menjadi kata partisipasi yang sesuai dengan Kamus Besar Bahasa Indonesia yang artinya perihal turut berperan serta dalam suatu kegiatan; keikutsertaan; peran serta. Canter mendefinisikan partisipasi masyarakat sebagai proses komunikasi dua arah yang berlangsung terus menerus untuk meningkatkan pengertian masyarakat secara penuh atas suatu proses kegiatan, dimana masalah-masalah dan kebutuhan lingkungan sedang dianalisis oleh badan yang berwenang. Wingert pun merinci partisipasi atau peran serta masyarakat menjadi beberapa paham sebagai berikut:

a. Partisipasi masyarakat sebagai suatu kebijakan

Penganut paham ini berpendapat bahwa partisipasi masyarakat merupakan suatu kebijakan yang tepat dan baik untuk dilaksanakan. Paham ini dilandasi oleh suatu pemahaman bahwa masyarakat yang potensial dikorbankan dan terkorbankan oleh suatu proyek pembangunan memiliki hak untuk dikonsultasikan.

b. Partisipasi masyarakat sebagai strategi

Penganut paham ini bahwa mengendalikan bahwa partisipasi

⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* . UI Press. Jakarta. 1986, hlm 124

masyarakat merupakan strategi untuk mendapatkan dukungan dari masyarakat. Pendapat ini didasarkan kepada suatu paham bahwa bila masyarakat merasa memiliki akses terhadap pengambilan keputusan dan kepedulian masyarakat kepada tiap tingkatan pengambilan keputusan didokumentasikan dengan baik, maka keputusan tersebut akan memiliki kredibilitas.

c. Partisipasi masyarakat sebagai alat komunikasi

Partisipasi masyarakat didayagunakan sebagai alat untuk mendapatkan informasi berupa informasi dalam proses pengambilan keputusan. Persepsi ini dilandasi oleh suatu pemikiran bahwa pemerintah dirancang untuk melayani masyarakat, sehingga pandangan dan prefensi dari masyarakat tersebut adalah masukan yang bernilai guna mewujudkan keputusan yang responsif.

d. Partisipasi masyarakat sebagai alat penyelesaian sengketa

Partisipasi masyarakat didayagunakan sebagai suatu cara untuk mengurangi konflik melalui usaha pencapaian konsensus dari pendapat yang ada. Asumsi yang melandasi paham ini adalah bertukar pikiran dan pandangan dapat meningkatkan pengertian dan toleransi serta mengurangi rasa ketidakpercayaan dan kerancuan.⁷

2. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan merupakan ilmu yang interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi yang secara

⁷ Sirajudin dkk, *Hak Rakyat Mengontrol Negara*, (Jakarta:Yappika, 2006), hlm 12

garis besar dapat dibagi menjadi dua bagian besar, yaitu sebagai berikut:

- a. Teori perundang-undangan (*Gesetzgebungstheorie*), yaitu yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian, dan bersifat kognitif.
- b. Ilmu perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*), yaitu yang berorientasi pada perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan, dan bersifat normative. Ilmu perundang-undangan ini dibagi lagi ke dalam tiga bagian, yaitu
 - 1) Proses perundang-undangan (*Gesetzgebungsverfahren*)
 - 2) Metode perundang-undangan (*Gesetzgebungstechnik*)
 - 3) Teknik perundang-undangan (*Gesetzgebungstechnik*).⁸

Istilah Legislation, *Wetgeving* atau *Gesetzbung* tersebut dijelaskan oleh F. Andrea, bahwa legislation bisa berarti proses pembuatan/pembentukan peraturan peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, perundang-undangan sebagai hasil pembentukan peraturan peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Satjipto Rahardjo menterjemahkan *wetgeving* dan legislation sebagai pembuatan undang-undang.⁹

Mekanisme penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah Mekanisme Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah secara rinci dapat dilihat dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1

⁸ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan 1 : Jenis, Fungsi, Materi Muatan*, (Yogyakarta: KANISIUS, 2002), hlm 2-3

⁹ Putera Astomo, *Ilmu Perundang-undangan*, (Jakarta:PT Raja Grafindo Persada, 2018), hlm 6

Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Dalam beberapa ketentuan diatas disebutkan bahwa Program Pembentukan Peraturan Daerah dapat disusun dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan DPRD.

Dalam ketentuan Pasal 10 Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 menentukan bahwa penyusunan peraturan daerah melalui prolegda di lingkungan pemerintah daerah adalah sebagai berikut:

- (1) Kepala daerah memerintahkan pimpinan SKPD menyusun Prolegda di lingkungan pemerintah daerah.
- (2) Prolegda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan daerah.
- (3) Penyusunan dan penetapan Prolegda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Perda tentang APBD provinsi dan APBD kabupaten/kota.

Selanjutnya dalam Pasal 11 dan Pasal 12 ditentukan penyusunan prolegda di lingkungan pemerintah daerah dikoordinasikan oleh biro hukum provinsi atau bagian hukum kabupaten /kota, yang dapat mengikutsertakan instansi vertikal, apabila sesuai dengan kewenangan, materi muatan, atau kebutuhan dalam pengaturan, dan selanjutnya oleh biro hukum pada provinsi atau bagian hukum pada kabupaten/kota, hasil tersebut disampaikan kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah, untuk diteruskan kepada badan legislasi daerah atau badan pembentukan peraturan daerah melalui pimpinan DPRD.

Demikian juga dengan penyusunan pembentukan peraturan daerah di lingkungan DPRD diatur dalam Pasal 13 yang menyebutkan:

- (1) Balegda menyusun Prolegda di lingkungan DPRD
- (2) Prolegda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Perda.
- (3) Penyusunan dan penetapan Prolegda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Perda tentang APBD provinsi dan APBD kabupaten/kota.

Dalam Pasal 14 disebutkan prolegda antara pemerintah daerah dan DPRD dikoordinasikan oleh DPRD melalui Balegda, dan hasil penyusunan tersebut disepakati menjadi prolegda dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD untuk ditetapkan dengan keputusan DPRD. Dalam keadaan tertentu, DPRD atau kepala daerah menurut Pasal 239 ayat (7) dapat mengajukan rancangan peraturan daerah di luar program pembentukan peraturan daerah karena alasan:

- a. mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- b. menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain;
- c. mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Perda yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan peraturan daerah dan unit yang menangani bidang hukum pada Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.
- d. akibat pembatalan oleh Menteri untuk Perda Provinsi dan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk Perda Kabupaten/Kota, dan
- e. perintah dari ketentuan peraturan perundangan yang lebih tinggi setelah program pembentukan Perda ditetapkan.

H. Metode Penelitian

Untuk mendapatkan kajian yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah, maka dalam mengumpulkan data, menjelaskan dan menyimpulkan objek pembahasan dalam skripsi ini, peneliti menggunakan metode sebagai berikut :

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum empiris, yaitu metode penelitian hukum yang bertujuan untuk melihat hukum dan perundang-undangan dalam arti nyata dan melihat bagaimana bekerjanya hukum di masyarakat.

2. Pendekatan Penelitian

Sesuai dengan metode yang akan digunakan, maka jenis data yang diperlukan untuk dikaji lebih dalam dan diaktualisasikan adalah:

- a. Data tentang Pembentukan Peraturan Daerah
- b. Data tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

3. Lokasi Penelitian dan Waktu Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara, pada bulan Mei sampai bulan Juni

4. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini dibagi dalam dua kelompok yaitu :

- a. Sumber Data Primer, yaitu sumber data utama yang diambil dari informasi penelitian lapangan (*field research*), seperti pengumpulan data langsung ke lokasi penelitian serta melakukan wawancara.
- b. Sumber Data Sekunder, yaitu data-data yang berasal dari literatur

serta buku-buku, undang-undang, jurnal dan lain-lain yang berhubungan dengan penelitian.

5. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan kelengkapan informasi yang sesuai dengan penelitian, maka teknik pengumpulan data dalam penelitian ini yaitu:

- a. Wawancara, kepada instansi terkait yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara terkait dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah Provinsi Sumatera Utara tentang RPJMD 2019-2023.
- b. Dokumentasi, yaitu mengumpulkan data melalui data-data dari pihak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara dengan cara membaca literatur, tulisan maupun dokumen berupa foto

6. Analisis data

Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan dan dokumentasi. Teknis analisis data yang di pergunakan dalam penelitian ini adalah teknik deskriptif dengan membuat gambaran yang di lakukan dengan cara:

- a. Penyajian data, yaitu proses penyusunan informasi yang kompleks dalam bentuk sistematis, sehingga menjadi bentuk yang sederhana serta dapat di pahami maknanya.
- b. Penarikan kesimpulan, yaitu langkah terakhir yang di lakukan peneliti dalam menganalisis data secara terus-menerus baik pada saat pengumpulan data atau setelah pengumpulan data

I. Sistematika Penelitian

Dalam upaya mengkaji pokok permasalahan yang ingin digali dalam skripsi ini, peneliti mencoba untuk menguraikannya dalam lima bab bahasan, dimana antara masing-masing bab diposisikan saling memiliki korelasi yang saling berkaitan secara logis. Seperti biasa dalam skripsi nanti akan diawali dengan pendahuluan dan diakhiri dengan bab lima, yaitu penutup untuk mencapai tujuan penelitian, maka penulis menyusun secara sistematis terbagi atas lima bab dengan sistematika pembahasan yaitu sebagai berikut ;

BAB I : Pendahuluan, terdiri dari Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Batasan Penelitian, Hasil Penelitian Yang Relevan, Kerangka Teoritis, , Metode Penelitian, Sistematika Penulisan.

BAB II : Tinjauan Umum Tentang Pembentukan Peraturan Daerah , Kerangka Dasar Pembentukan Peraturan Daerah, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah dan Ahl al-Halli Wa al-Aqdi dalam Fiqh Siyasah.

BAB III : Gambaran Umum Profil DPRD Sumatera Utara dan Bapemperda Sumatera Utara

BAB IV : Hasil Penelitian, Terdiri dari Mekanisme Pembentukan Perda, Partisipasi Masyarakat dan Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah dan Partisipasi Masyarakat

BAB V : Penutup, Terdiri dari Kesimpulan dari Hasil Penelitian dan Saran- Saran Sebagai Bahan Pertimbangan dan Perbaikan

BAB II
TINJAUAN UMUM TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN
DAERAH

A. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah adalah salah satu produk peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang dibentuk oleh Kepala Daerah, baik Daerah Propinsi maupun daerah kabupaten/Kota dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi maupun Kabupaten Kota. Kewenangan daerah dalam membentuk Peraturan Daerah secara legalitas ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang pemerintahan Daerah dan secara teknis diatur lebih lanjut dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya. Dalam pembentukan daerah tidaklah mudah karena memerlukan pengetahuan dan pemahaman yang cukup terutama tentang teknik pembentukannya, sehingga Peraturan daerah yang dibentuk tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan kepentingan umum.

Peraturan Daerah merupakan salah satu produk hukum daerah yang sangat penting karena dengan adanya Peraturan Daerah, maka pemerintah daerah mempunyai landasan yang kokoh untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah dan menyelesaikan berbagai permasalahan di daerah baik yang berkaitan dengan sosial, ekonomi, budaya, dan sebagainya. Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilandasi azas desentralisasi dewasa ini memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah, diantaranya kewenangan menyusun dan menetapkan Peraturan Daerah.

Peraturan daerah merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (Gubernur atau Bupati/Walikota). Peraturan daerah terdiri atas Peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota.

Dalam pembentukan Peraturan Daerah, pemerintah daerah dan DPRD harus benar-benar memperhatikan kebutuhan dan nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat daerah setempat untuk menjamin terpenuhinya aspirasi masyarakat.

Dibutuhkan adanya komunikasi yang baik antara pemerintah daerah serta DPRD dengan masyarakat setempat dalam pembentukan suatu peraturan daerah. Pemerintah daerah serta DPRD harus menghimpun aspirasi yang berkembang di masyarakat sebelum menetapkan suatu peraturan daerah agar kebijakan yang ditetapkan memenuhi aspirasi masyarakat.

Sebagai daerah otonom, pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota, berwenang untuk membuat peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, guna menyelenggarakan urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Peraturan daerah (Perda) ditetapkan oleh kepala daerah, setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dalam membentuk suatu Perda, maka harus memperhatikan materi muatan dalam Perda tersebut.

Dalam pasal 14 UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan disebutkan 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 dari Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

Konsepsi Ranperda memuat memuat pokok materi yang akan diatur yaitu :

1. Latar Belakang dan Tujuan Penyusunan.
2. Sasaran yang akan diwujudkan.
3. Pokok-pokok pikiran, objek atau lingkup yang akan diatur.
4. Jangkauan dari arah pengaturan.

Konsepsi Ranperda tersebut dilakukan pengharmonisansian pematapan program Ranperda yang diterima dengan pimpinan unit-unit kerja pemrakarsa program dan pimpinan kantor wilayah Departemen Hukum dan HAM oleh Biro Hukum.

Dalam pembentukan Perda yang terdiri dari tahap Perencanaan, Pembahasan, Pengundangan sosialisasi maka partisipasi publik juga dibutuhkan agar mereka bisa memberikan masukan-masukan terkait dengan inti muatan dari Perda yang dibuat oleh DPRD Provinsi atau DPRD kabupaten/Kota bersama dengan Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Daerah.

Perda adalah semua peraturan yang dibuat oleh pemerintah setempat untuk melaksanakan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi derajatnya.¹⁰ Oleh karena itu materi Perda secara umum memuat antara lain:

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 (Mendebewindl

¹⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2002, hal. 136.

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.¹¹

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 mengatur beberapa prinsip mengenai Perda:

1. Kepala Daerah menetapkan Perda dengan persetujuan DPRD;
2. Perda dibentuk dalam penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
3. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda lain, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
4. Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyakbanyaknya lima juta rupiah.
5. Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda.
6. Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang mengatur, dimuat dalam lembaran daerah.
7. Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda dan Keputusan Kepala Daerah).

Perda merupakan hasil kerja bersama antara Gubernur/Bupati/Walikota dengan DPRD, karena itu tata cara membentuk Perda harus ditinjau dari beberapa

¹¹ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 1998), hlm. 23.

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 dibidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif, yaitu hak penyidikan., hak inisiatif, hak amandemen, persetujuan atas Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda). Unsur Partisipasi adalah partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menyusun dan membentuk Ranperda atau Perda.

B. Kerangka Dasar Peraturan Perundang-Undangan

Dalam rangka membuat peraturan perundang-undangan maupun peraturan daerah ada 3 (tiga) dasar atau landasan sebagai berikut ;

1. Landasan *Filosofis*; perundang-undangan dihasilkan mempunyai landasan filosofis (*filisofische grondslag*) apabila rumusannya atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) dikaji secara filosofis. Jadi undang-undang tersebut mempunyai alasan yang dapat dibenarkan apabila dipikirkan secara mendalam.
2. Landasan *Sosiologis* ;suatu perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis (*sociologische grondslag*) apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat.
3. Landasan *Yuridis*; landasan yuridisn (*rechtground*) atau disebut juga dengan landasan hukum adalah dasar yang terdapat dalam

ketentuanketentuan hukum yang lebih tinggi derajatnya. Landasan yuridis dibedakan pula menjadi dua macam, yaitu:

- a. Segi Formal yaitu ketentuan hukum yang memberikan wewenang kepada badan pembentuknya.
- b. Segi material adalah ketentuan-ketentuan hukum tentang masalah atau persoalan apa yang harus diatur.¹²

C. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Negara Republik Indonesia

Dalam pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 yang berbunyi bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi :

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

Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 5 disebutkan sebagai berikut.

1. Huruf a yang dimaksud dengan “asas kejelasn tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai

¹² Putera Astomo, *Ilmu Perundang-undangan*, (Depok, Raja Grafindo Persada,2018), hlm 74

tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

2. Huruf b yang dimaksud dengan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
3. Huruf c yang dimaksud dengan "asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan" adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
4. Huruf d yang dimaksud dengan "asas dapat dilaksanakan" adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
5. Huruf e yang dimaksud dengan "asas kedayagunaan dan kehasilgunaan" adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. Huruf f yang dimaksud dengan "asas kejelasan rumusan" adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan

kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7. Huruf g yang dimaksud dengan "asas keterbukaan" adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.¹³

A. Hamid S. Attamimi cenderung untuk membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut ke dalam asas berikut ini.

1. Asas-asas formal, dengan perincian :
 - a. Asas tujuan yang jelas
 - b. Asas perlunya pengaturan
 - c. Asas organ/lembaga yang tepat
 - d. Asas materi muatan yang tepat
 - e. Asas dapatnya dilaksanakan
 - f. Asas dapatnya dikenali
2. Asas-asas material, dengan perincian :
 - a. Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara

¹³ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

- b. Asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara
- c. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum
- d. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.¹⁴

D. Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan suatu peraturan dapat dilakukan secara individual maupun kolektif oleh masyarakat yang berada di luar jabatan publik. Pelaku-pelaku partisipasi masyarakat adalah kekuatan-kekuatan masyarakat yang termasuk dalam infrastruktur politik seperti : pers, tokoh masyarakat, kelompok penekan, kelompok kepentingan, dan perguruan tinggi. Kekuatan-kekuatan infrastruktur politik ini dapat memberikan control dan pengaruhnya terhadap berbagai keputusan publik yang akan dikeluarkan melalui wadah peraturan perundang-undangan.¹⁵

Proses pembentukan undang-undang pada dasarnya dapat dibagi dalam 3 tahap yaitu tahap *ante legislative*, tahap *legislative* dan tahap *post legislative*. Dalam tiga tahap tersebut, pada dasarnya masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukannya sesuai dengan keinginannya. Masyarakat dapat berpartisipasi pada seluruh tahapan proses pembentukan undang-undang dan memilih salah satu tahapan saja. Akan tetapi, bentuk partisipasi masyarakat berbeda-beda meskipun ada pula yang sama antara satu tahapan dengan tahapan

¹⁴ A. Hamid S. Attamimi, *Ibid.*, hlm. 344-345.

¹⁵ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta, Gramedia Widiasarana Indonesia, 1999), hlm .143.

lainnya.

1. Partisipasi masyarakat pada tahap *ante legislative* terdiri dari ;

a. Partisipasi masyarakat dalam bentuk penelitian

Partisipasi masyarakat dalam bentuk penelitian ini dapat dilakukan masyarakat ketika melihat adanya suatu persoalan dalam tatanan hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang perlu diteliti dan dikaji secara mendalam dan memerlukan penyelesaian pengaturan dalam suatu undang-undang.

b. Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar

Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar pada tahap *ante legislative* ini dapat dilakukan sebagai tindak lanjut dari hasil penelitian terhadap suatu objek yang akan diatur dalam undang-undang.

c. Partisipasi masyarakat dalam bentuk pengajuan usul inisiatif

Pengajuan usul inisiatif untuk dibuatnya suatu undang-undang dapat dilakukan masyarakat dengan atau tanpa melalui penelitian, diskusi, lokakarya dan seminar terlebih dahulu. Akan tetapi, usul inisiatif ini tentu akan lebih kuat jika didahului dengan penelitian, diskusi, lokakarya dan seminar terhadap masalah yang akan diatur dalam suatu undang-undang.

d. Partisipasi masyarakat dalam bentuk perancangan terhadap suatu undang-undang

Partisipasi masyarakat dalam bentuk perancangan terhadap suatu

undang-undang dapat dilakukan masyarakat sebagai wujud partisipasi masyarakat yang terakhir dalam tahap *ante legislative*. Artinya, setelah melakukan penelitian, pengusulan usul inisiatif, maka pada gilirannya masyarakat dapat menuangkan hasil penelitian dalam rancangan undang-undang.

2. Partisipasi masyarakat pada tahap *legislative* terdiri dari ;

a. Partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi/RDPU di DPR

Partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi/RDPU di DPR ini dapat dilakukan masyarakat baik atas permintaan langsung dari DPR (RDPU) maupun atas keinginan masyarakat sendiri (audiensi). Apabila partisipasi masyarakat ini atas dasar permintaan DPR, maka partisipasi masyarakat disampaikan kepada yang meminta dilakukannya rapat dengar pendapat umum. Akan tetapi untuk partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi atas keinginan langsung dari masyarakat, maka masyarakat dapat memilih alat kelengkapan DPR yang diharapkan dapat menyalurkan aspirasi masyarakat, misalnya Panitia Kerja, Komisi, Panitia Khusus, Fraksi dan sebagainya. Audiensi ini dapat dilakukan oleh masyarakat baik secara lisan, tertulis maupun gabungan antara lisan dan tertulis.

b. Partisipasi masyarakat dalam bentuk rancangan undang-undang alternatif

Partisipasi masyarakat dalam bentuk penyampaian rancangan undang-undang alternatif ini dapat dilakukan oleh masyarakat dengan membuat rancangan undang-undang alternatif ketika rancangan

undang-undang yang tengah dibahas di lembaga legislative belum atau bahkan tidak aspiratif terhadap kepentingan masyarakat luas.

c. Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media cetak

Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media cetak ini dapat dilakukan oleh masyarakat dengan membuat opini terhadap suatu masalah yang tengah dibahas dalam lembaga legislative. Opini masyarakat ini dapat berupa artikel, jumpa pers, wawancara, pernyataan-pernyataan, maupun berupa tajuk-tajuk berita dari surat kabar dan majalah.

d. Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media elektronik

Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media elektronik ini dapat dilakukan oleh masyarakat dengan membuat dialog dengan menghadirkan narasumber yang kompeten terhadap suatu masalah yang tengah dibahas dalam lembaga legislative.

e. Partisipasi masyarakat dalam bentuk unjuk rasa

Partisipasi masyarakat dalam bentuk unjuk rasa ini dapat dilakukan masyarakat dalam rangka mendukung, menolak maupun menekan materi yang tengah dibahas dalam proses pembentukan undang-undang.

f. Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar

Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar ini dapat dilakukan masyarakat dalam rangka memperoleh kejelasan persoalan terhadap materi yang tengah dibahas dalam lembaga

legislative.

3. Partisipasi masyarakat pada tahap *post legislative* terdiri dari berikut ;

a. Unjuk rasa terhadap undang-undang baru

Adanya undang-undang baru dapat disikapi beraneka ragam oleh masyarakat, karena sangat mungkin dengan undang-undang yang baru itu bukan menyelesaikan masalah, tetapi justru menimbulkan masalah social baru dalam masyarakat. Sikap itu dapat berupa dukungan atau penolakan terhadap lahirnya undang-undang baru yang diwujudkan dengan unjuk rasa.

b. Tuntutan pengujian terhadap undang-undang

Suatu undang-undang yang telah diproduksi oleh lembaga legislative dan telah disahkan oleh presiden serta dimuat dalam Lembaran Negara mempunyai kekuatan mengikat dan sah berlaku di masyarakat. Meskipun demikian, dalam suatu negara demokrasi termasuk di Indonesia rakyat mempunyai keleluasaan untuk menanggapi. Bagi masyarakat yang belum atau tidak puas dengan lahirnya undang-undang dapat melakukan permohonan uji materil terhadap undang-undang tersebut.

c. Sosialisasi undang-undang

Dalam rangka menyebarkan produk undang-undang yang baru dikeluarkan oleh lembaga legislative, maka masyarakat dapat berpartisipasi melakukan berbagai kegiatan berkaitan dengan lahirnya undang-undang baru. Bentuk-bentuk kegiatan ini dapat berupa

penyuluhan, seminar, lokakarya, diskusi dan sebagainya. Dengan cara demikian, maka keberadaan suatu undang-undang tidak hanya tidak diketahui oleh kalangan elite yang berkecimpung langsung dalam proses pembentukan undang-undang, tetapi akan cepat dikenal luas oleh masyarakat.¹⁶

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ditegaskan dalam pasal 96 UU No 12 Tahun 2011 yang berbunyi sebagai berikut.

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui : a. rapat dengar pendapat umum; b. kunjungan kerja; c. sosialisasi; dan/atau 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.¹⁷

¹⁶ Putera Astomo, *Ilmu Perundang-undangan*, (Depok, Raja Grafindo Persada, 2018), hlm 84

¹⁷ Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

E. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dalam UU No 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD disebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sebagaimana dalam UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945.

DPRD merupakan lembaga yang oleh Undang-Undang memiliki fungsi strategis dalam melakukan fungsi pengawasan terhadap pemerintahan Provinsi/Kabupaten/Kota. Realitas pelaksanaan fungsi tersebut kadangkala tidak maksimal dikarenakan ketidakpahaman para legislator untuk menjabarkan peraturan Perundang-Undangan yang berlaku, bahkan yang lebih ekstrim, keberadaan fungsi pengawasan hanya dijadikan alat untuk menyoroiti kesalahan eksekutif bukan pada peran untuk membantu eksekutif dalam menjalankan tugas pemerintahan.

Tugas dan Wewenang DPRD provinsi adalah sebagai berikut:

1. Membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan gubernur untuk mendapat persetujuan bersama.
2. Menetapkan APBD bersama dengan gubernur.
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan gubernur, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah.
4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur/wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.

5. Memilih wakil gubernur dalam hal terjadinya kekosongan jabatan wakil gubernur.
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah.
7. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam pelaksanaan tugas desentralisasi.
8. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah provinsi.¹⁸

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, DPRD provinsi memiliki hak yang sama dengan DPR, baik selaku lembaga maupun perseorangan anggota. Hak selaku lembaga tersebut adalah Hak Interpelasi, Hak Angket, dan Hak Menyatakan Pendapat. Sementara itu, selaku perseorangan, setiap anggota DPRD Provinsi memiliki hak mengajukan rancangan peraturan daerah (perda), hak mengajukan pertanyaan, hak menyampaikan usul dan pendapat, hak memilih dan dipilih, hak membela diri, hak imunitas, hak protokoler, hak keuangan/administratif.

Selain hak, kewajiban anggota DPRD Provinsi adalah sama dengan kewajiban anggota DPRD. Hanya saja, lingkup penerapannya ada di Provinsi. Keputusan peresmian jabatan seorang anggota DPRD Provinsi diberikan oleh Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia.

DPRD Kabupaten/ Kota, peresmian keanggotaan DPRD Kabupaten/Kota

¹⁸ Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, Pasal 293.

dilakukan melalui Keputusan Gubernur. Jumlah anggota DPRD kabupaten/Kota sekurang-kurangnya adalah 20 dan sebanyak-banyaknya 45 orang. Setiap anggota DPRD Kabupaten/Kota harus berdomisili di Kabupaten/Kota tersebut.

Untuk hak, kewajiban, dan kewenangan lainnya adalah mirip dengan DPRD Provinsi. Hanya saja, diterapkan di lingkup Kabupaten/kota dengan mitra kerjanya, yaitu Bupati/Walikota.

Adapun Wewenang dan tugas DPRD Kabupaten dan Kota yaitu :

1. Membentuk peraturan daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota.
2. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten/Kota.
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota.
4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Bupati/Walikota dan atau wakil bupati/wakil walikota kepada menteri dalam negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian.
5. Memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil bupati/wakil walikota.
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah.
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota.
8. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten/kota.

9. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.
10. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
11. Melaksanakan wewenang dan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

F. Konsep Perwakilan Rakyat (Ahl al-Halli Wa al-Aqdi) dalam Pandangan Fiqih Siyasah

1. Pengertian Ahl al-Halli Wa al-Aqdi

Secara harfiah, ahl al-hall wa al-‘aqd berarti orang yang memutuskan dan mengikat. Para ahli fiqih siyasah merumuskan pengertian ahl al-hall wa al-a’aqd sebagai orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat (warga negara). Dengan kata lain, ahl al- hall wa al-‘aqd adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat. Anggota ahl al-hall wa al-‘aqd terdiri dari orang- orang yang berasal dari berbagai kalangan dan profesi. Merekalah yang antara lain menetapkan dan mengangkat kepala negara sebagai pemimpin pemerintahan.

Al-Mawardi menyebutkan ahl al-hall wa al-‘aqd dengan ahl al-ikhtiyar, karena merekalah yang berhak memilih khalifah.¹⁹ Adapun Ibn Taimiyah menyebutkan dengan ahl al-Syawkah. Sebagian lagi menyebutkannya dengan ahl al-Syura atau ahl al-ijma’. Sementara al-Baghdadi menamakan mereka dengan ahl al-ijtihad. Namun semuanya mengacu pada pengertian ,sekelompok anggota

¹⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Grup, 2014), hlm. 159.

masyarakat yang mewakili umat (rakyat) dalam menentukan arah dan kebijaksanaan pemerintahan demi tercapainya kemaslahatan hidup mereka.

Adapun beberapa para ahli tafsir yang mengidentikkan ahl al-hall wa al-‘aqd dengan uli al-amr ketika mereka membahas surah an-Nisa, 4:59, sebagaimana pendapat al-Naisaburi, al-nawawi, dan Muhammad Abduh. Al-Naisaburi menyatakan bahwa ahl al-hall wa al-‘aqd adalah orang-orang yang terhormat dan berfikiran luas. Al-Nawawi mengidentikkannya sebagai para pemimpin dan tokoh masyarakat. Sementara Abduh sebagaimana ditulis muridnya Muhammad Rasyid Ridha, bahkan memerinci komponen ahl al-hall wa al-‘aqd, yaitu para amir, hakim, ulama panglima perang dan semua pemimpin yang menjadi rujukan bagi masalah dalam masalah kemaslahatan umat. Adapun Hasan al-Banna mengelompokkan ahl al-hall wa al-‘aqd ke dalam tiga golongan, yaitu yang mampu menyelesaikan masalah-masalah yang muncul dengan melakukan ijtihad, orang yang berpengalaman dalam urusan- urusan rakyat, dan orang yang melaksanakan kepemimpinan sebagai kepala suku atau golongan.²⁰

Dalam sejarah islam, pembentukan lembaga ahl al-hall wa al-‘aqd pertama kali dilakukan oleh pemerintahan Bani Umayyah di Spanyol. Khalifah al-Hakam II (961-967 M) membentuk majelis al-Syura yang beranggotakan pembesar-pembesar negara dan sebagian lagi pemuka masyarakat. Kedudukan anggota majelis syura ini setingkat dengan pemerintah. Khalifah sendiri bertindak langsung menjadi ketua lembaga tersebut. Majelis inilah yang melakukan musyawarah dalam masalah hukum dan membantu khalifah melaksanakan

²⁰ *Ibid*, hlm. 163.

pemerintahan negara. Jadi, daulat Bani Umayyah II di Spanyol menghidupkan lembaga legislatif yang telah hilang dalam sejarah politik islam sejak Zaman Mu'awiyah yang berkuasa di Damaskus.

Lembaga ahl al-hall wa al-'aqd memiliki peran yang sangat penting dalam menjalankan pemerintahan islam, karena itu lembaga ahl al-hall wa al- 'aqd perlu dibentuk. ²¹ Mengingat banyaknya permasalahan kenegaraan yang harus diputuskan secara bijak dan pandangan yang tajam, singga mampu menciptakan kemaslahatan umat islam, karena itu para ahli fiqih siyasah menyebutkan beberapa alasan pentingnya pelembagaan syura ini, yaitu:

1. Rakyat secara keseluruhan tidak mungkin dilibatkan untuk dimintai pendapatnya tentang undang-undang. Sehingga harus ada beberapa kelompok masyarakat yang bisa diajak musyawarah dalam menentukan kebijaksanaan pemerintahan dan pembentukan undang-undang.
2. Rakyat secara individual tidak mungkin dikumpulkan untuk melakukan musyawarah di suatu tempat, apalagi diantara mereka pasti ada yang tidak mempunyai pandangan yang tajam dan tidak mampu mengemukakan pendapat dalam musyawarah.
3. Kewajiban amar ma'ruf nahi mungkar hanya bisa dilakukan apabila ada lembaga yang berperan menjaga kemaslahatan antara pemerintah dan rakyat;
4. Kewajiban taat kepada ulu al-amr (pemimpin umat baru mengingat apabila pemimpin itu dipilih oleh lembaga musyawarah.

²¹ *Ibid*, hlm. 164.

5. Ajaran islam sendiri yang menekankan perlunya pembentukan lembaga musyawarah sebagaimana dalam surah asy-syura, 42:38 dan ali-imran 3:159. Di samping itu, nabi SAW sendiri menekankan dan melaksanakan musyawarah dengan para sahabat untuk menentukan suatu kebijaksanaan pemerintah.

Seiring perkembangan zaman dan berkembangnya ilmu politik, pemikiran politik barat sangat mempengaruhi dunia islam. Pemikiran tentang ahl al-hall wa al-'aqd juga berkembang. Para ulama siyasah mengemukakan pentingnya pembentukan lembaga perwakilan rakyat atau DPR/MPR sebagai representasi dari kehendak rakyat. Mereka mengemukakan gagasan tentang ahl al-hallwa al-'aqd dengan mengombinasikanya dengan pemikiran-pemikiran politik yang berkembang di barat. Menurut al-Anshari mekanisme pemilihan anggota ahl al-hall wa al-'aqd atau dilakukan melalui beberapa cara:

1. Pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala. Dalam pemilu ini, anggota masyarakat yang sudah memenuhi persyaratan memilih anggota ahl al-hall wa al-'aqd sesuai dengan pilihanya;
2. Pemilihan anggota ahl al-hall wa al-'aqd melalui seleksi dalam masyarakat. Dalam hal masyarakat akan melihat orang-orang yang terpandang dan mempunyai integritas pribadi serta memiliki perhatian yang besar untuk kepentingan umat. Merakalah yang kemudian dipilih untuk menjadi anggota ahl al-hall wa al-'aqd;
3. Di samping itu, ada juga anggota ahl al-hall wa al-'aqd yang diangkat oleh kepala negara.

Dari ketiga mekanisme di atas, cara pertama yang lebih kecil kelemahannya karena cara ini mencerminkan kehendak rakyat secara bebas. Adapun cara yang kedua menggunakan cara yang sangat subjektif sehingga dapat menimbulkan penyimpangan. Sementara cara yang ketiga cara yang tidak kondusif bagi independensi anggota ahl al-hall wa al'aqd untuk bersikap kritis terhadap penguasa, karena ia diangkat oleh kepala negara.

2. Tugas dan Fungsi Ahl al-Halli Wa al-Aqdi

Ahl al-hall wa al-'aqd sebagai majelis syura dan perwakilan rakyat juga mempunyai tugas dan fungsi tertentu. Sebagaimana yang dikemukakan oleh al-maududi ahl al-hall wa al-'aqd atau majelis syura mempunyai beberapa tugas yaitu :

- a. Merumuskan dalam peraturan perundang-undangan petunjuk-petunjuk yang secara jelas telah didapatkan dalam al-Qur'an dan hadis serta pelaturan pelaksanaannya.
- b. Jika terdapat perbedaan penafsiran terhadap ayat al-Qur'an atau hadis, maka memutuskan penafsiran mana yang ditetapkan.
- c. Jika tidak terdapat petunjuk yang jelas, menentukan hukum dengan memperhatikan semangat atau petunjuk umum dari al-Qur'an dan hadis.
- d. Dalam hal sama sekali tidak terdapat petunjuk-petunjuk dasar, dapat saja menyusun dan mengesahkan undang-undang, asalkan tidak bertentangan dengan huruf maupun jiwa syariat.²²

²² Munawir Sjadzali, *Islam dan Hukum Tata Negara*, (Jakarta Pusat: UI Press 2011), hlm 169.

Lembaga yang disebut ahl al-halli wa al-‘aqdi bertugas untuk memberi nasihat kepada kepala negara mengenai masalah-masalah hukum, pemerintahan dan kebijaksanaan negara. Dalam masalah penting negara, seperti perumusan kebijaksanaan atau pemberian peraturan-peraturan dalam berbagai masalah pemerintahan atau hukum, khalifah mau tidak mau harus berkonsultasi dengan ahl al halli wa al-‘aqdi.

Ahl al-halli wa al-‘aqdi memiliki tugas dan fungsi untuk mengkaji perkara-perkara umum atas dasar musyawarah antara anggotanya untuk mencari kata sepakat dalam suatu hal yang dapat mewujudkan kemaslahatan dan menjauhkan dari kerusakan. Adapun tugas kedua dari ahl al-halli wa al- ‘aqdi adalah menunaikan kewajiban amar makruf nahi munkar sebagai fardu kifayah, dan tugas pengawasan atas para pejabat merupakan satu cabang dari kewajiban ini yang pada intinya mengingkari atau memberikan teguran keras kepada para pejabat dengan adanya indikasi tindakan mungkar mereka, yang mencakup pelanggaran atas hak-hak Allah, untuk mencegah kemungkinan terjadinya kemungkaran ini.

BAB III

GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

A. Profil DPRD Provinsi Sumatera Utara

Provinsi Sumatera Utara pertama kalinya dibentuk pada tanggal 15 April 1948 berdasarkan Undang-Undang No. 10 Tahun 1948, daerah ini meliputi Keresidenan Aceh, Sumatera Timur dan Tapanuli. Pembentukan Provinsi Sumatera Utara di atas berdasarkan surat keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I Sumatera Utara No. 19 Tahun 1973 tertanggal 13 Agustus yang ditetapkan menjadi sebagai Hari jadi Provinsi Sumatera Utara.

Sebelumnya DPRD membentuk suatu Badan Eksekutif, yang terdiri dari 5 orang Anggota Dewan yang bertugas menjalankan pemerintahan sehari-hari dan Kepala Daerah menjadi ketua serta merangkap anggota. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat di Sumatera Utara berjumlah 100 orang yang mewakili seluruh rakyat yang ada di Provinsi Sumatera Utara.

Pembentukan DPRD Sumatera menjadi Daerah Otonom yang didelegasi oleh pemerintah pusat. Ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah No 8 Tahun 1974 yang menyatakan dengan tegas bahwa Provinsi Sumatera Utara dijalankan oleh Gubernur dan diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Badan Eksekutif.

Pemerintah Daerah Sumatera berhubungan langsung dengan Pemerintah Pusat dan berada dibawah Menteri dan selanjutnya dalam peraturan No 8 Tahun 1974 dinyatakan yang merupakan daerah otonom di Sumatera adalah Keresidenan dan daerah-daerah yang ditunjuk sebagai daerah otonom.

Kepemimpinan Gubernur Muda di setiap sub Provinsi berjalan terus sebagai suatu daerah Administratif yang dalam prakteknya mengatur rumah tangganya masing-masing, sehingga Provinsi Sumatera Utara seolah-olah terdiri atas 3 Provinsi.

Pemerintah Pusat menyadari hal tersebut lalu menetapkan UU No 10/1948 tentang pembagian Sumatera menjadi 3 Provinsi, yaitu ;

1. Provinsi Sumatera Utara
2. Provinsi Sumatera Tengah
3. Provinsi Sumatera Selatan

1. Fungsi

DPRD mempunyai fungsi :

Legislasi

Fungsi legislasi diwujudkan dalam bentuk peraturan daerah bersama-sama Gubernur

Anggaran

Fungsi anggaran diwujudkan dalam membahas dan menyetujui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama-sama Gubernur.

Pengawasan

Fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan, Peraturan Gubernur, Keputusan Gubernur dan Kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

Ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam rangka representasi rakyat di

daerah.

2. Tugas dan Wewenang

DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

- a. Membentuk Peraturan Daerah bersama-sama Gubernur.
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Peraturan Daerah mengenai Anggaran Pendapatan Belanja Daerah yang diajukan oleh Gubernur.
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan APBD.
- d. Mengusulkan pengangkatan dan atau pemberhentian Gubernur dan atau wakil Gubernur kepada menteri dalam negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan atau pemberhentian.
- e. Memilih wakil Gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil Gubernur.
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah.
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah.
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

- j. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan;
- k. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Hak-Hak DPRD

DPRD mempunyai hak:

Interpelasi

Hak interpelasi sebagaimana yang dimaksud adalah DPRD mempunyai hak untuk meminta keterangan kepada Gubernur mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Angket

Hak Angket adalah hak DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menyatakan Pendapat

Hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan Gubernur atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

4. Hak dan Kewajiban Anggota DPRD

Hak Anggota DPRD

- a. Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah
- b. Mengajukan pertanyaan
- c. Menyampaikan Usul dan Pendapat
- d. Memilih dan dipilih
- e. Membela diri
- f. Imunitas
- g. Mengikuti orientasi dan pendalaman tugas
- h. Protokoler; dan
- i. Keuangan dan administratif.

Kewajiban Anggota DPRD

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila.
- b. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan mentaati peraturan perundang-undangan.
- c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Mendahulukan kepentingan negara diatas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan.
- e. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat.
- f. Mentaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.
- g. Mentaati tata tertib dan kode etik.

- h. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- 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.

5. Bidang-Bidang Komisi di DPRD Provinsi Sumatera Utara

Komisi A : Bidang Pemerintahan

- a. Pemerintahan Umum
- b. Ketertiban dan Keamanan
- c. Kependudukan
- d. Komunikasi Pers
- e. Hukum/Perundang-Undangan
- f. Pertanahan
- g. Kepegawaian/Aparatur
- h. Kesbang Linmas
- i. Organisasi Masyarakat

Komisi B : Bidang Perekonomian

- a. Perindustrian
- b. Perdagangan
- c. Pertanian
- d. Perikanan

- e. Kelautan
- f. Peternakan
- g. Perkebunan
- h. Kehutanan
- i. Pengadaan Pangan
- j. Logistik
- k. Koperasi
- l. Pariwisata
- m. Dunia Usaha
- n. Penanaman Modal

Komisi C : Bidang Keuangan

- a. Keuangan Daerah
- b. Asset Daerah
- c. Perpajakan
- d. Retribusi
- e. Perbankan
- f. Perusahaan Daerah
- g. Perusahaan Patungan

Komisi D : Bidang Pembangunan

- a. Pekerjaan Umum
- b. Pemetaan
- c. Penataan dan Pengawasan Wilayah
- d. Perhubungan

- e. Pertambangan dan Energi
- f. Perumahan Rakyat
- g. Lingkungan Hidup

Komisi E : Bidang Kesra

- a. Ketenagakerjaan
- b. Pendidikan Umum, Pengetahuan dan Teknologi
- c. Kepemudaan dan Keolahragaan
- d. Agama
- e. Kebudayaan
- f. Sosial
- g. Kesehatan dan Keluarga Berencana
- h. Peranan Wanita
- i. Transmigrasi

6. Fraksi

Fraksi adalah wadah berhimpun anggota DPRD provinsi untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, wewenang dan tugas DPRD provinsi, serta hak dan kewajiban anggota DPRD provinsi. Setiap anggota DPRD provinsi harus menjadi anggota salah satu fraksi. Setiap fraksi di DPRD provinsi beranggotakan paling sedikit sama dengan jumlah komisi di DPRD provinsi.²³

²³ Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara, *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara*, (Sumatera Utara: Sekretariat DPRD Sumatera Utara, 2019)

DPRD Sumut periode 2019-2024 terdiri dari 9 fraksi yang berasal dari 11 Partai Politik sebagai berikut.

Nama Fraksi	Partai Politik	Ketua	Jumlah Anggota
PDI Perjuangan	PDIP	Mangapul Purba (Sumut 10)	19
Gerindra	Gerindra	Ari Wibowo (Sumut 6)	15
Golkar	Golkar	Syamsul Bahri Batubara (Sumut 5)	15
NasDem	NasDem	Tuahman Fransiscus Purba (Sumut 2)	12
PKS	PKS	Jumadi (Sumut 1)	11
Demokrat	Demokrat	Armyn Simatupang (Sumut 5)	9
PAN	PAN	Hendra Cipta (Sumut 3)	8
Hanura	Hanura	Rusdi Lubis (Sumut 10)	6
Nusantara	PPP PKB Perindo	Jafaruddin Harahap (Sumut 3)	5

7. Alat Kelengkapan DPRD

Berdasarkan Pasal 110 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Alat Kelengkapan DPRD (AKD) Provinsi terdiri dari:

- a. Pimpinan
- b. Badan Musyawarah (Bamus)
- c. Komisi
- d. Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda)

- e. Badan Anggaran (Banggar)
- f. Badan Kehormatan (BK)
- g. Alat Kelengkapan Lain (dibentuk melalui Rapat Paripurna)

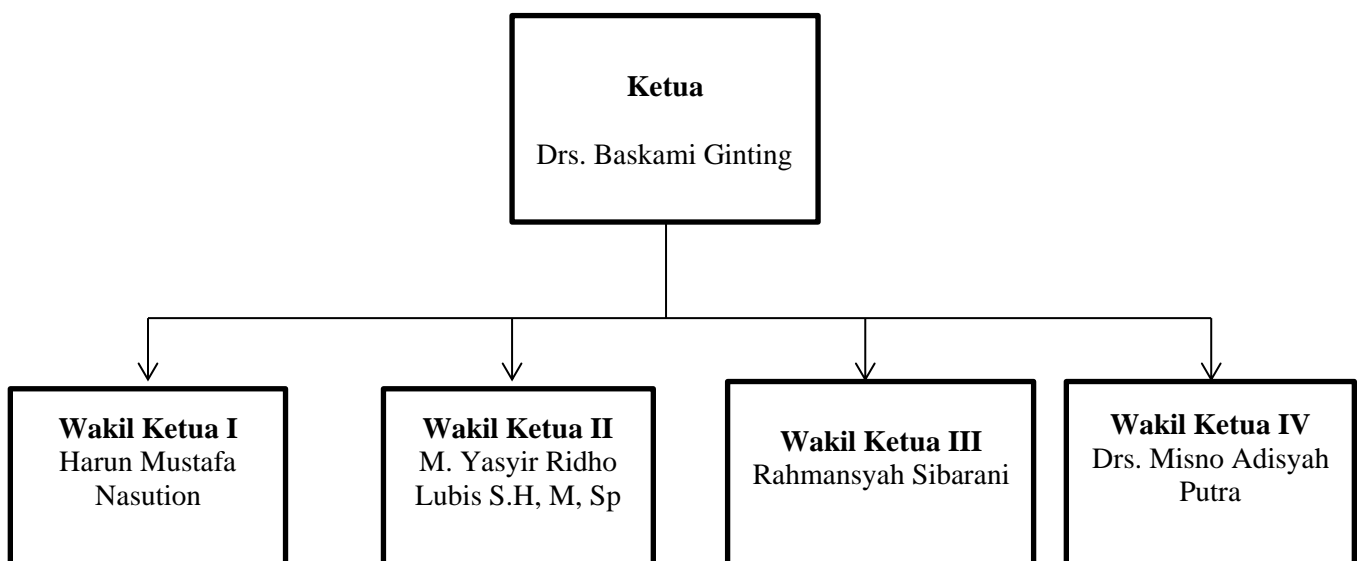
8. Daerah Pemilihan Provinsi Sumatera Utara

Pada Pemilu 2019, pemilihan DPRD Provinsi Sumatera Utara dibagi ke dalam 12 daerah pemilihan (dapil) sebagai berikut.

Nama Dapil	Wilayah Dapil	Jumlah Kursi
SUMATERA UTARA 1	Kota Medan A Medan Kota, Medan Denai, Medan Deli, Medan Belawan, Medan Amplas, Medan Area, Medan Marelan, Medan Labuhan, Medan Tembung, Medan Perjuangan, Medan Timur	10
SUMATERA UTARA 2	Kota Medan B Medan Sunggal, Medan Helvetia, Medan Barat, Medan Tuntungan, Medan Johor, Medan Maimun, Medan Polonia, Medan Baru, Medan Petisah, Medan Selayang	7
SUMATERA UTARA 3	Deli Serdang	12
SUMATERA UTARA 4	Serdang Bedagai, Kota Tebing Tinggi	5
SUMATERA UTARA 5	Asahan, Batu Bara, Kota Tanjungbalai	10
SUMATERA UTARA 6	Labuhanbatu, Labuhanbatu Utara, Labuhanbatu Selatan	8
SUMATERA UTARA 7	Tapanuli Selatan, Mandailing Natal, Padang Lawas Utara, Padang Lawas, Kota Padang Sidempuan	10
SUMATERA UTARA 8	Nias, Nias Selatan, Nias Utara, Nias Barat, Kota Gunungsitoli	6
SUMATERA UTARA 9	Tapanuli Tengah, Tapanuli Utara, Toba Samosir, Humbang Hasundutan, Samosir, Kota Sibolga	9
SUMATERA UTARA 10	Simalungun, Kota Pematangsiantar	8

SUMATERA UTARA 11	Karo, Dairi, Pakpak Bharat	5
SUMATERA UTARA 12	Langkat, Kota Binjai	10
TOTAL		100

9. Susunan Pimpinan DPRD Sumatera Utara 2019-2024



B. Badan Pembentukan Peraturan Daerah

1. Pengertian dan Sejarah Badan Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam Pasal 50 PP 16/2010, Bapemperda adalah alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap, di bentuk dalam rapat paripurna DPRD. Bapemperda adalah alat kelengkapan DPRD yang menjalankan tugas dan fungsi legislasi DPRD. Karena kegiatannya berkelanjutan untuk menginvetarisasi berbagai peraturan perundang-undangan yang ada serta menginvestarisasi produk hukum daerah yang harus dibuat, baik atas perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya maupun atas inisiatif anggota DPRD.

Selanjutnya pada Pasal 51 ayat (1)-(4) PP 16/2010, Susunan dan keanggotaan Bapemperda dibentuk pada permulaan masa keanggotaan DPRD dan permulaan tahun sidang. Pemilihan keanggotaan Bapemperda ditetapkan dalam rapat paripurna menurut perimbangan dan pemeratan jumlah anggota komisi. Anggota Bapemperda di usulkan masing-masing fraksi.

Pada Pasal 52 PP 16/2010, Pimpinan Bapemperda terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 1 (satu) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Bapemperda berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat. Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah sekretaris Bapemperda dan bukan sebagai anggota. Masa jabatan pimpinan Bapemperda paling lama dua setengah tahun, keanggotaan Badan Legislasi Daerah akronim Balegda dapat diganti pada setiap tahun anggaran.

Jika dikaji berdasarkan sejarah, Bapemperda adalah instrumen baru yang diperkenalkan dalam struktur DPRD, baik tingkat Provinsi maupun Kabupaten/kota. Hadirnya badan kelengkapan baru ini tentu mempunyai tujuan dan harapan. Tujuannya untuk memperkuat fungsi DPRD di bidang pembentukan peraturan perundangan, di samping tugas pengawasan dan penyusunan anggaran Pemerintah Daerah. Harapan tentu muncul dari masyarakat, agar kinerja legislasi DPRD meningkat, baik kualitatif maupun kuantitatif dengan hadirnya badan tersebut.

Kehadiran Bapemperda sebelumnya bernama Balegda sebenarnya sudah diisyaratkan oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan

Peraturan Perundang-Undangan, menyebut bahwa, “Ranperda dapat disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus mengenai bidang legislasi”. Pasal ini mengandung dua pesan penting. Pertama, kinerja DPRD akan diukur dari produktivitas anggota, komisi, atau gabungan komisi, dalam mengusulkan Ranperda. Kedua, di DPRD dapat membentuk Badan Legislasi seperti di DPR RI.

Selanjutnya eksistensi Balegda diperintahkan oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Pasal 302 menyebut alat kelengkapan DPRD terdiri atas pimpinan, Badan Musyawarah, Komisi, Balegda, dan baru disebut Badan Anggaran, kemudian Badan Kehormatan. Bahasa tubuh pasal ini mengandung pesan, bahwa Balegda merupakan alat kelengkapan yang strategis. Tetapi setelah ditetapkan UU 23/2014 yang disahkan pada 30 September 2014, terjadi perubahan nama pada Balegda, yaitu menjadi Bapemperda. Perubahan ini mengacu pada Pasal 409 huruf d UU 23/2014. Salah satu pertimbangan perubahan nama alat kelengkapan di DPRD adalah untuk menyesuaikan dengan tugas pokok dan fungsi kewenangan dari anggota di DPRD. Istilah legislasi hanya diperuntukkan untuk di DPR RI, mengingat DPR RI memiliki kewenangan membuat Undang-Undang. Sedangkan untuk tingkat DPRD hanya diberi kewenangan membuat Perda turunan dari Undang-Undang.

2. Tugas Badan Pembentukan Peraturan Daerah

Pasal 53 PP 16/2010 menjelaskan tentang tugas Balegda yaitu sebagai berikut:

- a. Menyusun rancangan program legislasi daerah akronim Prolegda yang memuat daftar urutan dan prioritas Raperda beserta alasannya untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD;
- b. Koordinasi untuk penyusunan Prolegda antara DPRD dan pemerintah Daerah;
- c. Menyiapkan Raperda usul DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
- d. Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Raperda yang diajukan anggota, komisi dan/gabungan komisi sebelum Raperda tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD;
- e. Memberikan pertimbangan terhadap Raperda yang diajukan oleh anggota, komisi dan/gabungan komisi, diluar prioritas Raperda tahun berjalan atau diluar Raperda yang terdaftar dalam Prolegda;
- f. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan Raperda melalui koordinasi dengan komisi/panitia khusus;
- g. Memberikan masukan kepada Pimpinan DPRD atas Raperda yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah;
- h. Membuat laporan kinerja pada masa akhir keanggotaan DPRD baik

yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat digunakan sebagai bahan oleh komisi Pada masa keanggotaan berikutnya.

3. Peran Badan Pembentukan Peraturan Daerah

Peranan berasal dari kata peran, peran adalah aspek dinamis dari kedudukan (status), apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka dia menjalankan suatu peran.²⁴ Sedangkan menurut Gibson peran adalah seperangkat pola perilaku yang diharapkan pada seseorang yang menduduki posisi tertentu dalam suatu unit sosial. Menurut Peneliti, seseorang dan perannya merupakan dua hal yang tidak bisa dipisahkan dalam kinerja pencapaian tujuan suatu organisasi. Konsep peran dalam organisasi formal dipakai untuk menunjukkan pola peran yang diharapkan, peran yang dirasakan, dan peran yang dimainkan dalam sebuah organisasi. Peran yang diharapkan adalah pola perilaku yang diharapkan diberikan pada suatu posisi tertentu, Peran yang dirasakan merupakan serangkaian perilaku yang dianggap harus.

Dalam Pasal 32, 33, 37 dan 39 UU 12/2011 mengisyaratkan bahwa DPRD memiliki peran yang sangat penting dalam pembentukan Perda. Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 mencantumkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat akronim Tap MPR;
- c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

²⁴ Soekanto Soerjono, *Sosiologi Suatu Pengantar*. (Jakarta :Rajagrafindo, 2006), hlm. 212.

- akronim PERPPU;
- d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi;
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.²⁵

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana tersebut di atas, Perda menempati jenjang paling rendah, sehingga Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/ atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perlu dipahami bahwa yang dimaksud dengan bertentangan dengan kepentingan umum adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum dan terganggunya ketentraman/ ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.

Mengacu pada kepustakaan hukum, menurut D.W.P. Ruiters peraturan perundang-undangan (*wet in materie zin, gezeet in materiellen sinne*) mengandung tiga unsur yaitu: norma hukum (*rechtsnormen*), bersifat keluar (*naarbuitt werken*), dan bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zin*).²⁶ Di dasari pandangan tersebut, Achmad Ruslan menyimpulkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya adalah pembentukan norma- norma yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti luas. Sementara itu, Soehino mengatakan bahwa peraturan perundang-undangan

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

²⁶ Achmad Ruslan, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, (Yogyakarta:Rangka Education, 2011) , hlm. 37.

merupakan aturan hukum *in abstracto* dan *unpersonal* (bersifat umum-abstrack), yaitu hukum yang belum ditujukan kepada subjek hukum tertentu secara konkrit.²⁷ Dengan melihat pada pandangan diatas dapat disimpulkan bahwa peraturan perundang-undangan merupakan aturan hukum yang dibuat dan memelukan subyek hukum untuk menjalankan aturan yang telah dibuat dan disepakati.

Salah satu jenis peraturan perundang-undangan adalah Perda, sehingga layak ditegaskan posisi Perda dalam kerangka teoritik sumber kewenangan perundang- undangan. Penetapan materi muatan Perda berdasarkan kriteria umum dan kriteria khusus. Kriteria Umum, yakni hal-hal yang digali dari asas pemerintahan daerah (otonomi dan tugas pembantuan) sebagai materi muatan Perda. Kriteia Khusus, yakni hal-hal yang secara tegas ditentukan sebagai matei muatan Perda. Kriteria khusus penetapan materi muatan Perda hakikatnya merupakan penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. UU 23/2014 menentukan Perda memuat materi muatan:

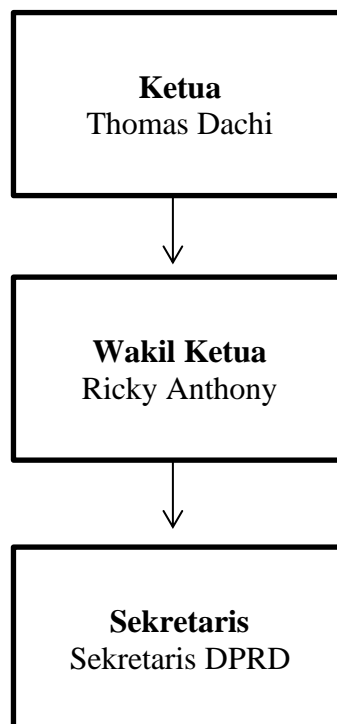
- a. penyelenggaraan Otonomi dan Tugas Pembantuan; dan
- b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam, Pasal 236 ayat (3). Dimana materi muatan pada huruf a tersebut merupakan turunan dari konstitusi.

Pembentukan Perda untuk melaksanakan otonomi dan tugas ditentukan dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NKRI 1945. Dikaitkan dengan teori sumber kewenansgan perundang-undangan, bermakna sumber kewenangan pembentukan

²⁷ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta:Grasindo, 2006) , hlm. 26.

Perda untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan adalah atribusi perundang-undangan. Perda semacam ini dapat juga disebut Perda atribusian atau Perda berkarakter atribusi.

4. Susunan Pimpinan BAPEMPERDA DPRD Sumatera Utara



BAB IV

HASIL ANALISIS DAN PEMBAHASAN

A. Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2019 Tentang RPJMD 2019-2023 Provinsi Sumatera Utara

Pelaksanaan Pembangunan Daerah diawali dengan penyusunan perencanaan pembangunan oleh Pemerintah Daerah bersama para pemangku kepentingan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing yang menghasilkan dokumen perencanaan pembangunan daerah. Dokumen Perencanaan Pembangunan Daerah terdiri dari (1) Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) untuk pembangunan 20 tahun (2) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk pembangunan 5 tahun serta (3) Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) untuk pembangunan tahunan.

Di dalam bagian ketiga Perda No 1 Tahun 2012 Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara tertuang tentang mekanisme pembentukan Perda Usul Pemerintah bahwa ;

Bagian Ketiga

Penyusunan Prolegda Usul Pemerintah Daerah

Pasal 10

- i. Penyusunan Prolegda di Lingkungan Pemerintah Daerah dikoordinasikan oleh Biro Hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait.
- ii. Biro Hukum meminta rencana penyusunan Prolegda kepada setiap SKPD sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawab masing-masing
- iii. Penyusunan Prolegda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan dengan menyertakan penjelasan atas pokok materi yang akan diatur
- iv. Verifikasi Prolegda yang diajukan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dilakukan melalui forum konsultasi yang dikoordinasikan oleh biro Hukum dengan melibatkan SKPD terkait

- v. Forum konsultasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat melibatkan para ahli dari lingkungan perguruan tinggi dan organisasi di bidang social, politik, profesi atau kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan
- vi. Biro Hukum melalui Sekretaris Daerah melaporkan Prolegda yang telah diverifikasi kepada Gubernur
- vii. Gubernur menyampaikan Prolegda usulan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Pimpinan DPRD.²⁸

Dalam penyusunan Peraturan Daerah Pembangunan Daerah Pemerintah

Provinsi Sumatera Utara menerapkan beberapa pendekatan meliputi :

1. Pendekatan politik dilaksanakan dengan menerjemahkan visi dan misi kepala daerah terpilih ke dalam dokumen perencanaan pembangunan jangka menengah yang dibahas bersama dengan DPRD.
2. Pendekatan teknokratik, dengan menggunakan metode dan kerangka pikir ilmiah untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan daerah.
3. Pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan dalam pembangunan.
4. Pendekatan atas-bawah dan bawah-atas merupakan hasil perencanaan yang diselaraskan dalam musyawarah pembangunan yang dilaksanakan mulai dari Desa, Kecamatan, Daerah Kabupaten/Kota, Daerah Provinsi, hingga Nasional. Secara substansi dokumen perencanaan tersebut membentuk keterkaitan yang bersifat hierarkis, yaitu dokumen dengan jangka panjang menjadi rujukan bagi dokumen dengan jangka menengah dan jangka pendek. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) disusun sebagai penjabaran atas visi, misi dan program Kepala Daerah

²⁸ Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara

terpilih, sebagai acuan dasar dalam menentukan arah kebijakan dan strategi pembangunan daerah yang pada intinya memuat mengenai arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program Perangkat Daerah disertai dengan kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Dalam upaya pencapaian tujuan dan sasaran pembangunan daerah, maka penyusunan RPJMD Provinsi Sumatera Utara dirumuskan dengan memperhatikan pendekatan substansi penyusunan dokumen perencanaan sebagai berikut:

- a. Pendekatan perencanaan *Holistik-Tematik, Integratif dan Spasial*.
 - 1) Pendekatan *Tematik Holistik* dilaksanakan dengan mempertimbangkan keseluruhan unsur/bagian/kegiatan pembangunan sebagai satu kesatuan faktor potensi, tantangan, hambatan dan/atau permasalahan yang saling berkaitan satu dengan lainnya.
 - 2) Pendekatan *Integratif*: dilaksanakan dengan menyatukan beberapa kewenangan kedalam satu proses terpadu dan fokus yang jelas dalam upaya pencapaian tujuan pembangunan daerah.
 - 3) Pendekatan *Spasial*: dilaksanakan dengan mempertimbangkan dimensi keruangan dalam perencanaan.
- b. Kebijakan anggaran belanja *money follow program*.

Penyusunan RPJMD Provinsi Sumatera Utara diawali dengan penyusunan Rancangan teknokratik RPJMD, sesuai amanat dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 tahun 2017. Hasil dari Rancangan Teknokratik RPJMD menjadi salah satu input bagi penyusunan Rancangan Awal RPJMD. Selanjutnya,

Rancangan Awal disusun dan disempurnakan dengan hasil konsultasi publik, pembahasan dan kesepakatan dengan DPRD Sumatera Utara serta hasil konsultasi ke Menteri Dalam Negeri. Rancangan Awal yang telah disempurnakan selanjutnya menjadi dasar bagi perangkat daerah untuk menyempurnakan Rancangan Awal Rencana Strategis (Renstra) Perangkat Daerah. Hasil dari penyempurnaan Renstra PD menjadi rancangan Renstra menjadi masukan untuk perumusan Rancangan RPJMD dan siap untuk dibahas dalam Musrenbang RPJMD. Hasil musrencang RPJMD menjadi masukan untuk penyempurnaan menjadi rancangan Akhir RPJMD. Rancangan Akhir RPJMD selanjutnya diajukan ke DPRD untuk dibahas dan disetujui menjadi Peraturan Daerah tentang RPJMD. Setelah disetujui, maka Rancangan Peraturan Daerah tentang RPJMD dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri. Hasil evaluasi Menteri Dalam Negeri menjadi dasar penyempurnaan Rancangan Peraturan Daerah tentang RPJMD, yang selanjutnya ditetapkan dengan Perda tentang RPJMD Provinsi Sumatera Utara 2019-2023.

Proses penyusunan RPJMD Provinsi Sumatera Utara Tahun 2019- 2023 mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Ranperda tentang RPJPD dan RPJMD, serta Tata Cara Perubahan RPJPD, RPJMD, dan RKPD dengan mengintegrasikan substansi Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 tentang Tujuan Pembangunan Berkelanjutan. Skenario pembangunan daerah berdasarkan visi dan misi Kepala Daerah ditindaklanjuti dengan penyusunan tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan dan

program pembangunan daerah dengan menggunakan asas-asas pembangan berkelanjutan serta diperkuat dengan penyusunan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS). Dokumen ini juga sudah memasukkan kebijakan umum pembangunan berkelanjutan sebagai bagian dari fokus pembangunan daerah.

Tujuan Pembentukan Perda RPJMD 2019-2023 Provinsi Sumatera Utara

Tujuan penyusunan Perda RPJMD Provinsi Sumatera Utara Tahun 2019-2023, adalah :

1. Sebagai pedoman dalam menyusun Renstra Perangkat Daerah;
2. Sebagai pedoman dalam penyusunan RKPD;
3. Menjadi tolak ukur keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah dibawah kepemimpinan Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih;
4. Menjadi instrumen pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD dalam mengendalikan penyelenggaraan pembangunan daerah dan menyalurkan aspirasi masyarakat sesuai dengan arah kebijakan yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang RPJMD; dan
5. Memungkinkan terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi baik antar daerah, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antara pusat dan daerah.

RPJMD Pemerintah Provinsi Sumatera Utara Tahun 2019-2023 menjadi pedoman dalam penyusunan Rencana Strategis Perangkat Daerah 2019-2023 dan Pedoman dalam Penyusunan RPJMD Kabupaten/Kota se-Sumatera Utara. RPJMD Provinsi Sumatera Utara 2019–2023 sebagai perwujudan dari visi–misi Kepala Daerah yang akan diimplementasikan melalui Program dan Kegiatan

dengan tolok ukur indikator yang menjadi acuan dalam penentuan arah keberhasilan pembangunan.

B. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2019 Tentang RPJMD 2019-2023 Provinsi Sumatera Utara

Titik tolak dari penyusunan peraturan daerah adalah efektivitas dan efisiensi pada masyarakat. Tujuan dasar dari peran serta masyarakat adalah untuk menghasilkan masukan dan persepsi yang berguna dari warga negara dan masyarakat yang berkepentingan (publik inter) dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan, karena dengan melibatkan masyarakat yang terkena dampak akibat kebijakan dan kelompok kepentingan (*interest groups*), para pengambil keputusan dapat menangkap pandangan, kebutuhan dan penghargaan dari masyarakat dan kelompok tersebut, untuk kemudian menuangkannya ke dalam satu konsep.²⁹

Terkait partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Undang- Undang nomor 10 Tahun 2004, bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah. Selanjutnya dalam Pasal 39 ayat (1) Undang-Undang 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka pemyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah.

²⁹ Mahendra Putra Kurnia, dkk., *Op.Cit.*, hlm. 72.

Partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan pemerintah daerah dalam menyusun dan membentuk rancangan peraturan daerah atau Perda. Ada dua sumber partisipasi; pertama dari unsur pemerintahan diluar DPRD dan pemerintah daerah, seperti polisi, kejaksaan, pengadilan, perguruan tinggi dan lain-lain. Kedua dari masyarakat, baik individual seperti ahli-ahli atau yang memiliki pengalaman atau dari kelompok seperti LSM. Mengikutsertakan pihak-pihak luar DPRD dan pemerintah daerah sangat penting untuk (i) menjaring pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat sehingga Perda benar-benar memenuhi syarat peraturan perundang-undangan yang baik; (ii) menjamin Perda sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat; (iii) menumbuhkan rasa memiliki (sense of belonging), rasa bertanggung jawab atas Perda tersebut.³⁰

Menurut Bagir Manan partisipasi dapat dilakukan dengan cara:

1. Mengikut sertakan dalam tim atau kelompok kerja penyusunan Perda.
2. Melakukan publik hearing atau mengundang dalam rapat-rapat penyusunan Perda.
3. Melakukan uji sah kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapat tanggapan.
4. Melakukan loka karya (*workshop*) atas Raperda sebelum secara resmi dibahas oleh DPRD.
5. Mempublikasikan Raperda agar mendapat tanggapan publik.³¹

³⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH Fak. Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 85

³¹ *Ibid*, hlm. 85-86

Dari berbagai uraian di atas untuk membentuk peraturan daerah yang dapat memenuhi aspirasi yang diinginkan masyarakat tentunya harus diimbangi dengan keterlibatan masyarakat, meliputi;

1. Keterlibatan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah. Pada tahap ini masyarakat dapat terlibat dalam proses penyusunan dalam tim/keompok kerja, terlibat dalam penyiapan naskah akademik, maupun penyampaian masukan yang disampaikan secara lisan, tulisan, ataupun melalui media massa ditujukan kepada penggagas peraturan daerah/tim. Adapun yang menjadi kendala adalah sejauhmana transparansi serta komitmen stakeholder terkait, sehingga masyarakat mengetahui dan dapat memberi masukan tentang agenda yang sedang dan akan dibahas.
2. Keterlibatan dalam proses pembahasan peraturan daerah. Proses ini sebagian besar berada pada posisi pembahasan antara DPRD dan Pemerintah Daerah. Dalam tahap ini seharusnya sebelum dibahas terlebih dahulu diumumkan di media massa untuk memberi kesempatan kepada masyarakat menyampaikan aspirasinya. Selanjutnya dalam proses pembahasan masyarakat bisa memberikan masukan secara lisan, tertulis ataupun pada saat rapat-rapat pembahasan perda. Terhadap kehadiran dalam rapat memang menjadi dilema, karena hal tersebut tergantung keinginan DPRD maupun pemerintah daerah apakah akan mengundang masyarakat atau membiarkan proses pembahasan berjalan tanpa keterlibatan masyarakat.

3. Keterlibatan pada pelaksanaan peraturan daerah. Keterlibatan masyarakat pada tahap ini bisa terlihat bagaimana masyarakat patuh terhadap materi peraturan daerah karena merasa sudah sesuai aspirasi, atau justru kebalikannya masyarakat merasa dirugikan atau tidak merasa tersalurkan aspirasi. Apabila masyarakat merasa dirugikan dapat menempuh jalur memberikan masukan kepada lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan, dan bisa dijadikan sebagai bahan pertimbangan untuk melakukan perubahan ataupun mencabut peraturan tersebut. Selanjutnya juga bisa diambil langkah melalui *judicial review*.

Menurut Ni'matul Huda, pengaturan *judicial review* oleh Mahkamah Agung, diatur dalam UU No. 4 Tahun 2004 Pasal 11 ayat (2) huruf b dan ayat (3) yang menegaskan, Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Pernyataan tidak berlaku peraturan perundang-undangan sebagai hasil pengujian, dapat diambil baik dalam pemeriksaan tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung kepada MA. Termasuk salah satu kendala dalam mewujudkan peraturan daerah yang partisipatif adalah dari sisi peraturan perundang-undangan memang tidak diatur secara tegas bahwa proses pembentukan peraturan perundang-undangan (peraturan daerah) harus ada partisipasi masyarakat.

Dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan rancangan undang-undang dan

rancangan peraturan daerah.³² Selanjutnya dalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah beberapa kali dan perubahan terakhir dengan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2008, Pasal 139 disebutkan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan perda.³³

Dalam Bab X Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara telah diatur tentang Partisipasi Masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah yaitu ;

Pasal 41

- (1) Perorangan atau kelompok masyarakat berhak untuk memperoleh atau mendapatkan informasi yang jelas dan akurat terhadap penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah.
- (2) Perorangan atau kelompok masyarakat berhak untuk menyampaikan masukan dalam pembuatan Peraturan Daerah baik pada tahap perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah.³⁴

Dalam penyusunan Perencanaan Pembangunan Jangka Menengah Daerah Pemerintah Provinsi Sumatera Utara menerapkan beberapa pendekatan yang meliputi ;

³² Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

³³ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 115

³⁴ Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara

1. **Pendekatan Politik**, dilaksanakan dengan menerjemahkan visi dan misi kepala daerah ke dalam dokumen perencanaan pembangunan jangka menengah yang dibahas bersama dengan DPRD.
2. **Pendekatan Teknokratik**, dengan menggunakan metode dan kerangka pikir ilmiah untuk mencapai tujuan dan sasaran rencana pembangunan daerah jangka menengah.
3. **Pendekatan Partisipatif**, dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan dalam rencana pembangunan daerah jangka menengah.
4. **Pendekatan Atas-Bawah dan Bawah-Atas**, merupakan hasil perencanaan yang diselaraskan dalam musyawarah pembangunan yang dilaksanakan mulai dari Desa, Kecamatan, Daerah Kabupaten/Kota, Daerah Provinsi, hingga Nasional.³⁵

Dalam untuk menyerap aspirasi masyarakat pihak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara terus memberikan edukasi/informasi dan keterbukaan mengenai penyusunan pembentukan peraturan daerah serta melakukan sosialisasi terhadap masyarakat agar terjalannya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah khususnya Perda tentang RPJMD, Sosialisasi dari pihak DPRD tersebut meliputi ;

1. Sosialisasi/Seminar sampai ke daerah-daerah
2. Kunjungan Kerja dari Kota sampai ke Desa dengan semboyan
“Membangun Desa Menata Kota”

³⁵ Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara, *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara*, (Sumatera Utara: Sekretariat DPRD Sumatera Utara)

3. Mengundang para Peneliti dan Ahli terkait pada penyusunan pembentukan peraturan daerah khususnya dalam RPJMD 2019-2023
4. Membuat Talkshow dengan Tema “Duduk Bareng Parlemen” yang disiarkan melalui Radio Kardopafmmedan
5. Aktif dalam memberikan informasi elektronik tentang kinerja-kinerja dan sidang di DPRD khususnya melalui media elektronik Instagram @humasdprdsumut.
6. Menerima audiensi dari Organisasi-Organisasi Masyarakat
7. Menerima audiensi dari Lembaga Swadaya Masyarakat
8. Menerima audiensi dari para Mahasiswa.³⁶

C. Tinjauan Fiqh Siyash Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Fiqh Siyash dibidang *siyash dusturiyah/tashri'iyah* (legislasi) atau kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan pemerintahan islam dalam membuat dan menetapkan hukum berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syariat islam yang meliputi :

1. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat islam.
2. Masyarakat islam yang akan melaksanakannya.

³⁶ Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara, *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara*, (Sumatera Utara: Sekretariat DPRD Sumatera Utara,)

3. Isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat islam

Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan atau bisa disebut *khalifah* sebagai gelar Kepala Negara dalam sejarah islam mempunyai kewenangan dan kekuasaan untuk mengeluarkan suatu ketetapan hukum yang tidak diatur jelas dalam Al-Quran dan Al-Hadist), namun hak untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan hanyalah milik Allah SWT dan Rosulnya. Sehingga *Khalifah* mengeluarkan suatu hukum atau *qanun* atau undang-undang yang tidak diatur jelas oleh al-Quran dan Al-Hadist. Karena aturan hukum Allah SWT tidak membedakan antara pemilik kekuasaan dan individu-individu Negara .

Tahapan mekanisme pembuatan qanun (Undang-Undang) pemegang kekuasaan dan kewenangan tertinggi ada ditangan kepala Negara, Presiden, atau dalam istilah politik Islam klasik khalifah merupakan khas sistem kekuasaan modern dimana kekuasaan itu dibangun secara konstitusional.³⁷ Khalifah sebagai pimpinan tertinggi suatu Negara berhak menetapkan aturan hukum atau *qanun* yang tidak diatur secara tegas dalam al-Quran dan al-Hadist. Selain kekuasaan dalam menetapkan aturan hukum yaitu *khalifah*, peran *Al-sulthah al- Tashri'iyah* juga berhak menetapkan aturan hukum atau *qanun* yang dilaksanakan oleh lembaga *Ahlu al-halli wal Aqdi* . Namun kekuasaan dan kewenangan mutlak menetapkan suatu hukum merupakan Hak Allah SWT dan Rosulnya. Sebagaimana Sabda Nabi SAW:

³⁷ Masdar Farid Mas'udi, *Syarah Konstitusi UUD 1945 dalam Perspektif Islam*, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2010), Hlm, 77.

“Bagaimana kamu bisa memutuskan ketika ada suatu permasalahan hukum yang diajukan kepadamu?, Muadz r.a, menjawab, “Aku memutuskannya dengan Kitabullah”. Rasulullah SAW bertanya, jika kamu tidak menemukan di dalam Kitabullah? Muadz r.a menjawab, “Aku akan memutuskannya dengan Sunnah Rasulnya”. Rasulullah SAW bertanya lagi, jika kamu tidak menemukan di dalam Sunnah Rosulnya? Muadz r.a menjawab, “Aku akan berjihad dengan pendapatku dan aku tidak akan teledor didalamnya”. Rasulullah SAW lalu menepuk-nepuk dada Muadz bin Jabal r.a seraya berkata, “Segala puji bagi Allah Yang telah menunjukan utusan Rasulnya kepada apa yang diridhoi oleh Allah dan Rasulnya.”³⁸

Terkait hadist di atas bahwa hal ini berarti kedaulatan yang asli adalah hanya milik Allah SWT. Apabila terjadi tuntutan perkembangan sosial mengharuskan menetapkan suatu aturan hukum yang sebelumnya tidak terdapat dalam nash, sehingga memperbolehkan kepada seorang khalifah atau pemimpin untuk bermusyawarah bersama *ahlul halli wal’aqdi*. Dimana menghasilkan suatu aturan hukum untuk memperjuangkan kemaslahatan umum terkait dalam hal yang tidak terdapat dalam nash.

Di dalam Al-Quran juga menjelaskan Dasar hukum lembaga *Ahlu al-halli wal Aqdi* dalam menetapkan hukum yang ada di surat an-Nisa’ (4) ayat 58-59,

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا
بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ ۗ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ
فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۗ ذَلِكَ خَيْرٌ
وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

³⁸ Wahbah al Zuhaili, *al-Fiqhu al-Islami*, Wa Adillatuhu, Hal 275.

Artinya “*Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimanya dan menyuruh kamu apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepada kamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat. Hai orang-orang yang beriman taatilah Allah dan taatilah Rosul, dan ulil amri di antara kamu, Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (al-Quran) dan Rosul (sunnahnya)*”.

Ada banyak penafsiran dari beberapa tokoh muslim tentang substansi dari ayat tersebut. Menurut Muhammad Rayid Ridha ayat tersebut menyatakan bahwa terdapat kaidah-kaidah pemerintahan islam. Sementara menurut Sayyid Qutb ayat ini menjelaskan kaidah-kaidah asasi tentang organisasi umat islam (negara), kaidah-kaidah hukum dan dasar-dasar mengenai kekuasaan negara. Adapun Maulana Muhammad Ali menyatakan , bahwa aya ini menggariskan tiga aturan penting tentang hal-hal yang berhubungan dengan kesejahteraan umat Islam, terutama yang berkaitan dengan pemerintahan. Dari ketiga penafsiran tokoh tersebut dapat ditarik kesimpulan tentang dasar-dasar kaidah kekuasaan dan pemerintahan dalam Islam yang berlandaskan al-Quran dengan dijalankan lewat *ulil amri*.

Di dalam ayat tersebut terdapat kata *ulil amri*, yang memiliki banyak arti, diantaranya *Ahlu al-halli wal Aqdi* (kelompok yang ahli dalam mengambil keputusan dan memberikan pertimbangan yang sehat demi kepentingan umum). *Ulil Amri* juga dapat berarti pemerintahan dengan /khilafah/imam/amir sebagai kepala pemerintahan. Namun *ulil amri* juga dapat berarti sekelompok orang yang bertugas menjalankan dan menjatuhkan hukum. Dari hal tersebut dapat disimpulkan bahwa dari *ulil amri* adalah sekelompok orang yang menjalankan pemerintahan dari segi eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Kekuasaan legislatif

termuat di dalam pengertian *ulil amri* sebagai *Ahlu al-halli wal Aqdi* yaitu kelompok yang ahli dalam mengambil keputusan dan memberikan pertimbangan yang sehat demi kepentingan umum.

Ketetapan hukum yang dikeluarkan lembaga legislatif yaitu *ahlul halli wal'aqdi* akan dilaksanakan secara efektif oleh lembaga eksekutif dan dipertahankan oleh lembaga yudikatif atau peradilan. Orang-orang yang duduk di lembaga legislatif ini terdiri dari para *mujtahid* dan ahli fatwa (*mufti*) serta para pakar dalam berbagai bidang.

Undang-Undang dan Peraturan yang akan dikeluarkan oleh kekuasaan *Ahlu al-halli wal Aqdi* harus mengikuti ketentuan-ketentuan kedua sumber syariat islam tersebut. Oleh Karena itu, dalam hal ini terdapat dua fungsi lembaga legislatif. *Pertama*, dalam hal-hal yang ketentuannya sudah terdapat di dalam nash Al-quran dan Sunnah, undang-undang yang dikeluarkan oleh *Ahlu al-halli wal Aqdi* adalah undang-undang illahiyah yang disyariatkan-Nya dalam Al-quran dan dijelaskan oleh Nabi SAW dalam Hadist. Namun hal ini sangat sedikit, karena pada prinsipnya kedua sumber ajaran islam tersebut banyak berbicara masalah-masalah yang global dan sedikit sekali menjelaskan suatu permasalahan secara terperinci. Sementara perkembangan masyarakat begitu cepat dan kompleks sehingga membutuhkan jawaban yang tepat untuk mengantisipasinya.

Maka dari itu kekuasaan legislatif atau *Ahlu al-halli wal Aqdi* menjalankan fungsi *keduanya* yaitu melakukan penalaran kreatif (*ijtihad*) terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh nash. Disinilah perlunya *Ahlu al-halli wal Aqdi* tersebut diisi oleh *mujtahid* dan ahli

fatwa sebagaimana yang telah dijelaskan di atas. Mereka melakukan ijtihad untuk menetapkan hukumnya dengan jalan *qiyas* (analogi). Mereka berusaha mencari *'illat* atau sebab hukum yang ada dalam permasalahan yang timbul dan menyesuaikan dengan ketentuan nash, ijtihad anggota legislatif harus mengacu kepada prinsip *jalb al-mashalih* dan *daf al-mafasid* (mengambil maslahat dan menolak kemudorotan). Ijtihad mereka juga perlu mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat, agar hasil peraturan yang akan diundangkan itu sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak memberatkan masyarakat. Dalam ijtihad tersebut dilakukan dengan cara musyawarah yang disebutkan dalam al- Quran surat al-*Imran* ayat 159 yang berbunyi :

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

Artinya: “Maka berkat rahmat Allah engkau (Muhammad) berlaku lemah lembut terhadap mereka menjauhkan diri dari sekitarmu. Karena itu maafkanlah mereka dan mohonkanlah ampunan untuk mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dengan urusan itu. Kemudian, apabila engkau telah membulatkan tekad, maka bertawallah kepada Allah. Sungguh Allah mencintai orang yang bertawakal”.

Pembentukan Qonun/Undang-Undang dalam Fikih Siyash Dusturiyah : kekuasaan *Al-sulthah al-Tashri'iyah* dijalankan oleh lembaga *Ahlu ahalli wal Aqdi* dalam pengertiannya orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat, dengan kata lain *Ahlu*

ahalli wal Aqdi adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat.³⁹ Menurut al-Anshari *Ahlu al-halli wal Aqdi* di angkat melalui beberapa mekanisme:

1. Pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala. Dalam pemilu ini, anggota masyarakat yang sudah memenuhi persyaratan memilih anggota *Ahlu al-halli wal Aqdi* sesuai dengan pilihannya;
2. Pemilihan anggota *Ahlu al-halli wal Aqdi* melalui seleksi dalam masyarakat. Dalam hal ini masyarakat akan melihat orang-orang yang terpandang dan mempunyai integritas pribadi serta memiliki perhatian yang besar untuk kepentingan umat, merekalah yang kemudian dipilih untuk menjadi anggota *Ahlu al-halli wal Aqdi*.
3. Disamping itu, ada juga anggota *Ahlu al-halli wal Aqdi* yang di angkat oleh kepala negara.⁴⁰

Tugas *Ahlu al-halli wal Aqdi* sebagai lembaga legislatif dalam suatu negara islam memiliki sejumlah tugas yang harus dilakukannya, Menurut Abu ala al-Maududi *majelis al-syura* atau *Ahlu al-halli wal Aqdi* memiliki beberapa tugas diantaranya :

1. Menegakkan aturan yang ditentukan secara tegas dalam syariat dan merumuskan suatu perundangan-undangan yang mengikat kepada seluruh umat tentang hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh Al- Quran dan Al-Sunnah.
2. Jika pedoman-pedoman dalam Al-Quran dan As-Sunnah mempunyai

³⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah*, (Bandung:Prenadamedia Group 2014), hlm 138

⁴⁰ Al-Anshari, *Al-Syura wa Atsaruha fi al – Di - muqrathiyah*, (Kairo: Mathba “ ah al - Slafiyah, 1980), hlm 251 -254

kemungkinan interpretasi lebih dari satu maka lembaga legislatiflah yang berhak memutuskan penafsiran terhadap mana yang harus ditempatkan dalam kitab undang-undang;

3. Jika tidak ada isyarat yang jelas dalam Al-Qur'an dan As-Sunnah, fungsi lembaga legislatif ini adalah menegakkan hukum-hukum yang berkaitan dengan masalah yang sama, tentunya dengan selalu menjaga jiwa hukum Islam. Dan jika sudah ada hukum-hukum dalam bidang yang sama yang telah tercantum dalam kitab-kitab fikih, maka dia bertugas untuk menganut salah satu diantaranya. Jika dalam masalah apapun Al-Qur'an dan As-Sunnah tidak memberikan pedoman yang sifatnya dasar sekalipun, atau masalah ini juga tidak ada dalam konfensi Khulafa al-Rasiyydin, maka kita harus mengartikan bahwa Tuhan telah memberikan kita kebebasan melakukan legislasi mengenai masalah ini menurut apa yang terbaik. Oleh karenanya, dalam kasus semacam ini, lembaga legislatif dapat melakukan perumusan hukum tanpa batasan, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa semangat syari'ah.⁴¹

Kewenangan *Ahlu al-halli wal Aqdi* dengan adanya tugas di atas yaitu :

1. Memberikan masukan kepada khalifah dalam berbagai aktifitas dan masalah praktis, semisal masalah pemerintahan, pendidikan, kesehatan, ekonomi, perdagangan dll. Dalam hal ini pendapatnya bersifat mengikat;
2. Mengenai masalah pemikiran yang memerlukan penelitian dan analisa, serta masalah kedisiplinan, finansial, pasukan, politik luar negeri, khalifah

⁴¹ Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: UI Press, 1990), hlm 169.

berhak merujuk pada pandangan Majelis umat, namun dalam hal ini pandangan Majelis umat tidak mengikat;

3. Khalifah berhak menyodorkan undang-undang atau hukum yang hendak di adopsi kepada Majelis, Majelis berhak memberikan saran atau masukan serta menilai dan mengevaluasi meskipun tidak bersifat mengikat
4. Majelis mempunyai hak untuk mengoreksi tindakan riil yang dilakukan oleh khalifah. Dalam hal ini, koreksi majelis dapat bersifat mengikat manakala dalam Majelis terdapat konsensus. Namun sebaliknya, koreksi tersebut tidak tidak bersifat mengikat manakalah di dalam Majelis belum atau tidak terjadi konsensus. Jika di antara Majelis dan khalifah terjadi silang pendapat dalam masalah yang riil berdasarkan hukum syara “maka dalam kondisi yang seperti ini nantinya keputusan yang dihasilkan bersifat mengikat;
5. Majelis juga berhak membatasi kandidat calon khalifah sebagai wujud dari suksesi kekuasaan atau pemerintahan;
6. Majelis memiliki hak interplasi, yaitu hak untuk meminta keterangan kepada khalifah mengenai kebijakan-kebijakan strategis yang berkenaan dengan kemaslahatan umat dan pertumbuhan syara’ Hak angket, yaitu Majelis berhak melakukan penyelidikan terhadap berbagai kebijakan khalifah yang dirasa bertentangan dengan syara”, meskipun dalam hal ini keputusan Majelis tidak bersifat mengikat karena hal itu merupakan hak prerogatif *Wilatul Mudhalim*. Selain itu juga punya hak untuk menyatakan pendapat.

Sama halnya dalam pandangan atau perspektif Fiqh Siyasah Dusturiyah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, pembentukannya tidak lepas dari peran Pemerintah dalam hal ini Presiden/Gubernur selaku Kepala Pemerintahan, DPR/DPRD ataupun DPD sebagai wakil rakyat di daerah. Peran DPR dan DPD (selaku wakil rakyat di daerah) sama halnya peran *Ahlu al- halli wal Aqdi* dia berhak membentuk aturan hukum, tapi sebelum amandemen UUD 1945, dalam hal pembentukan undang-undang harus mendapatkan persetujuan dari Presiden atau DPR, jika tidak mendapatkan persetujuan dari salah satu tersebut maka rancangan undang-undang tersebut tidak dapat diajukan lagi apabila mendapatkan persetujuan maka Presiden akan mengesahkan dan menetapkan RUU tersebut menjadi undang-undang.

Setelah terjadi amandemen UUD 1945 pergeseran kekuasaan pembentuk undang-undang dimana DPR memegang kekuasaan membentuk undang. Dalam hal mekanisme pembentukan undang-undang juga lebih terencana, bertahap, terarah, dan terpadu. Dari sisi rancangan undang- undang yang telah disetujui bersama tetapi tidak disahkan oleh Presiden/Gubernur dalam waktu 30 hari semenjak rancangan undang-undang disetujui, maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Dari penjelasan di atas, pandangan/perspektif fikih siyasah dusturiyah bahwa, dalam hal legisasi/membentuk qanun tidak menjelaskan secara detail bagaimana mekanisme pembentukan qanun tersebut, hanya dijelaskan bahwa dalam membentuk qanun dilakukan hanya dengan musyawarah oleh anggota *Ahlu al-halli wal Aqdi*, dalam hal musyawarah masyarakat tidak dilibatkan untuk

dimintai pendapatnya dalam pembentukan *qanun*, khalifah berhak menyodorkan *qanun/hukum* yang hendak diadopsi oleh *Ahlu al-halli wal Aqdi* dalam musyawarah pembuatan *qanun/hukum* tapi sifatnya tidak mengikat, *Ahlu al-halli wal Aqdi* berhak membentuk dan menetapkan *qanun/hukum* yang mengikat kepada seluruh umat di dalam hal-hal yang tidak diatur secara tegas dalam Al-Qur'an dan Hadits.

Dari penjelasan di atas mengenai pembentukan *qanun/hukum* menurut fikih siyasah dusturiyah, jika dilihat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia maka, nilai nilai islam dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah terwujud, yang dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, pembahasan dan penetapan, pengundangan sampai penyebarluasan.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Setelah menguraikan penjelasan di atas maka saya berkesimpulan sebagai berikut;

1. Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) merupakan wujud kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan daerah menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi saat ini serta terciptanya good local governance sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah. Atas dasar itu pembentukan peraturan daerah harus dilakukan secara taat asas. Agar pembentukan perda lebih terarah dan terkoordinasi, secara formal telah ditetapkan serangkaian proses yang harus dilalui yang meliputi proses perencanaan, proses penyusunan, proses pembahasan, proses penetapan dan pengundangan.
2. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan suatu peraturan dapat dilakukan secara individual maupun kolektif oleh masyarakat yang berada di luar jabatan publik. Pelaku-pelaku partisipasi masyarakat adalah kekuatan-kekuatan masyarakat yang termasuk dalam infrastruktur politik

seperti : pers, tokoh masyarakat, kelompok penekan, kelompok kepentingan, dan perguruan tinggi. Kekuatan-kekuatan infrastruktur politik ini dapat memberikan control dan pengaruhnya terhadap berbagai keputusan publik yang akan dikeluarkan melalui wadah peraturan perundang-undangan. Proses pembentukan undang-undang pada dasarnya dapat dibagi dalam 3 tahap yaitu tahap *ante legislative*, tahap *legislative* dan tahap *post legislative*. Dalam tiga tahap tersebut, pada dasarnya masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukannya sesuai dengan keinginannya.

3. Fiqh Siyasa dibidang *siyasa dusturiyah/tashri'iyah* (legislasi) atau kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan pemerintahan islam dalam membuat dan menetapkan hukum berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syariat islam yang yaitu : Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarkat islam, masyarkat islam yang akan melaksanakanya, Isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat islam, Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan atau bisa disebut *khalifah* sebagai gelar Kepala Negara dalam sejarah islam mempunyai kewenangan dan kekuasaan untuk mengeluarkan suatu ketetapan hukum yang tidak diatur jelas dalam Al-Quran dan Al-Hadist), namun hak untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan hanyalah milik Allah SWT dan Rosulnya. Sehingga *Khalifah* mengeluarkan suatu hukum atau *qanun* atau undang-undang yang tidak diatur jelas oleh al-Quran dan Al-Hadist. Karena aturan hukum Allah SWT tidak membedakan antara pemilik kekuasaan dan individu-individu Negara .

B. Saran

Pada akhir penulisan ini, saya mengemukakan beberapa saran diantaranya yakni :

1. Dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya peraturan daerah, kita berharap agar selalu taat pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan serta mengikuti kaidah-kaidah hukum/aturan yang berlaku.
2. Dalam hal partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah, kita berharap Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melibatkan masyarakat serta mendengar dan menyerap aspirasi masyarakat, mengedepankan sistem keterbukaan supaya tidak terjadi hal-hal yang tidak diinginkan seperti halnya demo-demo yang anarkis dan merusak fasilitas Negara.
3. Dalam hal Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Sumatera Utara 2019-2023 kita berharap kepada pemerintah agar melaksanakannya dengan baik dan tepat sasaran, menghindari terjadinya kecemburuan social antara orang yang berada di kota dengan yang di berada di desa. Demi terwujudnya semboyan "Membangun Desa Menata Kota".

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Al-Maududi Abu A'la. *Hukum dan Konstitusi sistem politik islam*, Asep Hikmat Bandung: Mizan, 1995.
- Al-Mawardi Imam. *al-Ahkam as-Sulthaniyyah* Jakarta: PT. Darul Falah, 2006.
- Asshiddiqie Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta : Sinar Grafika, 2012.
- Astomo, Putera. 2018. *Ilmu Perundang-Undangan Teori dan Praktik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Badan Perpustakaan, Arsip dan Dokumentasi Provinsi Sumatera Utara, *Mengenal Nusantara Provinsi Sumatera Utara*, Bekasi: Sari Ilmu pratama.
- R. Bowen, John. 2003. *Islam Law and Equality In Indonesia*. Cambridge: University Press.
- Budiardjo Miriam . *Partisipasi dan Partai Politik: Sebuah Bunga Rampai*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998
- Hadjar, Ibnu. 1996. *Dasar-Dasar Metodologi Penelitian pembahasan Kualitatif dalam pendidikan* . Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Iqbal, Muhammad. 2014. *Fiqh Siyasa Konstektual Doktrin Politik Islam*.
- Jailani, Imam, Amrusi. 2011. *Hukum Tata Negara Islam*. Surabaya: IAIN Press.Jakarta:Pranada Media Grup
- Kartono, Kartini. 2009. *Pemimpin dan Kepemimpinan: Apakah Kepemimpinan Abnormal itu?* Jakarta: Rajawali Press.
- Krisnayuda, Backy. 2016. *Pancasila dan Undang-Undang Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- Soekanto Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta:Universitas Indonesia, 2014.
- Soekanto, Soerjono. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Suharjito, Didik. 2019. *Pengantar Metode Penelitain*. Bndung: IPB Press.

Usman, Husaini. 2008. *Metodologi Penelitian Sosial*. Jakarta: Sinar Grafika Offset.

B. Jurnal

Eka N.A.M, Sihombing, *Problematika Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah, Jurnal Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Sumatera Utara*. Vol.13 No.03-September 2016 : 285-296.

Prata Nugraha, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Hukum Fakultas Hukum UII. Vol. 3 15 Juli 2008: 459-473.

C. Undang-Undang dan Peraturan Lainnya



Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, DPRD

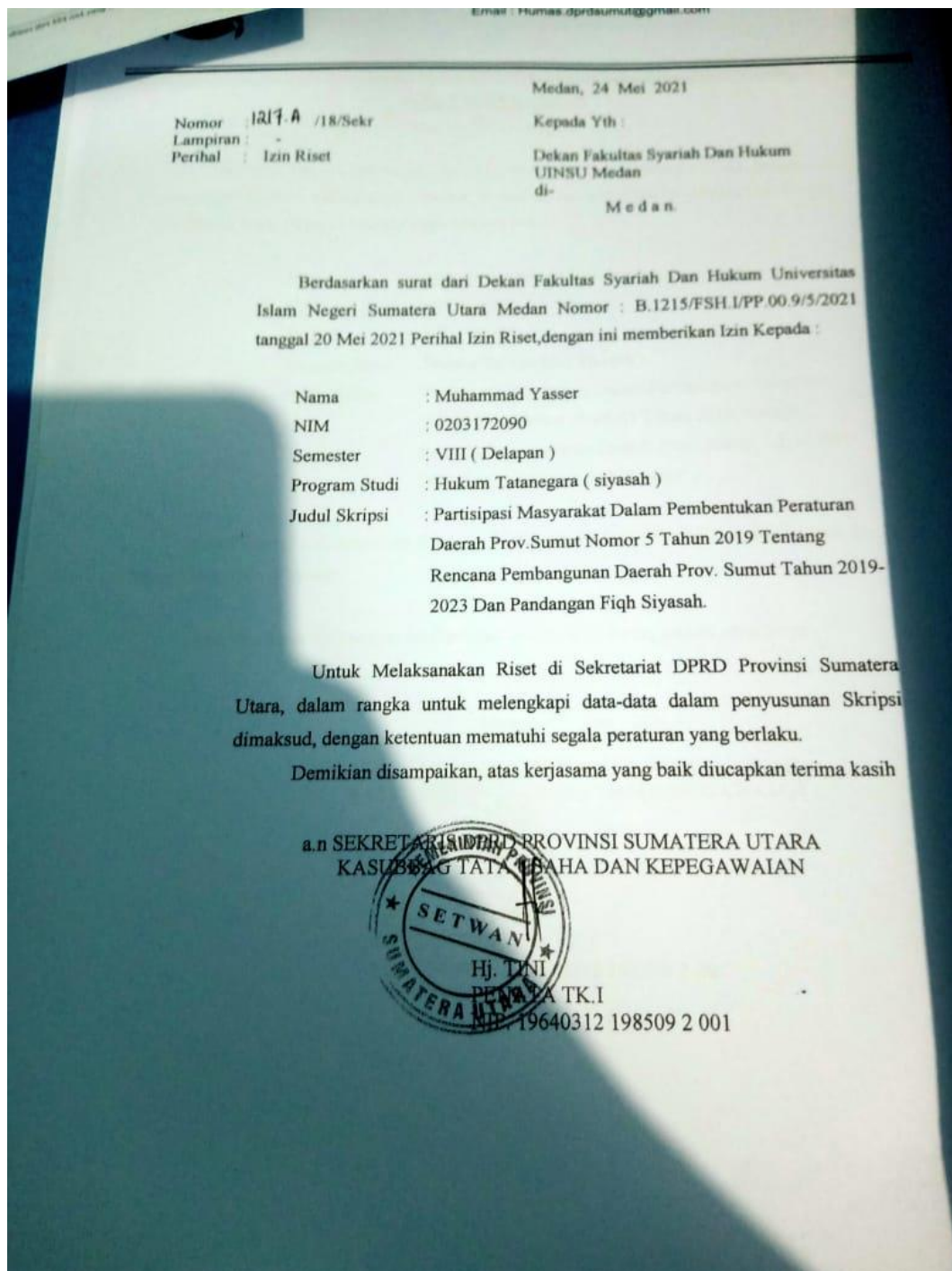
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara

LAMPIRAN

	KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUMATERA UTARA MEDAN FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM Jl. Williem Iskandar Pasar V Medan Estate 20371 Telp. (061) 6615683-6622925 Fax. 6615683	
Nomor : B.1215/FSH.I/PP.00.9/5/2021	20 Mei 2021	
Lampiran : -		
Hal : Izin Riset		
Yth. Bapak/Ibu Kepala Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara		
<i>Assalamualaikum Wr. Wb.</i>		
Dengan Hormat, diberitahukan bahwa untuk mencapai gelar Sarjana Strata Satu (S1) bagi Mahasiswa Fakultas Syariah dan Hukum adalah menyusun Skripsi (Karya Ilmiah), kami tugaskan mahasiswa:		
Nama	: Muhammad Yasser	
NIM	: 0203172090	
Tempat/Tanggal Lahir	: Padangsidempuan, 31 Oktober 1998	
Program Studi	: Hukum Tata Negara (siyasah)	
Semester	: VIII (Delapan)	
Alamat	: Jalan Jenderal Sudirman, Gg Pud Kelurahan Sadabuan Kecamatan Padangsidempuan Utara	
untuk hal dimaksud kami mohon memberikan Izin dan bantuannya terhadap pelaksanaan Riset di Jl. Imam Bonjol No.5, Petisah Tengah, Kec. Medan Petisah, Kota Medan, Sumatera Utara , guna memperoleh informasi/keterangan dan data-data yang berhubungan dengan Skripsi (Karya Ilmiah) yang berjudul:		
<i>"Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Rencana Pembangunan Daerah Provinsi Sumatera Utara Tahun 2019-2023 Dan Pandangan Fiqh Siyasah"</i>		
Demikian kami sampaikan, atas bantuan dan kerjasamanya diucapkan terima kasih.		
<div style="text-align: right;"> Medan, 20 Mei 2021 a.n. DEKAN Wakil Dekan Bidang Akademik Dan Kelembagaan </div>		
		
<i>Digitally Signed</i>		
<u>Dr. Sudirman Suparmin, Lc., MA</u> NIP. 197807012009121003		





PEMERINTAH PROVINSI SUMATERA UTARA
SEKRETARIAT DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

Jl. Imam Bonjol No. 5 Telp. (061) 4575001 - 4538333 Fax. (061) 4522270
Medan Kode Pos 20112
Email : Humas.dprdsulut@gmail.com

SURAT KETERANGAN

Nomor : 1455 /18/Sekr

Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara dengan ini menerangkan bahwa Mahasiswa/i tersebut di bawah ini dari Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara Medan, yaitu :

Nama : Muhammad Yasser
NIM : 0203172090
Semester : VIII (Delapan)
Program Studi : Hukum Tata Negara (siyasah)
Judul Skripsi : Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Prov. Sumut Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Rencana Pembangunan Daerah Prov. Sumut Tahun 2019-2023 Dan Pandangan Fiqh Siyasah.

Telah selesai melaksanakan Riset di Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Utara Jl. Imam Bonjol No. 5 Medan.

Demikian Surat Keterangan ini diperbuat untuk dapat dipergunakan seperlunya.

Medan, 22 Juni 2021

a.n. SEKRETARIS DPRD PROVINSI SUMATERA UTARA
KASUBBAG TATA USAHA DAN KEPEGAWAIAN



Hj. TINI
PENATA TK.I
NIP. 19640312 198509 2 001



Dokumentasi dengan Sekwan DPRD Sumatera Utara





Melihat Persidangan di Ruang Paripurna

RIWAYAT HIDUP



Penulis dilahirkan di Padangsidempuan pada tanggal 31 Oktober 1998 putra dari pasangan suami-istri, Drs. Balyan Tua dan Dra. Nita Herawati

Penulis menyelesaikan pendidikan tingkat SD di 200108/12 Padangsidempuan pada tahun 2010 tingkat SLTP di MTSN 1 Model Padangsidempuan pada tahun 2014 dan tingkat SLTA di MAN 1 Padangsidempuan pada tahun 2017. Kemudian melanjutkan kuliah di Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sumatera Utara Medan, Jurusan Hukum Tata Negara (Siyasah) mulai tahun 2017.

Pada masa menjadi mahasiswa, penulis mengikuti berbagai aktivitas/kepemudaan, antara lain ; HMI, UKOMI, Pemuda Pancasila dan Organisasi Daerah.