

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

Volume 3 Nomor 2 2021

ISSN Online: 2775-6467

Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah)

UIN Maulana Malik Ibrahim Malang

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

## **Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2018 Kota Mojokerto Perspektif Siyasah Dusturiyah**

**Elis Kumalawati**

UIN Maulana Malik Ibrahim Malang

[eliskumala717@gmail.com](mailto:eliskumala717@gmail.com)

### **Abstrak :**

Riset menelaah partisipasi masyarakat sebagai bentuk aktif dari pemerintahan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Partisipasi tersebut diantaranya memberikan masukan, kritikan, dan saran. Dalam Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pemberian ASI Eksklusif tidak melibatkan masyarakat didalamnya. Hal tersebut baik dilakukan dengan keterbukaan dan menjadikan perda yang partisipatif. Hal ini juga dianalisis dengan sudut pandang siyasah dusturiyah. Artikel ini menggunakan penelitian empiris dan pendekatan yuridis sosiologis dengan tujuan untuk mengetahui fakta hukum yang ada dilapangan terkait model partisipasi yang digunakan dalam pembentukan perda Nomor 4 Tahun 2018. Terkhusus dalam Perda Pemberian ASI Eksklusif memiliki banyak persoalan karenanya rentan dengan masyarakat yang tidak menerapkannya. Hasil penelitian ini masyarakat Kota Mojokerto tidak ikut terlibat dalam pembahasan Peraturan Daerah tentang Pemberian ASI Eksklusif karena itu hanya dilakukan oleh DPRD dengan Eksekutif saja. masyarakat dapat berpartisipasi pada tahap pembentukan dan pada saat sosialisasi Perda. Serta dalam Fikih siyasah dusturiyah pentingnya melakukan musyawarah mengenai suatu masalah atau dalam pemerintahan.

**Kata Kunci :** Partisipasi Masyarakat, Perda Nomor 4 Tahun 2018, Siyasah Dusturiyah

### **Pendahuluan**

Keluarnya aturan mengenai norma daerah menjadikan suatu hal yang harus diterapkan dalam kebijakan desentralisasi penyelenggaraan pemerintah. Pasal 1 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa terdapat otonomi daerah berhak, memiliki wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat. Hal lain juga disebutkan wilayah administrasi menjadi wilayah kabupaten/kota.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam menjalankan kewajiban, wewenang dan tugasnya dapat menetapkan kebijakan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan. Hal ini dipertegas oleh Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 mengatakan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan

peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.<sup>1</sup>

Desentralisasi yang diterapkan dalam otonomi daerah berpengaruh pada partisipan masyarakat. Dengan kesadaran ikut aktif pada penyelenggaraan pemerintah seperti halnya pemilihan umum yang diselenggarakan secara demokrasi, pembuatan kebijakan publik, dan penyiapan dalam pembentukan rancangan peraturan daerah. Karenanya dalam otonomi daerah dan demokrasi merupakan kesatuan dari bagian pemerintahan sebagai penentu dalam negara.<sup>2</sup>

Keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah, pembuatan kebijakan, pengawasan pelaksanaan, maupun pada evaluasi kinerja pemerintah penting untuk mendorong suksesnya suatu pembangunan yang akuntabilitas dan efisien. Mendorong masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam suatu program pembangunan maupun pembentukan perda merupakan suatu permasalahan yang perlu dicari solusinya. Karena melihat dari antusias masyarakat yang sebagian enggan dengan pemerintah. Mendorong bukan berarti mengharuskan masyarakat untuk ikut berpartisipasi pembangunan ditujukan untuk masyarakat. Akan tetapi banyak dari kalangan masyarakat yang tidak terima dan akan tidak sesuai peraturan yang telah ditetapkan dan tidak memenuhi kebutuhan masyarakat. Hal ini perlu pemahaman partisipasi masyarakat antara pihak perencana dan pelaksana pembangunan. Dilakukannya partisipan terhadap masyarakat untuk mengetahui kemauan masyarakat dalam mendukung program-program pemerintah yang telah dirancang.

Partisipasi masyarakat pada saat penyusunan perda merupakan hak masyarakat untuk mengetahui dan ikut terlibat, baik pada saat pembahasan. pada hak asasi manusia menimbulkan kewajiban pada pemerintah, sehingga pengaturan mengenai kewajiban pemerintah untuk memenuhi hak dan kebutuhan yang ada pada masyarakat terutama pada pembentukan peraturan daerah tersebut.<sup>3</sup>

Terdapat partisipasi masyarakat, partisipasi transparansi, dan partisipasi demokratis dalam pembangunan undang-undang merupakan satu kesatuan didalamnya, diantaranya:<sup>4</sup>

*Pertama*, dorongan partisipasi masyarakat dilakukan agar masyarakat menciptakan peraturan perundang-undangan yang dapat memberikan sumbangannya. Keterlibatan masyarakat dianggap sangat penting karena yang akan menjalankan peraturan tersebut. Setidaknya langkah partisipasi yang ditempuh oleh lembaga legislatif maupun eksekutif dapat mendorong masyarakat untuk menerima peraturan dan kebijakan.

*Kedua*, mengenai partisipasi transparansi dalam proses perencanaan, survey, penyusunan maupun sampai pada pembahasan fapat diketahui oleh masyarakat luas.

*Ketiga*, masalah demokratisasi dalam proses pembentukan peraturan daerah, tentunya melibatkan banyak instansi, lembaga, sampai pada swasta yang tidak keluar

---

<sup>1</sup>Rakhmat Nopliardy, Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah Dan Implikasi Dibatalkannya Peraturan Daerah Bagi Program Legislasi Daerah Provinsi Dan Kabupaten/Kota. *Jurnal Al'Adl*. Vol IX No. 1, April 2017, 88.

<sup>2</sup>Iza Rumesten RS, "Model Ideal Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah" (Universitas Sriwijaya : Fakultas Hukum, 2012), 1.

<sup>3</sup>Tomy M Saragih, "Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang Dan Kawasan". *Jurnal Sasi*. Vol. 17 No. 3 (September 2011). 13

<sup>4</sup>M. Pujo Darmo, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Oleh DPRD Dan Pemerintah Kabupaten Klaten Propinsi Jawa Tengah* (Deepublish, 2019) 3

dari ranah materi muatan yang dituju. Dengan begitu perda harus memberikan jaminan untuk banyak orang, akuntabilitas, dan responsif bagi kehidupan masyarakat.

Proses partisipasi masyarakat penting untuk dilakukan karena masyarakat yang mengetahui akan kebutuhan dan terhadap permasalahan-permasalahan yang ada dilingkungan sekitar. Tanpa keterlibatan masyarakat, program pembangunan maupun kebijakan tidak akan berjalan efisien dan signifikan untuk perbaikan daerah yang lebih baik.

Perkembangan pendidikan dan sosial semakin maju, menjadikan masyarakat peduli akan kesehatan sejak dini terutama pada bayi. Pada peraturan daerah Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pemberian ASI Eksklusif, pemberian ASI merupakan modal awal pembentukan sumber daya masyarakat yang berkualitas. Dalam perda ini ada pemenuhan kepada hak bayi dan perlindungan terhadap ibu pada saat bekerja. Ada sanksi bagi masyarakat yang mengabaikan hal-hal tersebut terhadap perda ini.

Karenanya bayi merupakan golongan yang rentan, banyak ASI ditukar dengan susu formula dengan takaran-takaran yang tidak sesuai. Pemberian susu formula kurang dari 6 bulan dari usia bayi akan berpengaruh pada gizi anak. Apabila encer akan kekurangan pada gizi dan bila kental akan kelebihan gizi.

Telah dilakukan survey ke masyarakat terkait persepsi pemberian ASI, hasilnya 86% hanya memberi ASI Eksklusif, 26% ASI dan susu formula, 6% tidak memberi jawaban. Jumlah bayi pada tahun 2018 dengan jumlah 2.102. Presentase pemberian ASI di Kota Mojokerto tahun 2014 52,22%, tahun 2015 54,1%, tahun 2016 71%, tahun 2017 72%, tahun 2018 ditargetkan 75%, dan untuk nasional 70%.<sup>5</sup>

Dari presentase tersebut menjadikan pemerintah Kota Mojokerto selaku pihak terkait Dinas Kesehatan, Rumah Sakit, Puskesmas, dan lembaga instansi lainnya untuk bersama-sama membangun dan melaksanakan perda tersebut. dengan dukungan oleh masyarakat diharapkan pihak-pihak yang terlibat ikut antusias dan mengindahkannya. Terutama pada tempat-tempat yang sudah ditentukan untuk didirikan ruang laktasi. Dengan demikian sangat penting bagi masyarakat untuk ikut dalam berpartisipasi dan melaksanakan perda tersebut.

Perencanaan dalam pembuatan peraturan daerah, artikel ini mengemukakan peraturan daerah salah satunya yaitu Perda Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif (ASI). Permasalahan yang terjadi akan pentingnya penyusunan perda ini adalah persoalan mengenai gizi bayi yang rentan, disebabkan dari kurangnya asupan makanan, pemberian ASI diganti dengan susu formula yang tidak ditentukan takarannya. Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif sangat penting untuk pertumbuhan bayi dan meningkatkan perkembangan otak, mencegah alergi, mencegah infeksi, membangun tulang, dan mendekatkan ibu dengan bayi. Melihat banyaknya manfaat dari pemberian ASI sangat disayangkan adanya permasalahan pada gizi bayi.

Persoalan gizi bayi jika mengaca pada perkembangannya, yakni pada nilai dan pentingnya menyusui dengan ASI oleh ibu bayi mulai mengalami penurunan. Penurunan pemberian ASI tersebut disebabkan banyak faktor, diantaranya faktor sosial budaya, kurangnya pengetahuan akan pentingnya ASI, dukungan petugas kesehatan, intruksi dari keluarga, alasan kesehatan, karena waktunya tersita untuk bekerja sehingga mengakibatkan para Ibu menggunakan susu formula sebagai pengganti ASI.

Pemenuhan hak bayi ada pada UU Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan yang didalamnya berisi jaminan hak bayi untuk mendapatkan ASI secara Eksklusif. Untuk

---

<sup>5</sup>Data DPRD Kota Mojokerto

mencapai tujuan tersebut dikeluarkan peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2012 tentang Pemberian ASI Eksklusif. Definisi ASI oleh *World Healty Organization* (WHO) menyebutkan ASI Eksklusif adalah pemberian hanya ASI saja tanpa cairan atau makanan lainnya kecuali mineral, obat, dan vitamin dalam mencapai 6 bulan.<sup>6</sup>

Untuk dapat memudahkan masyarakat dalam memahami rancangan perundang-undangan, dapat diakses dengan mudah dari berbagai cara yang sudah direncanakan oleh pemerintah agar menghasilkan peraturan daerah yang responsif.<sup>7</sup> Peraturan tentang partisipasi masyarakat tercantum pada Pasal 96 UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan menjelaskan bahwa:<sup>8</sup> (1) Masyarakat berhak berpendapat dengan memberi masukan atau kritikan yang dilakukan secara lisan maupun tertulis. (2) Masukan yang dilakukan oleh masyarakat dapat dilakukan dengan mengikuti rapat terbuka, sosialisasi, diskusi, seminar, dan kunjungan kerja.

Di Mojokerto tepatnya pada pemerintah Kota Mojokerto yang mana dalam pembahasan peraturan daerah jarang terlibat didalamnya hanya pada hal-hal tertentu pemerintah dapat mengundang masyarakat untuk ikut andil dan berpartisipasi dalam pembuatan peraturan daerah. Dalam pembentukan perda kebanyakan yang diundang hanya orang-orang yang dekat dengan birokrasi saja. Sehingga perlunya interaksi dan kedekatan antara pemerintah dan masyarakat.

Jika mengaca pada masyarakat mengenai keterlibatan dalam pembuatan perda, masyarakat tidak menjawab karena itu adalah wewenang pemerintah untuk mengajak masyarakat ikut terlibat. Akan tetapi itu menjadi harapan masyarakat terkait partisipasinya disetiap kegiatan pemerintah guna keterbukaan dan kedekatan antar warga terhadap pemerintah. Informasi ini didapat oleh penulis dari pejabat pemerintah kota Mojokerto yang tugasnya dibagian perundang-undangan. Hal ini menjadi asumsi penulis untuk ingin meneliti lebih dalam lagi mengenai pembuatan peraturan daerah di Kota Mojokerto.

Berdasarkan pandangan Islam melalui fikih siyasah dusturiyah para ulama dan ahli fikih melakukan penalaran atau ijtihad untuk menetapkan suatu peraturan.<sup>9</sup> Dalam pemerintahan Islam juga membahas mengenai peraturan negara dan sistem ketatanegaraan guna memimpin sutau negara dengan mengedepankan suara rakyat dan kemaslahatan. Partisipasi masyarakat dalam perspektif fikih siyasah dusturiyah, bisa kita lihat bahwa fikih siyasah dusturiyah adalah fikih yang membahas tentang perundang-undangan negara, yang mana terdapat lembaga sendiri yang akan merumuskan peraturan tersebut dalam ranah Islam.<sup>10</sup>

## **Kajian Pustaka**

### **1. Partisipasi Masyarakat**

---

<sup>6</sup>Dinas Kesehatan Kota Mojokerto

<sup>7</sup>Marcha Amalia, "Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten" (Universitas Islam Indonesia: Prodi Ilmu Hukum, 2018), 3.

<sup>8</sup>UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>9</sup>Mujar Ibnu Syarif, *Fiqh Siyasah: Doktrin dan Pemikiran Politik Islam* (PT. Gelora Aksara Pratama, 2008), 18.

<sup>10</sup>Dimas Nur Kholbi, *Analisis Fikih Siyasah Dusturiyah Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia* (UIN Sunan Ampel Surabaya: 2019), 16.

Partisipasi dapat dikatakan sebagai partisipasi aktif, kesadaran dan keterbukaan dari masyarakat pula. Masyarakat juga berhak untuk merealisasikannya secara tidak langsung. Mereka memiliki arti bagi berlangsungnya pemerintahan dan tata politik. Dalam pembentukan perda, menurut Riawan Tjandra dan Kresna Budi Sudarsono mengemukakan terjadinya akses partisipasi yakni, akses partisipasi dalam pengambilan keputusan suatu masalah atau penentuan kebijakan, sosialisasi perda, pembuatan program kerja. Tak lain memperhatikan akses keadilan meliputi fasilitas dalam menegakkan hukum lingkungan secara langsung dengan peran keterbukaan dan transparansi.<sup>11</sup> Hal ini menjadikan partisipasi sebagai peran untuk ikut serta mencapai tujuan dalam program pembangunan.

Menurut Putera Asomo dalam karyanya yang berjudul *Ilmu Perundang-Undangan Teori dan Praktik di Indonesia*, terdapat proses pembentukan perundang-undangan yang melalui tiga tahapan terhadap partisipasi masyarakat, diantaranya: (1) *partisipasi ante legislative*; (2) *partisipasi legislative*; (3) *partisipasi post legislatif*. Tahap partisipasi ante legislatif dalam proses ini yakni, partisipasi dengan penelitian, ikut dalam diskusi atau seminar, partisipasi dalam pengajuan usulan inisiatif, partisipasi dalam bentuk perencanaan terhadap suatu undang-undang. Masyarakat dapat berpartisipasi mulai pada penelitian, guna melihat permasalahan-permasalahan yang sedang terjadi di masyarakat, kemudian penyusunan rancangan peraturan daerah yang membutuhkan pertimbangan dan sudut pandang dari masyarakat. Untuk itu biasanya dilakukan rapat dengar pendapat dengan pihak-pihak yang terlibat. Kemudian pada tahap selanjutnya sampai pada pembahasan peraturan daerah. Dengan ini pun pemerintah harusnya melakukan penyeragaman dan perluasan informasi guna tersampainya program kerja yang sedang dikerjakan.

Dapat dikatakan dalam setiap kegiatan yang diselenggarakan pemerintah selalu membutuhkan kehadiran masyarakat, tanpa masyarakat peraturan dan program kerja tidak akan terwujud. Peraturan turun untuk dilaksanakan guna lebih terarah dan mencapai tujuan. Tahap selanjutnya partisipasi legislative, masyarakat dapat berpartisipasi dengan menyampaikan pendapatnya sesuai dengan Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011. Pemerintah mengundang sebagian masyarakat sebagai perwakilan untuk mendengar, sosialisasi dan meminta masukan kepada masyarakat. Karena hal ini dapat menyampaikan aspirasinya, dengan rapat dengar pendapat, atau masyarakat pun dapat memilih perwakilan rakyat sebagai pendengar dan membantu dalam proses *audiensi* tersebut.

Lain hal dengan partisipasi masyarakat yang tidak hanya dilakukan pada program pembentukan peraturan daerah, melalui unjuk rasa terhadap sesuatu yang dianggap menyimpang dari kemaslahatan pada masyarakat, tuntutan pengujian terhadap undang-undang karena dianggap tidak sesuai dengan keinginan masyarakat. Pada partisipasi post legislative ini untuk memenuhi proses pada tahapan dalam perencanaan pembuatan perundang-undangan.

---

<sup>11</sup>Riawan Tjandra dan Kresna Budi Darsono, *Legislatif Draftin: Teori Dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah* (Yogyakarta: UAI, 2009)

Partisipasi merupakan sarana penting dengan bentuk keterlibatan dalam pembuatan peraturan daerah. Menurut Hardjosoemantri pokok-pokok penting dalam partisipasi adalah:<sup>12</sup>

- (1) Memberi informasi kepada pemerintah  
Partisipasi masyarakat dianggap penting untuk memberikan sumbangan pemikiran berupa masukan, pendapat maupun kritikan dengan apa yang timbul pada permasalahan yang sedang dihadapi ataupun pada perda yang akan direncanakan. Hal itu akan menjadi pertimbangan pemerintah untuk memperhatikan dan meningkatkan kualitas pembangunan.
- (2) Meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan  
Pada apa yang menjadi keputusan, tentunya tidak semua menerima. Namun, masyarakat dapat menempuh kesediaan untuk menerima dan menjalankan peraturan yang ada.
- (3) Membantu perlindungan hukum  
Apabila keputusan sudah terbentuk, diharapkan setiap orang yang berpengaruh untuk diberitahu untuk mengajukan keberatan, sebelum keputusan-keputusan ini menjadi kesepakatan.
- (4) Mendemokrasi pengambilan keputusan  
Pada partisipasi ini, bahwa pemerintah sebagai perwakilan rakyat untuk melaksanakan hak kekuasaan yang telah dipilih oleh rakyat.

Menurut Bagir Manan, partisipasi dapat dilakukan dengan cara ikut serta dan hadir tim, melakukan rapat degar pendapat atau mengundang dalam rapat-rapat penyusunan rancangan peraturan daerah maupun perda pada saat pembahasan, melakukan diskusi seminar pada penyusunan raperda, melakukan loka karya atas raperda sebelum resmi disahkan oleh DPRD, dan mempublikasikan agar mendapat tanggapan publik.

Pada hal partisipan tentunya ada prinsip untuk menjadikan partisipasi lebih efektif dalam ranah pembentukan perda diantaranya:<sup>13</sup>

- (1) Memiliki kewajiban mempublikasi yang menjadi informasi masyarakat
- (2) Ada kewajiban untuk mendokumentasi hal-hal terkait pembentukan perda dengan sistematis
- (3) Terbuka forum untuk masyarakat dengan kepentingan tertentu dan kaitannya dengan pembentukan perda.
- (4) Terdapat jaminan prosedur bagi masyarakat untuk mengajukan RUU
- (5) Adanya banding perda bagi publik apabila diketahui perda yang tidak partisipatif
- (6) Dilakukan waktu yang panjang, efektif, dan efisien dalam pengajuan penyusunan, pembahasan, dan diseminasi perda. Agar menjadi perda yang tidak terburu-buru dan baik untuk hajat orang banyak.
- (7) Ada pertanggungjawaban yang jelas untuk pembentukan perda yang partisipatif.

---

<sup>12</sup>Mirza Muhammad, "Model Partisipasi Masyarakat Kabupaten Jepara Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Kasus Tentang Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Retribusi Pelayanan Pasar Di Kabupaten Jepara). (Universitas Negeri Semarang, Fakultas Hukum, 2016) 17

<sup>13</sup>Mirza Muhammad, "Model Partisipasi Masyarakat Kabupaten Jepara Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Kasus Tentang Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Retribusi Pelayanan Pasar Di Kabupaten Jepara). (Universitas Negeri Semarang, Fakultas Hukum, 2016) 23

Lain halnya untuk masyarakat yang menjadikan faktor pertimbangan dalam berpartisipasi. Faktor yang mempengaruhi masyarakat terdapat faktor dari dalam diri sendiri (internal), yakni kemampuan dan kemauannya untuk bersedia dalam berpartisipasi. Faktor (eksternal), yakni terdapat stratifikasi sosial dilingkungan masyarakat. Peran aparat pemerintah dan instansi formal yang kurang merakyat.

## 2. Fikih Siyasah Dusturiyah

Berdasarkan tinjauan fikih siyasah dusturiyah, maka dalam artikel ini menggunakan teori fikih siyasah dusturiyah untuk meninjau konsep perundang-undangan dalam Islam. kata siyasah bentuk masdar memiliki arti mengendalikan, mengatur, mengurus, dan memerintah, seperti pada pemerintah yang memiliki kekuasaan untuk mengatur dan menjadikan kemaslahatan bagi masyarakat.<sup>14</sup>

Sedangkan kata Dustur mempunyai arti dasar, asas, dan hukum. Menurut istilah, dustur merupakan bagian yang mengatur hubungan pemerintah dengan masyarakat, dan atas dasar hukum yang telah disepakati. Dapat dikatakan siyasah dusturiyah membahas mengenai suatu kepemimpinan, badan legislasi, dan ketatanegaraan.<sup>15</sup> Fikih siyasah ini mengacu pada Al-Qur'an dan Hadis sebagai pedoman dalam melakukan kebijakan negara.

Sumber hukum fikih siyasah dusturiyah yang *pertama* adalah Al-Qur'an, yaitu ayat-ayat yang berhubungan dengan ketatanegaraan dan dalam kehidupan bermasyarakat. *Kedua*, hadis-hadis Nabi Muhammad yang menjelaskan mengenai ketentuan-ketentuan yang tidak dijelaskan dalam Al-Qur'an. Hadis yang terkandung mengarah pada kepemimpinan dan kebijaksanaan Rasulullah. *Ketiga*, peraturan yang disampaikan oleh para sahabat didalam pemerintahannya sebagai bahan hukum yang telah disepakatinya. *Keempat*, pemikiran yang digali dengan sungguh-sungguh untuk menetapkan sebuah peraturan yang menjadikan pedoman hukum, yakni ijtihad para ulama. Kemudian *kelima*, adalah hukum adat/kebiasaan yang dilakukan oleh masyarakat dengan tetap menghormati nenek moyang tanpa ada pertentangan dari ketatanegaraan dan ranah Islam.<sup>16</sup>

Dalam sebuah negara tentunya peraturan atau hukum telah menjadi esensi dalam menjalankan pemerintahannya. Undang-undang Dasar akan menjadi kekuatan hukum sebagai landasan dalam membuat perundang-undangan. Sedangkan sumber hukum Islam seperti yang tertera diatas akan menjadi rujukan dalam mengatur dan menetapkan peraturan sebagai hukum yang mengikat. Sebagai tugas dari bagian siyasah dusturiyah, yakni bagian tasyri'iyah yang mengatur mengenai perundang-undangan. Siyasah dusturiyah memiliki pembagian didalamnya, diantaranya: (1) Siyasah tasyri'iyah yang membahas mengenai pembuatan qanun/hukum; (2) Siyasah Tanfidziyah, bagian ini merupakan pelaksanaan dari adanya hukum; (3) Siyasah Idariyah, mencakup administrasi kenegaraan sebagai pelengkap dan jalannya pemerintahan; (4) Siyasah qadha'iyah, yaitu peradilan dalam Islam.

---

<sup>14</sup>Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah* (Jakarta: Raja Grafindo 1994), 21

<sup>15</sup>M. Iqbal, *Fiqh Siyasah Konstektual Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014),17.

<sup>16</sup>Iqbal, *Fiqh Siyasah Konstektual Doktrin Politik Islam*. 53.

Dalam pembuatan qanun/hukum yang menangani adalah dari lembaga legislatif. Dalam Islam lembaga legislatif adalah shulthah tasyri'iyah. Tugas dan fungsi lembaga legislatif yakni sebagai pembuat qanun/hukum bersumber dari kitab suci (Al-Qu'an) dan Sunnah Nabi Muhammad SAW yang dilaksanakan oleh shulthah tasyri'iyah dan dilembagai oleh Ahlu Halli wal Aqdi. Para ulama mendefinisikan makna dari shulthah tasyri'iyah atau Ahlu halli wal aqd ataupun Majelis Syura dan lebih tepatnya disebut dengan lembaga legislatif.

Tugas dari lembaga legislatif adalah untuk menggali dan memahami sumber-sumber syariat Islam, yaitu Al-Qur'an dan Hadis. Dalam nash Al-Qur'an menjelaskan mengenai ketentuan-ketentuan yang ada didalamnya dan jika terdapat suatu masalah, namun tidak ada jawabannya dari sumber syariat Islam, maka akan dilakukan penalaran (ijtihad) dengan tidak keluar dari syariat Islam. Itulah yang dilakukan oleh shulthah tasyri'iyah yang anggotanya diisi oleh para mujtahid.<sup>17</sup>

Pada saat dilakukannya pemikiran analogi/qisas, mereka mencari illat/sebab hukum yang tengah terjadi dan menyesuaikan dengan ketentuan yang terdapat pada nash Al-Qur'an dan Hadis. Hasil ijtihad tersebut ditafsirkan jika tidak terdapat dalam nash. Kemudian dari hasil ijtihad sangat berpengaruh jika di sebarluaskan kepada masyarakat untuk meminta pendapat agar tercapai kemaslahatan.

Terdapat prinsip-prinsip sebagai pengemban tugas negara dalam Islam sebagai mana tercantum,<sup>18</sup> yaitu (1) Asas Legalitas, terdapat peraturan tertulis sebagai bentuk landasan legalitas yang diterapkan dan bergantung pada pemerintahan saat masa kepemimpinannya. Asas ini melihat hukum yang lebih tinggi yakni, sumber-sumber syariat Islam. (2) Asas-asas Umum Pemerintah yang Baik, dalam penyelenggaraannya mencerminkan ketertiban dan kepastian hukum, pengabdian pada masyarakat, bertindak keadilan terhadap administrasi dan pemerintahan. (3) Asas Tauhidullah, asas ketauhidan memiliki korelasi dalam ranah akidah dan dibangun atas keimanan. Asas keimanan Islam Allah sebagai pencipta alam dan manusia. Hal ini merupakan suatu keyakinan bahwa penguasa hakiki hanya Allah. Allah adalah satu-satunya hal otoritas untuk mengurus dan memberlakukan makhlukNya. (4) Asas Persamaan, adalah asas bahwa setiap manusia mempunyai cara pandang sendiri oleh Allah SWT. Di Indonesia merupakan negara yang multikultura, beragam budaya dan agama. Akan tetapi tetap sama dimata hukum tanpa membedakan kalangan elit maupun bawah. Salah satu yang dapat diterapkan dalam asas persamaan ini adalah Persamaan Hak Politik, maksudnya adalah setiap warga negara berhak untuk bebas berpendapat, menyalurkan aspirasi, dan mengikuti kegiatan yang disusun oleh Pemerintah sebagai bentuk aspirasinya. (5) Asas Musyawarah, asas musyawarah merupakan tolak ukur yang menjadikan kebebasan berpendapat dan saling menghargai. Musyawarah dilakukan untuk mendapat hak-hak dalam setiap individu. Hak yang terkandung yaitu kebebasan dalam berpendapat. Dari adanya musyawarah menjadikan satu tujuan untuk mencapai integritas pemerintahan.

Menurut ulama Al-Ghazali mengemukakan pemikirannya mengenai keadilan dan kesejahteraan. Al-Ghazali menjadikan konsep kemaslahatan sebagai tolak ukur dari

---

<sup>17</sup>M. Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), 188

<sup>18</sup>Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan Dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)* (Bandung: Pustaka Setia, 2012), 29



kesejahteraan. Perumusan dari kesejahteraan bergantung pada pemeliharaan lima tujuan dasar syariat, yaitu terpeliharanya agama, jiwa, keturunan, kekayaan, dan akal. Menurutnya, nilai keadilan merupakan amat penting dalam menjalankan pemerintahan.<sup>19</sup>

## **Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Dalam artikel ini menggunakan penelitian hukum empiris dengan analisa deskriptif kualitatif. Artinya penelitian terhadap identifikasi hukum, turun langsung ke lapangan untuk memperoleh informasi-informasi yang berkaitan dengan pola interaksi di masyarakat, kebiasaan masyarakat pun pada pemerintah yang dalam perencanaan pembuatan perundang-undangan atau perda yang berkaitan dengan Perda Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pemberian ASI Eksklusif.<sup>20</sup>

### **2. Pendekatan Penelitian**

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis sosialisasi sebagai landasan dalam pembentukan peraturan daerah. Prinsip-prinsip dalam pembentukannya harus mengandung nilai-nilai hukum pada jenis dan materi muatannya. Dengan pendekatan ini melihat pada masyarakat dan pemerintah untuk menyesuaikan dan menjadikan perda yang partisipatif.<sup>21</sup>

### **3. Lokasi Penelitian**

Tempat penelitian ini berada di Kota Mojokerto tepatnya pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Mojokerto, Bagian Hukum Pemerintah Kota Mojokerto, dan Dinas Kesehatan Kota Mojokerto. Kota Mojokerto merupakan Kotamadya dari Kabupaten Mojokerto.

### **4. Sumber Data**

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer diperuntukkan untuk memperoleh informasi-informasi dari narasumber penelitian. Data diperoleh dari wawancara secara langsung. Wawancara dilakukan dengan bertanya langsung dan memberikan kuesioner pertanyaan. Selain itu data diperoleh dari sekunder. Data ini diperuntukkan sebagai pelengkap dari data primer. Dengan mencari literatur-literatur kepustakaan yang menjadi rujukan dalam penelitian yang berkaitan dengan kasus rumusan masalah. Data ini juga diperoleh dari buku-buku Islam untuk menjawab dari sudut pandang Fikih Siyash Dusturiyah terhadap partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah.

### **5. Metode Pengumpulan Data**

Metode yang digunakan dalam penelitian, yaitu wawancara dan dokumentasi. Wawancara ini guna untuk mengumpulkan data dengan wawancara secara langsung dan memberikan pertanyaan-pertanyaan kepada narasumber. Obyek penelitian ini dari instansi yang berhubungan dengan artikel. Dari instansi seperti pejabat Pemerintah Kota Mojokerto khususnya bagian hukum, pejabat dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan pejabat Dinas Kesehatan Kota Mojokerto sebagai narasumbernya. Kemudian dokumentasi, yakni perolehan data dari instansi sebagai bentuk informasi dan data pelengkap.

---

<sup>19</sup>Ibid, *Politik Ketatanegaraan Dalam Islam (Siyash Dusturiyah)* 75

<sup>20</sup>Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), 30

<sup>21</sup>Tim Peneliti Pusat Perencanaan Hukum, *Tata Cara Pelaksanaan Perda Kota Denpasar Nomor 16 Tahun 2011 Tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan* (Universitas udayana: Fakultas Hukum, 2015),

## 6. Metode Pengolahan Data

Agar menjamin keabsahan data diperuntukkan metode dalam pengolahannya diantaranya terdapat tahapan-tahapan; edit, klasifikasi, verifikasi, analisis, dan kesimpulan. Pada analisa data ini menggunakan deskriptif kualitatif, yaitu metode dengan cara mengurutkan dan menyeleksi data yang diperoleh menurut kualitas dan kebenarannya. Kemudian data tersebut dihubungkan dengan teori-teori dan perundang-undangan.

### **Pembahasan**

#### **1. Model Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Mojokerto**

Kemandirian yang dilakukan oleh suatu daerah merupakan wujud dari kewenangan pembentukan daerah. Pada lembaga di daerah dalam membuat peraturan tentunya mengkaitkan asas-asas didalamnya, yakni sesuai dengan asas dan materi muatan, kejelasan tujuan, sasaran dan pendanaan, dan dapat dihasilgunaan pada masyarakat, guna menjadi peraturan yang baik dan cita hukum.<sup>22</sup>

Pada tatanan pemerintahan yang demokratis menghendaki adanya partisipasi masyarakat untuk keterlibatan publik dalam program penyelenggaraan pemerintah. Hal ini pada proses pembentukan peraturan daerah. Partisipasi ini dilakukan untuk mendorong terciptanya komunikasi publik, informasi, dan meningkatkan pemahan masyarakat dalam mengambil keputusan. Adanya partisipasi juga akan mengurangi konflik yang berseteru di lingkungan masyarakat. Jika masyarakat dapat menerima dan mendukung peraturan daerah yang akan direncanakan, maka akan berdampak baik kedepannya untuk melaksanakan perda tersebut.

Keterlibatan masyarakat dalam pembentukan perda menjadi ranah penting dalam pengelolaan pemerintah. Pelibatan masyarakat ini bermaksud untuk membentuk mitra kerja sama antara pemerintah dengan instansi lain, lembaga formal, swasta, sampai pada tokoh masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan perda merupakan wujud penyelenggaraan pemerintah yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik, dengan menerapkan keterlibatan partisipasi, akuntabilitas, dan transparansi.<sup>23</sup>

Dengan menerapkan partisipasi masyarakat mencerminkan kenyataan sosial dalam masyarakat, dan menjadi urgensi tersendiri dalam pembentukan perda. Dengan adanya transparansi dengan publik menjadikan pengalaman dan informasi bagi masyarakat. Menumbuhkan adanya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah merupakan hal yang penting karena tidak akan berjalan apapun peraturan maupun kebijakan tanpa kepercayaan dari masyarakat.

Peraturan merupakan instrumen yang penting untuk mengatur kehidupan masyarakat. Peraturan yang responsif menjadi keharusan untuk mencapai tujuan dan keinginan masyarakat. upaya untuk menumbuhkan perda yang responsif membutuhkan keterbukaan dan masyarakat yang aktif dalam pemerintahan. Akan dapat dicapai dengan pengharmonisasian dengan tahapan-tahapan dalam proses perencanaan pembentukan perda. Tahapan tersebut dilakukan dengan beberapa proses dan dengan ketelitian.

---

<sup>22</sup>Rakhmat Nopliardy, Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah Dan Implikasi Dibatalkannya Peraturan Daerah Bagi Program Legislasi Daerah Provinsi Dan Kabupaten/Kota. *Jurnal Al'Adl.* Vol IX No. 1 (April 2017), 92

<sup>23</sup>Marten Bunga, "Model Pembentukan Peraturan Daerah Yang Ideal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah". *Jurnal Hukum & Pembangunan.* Vol. 49 No. 4 (2019). 7

Pelibatan masyarakat juga menjadi aspirasi masyarakat guna memenuhi perda yang responsif.<sup>24</sup>

Partisipasi dalam perspektif UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah merumuskan dengan peran serta warga untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran dan kepentingannya dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam hal ini merujuk pada Pasal 354 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 secara tersirat pemerintah dengan kewajiban melakukan sebagai berikut.<sup>25</sup> (1) menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat; (2) mendorong kelompok dan organisasi masyarakat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan pemerintah; (3) meningkatkan kelembagaan dan mekanisme pengambilan keputusan yang memungkinkan kelompok atau organisasi ikut terlibat dalam keputusan tersebut dan dapat terlibat secara efektif; (4) melaksanakan kegiatan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam pembentukan Peraturan daerah Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pemberian ASI Eksklusif adalah inisiatif dari Eksekutif, yaitu dari Dinas Kesehatan Kota Mojokerto. Yang mendasari terhadap pembentukan perda Nomor 4 Tahun 2018 yakni; (a) peraturan bersama Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan RI, Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI dan Menteri Kesehatan RI Nomor 48/Men.PP/XII/2008, Nomor PER.27/MEN/XII/2008 tentang Peningkatan Pemberian Air Susu Ibu selama Waktu Kerja di Tempat Kerja; (b) Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2012 tentang Pemberian ASI Eksklusif; (c) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 39 Tahun 2013 tentang Susu Formula Bayi dan Produk Bayi lainnya.

Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif merupakan modal awal pembentukan sumber daya manusia yang berkualitas. Pemberian ASI juga merupakan pemenuhan hak pada bayi. Dalam tiap tahunnya ada beberapa orang yang tidak memenuhi haknya untuk memberikan ASI Eksklusif, karenanya masih diberlakukan budaya di masyarakat terkait pemberian ASI dan penambahan makanan kepada bayi. Klasifikasinya terdapat ruang laktasi di tempat umum maupun khusus agar lebih memprioritaskan menyusui dengan asi pada bayi.

Berdasarkan tahap perencanaan ini merujuk pada landasan sosiologis, yaitu melihat apa yang terjadi pada masyarakat, pola interaksi masyarakat, dan hukum masyarakat. Pada saat penyusunan perda masyarakat dilibatkan untuk ikutserta memberikan masukan, kritikan, dan saran terhadap rancangan peraturan, agar perda tersebut sesuai dengan keinginan masyarakat. Partisipasi masyarakat pada tahap penyusunan perda dilakukan dengan atas intruksi pemerintah, dapat dihadirkan secara individu maupun kelompok dan tokoh masyarakat, masyarakat, dan/atau pihak swasta.

Jika dalam Pasal 96 UU Nomor 15 Tahun 2019 pengganti UU Nomor 12 Tahun 2011 mengatakan bahwa, masyarakat berhak memberikan pendapat, masukan, kritikan, dan saran yang dapat dilakukan secara lisan dan tertulis. Namun dalam tahap

---

<sup>24</sup>Muhammad Suharjo, Pembentukan daerah yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah. *Jurnal Hukum*. Vol. 10 no 19 (Februari 2019), 1

<sup>25</sup>King Fasial Sulaiman, "Model Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah". *Perspektif Hukum*. Vol. 17 No. 2 (November 2017) 4

pembahasan perda jarang melibatkan masyarakat didalamnya. Partisipasi adalah persoalan relasi antara pemerintah dan masyarakat, antara relasi kekuasaan atau ekonomi politik. Soembodo dan Sumarto mengatakan bahwa partisipasi merupakan suatu proses yang memungkinkan adanya interaksi yang lebih baik, terciptanya kesepakatan-kesepakatan dan tindakan yang inovatif serta responsif.<sup>26</sup>

Sehubungan dengan adanya hak bagi masyarakat untuk mensuarakan pendapatnya, masukan secara lisan maupun tertulis dapat disampaikan kepada DPRD atau kepada Eksekutif pada saat penyiapan rancangan peraturan daerah, dan pada pembahasan perundang-undangan atau peraturan daerah. Masyarakat yang memberikan masukan tersebut diikuti dengan keterangan yang jelas, mengenai identitas dan maksud tujuannya. Kemudian, pemimpin DPRD meneruskan kepada alat kelengkapan DPRD untuk menyiapkan perda dalam waktu dekat. Masukan dapat disampaikan dalam bentuk lisan lewat pertemuan dengan pemerintah dan sejumlah orang yang telah diundang. Pertemuan tersebut dilaksanakan dalam bentuk rapat dengar pendapat umum. Hasil dari masukan tertulis maupun lisan tersebut akan menjadi pertimbangan dan pembahasan bersama dengan DPRD dan Walikota.<sup>27</sup>

Seperti halnya pada penjelasan informan selaku staf sub bagian perundang-undangan Pemerintah Kota Mojokerto Bapak Muhammad<sup>28</sup>

*“Pada Pasal 96 UU Nomor 15 Tahun 2015 ini tafsiran saya, partisipasi masyarakat tidak ikut dalam tahap pembahasan perda, melainkan pada tahap penyusunan, rancangan, inilah rancangan kami, barangkali ada usulan atau pendapat yang perlu jadi pembahasan dan diskusi kami baik itu melalui surat, kami juga membuka komunikasi lewat banyak jalur”*

Partisipasi adalah persoalan relasi antara pemerintah dan masyarakat antara relasi kekuasaan atau ekonomi politik yang dianjurkan oleh demokrasi. Dalam negara demokrasi, ada saatnya pemerintah harus turun tangan langsung ke masyarakat, dan ada saatnya untuk menyerahkan kembali pengelolaannya kepada pihak setempat, tergantung pada konteksnya.

Menurut Sembodo dan Sumarto bahwa partisipasi merupakan suatu proses yang memungkinkan adanya interaksi yang lebih baik. Sehingga tercipta kesepakatan-kesepakatan dan tindakan yang inovatif, serta responsif.<sup>29</sup> Hal itu dilakukan oleh Bapak Turatmono selaku Kepala Bagian Persidangan dan Perundang-Undangan Sekretariat Dewan mengatakan bahwa,

*“Pada saat pembentukan Perda pernah melibatkan masyarakat, tetapi tidak selalu, dari kami mengundang masyarakat pada saat sosialisasi Raperda inisiatif DPRD yakni dengan ‘Rapat Dengar Pendapat’ dari sini masyarakat dapat memberi usulan, masukan dalam penyusunan Raperda terkait”*

---

<sup>26</sup>Fathurrahman Fadil, “Partisipasi Masyarakat Dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Di Kelurahan Kotabaru Tengah”. *Jurnal Ilmu Politik dan Pemerintahan Lokal*. Vol. 2 no. 2 (2013), 254

<sup>27</sup>Marten Bunga, “Model Pembentukan Peraturan Daerah Yang Ideal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah”. *Jurnal Hukum & Pembangunan*. Vol. 49 No. 4 (2019). 8

<sup>28</sup>Muhammad, Wawancara (Kantor Pemerintah Kota Mojokerto 26 Januari 2021)

<sup>29</sup>Fathurrahman Fadil, “Partisipasi Masyarakat Dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Di Kelurahan Kotabaru Tengah”. *Jurnal Ilmu Politik dan Pemerintahan Lokal*. Vol. 2 No. 2 (2013). Hlm. 254

*“Disetiap perda yang baru kami juga mengundang masyarakat. Dari kami dalam satu tahun ada tiga kali ‘Kegiatan Reses’, kegiatan ini terjun langsung ke masyarakat. Menampung aspirasi masyarakat dalam perda-perda yang baru disahkan.”* Lanjutnya.

Bentuk partisipasi ditinjau dari segi presensi kehadiran, kebebasan berpendapat, pengabdian keputusan, dan pengawasan.<sup>30</sup> Demikian dengan proses pembentukan perda ASI Eksklusif adalah dilihat pada saat koordinasi Penyusunan Raperda, karena itu merupakan salah satu wujud keterlibatan masyarakat dalam pemenuhan tugas pemerintah.

Proses keseluruhan dalam pelaksanaan sosialisasi sudah berjalan dengan baik walaupun masih terdapat kurangnya, dimana pemerintah tidak menindaklanjuti setelah adanya sosialisasi terhadap masyarakat pada saat pertemuan rapat dengar pendapat bahwa stakeholder tidak mengawasi dari adanya informasi Raperda tentang Pemberian ASI Eksklusif ini kepada masyarakat yang hadir atau perwakilan diantaranya kepala desa, RT/RW tidak dalam pengawasan apakah informasi-informasi tersebut sudah sampai padaarganya. Akses informasi masyarakat sebelum hadir dalam rapat dengar pendapat sudah mendapatkan informasi atau undangan sebelum jauh-jauh hari untuk kesediaannya ikut hadir sebagai upaya dari partisipasi masyarakat.

Terbukti dari waktu penyusunan dan diseminasi Perda Nomor 4 Tahun 2018 masyarakat ikut terlibat bahkan sangat antusias. Terlihat dari presensi kehadiran, menyampaikan pendapat dan pertanyaan pada saat sosialisasi rancangan peraturan daerah tersebut. Hal ini baik untuk peningkatan bagi ibu bayi dan juga pada bayi khususnya usia 0-6 bulan yang berhak mendapatkan ASI Eksklusif menjadi 65% sesuai target RPJMD Kota Mojokerto melalui peningkatan pengetahuan petugas penanggungjawab ruang laktasi di perusahaan, perkantoran, dan tempat-tempat umum.<sup>31</sup>

Hasil dari usulan masyarakat akan menjadi pertimbangan bagi pemerintah dalam pembahasan perda, sampai pada tahap pengesahan. Perda yang sudah disahkan juga disosialisasikan kembali baik melalui lisan maupun tulisan yaitu dengan membuat bener/plakat terkait perda tersebut. Dalam sosialisasi perda ini juga mengundang pihak terkait yang ikut berdampak seperti Bank, Perusahaan, Hotel, atau instansi-instansi lainnya untuk membentuk ruang laktasi.

Dari semua tahapan pembuatan peraturan daerah, banyak mengalami kendala dan terdapat pula faktor pendukungnya. Salah satu faktor pendukung dalam pembuatan perda Nomor 4 Tahun 2018, yakni perda Pemberian ASI Eksklusif ini dibutuhkan masyarakat, baik untuk masyarakat, dan masa depan anak bangsa. Karenanya pemerintah sangat antusias dalam pembangunan untuk menjadikan Kota Mojokerto yang ideal dan berkualitas. Sedangkan faktor penghambat dalam pembentukan perda ini, yaitu masyarakat ada sebagian penerap perda tersebut ada pula yang tidak penerap karena melihat dari kondisi anak dan ibu yang menyusui.

## **2. Konsep Legislasi Islam Terhadap Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Perspektif Siyasah Dusturiyah**

Siyasah Dusturiyah memiliki beberapa bidang salah satunya yaitu, sulthah tasyri'iyah. Lembaga ini sama halnya dengan lembaga legislatif, yang memiliki kekuasaan untuk membuat hukum. Lembaga legislatif ini mempunyai kekuasaan dan

---

<sup>30</sup>Fadil, “Partisipasi Masyarakat Dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Di Kelurahan Kotabaru Tengah”, 257

<sup>31</sup>Data dari Dinas Kesehatan Kota Mojokerto

kewenangan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan terhadap masyarakat berdasarkan ketentuan syariat Islam. Siyasa Dusturiyah memiliki banyak bidang didalamnya yaitu, shulthah tanfidziyah (eksekutif), shulthah tasyri'iyah (legislatif), dan shulthah qadha'iyah (yudikatif) Shulthah tasyri'iyah dilembagai oleh Ahlu halli wal Aqd. Para hali menyebutnya dengan ahl al-Syura yaitu musyawarah.

Tugas lembaga legislatif ini untuk memahami dan menafsirkan ketentuan yang terdapat dalam Al-Qur'an dan Hadis. Hukum yang akan dikeluarkan harus mengacu pada ketentuan dua sumber syariat Islam tersebut dan tidak boleh melenceng dari yang lainnya.

Akan tetapi ketentuan yang dalam nash Al-Qur'an tidak dijelaskan secara detail, melainkan dijelaskan secara global. Perkembangan masyarakat semakin kompleks begitupun permasalahan yang semakin menjalar dan membutuhkan jawaban untuk menyelesaikannya. Oleh karenanya, lembaga legislatif merangkap untuk melakukan penalaran/ijtihad yang tidak ada dalam nash Al Qur'an. Disinilah perlunya shulthah tasyri'iyah diduduki para mujtahid dan ahli fatwa.<sup>32</sup>

Menurut al-Mawardi ahlu hali wal aqd memiliki tugas diantaranya:<sup>33</sup> (1) Menetapkan hukum yang bersumber dari syariat Islam; (2) Menafsirkan ketentuan yang dalam Al-Qur'an atau Hadis untuk didapat pemahaman yang lebih jelas.; (3) Karena di dalam nash Qur'an dan Hadis banyak ketentuan secara global, maka dalam hal ini memberikan kebebasan dalam berijtihad; (4) Lembaga legislatif berhak megontrol tindakan nyata yang dilakukan oleh khalifah. Dalam artian mengawasi jalankan kepemimpinan khalifah. legilatif juga berhak untuk menanyakan terkiat pertanggungjawaban atas kebijakan-kebijakan yang telah dilakukan; (5) Legislatif berhak untuk membatasi kandidat calon khalifah. Karena dengan semakin sedikit anggota yang mencalonkan, akan semakin mudah untuk menentukan anggota yang layak untuk jadi khalifah.

Dalam pembentukan hukum/qanun tidak dijelaskan secara detail prosesnya seperti apa, melainkan melakukan ijtihad terhadap hal yang tidak ditentukan, pun dalam pemerintahan sekarang juga dalam pembuatan hukum melakukan beberapa kali musyawarah dengan memperrhatikan peraturan yang lebih tinggi. Dengan demikian, dalam pembentukan qanun/hukum baik itu di pusat atau daerah, nilai-nilai Islam dalam pembentukannya sudah memenuhi, yakni melakukan perencanaan dengan msuyawarah.

Perkembangan al-sulthah at-tasyri'iyah selalu berubah dan berbeda dalam sejarah sesuai dengan perbedaan dan kemajuan dalam kehidupan masyarakat. Pembentukan hukum yang mutlak hanyalah Allah SWT. ayat Al-Qur'an diturunkan untuk menjawab permasalahan-permasalahan yang ada dalam masyarakat.

Dalam pembuatan hukum oleh badan legislatif terdapat persamaan dengan tasyri' Islam pada masa dahulu. Terdapat beberapa persamaan yang dilakukan oleh pendahulu dalam pembuatan hukum, diantaranya Nabi Muhammad, Abu Bakar, Umar bin Khattab. Pada masa khalifah Abu Bakar telah melakukan ruang partisipasi yang pertama dalam pemilihan khalifah. Dalam ruang itu, khalifah meminta masyarakat ikut berpartisipasi dalam kepemimpinannya dan menyalurkan pendapat maupun aspiranya. Pada masa kepemimpinan Umar juga menerapkan sistem msuyawarah dengan umat muslim guna mendengar aspiranya. Kemudian hasil musyawarah tersebut disampaikan

---

<sup>32</sup>Muhammad Iqbal, *FIQH SIYASAH Kontekstulisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014) Hlm 189

<sup>33</sup>Dimas Nur Khalbi, *Analisis Fikih Siyasa Dusturiyah Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. (Universitas Sunan Ampel Surabaya, 2019). Hlm 139

ke majelis syura untuk dipertimbangkan kembali, dan mencapai kesepakatan. Begitupun dengan Rasulullah SAW dalam pembuatan konstitusi yang pertama kali dilakukanlah musyawarah oleh majelis dan melibatkan masyarakat didalamnya

Dalam menjalankan konstitusi tersebut Nabi Muhammad melakukan musyawarah dengan para tokoh masyarakat. Setiap akan mengambil keputusan baik yang terkait dengan ekonomi, politik, maupun sosial. Pelaksanaan musyawarah yang dilakukan oleh Nabi Muhammad tersebut merupakan pelaksanaan perintah Allah SWT dalam Al-Qur'an surah as-Syura ayat 38. Ayat tersebut menjadi landasan yuridis dalam bermusyawarah dalam setiap tindakan atau menetapkan kebijakan.

Dalam praktiknya, Rasulullah SAW mengangkat empat belas orang laki-laki dari kalangan Anshar dan Muhajirin sebagai tim musyawarah. Mereka adalah orang-orang yang biasa diajak musyawarah dalam mengambil keputusan dan menetapkan kebijakan.

Perbedaan dari tasyri' masa Nabi Muhammad dengan masa sekarang, jika pada masa dahulu semua kebijakan dan urusan dipegang oleh khalifah dan dibantu dengan sahabat-sahabat lain. Sistem kepemimpinannya tidak struktural seperti pada masa sekarang. Dimana presiden sebagai pemimpin negara dibantu dengan para menteri sampai pada pemerintah daerah untuk mengurus daerahnya masing-masing.

Dari penjelasan diatas mengemukakan bahwa terdapat asas-asas dalam menyelenggarakan pemerintahan. Dalam pembuatan hukum merupakan bagian dari asas legalitas. Karena perlunya hukum untuk ditetapkan dan tertulis. Dalam menjalankan pemerintahan. Dalam menjalankan pemerintahan tersebut tentunya membutuhkan asas-asas pemerintahan yang baik. Untuk itu perlunya perencanaan dalam pembuatan hukum dan menentukan kebijakan. Adanya peraturan hukum tersebut untuk ketertiban dan kepastian hukum dalam pemerintahan.

Dalam menjalankan pemerintahan tentunya pemimpin dalam membuat program pembangunan melibatkan masyarakat didalamnya, yaitu yang dilakukan oleh majelis syura. Pada bagian ini masuk pada asas musyawarah. Asas ini menjadi tolak ukur untuk menjadikan kebebasan dalam berpendapat. Dan saling menghargai. Begitupun dengan asas tanggung jawab negara yang sudah pasti menjadi kewajiban bagi negara untuk kesejahteraan rakyat.

Konsep implementasi hukum, dari pemerintah Kota Mojokerto sudah melaksanakan daripada Pasal 96 UU Nomor 15 Tahun 2019 mengenai partisipasi masyarakat untuk mengundang dan mendengar aspirannya serta terlibat dalam penyusunan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2018. Jika dilihat menurut teori George Edward, hal ini sesuai karena terdapat hal komunikasi antara pihak yang bersangkutan sehingga mengetahui apa yang akan dibahas.

Hal ini sesuai pula dengan konsep partisipasi masyarakat pada perencanaan pembuatan perundang-undangan yaitu pada tahap *legislatif*, dalam tahap ini pemerintah dan pihak yang terlibat melakukan berbagai upaya untuk mengundang dan mengikutsertakan dalam program dan kegiatan yang telah direncanakan, khususnya pada penyusunan perda. Pemerintah melakukan rapat dengar pendapat untuk mengetahui dan menyepakati perda yang akan dibahas lebih lanjut. Dengan tetap merujuk pada landasan yuridis dan sosiologis untuk mempertimbangkan hal-hal didalamnya. Sebelum membuat perda tersebut pemerintah sudah terjun ke lapangan untuk mengetahui kondisi interaksi kehidupan daripada masyarakat. Dengan demikian melihat pada perundang-undangan yang lebih tinggi dan dengan inisiatif eksekutif dalam pembuatan perda guna memajukan daerah setempat. **Kesimpulan**

Pertama, bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pemberian ASI Eksklusif bersifat fleksibel. Dalam proses pembentukannya masyarakat sebagian dilibatkan akan perencanaannya. Masyarakat yang diundang adalah dari pihak swasta yang terlibat dalam pembentuk ruang laktasi, lembaga formal, sampai pada tokoh masyarakat. Hal ini sesuai dengan Pasal 96 UU Nomor 15 Tahun 2019 pengganti dari undang-undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Peraturan Daerah.

Masyarakat berhak untuk ikut serta memberikan masukan maupun pertanyaan pada saat penyusunan yaitu rapat koordinasi. Model partisipasi masyarakat ini dalam bentuk presensi kehadiran yang telah mendapat undangan dari pemerintah, aktif dalam aspirasinya dan mendukung perda dalam pelaksanaannya.

Kedua, berdasarkan siyasah dusturiyah, dalam hal kaitannya dengan pembentukan undang-undang, fungsi lembaga legislasi *pertama*, hukum atau peraturan yang dikeluarkan oleh shulthah tasyri'iyah adalah hukum dari syariat Islam yaitu, Al-Qur'an dan Hadis. *Kedua*, melakukan penalaran (ijtihad) terhadap suatu permasalahan yang tidak ditemukan jawabannya dalam syariat Islam. Disinilah perlunya shulthah tasyri'iyah yang merupakan badan legislasi dari (ahlu halli wal aqd) yang diisi para mujtahid dan ahli fatwa. Dalam Islam lembaga legislatif memiliki kemiripan dengan ahlu halli wal aqd yang memiliki tugas, yaitu menegakkan aturan yang ditentukan dalam syariat Islam, menafsirkan ketentuan yang dari nash Al-Qur'an dan Hadis, memiliki hak untuk mengawasi dan mengontrol jalannya kepemimpinan khalifah. Dalam majelis syura tersebut perlunya musyawarah dalam setiap menentukan hukum dan membuat kebijakan.

## **Saran**

Bahwa hendaknya dalam menyusun prolegda dan pembuatan disesuaikan dan merujuk pada Undang-Undang Dasar, undang-undang yang lebih tinggi maupun dengan Peraturan Daerah yang sejajar. Hal ini juga menyesuaikan dengan kondisi lapangan masyarakat yang luas dan mendengar aspirasi masyarakat agar tercipta perda yang aspiratif dan responsif.

## **Daftar Pustaka**

- Amalia, Marcha. *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Daerah Istimewah Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten*. Universitas Islam Indonesia : Ilmu Hukum, 2018.
- Astomo, P. *Ilmu Perundang-Undangan Teori dan Praktik di Indonesia*. Depok: Rajawali Pers, 2018
- Bunga, Marten. "Model Pembentukan Peraturan Daerah Yang Ideal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah". *Jurnal Hukum & Pembangunan*. no. 4 (2019).
- Darmo, M. Pujo. *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Oleh DPR dan Pemerintah Kabupaten Klaten Propinsi Jawa Tengah*. Deepublish, 2019
- Fathurrahman, F. "Partisipasi Masyarakat Dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Di Kelurahan Kotabaru Tengah". *Jurnal Ilmu Politik dan Pemerintah Lokal* , no 2. (2013)



- Hawari, N. "As-Shulthah At-Tasyri'iyah Dalam Perspektif Fiqh Siyasah dan Qonun Wadh'i". *Jurnal TAPIS* , no 12 (2011)
- Iqbal, M. *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2014.
- Khalbi, Dimas Nur. *Analisis Fikih Siyasah Dusturiyah Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. Universitas Sunan Ampel Surabaya, 2019.
- Mirza Muhammad, *Model Partisipasi Masyarakat Kabupaten Jepara Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Kasus Tentang Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Retribusi Pelayanan Pasar Di Kabupaten Jepara)*. Universitas Negeri Semarang, Fakultas Hukum, 2016.
- Syarif, I. M. *Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam* . *Gelora Aksara Pratama*, 2008.
- Pulungan, S. *Fiqh Siyasah*. Jakarta: Raja Grafindo, 1994
- Rumesten Iza . *Model Ideal Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah*. Universitas Sriwijaya : Fakultas Hukum
- Rakhmat, N. "Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah dan Implikasi Dibatalkannya Peraturan Daerah Bagi Program Legislasi Daerah Provinsi dan Kabupaten Kota". *Jurnal Al'Adl* , no 1 (2017)
- Situmorang, J. *Politik Ketatanegaraan Dalam Islam*. Bandung: Pustaka Setia, 2012
- Suharjo, M. "Pembentukan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah". *Jurnal Ilmu Hukum*, no 19. (2019)
- R. Tjandra, Budi Darsono. *Legislatif Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah* . Yogyakarta: UAIY, 2009
- Saragih, T. "Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang Dan Kawasan". *Jurnal Sasi*. no. 3 (2011).