

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

Volume 3 Nomor 3 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>

**Implementasi Tugas DPRD Kota Pasuruan Berdasarkan  
Pasal 149 Ayat 1 Huruf (a) Undang–Undang Nomor 23 Tahun  
2014 Tentang Pemerintahan Daerah Perspektif *Maslahah***

**Fina Annisa**

Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang

[finaannisa999@gmail.com](mailto:finaannisa999@gmail.com)

**Abstrak :**

Tugas DPRD berdasarkan Pasal 149 Ayat 1 Huruf (a) Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam pembentukan Peraturan Daerah dijalankan guna mengakomodir dan meningkatkan partisipasi masyarakat terkhusus DPRD Kota Pasuruan. Dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis-empiris. Sumber data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder, teknik pengumpulan data dengan metode wawancara dan observasi. Hasil dari penelitian ini menyimpulkan bahwa pelaksanaan peningkatan partisipasi masyarakat khususnya yang dilakukan DPRD Kota Pasuruan merujuk pada 5 (lima) tahap pembentukan yang terdiri atas: perencanaan; penyusunan; pembahasan; penetapan dan pengundangan. Dalam hal ini keterlibatan peran partisipasi masyarakat dijalankan melalui adanya pelaksanaan *reses* (jaring aspirasi masyarakat) pada tahap perencanaan untuk menyalurkan aspirasi masyarakat. Menurut tinjauan *maslahah*, peningkatan partisipasi masyarakat merupakan bentuk dari *maslahah al–ammah*, yaitu mencakup kemaslahatan umum. Penerapan peningkatan partisipasi masyarakat oleh DPRD Kota Pasuruan termasuk dalam *maslahah adh–daruriyah* yaitu kemaslahatan yang berkenaan dengan tingkat kebutuhan yang harus ada guna perwujudan menjaga jiwa. Termasuk dalam *maslahah al–mutaghayyirah* karena berhubungan dengan masukan dari masyarakat sebagaimana keadaan yang terjadi di masyarakat.

**Kata Kunci :** Implementasi; Tugas DPRD; *Maslahah*.

**Pendahuluan**

Dalam pelaksanaan prinsip demokrasi yang menjunjung nilai kedaulatan rakyat,<sup>1</sup> sistem perwakilan merupakan cara untuk mewujudkan kedaulatan rakyat secara tidak langsung. Kepentingan rakyat diharapkan dapat didengar dan turut menentukan proses penentuan arah kebijakan kenegaraan, baik yang dituangkan dalam bentuk undang–undang maupun dalam bentuk pengawasan terhadap kinerja pemerintahan serta upaya–

---

<sup>1</sup>Khairul Fahmi, “Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif,” Konstitusi Vol. 7 No. 3 (Juni, 2010), 148.

upaya lain yang berkaitan dengan kepentingan rakyat.<sup>2</sup> Eksistensi dari suatu lembaga perwakilan sebagai wadah penjelmaan rakyat atau sebagai wadah para wakil rakyat menentukan perjalanan dan masa depan negaranya.<sup>3</sup>

Lembaga legislatif DPRD ialah salah satu lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak mungkin melepaskan dirinya dari kehidupan rakyat yang diwakilinya. Dalam menjalankan tugasnya, DPRD mempunyai kedudukan penting berdasarkan Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, salah satunya yaitu berwenang untuk mengajukan usul rancangan peraturan daerah. Program pembentukan peraturan daerah dilakukan dengan memuat daftar urutan dan prioritas rancangan, kemudian dalam menetapkan program pembentukan peraturan daerah, DPRD melakukan koordinasi dengan kepala daerah.

Implementasi fungsi dan peran DPRD tersebut harus mampu menjaring aspirasi masyarakat guna mendekatkan penerapan kebijakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dalam dimensi politik ketatanegaraan, seluruh mekanisme politis dalam suatu negara seharusnya diputuskan secara bersama pula oleh seluruh rakyat di dalam sebuah pertemuan bersama.<sup>4</sup> Pemaknaan sederhana dari pertemuan tersebut yang kemudian membicarakan segala sesuatu yang berhubungan dengan negara sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan bersama.<sup>5</sup> Peran serta masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan sudah sangat jelas memberikan ruang menyalurkan aspirasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan pemerintah, hal ini tercermin dari Pasal 96 Ayat 1 Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa:

*“Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang–Undangan”*

Pentingnya peran masyarakat dalam menyampaikan aspirasi, sekaligus dapat dipahami materi muatan kebijakan akan lebih mengedepankan guna kepentingan rakyat. Munculnya penyelewengan terhadap materi muatan yang ditujukan untuk kepentingan rakyat itu artinya mengingkari hakikat eksistensi undang–undang di tengah–tengah kehidupan masyarakat. Berlakunya undang–undang yang tidak berpihak pada kepentingan publik akan mengakibatkan bahaya bagi kelangsungan tatanan kehidupan elemen masyarakat secara luas.<sup>6</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa pada pokoknya semua pihak, dalam struktur kenegaraan maupun di luar struktur kenegaraan, dapat memprakarsai gagasan pembentukan peraturan perundang–undangan.<sup>7</sup> Berbagai kegiatan dilakukan oleh DPR melalui alat kelengkapan yang sedang melakukan penyusunan undang–undang untuk menyerap aspirasi masyarakat, yakni biasanya mengadakan kegiatan untuk mendapatkan masukan dari masyarakat dalam bentuk Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), seminar, kegiatan sejenis, dan kunjungan. Mekanisme penyerapan

---

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok–Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Cetakan Kedua, (Jakarta: BIP, 2008), 740.

<sup>3</sup> Samsul Wahidin, *Konseptualisasi Dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), 42.

<sup>4</sup> AW. Wijaya, *Demokrasi dan Aktualisasi Pancasila*, (Bandung: Alumni, 1988), 5.

<sup>5</sup> Samsul Wahidin, *Konseptualisasi dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, 16.

<sup>6</sup> Joko Riskiyono, “Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang – Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan,” *Aspirasi* Vol. 6 No. 2 (Desember, 2015), 161.

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2005), 315.

aspirasi yang paling sering adalah mengunjungi beberapa daerah atau mendatangi pemerintahan daerah, DPRD, dan berkunjung ke perguruan tinggi.<sup>8</sup>

Kebijakan yang akomodatif diharapkan dapat terwujud dari aspirasi masyarakat yang diakomodir sehingga meningkatkan legitimasi, transparansi, dan responsivitas. Dalam proses pengambilan kebijakan yang dilakukan secara terbuka dan didukung dengan informasi yang memadai akan memberikan kesan bahwa tidak ada sesuatu yang disembunyikan. Legitimasi dari kebijakan yang diambil pun niscaya akan bertambah.<sup>9</sup>

Dalam menjalankan tugas DPRD Kota Pasuruan guna membentuk peraturan yang dapat mengedepankan kepentingan masyarakat, maka diperlukan upaya untuk meningkatkan peran partisipasi masyarakat dalam menyalurkan aspirasinya. Partisipasi masyarakat dalam menyalurkan aspirasinya juga menjadi unsur penting terhadap pelaksanaan tugas DPRD yang lebih optimal, hal tersebut sesuai dengan bunyi Pasal 149 Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa:

*DPRD kabupaten/ kota mempunyai fungsi: (a) Pembentukan Perda Kabupaten/ Kota; (b) Anggaran; dan (c) Pengawasan.*

*Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di daerah kabupaten/ kota.*

*Dalam rangka melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD kabupaten/kota menjaring aspirasi masyarakat.*

Penerapan keikutsertaan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang–undangan, sudah mulai berkembang. Partisipasi yang dilakukan oleh masyarakat sebagai *stakeholder* (pemangku kepentingan), dapat tersalurkan melalui lisan dan tertulis dalam rangka perencanaan, penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan perundang–undangan sesuai dengan tata cara Tata Tertib DPR.<sup>10</sup> Masyarakat dapat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis melalui, rapat dengar pendapat umum; kunjungan kerja; sosialisasi; seminar; lokakarya; diskusi; juga harus memperoleh akses yang mudah untuk menyampaikan aspirasinya. Dalam rangka upaya DPRD Kota Pasuruan guna meningkatkan peran partisipasi masyarakat untuk menginventarisasi seluruh aspirasi masyarakat sehingga dapat membentuk peraturan yang mengakomodir kepentingan masyarakat, DPRD Kota Pasuruan melakukan konsultasi publik dengan adanya *reses* (jaring aspirasi masyarakat) akan tetapi berdasarkan hasil wawancara dengan pihak bagian Sekretariat DPRD Kota Pasuruan menyatakan bahwa hasil jaring aspirasi masyarakat sering kali tidak berbentuk Peraturan Daerah apabila pun masukan dari masyarakat yang menjadi bahan pertimbangan pembentukan peraturan tersebut nantinya akan ditindaklanjuti dan dikembalikan kepada OPD (Organisasi Perangkat Daerah) terkait.

Permasalahan ini apabila dikaitkan dengan implementasi tugas DPRD kota Pasuruan dalam meningkatkan partisipasi masyarakat, adanya suatu manfaat yang dapat memberikan dampak positif bagi masyarakat kota Pasuruan khususnya, maka disebut dengan *maslahah* karena dilihat dari pengertian secara bahasa arti dari *maslahah* sendiri yakni manfaat. Adapun teori *maslahah* dalam hukum Islam berarti setiap segala sesuatu

---

<sup>8</sup>Joko Riskiyono, “Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang–Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan,” 161.

<sup>9</sup>Bavitri Susanti, *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2005*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), 2006), 52.

<sup>10</sup>Joko Riskiyono, “Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang–Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan” ,165.

yang bermanfaat bagi manusia, baik dalam arti menarik atau, menghasilkan, seperti menarik keuntungan atau kesenangan; atau dalam arti menolak atau menghindarkan seperti menolak kerusakan.

Berdasarkan apa yang telah dijelaskan di atas, tulisan ini meneliti dan menganalisis tentang implementasi tugas DPRD kota Pasuruan berdasarkan Pasal 149 Ayat 1 Huruf (a) Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan menggunakan analisis perspektif *maslahah* serta dengan menyusun penelitian ini dengan berjudul “Implementasi Tugas DPRD Kota Pasuruan Berdasarkan Pasal 149 Ayat 1 Huruf (a) Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Perspektif *Maslahah*”.

## Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian yuridis empiris, karena penelitian ini berdasar pada penelitian hukum sosiologis atau disebut dengan penelitian lapangan yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataan di masyarakat. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis, artinya suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan nyata masyarakat atau lingkungan masyarakat dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta (*fact-finding*), yang selanjutnya menuju pada identifikasi (*problem-identification*) dan pada akhirnya menuju kepada penyelesaian masalah (*problem-solution*).<sup>11</sup> Penelitian ini dilakukan di Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Pasuruan, yang beralamat di Jalan Balaikota No.11, Kandangsapi, Pangungrejo, Kota Pasuruan, Jawa Timur. No. Telp: 031- 421745, 8484828. Sumber data dalam penelitian ini diambil dari data primer dan data sekunder. Sumber data primer diperoleh dari lapangan yang merupakan data utama yang diperoleh langsung dari hasil wawancara dengan responden yang dilakukan di Kantor DPRD Kota Pasuruan, yaitu bersama Sekretaris DPRD Kota Pasuruan dan Pejabat Pembuat Komitmen Sekretariat DPRD Kota Pasuruan. Sumber data sekunder penelitian ini adalah data-data yang diperoleh dengan melakukan kajian pustaka seperti buku-buku ilmiah, hasil penelitian, jurnal, dan sebagainya.<sup>12</sup> Data sekunder mencakup dokumen-dokumen, buku, hasil penelitian yang berwujud laporan, dan seterusnya yang berkaitan dengan tema penelitian serta menunjang proses penelitian. Adapun sumber data yang telah terkumpul dalam penelitian ini kemudian dianalisis dengan menggunakan analisis yuridis kualitatif. Analisis sumber data merupakan langkah terakhir dalam penelitian yang kemudian akan ditarik kesimpulan pada akhir penulisan penelitian.

## Implementasi Tugas DPRD Kota Pasuruan Berdasarkan Pasal 149 Ayat 1 Huruf (a) Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Penerapan tugas DPRD kota Pasuruan berdasarkan Pasal 149 Ayat (1) Huruf (a) Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah terhadap peningkatan partisipasi masyarakat dijalankan guna pembentukan Peraturan Daerah. Peran DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi yaitu: pembentukan perda Kabupaten/Kota; anggaran; dan pengawasan. Dalam menjalankan ketiga fungsi tersebut diwujudkan sebagai kerangka representasi rakyat di daerah Kabupaten/Kota serta dengan memperhatikan aspek menjalankan metode penjaringan aspirasi masyarakat.

---

<sup>11</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1982), 10.

<sup>12</sup>Marzuki, *Metodelogi Riset*, (Yogyakarta: PT Hanindita Omfet, 1983), 56.

Peraturan Daerah merupakan hasil kerja bersama antara gubernur/bupati/wali kota dengan DPRD, karena itu tata cara membentuk Peraturan Daerah harus ditinjau dari beberapa unsur pemerintahan tersebut, yaitu unsur DPRD adalah peraturan daerah merupakan satu bentuk produk legislatif tingkat daerah, oleh sebab itu tidak dapat lepas dari DPRD. Partisipasi DPRD dalam menyusun sebuah peraturan daerah berkaitan dengan wewenang DPRD di bidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dimanfaatkan sebagai penunjang fungsi legislatif. Unsur partisipasi adalah partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan pemerintah daerah dalam menyusun dan membentuk Raperda (Rancangan Peraturan Daerah) atau Perda (Peraturan Daerah).<sup>13</sup>

Dalam mekanisme pembentukan Peraturan Daerah<sup>14</sup> secara formal berasal dari DPRD atau Kepala Pemerintah Daerah. Akan tetapi, pembentukan sebuah Perda hanya dapat diinisiasi jika terdapat permasalahan yang pencegahan atau pemecahannya memerlukan sebuah Perda baru, sehingga inisiasi awal pembentukan Perda baru dapat diprakarsai oleh pemangku kepentingan yang terkait, baik itu lembaga/instansi pemerintah, badan legislatif, dunia usaha, perguruan tinggi, organisasi non-pemerintah, maupun kelompok masyarakat.

Kebijakan daerah ditegaskan lebih lanjut tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lain. Setelah dilaksanakan inisiasi oleh instansi/badan untuk memahami prinsip-prinsip penyusunan peraturan daerah, maka instansi tersebut telah siap membuat kerangka konseptual dan memulai proses pembuatan Perda. Pada hakikatnya, pembentukan Perda sesungguhnya merupakan satu bentuk pemecahan masalah secara rasional yang harus berdasar usulan masalah-masalah spesifik yang telah diidentifikasi dan dirumuskan pun memerlukan kajian empiris, yang juga dilakukan dalam penyusunan draft peraturan daerah hendaknya dikaji secara empiris melalui konsultasi publik dan pembahasan antar instansi. Lebih jauh, rancangan Perda yang sudah disahkan hanyalah merupakan pemecahan masalah secara teoritis. Sebagai pemecah masalah, Perda yang baru hendaknya dicek secara silang (*cross check*), Perda perlu diterapkan untuk mengetahui secara pasti tingkat keefektifan yang sebenarnya.

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

Pada tahap pertama yaitu perencanaan Rancangan Perda meliputi kegiatan: menyusun Propemperda; merencanakan penyusunan rancangan perda kumulatif terbuka; dan merencanakan penyusunan rancangan perda di luar Propemperda. Penyusunan Propemperda di lingkungan DPRD dikoordinasikan oleh Bapemperda, dan untuk di lingkungan pemerintah daerah dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum dapat juga mengikutsertakan instansi vertikal terkait, yaitu: instansi vertikal dari Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; dan/atau instansi vertikal terkait sesuai dengan kewenangan, materi muatan, atau kebutuhan.

---

<sup>13</sup>Mirza Elmy Safira, "Pembuatan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam Sistem Pembuatan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Perspektif Fiqh Siyasah Dusturiyah", (Tesis, Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, 2018).

<sup>14</sup>Legislative Strengthening Team, "Legal Drafting Penyusunan Peraturan Daerah, Buku Pegangan untuk DPRD", (November, 2007), 15.

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

*“Pembentukan Perda dilakukan sebelumnya dari Pemerintah Daerah bersama DPRD menyusun perencanaan berupa Propemperda yang memuat rancangan peraturan daerah apa yang akan dibentuk menjadi Perda selama satu tahun anggaran. Sebelum ada Propemperda, kami juga menggelar reses tiga kali dalam satu tahun untuk menampung aspirasi masyarakat.”<sup>15</sup>*

Pelaksanaan reses yang dilakukan tiga kali dalam setahun selama satu minggu oleh DPRD Kota Pasuruan diharapkan mampu menampung aspirasi masyarakat yang kemudian dapat menjadi bahan pertimbangan dalam pembentukan Peraturan Daerah. Dalam pelaksanaan penyaluran aspirasi masyarakat tersebut dilakukan melalui adanya reses (jaring aspirasi masyarakat) masih cenderung tidak mengacu dalam pembentukan suatu Peraturan Daerah. Sebagaimana lebih lanjut dari hasil wawancara dengan Sekretaris DPRD Kota Pasuruan, Bapak Raden Murahanto menyatakan:

*“Kami juga menggelar reses yang dilakukan selama satu minggu untuk menampung aspirasi masyarakat, akan tetapi cenderung masukan dari masyarakat hanyalah sebatas perbaikan sarana dan prasarana fisik saja bukan yang mengacu pada pembentukan Perda, dan biasanya terkendala dari OPD (Organisasi Perangkat Daerah) yang belum siap.”<sup>16</sup>*

Hal serupa juga disampaikan Ibu Faniah selaku Pejabat Pembuat Komitmen Sekretariat DPRD Kota Pasuruan<sup>17</sup> yaitu:

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

Setelah hasil penyusunan Propemperda antara DPRD dan pemerintah daerah menyatakan sepakat menjadi Propemperda kemudian ditetapkan dalam rapat paripurna dengan keputusan DPRD. Dalam penyaluran aspirasi masyarakat diharapkan lembaga perwakilan rakyat dapat membuka jalan agar tersampaikan dan terlaksana dengan baik keinginan masyarakat secara umum, karena sebagai wakil rakyat yang harusnya lebih tahu apa yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Setelah menjalankan tahap perencanaan, selanjutnya dilakukan penyusunan. Dalam hal penyusunan Raperda di lingkungan DPRD, setelah Rancangan Peraturan Daerah yang telah diajukan anggota, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPRD dengan disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Kemudian, Pimpinan DPRD menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah kepada Bapemperda untuk dilakukan pengkajian. Penyusunan naskah akademik di lingkungan DPRD Kota Pasuruan, dilakukan bersama tim ahli, hal tersebut sebagaimana pernyataan dari Sekretaris DPRD Kota Pasuruan Bapak Raden Murahanto, sebagai berikut:

*“Dalam tahap penyusunan dibutuhkan naskah akademik, dan kami juga bekerja sama dengan tim ahli untuk menyusun naskah akademik tersebut.”<sup>18</sup>*

<sup>15</sup> Raden Murahanto, wawancara (Pasuruan, 18 November 2020)

<sup>16</sup> Raden Murahanto, wawancara, (Pasuruan, 17 November 2020)

<sup>17</sup> Faniah, wawancara, (Pasuruan, 12 November 2020)

<sup>18</sup> Raden Murahanto, wawancara, (Pasuruan, 17 November 2020)

Sementara itu, hasil wawancara salah seorang informan Ibu Faniah selaku Pejabat Pembuat Komitmen Sekretariat DPRD Kota Pasuruan<sup>19</sup> yaitu:

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

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

Tahap ketiga dalam pembentukan Peraturan Daerah yaitu pembahasan. Dalam tahap tersebut, pembentukan Peraturan Daerah dilakukan oleh Kepala Daerah dan DPRD untuk mendapatkan persetujuan bersama. Proses pembahasan dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II.

Dalam hal pembicaraan tingkat I yaitu adapun berasal dari Kepala Daerah dan DPRD. Dalam hal pembicaraan tingkat II yaitu adapun pengambilan keputusan dalam rapat paripurna serta pendapat akhir kepala daerah. Dalam tahap pembahasan, sebagian besar berada pada posisi pembahasan antara DPRD dan Pemerintah Daerah. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Sekretaris DPRD Kota Pasuruan Bapak Raden Murahanto yaitu:

*“Pada pembahasan dilakukan oleh DPRD dengan Kepala Daerah untuk mendapat kesepakatan bersama melalui agenda rapat paripurna.”<sup>20</sup>*

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

*“Dalam proses pembahasan rancangan peraturan daerah dilakukan dalam rapat paripurna.”<sup>21</sup>*

Maka dapat kita tahu dalam pembahasan rancangan Peraturan Daerah DPRD dan kepala daerah membahasnya dalam rapat paripurna untuk mewujudkan kesepakatan bersama. Dalam tahap ini seharusnya masyarakat tetap bisa memberikan masukan secara lisan ataupun tertulis. Kehadiran masyarakat dalam rapat masih menjadi hal dilema, karena masih bergantung pada keinginan DPRD maupun Pemerintah Daerah untuk mengundang masyarakat atau membiarkan proses pembahasan berjalan tanpa keterlibatan masyarakat.

Kemudian, dilakukan tahap penetapan yaitu rancangan Peraturan Daerah yang telah diberikan noreg disampaikan Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur dan untuk Perda Kabupaten/Kota disampaikan Gubernur kepada Bupati/Walikota untuk dilakukan penetapan dan pengundangan.

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

---

<sup>19</sup> Faniah, wawancara, (Pasuruan, 12 November 2020)

<sup>20</sup> Raden Murahanto, wawancara, (Pasuruan, 17 November 2020)

<sup>21</sup> Faniah, wawancara, (Pasuruan, 12 November 2020)

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

*“Penetapan dilakukan dengan penandatanganan oleh kepala daerah, dan dokumentasi naskah asli Perda oleh DPRD, Sekda, Perangkat daerah bagian hukum Kabupaten/Kota dan perangkat daerah pemrakarsa.”<sup>22</sup>*

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

Adapun pengundangan merupakan tahap yang dilakukan setelah penetapan. Tahap pengundangan, Perda yang telah ditetapkan kemudian diundangkan dalam Lembaran Daerah yang merupakan penerbitan resmi pemerintah daerah. Pengundangan merupakan pemberitahuan secara formal suatu Perda, sehingga mempunyai daya ikat pada masyarakat. Tambahan lembaran daerah memuat penjelasan Perda dengan dicantumkan nomor tambahan lembaran daerah sebagai kelengkapan dan penjelasan dari lembaran daerah yang ditetapkan bersamaan dengan pengundangan Perda.

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

*“Pada tahap pengundangan dilakukan dengan Perda yang telah ditetapkan, kemudian diundangkan ke lembaran daerah. Untuk penyebarluasan Perda tersebut dilakukan bersama kepala daerah.”<sup>23</sup>*

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

*“Penyebarluasan Perda yang telah diundangkan tidak semua masyarakat mengetahuinya, karena memang tingkat kesadaran untuk memperhatikan peraturan yang masih kurang, apalagi di kalangan orang awam.”<sup>24</sup>*

Adapun penyebarluasan dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan. Akan tetapi, dalam proses penyebarluasan masih belum mendapat perhatian dari masyarakat, terlebih terhadap Perda yang telah diundangkan, sehingga masyarakat dapat dikatakan masih minim untuk secara sadar terhadap keberadaan Perda. Meskipun, pada hakikatnya asas fiksi hukum tetaplah dijalankan yang mana berarti setiap masyarakat dianggap telah mengetahui keberadaan peraturan tersebut.

### **Implementasi Tugas DPRD Kota Pasuruan Berdasarkan Pasal 149 Ayat 1 Huruf (a) Undang–Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Perspektif Maslahah**

Adapun tujuan diturunkan syariat Islam guna sebagai maslahah bagi umat manusia serta bertujuan untuk menghilangkan kerusakan.<sup>25</sup> Menurut pandangan Imam

---

<sup>22</sup> Raden Murahanto, wawancara, (Pasuruan, 17 November 2020)

<sup>23</sup> Raden Murahanto, wawancara, (Pasuruan, 17 November 2020)

<sup>24</sup> Raden Murahanto, wawancara, (Pasuruan, 17 November 2020)

<sup>25</sup> Amin Abdullah, *Madzhab Jogja Menggagas Paradigma Ushul Fiqh Kontemporer*, (Djogjakarta: Ar-Ruzz Press, 2002), 234.

Al-Ghazali mengenai maslahah merupakan suatu pernyataan terhadap pencapaian manfaat dan menolak mudharat. Pencapaian maslahat dan penolakan mafsaadah merupakan tujuan pokok dalam penetapan hukum Islam. Para ulama' menjadikan kedua konsep tersebut dijadikan pegangan utama ketika menangani permasalahan hukum. Adapun mafsaadah berarti sesuatu yang rusak atau suatu kemudharatan. Artinya, mafsaadah ialah kemudharatan yang membawa kepada kerusakan. Maslahah sendiri hakikatnya adalah memelihara tujuan syari'at yaitu memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta.<sup>26</sup>

Dalam konsep maslahah menurut As-Syatibi berarti sesuatu yang mendatangkan kemanfaatan dan menjauhkan dari kerusakan (kemudharatan). Kebaikan atau manfaat tersebut akan dirasakan secara langsung maupun di kemudian hari, karena di dalam penetapan suatu hukum Islam tidaklah terlepas dari maslahah, yang merupakan satu metode analisis yang dipakai oleh ulama ushul dalam menetapkan suatu hukum yang persoalannya tidak diatur secara eksplisit dalam al-Qur'an dan al-Hadits hanya saja metode maslahah ini menekankan pada kemaslahatan secara langsung. Mengingat lagi berkenaan dengan maslahah adanya manfaat baik secara asal maupun melalui suatu proses, yaitu menghasilkan kenikmatan dan faedah ataupun pencegahan dan penjagaan, menjauhi kemudharatan dan penyakit.<sup>27</sup>

Dalam artinya yang umum maslahah adalah setiap segala sesuatu yang bermanfaat bagi manusia, baik dalam arti menarik atau menghasilkan seperti menghasilkan keuntungan atau kesenangan; atau dalam arti menolak atau menghindarkan kemudharatan atau kerusakan. Jadi, setiap yang mengandung manfaat patut disebut maslahah.<sup>28</sup>

Berdasarkan hukum Islam hadirnya kebaikan agama yang diturunkan oleh Allah adalah untuk kebaikan bersama. Maka upaya meningkatkan partisipasi masyarakat merupakan salah satu bentuk memberikan kemanfaatan (kebaikan) kepada seluruh elemen masyarakat berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku.

Adanya Undang-Undang dan juga peraturan-peraturan lainnya yang mendukung digunakan sebagai pedoman dasar untuk penerapan peningkatan partisipasi masyarakat yang di setiap pembahasannya dapat memberikan kemanfaatan untuk bersama khususnya untuk penyaluran aspirasi masyarakat, dengan demikian peraturan itu merupakan suatu hal syariat karena mengandung kemaslahatan bagi masyarakat di suatu daerah tersebut. Penggunaan maslahah dinilai sesuai dengan permasalahan yang dikaji, dari segi konsep maslahah, peningkatan partisipasi masyarakat yang dilakukan oleh DPRD memberikan banyak manfaat yang terkandung di dalamnya bagi masyarakat salah satunya untuk memudahkan masyarakat menyuarakan aspirasi (masukan) kepada wakil rakyat. Jika peningkatan aspirasi masyarakat tersebut dilakukan maka masyarakat akan lebih terbuka memberikan aspirasinya dan pihak DPRD dapat lebih memahami apa yang dirasakan dan yang diingikan oleh masyarakat. Terdapat beberapa syarat penggunaan maslahah, sehingga boleh dianggap sebagai maslahah yang diterima oleh *shara'*. Di antaranya yaitu, *pertama* bahwa maslahah yang diterima secara logika keberadaannya, dalam meningkatkan upaya partisipasi masyarakat oleh DPRD dirasa sangat logika keberadaannya karena banyak dampak positif yang timbul di dalamnya, *kedua*

<sup>26</sup> Akbar Sarif dan Ridzwan Ahmad, *Konsep Maslahat dan Mafsaadah Menurut Imam Al-Ghazali*, University of malaya, Kuala Lumpur.

<sup>27</sup> Rachmat Syafe'i, *Ilmu Ushul Fiqih*, (Bandung: Pustaka Setia Bandung), 117.

<sup>28</sup> Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Kencana, 2008), 345.

kemaslahatan itu sejalan dengan *maqashid syariah* dan tidak bertentangan dengan nash atau dalil–dalil *qath'i*, ketiga kemaslahatan itu berlaku untuk umum (universal) bagi orang banyak, bukan kemaslahatan individu tertentu atau sejumlah individu.

Adapun maslahah ditinjau dari kandungannya yaitu menurut kandungan maslahah atau hubungannya dengan umat atau individu tertentu, ulama' ushul fiqh mengelompokkan atas dua macam maslahah berdasarkan kandungannya, yaitu *al-maslahah al-ammah* atau *al-maslahah al-kulliyah* dan *maslahah al-khashah* atau *maslahah al-juz'iyyah*.<sup>29</sup>

Pada peningkatan partisipasi masyarakat merupakan tugas DPRD yang sesuai dengan tupoksi (tugas, pokok, dan fungsi) yang telah diamanatkan oleh konstitusi. Hal ini merupakan cerminan dari penerapan prosedur penyelenggaraan pemerintahan oleh DPRD terhadap masyarakat sebagai wujud peran partisipasi masyarakat dalam pemerintahan, dan hal tersebut sebagai wujud *maslahah al-ammah*. Dapat dilihat di atas berkenaan pengertian *maslahah al-ammah* atau dengan kata lain kemaslahatan umum yang menyangkut kepentingan orang banyak, bukan hanya sebatas individu saja. Dilihat dari upaya peningkatan partisipasi masyarakat oleh DPRD dengan adanya reses (jaring aspirasi masyarakat) untuk menampung masukan dari masyarakat termasuk dalam aspek *maslahah al-ammah*, maslahah yang pemeliharaannya menentukan kebaikan dan kesejahteraan segenap masyarakat atau sebagian besar masyarakat, tanpa melihat satuan–satuan individu. Sebagaimana yang telah disampaikan<sup>30</sup> oleh Bapak Raden Murahanto, Sekretaris DPRD Kota Pasuruan yaitu:

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

Penerapan reses (jaring aspirasi masyarakat) mengandung unsur kemaslahatan bagi kepentingan masyarakat. Di mana DPRD menjalankan tugas untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dengan menerapkan reses (jaring aspirasi masyarakat), agar masyarakat juga ikut berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan terkait pembentukan Perda. Meskipun dalam tataran praktisnya, cenderung partisipasi masyarakat berbentuk keluhan sarana dan prasarana secara fisik. Apabila pun ada masukan masyarakat yang menjadi bahan pertimbangan pembentukan peraturan tersebut nantinya akan ditindaklanjuti dan dikembalikan kepada OPD (Organisasi Perangkat Daerah) terkait.

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

Maslahah ditinjau dari segi kualitas dan kepentingan kemaslahatan yaitu dikelompokkan atas tiga macam maslahah, yaitu *al-maslahah adh-daruriyah*, *al-maslahah al-hajiyah* dan *maslahah al-tahsiniyah*.

Penerapan peningkatan partisipasi masyarakat oleh DPRD termasuk dalam *maslahah adh-daruriyah* yaitu kemaslahatan yang berkenaan dengan tingkat kebutuhan yang harus ada atau dengan kata lain kebutuhan primer. Apabila tingkat kebutuhan ini tidak terpenuhi dengan baik maka akan mengancam keselamatan umat manusia baik dan menimbulkan ketidakseimbangan kehidupan manusia serta mengganggu

<sup>29</sup> Muhammad Ali Rusdi, “Maslahat Sebagai Metode Ijtihad dan Tujuan Utama Hukum Islam”, Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Parepare.

<sup>30</sup> Raden Murahanto, wawancara, (Pasuruan, 17 November 2020)

keberlangsungan hidup manusia. Menurut Al-Syatibi terdapat 5 (lima) hal yang termasuk dalam kategori ini atau sering disebut *al-kulliyat al-khamsah* terdiri atas memelihara agama (*hifz al-din*), memelihara jiwa (*hifz al-nafs*), memelihara akal (*hifz al-'aql*), memelihara kehormatan dan keturunan (*hifz al-nasl*), serta memelihara harta (*hifz al-mal*). Maka untuk memelihara 5 (lima) pokok inilah syariat Islam diturunkan. Dalam hal ini, karena apabila penyaluran masukan dari masyarakat tidak terpenuhi oleh DPRD maka masyarakat akan merasa kesulitan untuk menjaga jiwanya, agar dengan adanya peningkatan aspirasi masyarakat yang optimal supaya mereka dapat memelihara jiwanya.

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

### **Kesimpulan**

Implementasi tugas DPRD berdasarkan Pasal 149 Ayat (1) Huruf (a) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai wujud peningkatan partisipasi masyarakat dengan acuan 5 (lima) tahap pembentukan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 yang terdiri atas: perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan dan pengundangan. Dalam hal ini keterlibatan peran partisipasi masyarakat dijalankan melalui adanya pelaksanaan reses (jaring aspirasi masyarakat) pada tahap perencanaan untuk menyalurkan aspirasi masyarakat. Akan tetapi, masukan dari masyarakat lebih condong berupa keluhan sarana dan prasarana fisik saja, apabila pun ada yang akan menjadi bahan pertimbangan pembentukan peraturan cenderung akan ditindak lanjuti dan dikembalikan kepada OPD (Organisasi Perangkat Daerah) terkait. Dalam kaitannya implementasi tugas DPRD berdasarkan Pasal 149 Ayat (1) Huruf (a) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam meningkatkan partisipasi masyarakat ditinjau perspektif *maslahah*, peningkatan partisipasi masyarakat merupakan bentuk dari *maslahah al-ammah*, yaitu mencakup kemaslahatan umum yang menyangkut kepentingan orang banyak, bukan hanya sebatas individu saja. Penerapan peningkatan partisipasi masyarakat oleh DPRD termasuk dalam *maslahah adh-daruriyah* yaitu kemaslahatan yang berkenaan dengan tingkat kebutuhan yang harus ada atau dengan kata lain kebutuhan primer guna perwujudan menjaga jiwa, agar dengan adanya peningkatan aspirasi masyarakat yang optimal supaya mereka dapat memelihara jiwanya. Adapun jika dinilai dari berubah atau tidaknya maslahah termasuk dalam *maslahah al-mutaghayyirah* sebab dalam penelitian ini juga berhubungan dengan masukan dari masyarakat yang tergantung dengan melihat situasi dan kondisi yang sedang dirasakan oleh masyarakat yang cenderung berubah-ubah.

### **Daftar Pustaka**

#### **Buku-buku :**

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

- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2005.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Cetakan Kedua. Jakarta: BIP, 2008.
- Marzuki. *Metodelogi Riset*. Yogyakarta: PT Hanindita Omffet, 1983.
- Sarif, Akbar dan Ridzwan Ahmad, *Konsep Maslahat dan Mafsadah Menurut Imam Al-Ghazali*, University of Malaya, Kuala Lumpur.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 2005.
- Susanti, Bavitri. *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2005*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), 2006.
- Syafe'i, Rachmat. *Ilmu Ushul Fiqih*. Bandung: Pustaka Setia Bandung.
- Syarifuddin, Amir. *Ushul Fiqh 2*. Jakarta: Kencana Prenadamedia Group.
- Wahidin, Samsul. *Konseptualisasi dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.
- Wijaya, A.W. *Demokrasi dan Aktualisasi Pancasila*. Bandung: Alumni, 1988.

**Jurnal / Skripsi / Tesis / Disertasi :**

- Ali Rusdi, Muhammad. "Maslahat Sebagai Metode Ijtihad dan Tujuan Utama Hukum Islam," Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Parepare.
- Fahmi, Khairul. "Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif". Konstitusi Vol. 7 No. 3. Juni, 2010.
- Legislative Strengthening Team. "Legal Drafting Penyusunan Peraturan Daerah, Buku Pegangan untuk DPRD." November, 2007.
- Riskiyono, Joko. "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundangan Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan," Aspirasi Vol. 6 No. 2. Desember, 2015.
- Safira, Mirza Elmy. "Pembuatan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam Sistem Pembuatan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Perspektif Fiqh Siyasah Dusturiyah". Tesis, Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, 2018.