

Implementasi Perda Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi Perspektif Fiqh Siyāsah

Irvan Refliandi

Universitas Islam Negeri Sjech M. Djamil Djambek Bukittinggi. E-mail: irvanrefliandi09@gmail.com

Abstract: The background of this research is when the Bukittinggi's *DPRD* has not carried out its performance in accordance with the expectations and wishes of the people, as is the case when the number of regional regulations produced by the legislature is less than the number of regional regulations originating from the executive. This study aims to find out how the implementation of the Initiative regional regulation in the Bukittinggi's *DPRD* environment and what factors became obstacles in the formation of the initiative for regional regulation of the Bukittinggi's *DPRD*. The type of research that the authors used in this study was field research conducted in Bukittinggi. Primary data sources are obtained through interviews, observation and documentation of related stakeholders. Based on the results of the research, it can be seen that the implementation of the regional regulation initiated by the Bukittinggi's *DPRD* has not gone well because there are still several obstacles, such as low human resources, lack of socialization of the *Perda* formation program and changes in community dynamics.

Keywords: Implementation, Initiative Regional Regulations, DPRD, Fiqh Siyāsah

1. Introduction

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (*DPRD*) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah di Provinsi/Kabupaten/Kota di Indonesia. Secara umum, dapat dipahami oleh masyarakat bahwa fungsi DPRD meliputi fungsi *legislasi*, fungsi *pengawasan*, dan fungsi *budget*. Dalam menjalankan fungsi *legislatif*, DPRD itu berkedudukan sebagai mitra sejajar dari Pemerintah daerah, sehingga hak inisiatif yang dimilikinya bukannya mutlak menjadi sah bila digunakan. Artinya inisiatif Peraturan Daerah (*Perda*) yang diajukan itu baru sah setelah mendapat persetujuan dengan pemerintah daerah, sebab dengan kedudukannya sebagai mitra sejajar maka konsekuensinya adalah pemerintah daerah mempunyai hak juga untuk berinisiatif mengajukan peraturan daerah dan memberi persetujuan (atau menolak) terhadap Rancangan Peraturan Daerah (*Raperda*) yang dibuat oleh DPRD.¹

DPRD seharusnya melahirkan Perda yang menggunakan hak inisiatif-nya dalam mengajukan usul *Raperda*. Hal ini merupakan salah satu hak yang dimiliki oleh anggota DPRD untuk melaksanakan fungsinya dibidang legislasi, karena kekuasaan legislasi DPRD merupakan inti kedaulatan rakyat. Hak inisiatif merupakan hak untuk mengajukan *Raperda* dan merupakan salah satu hak yang dimiliki oleh anggota DPRD untuk melaksanakan fungsinya dibidang *legislasi*. Dalam negara yang berdasarkan demokrasi adanya hak mengajukan usul inisiatif para anggota DPRD tetap diperlukan dan harus dipertahankan agar supaya DPRD dapat melaksanakan fungsinya sebagai wahana untuk melaksanakan Demokrasi Pancasila.²

Penggunaan hak inisiatif anggota DPRD adalah sebagai wujud dari kedaulatan rakyat, karena pada prinsipnya kedaulatan rakyat itu berasal dari rakyat itu sendiri. Maka dalam menggunakan hak inisiatif anggota DPRD itu harus bertanggung jawab terhadap suara yang telah diberikan oleh

¹ Moh Mahfud MD, *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2001), hal.112.

² Soehino, *Hukum Tata Negara Teknik Perundang-Undangan* (Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 1984), hal.68.

konstituennya saat Pemilihan Umum. Namun karena banyaknya undang-undang yang memberikan keleluasaan terhadap hak inisiatif anggota DPRD ini, sehingga dalam prakteknya sangat jarang anggota DPRD yang menggunakan hak inisiatifnya dalam hal mengajukan rancangan undang-undang ataupun Peraturan Daerah.

Diberbagai teori yang ada, dijelaskan mengenai kewenangan dari badan *legislatif* dan *eksekutif*. Badan *legislatif*, fungsi utamanya yaitu membuat peraturan perundang-undangan, sedangkan *eksekutif*, melaksanakan peraturan perundang-undangan meskipun *eksekutif* memiliki kewenangan *legislasi*. *Legislatif* akan dinilai baik kinerjanya salah satunya jika produktivitas dalam membuat peraturan perundang-undangan tinggi, sedangkan *eksekutif* akan dinilai baik, jika mampu melaksanakan dengan baik peraturan perundang-undangan. dalam hal produktivitas peraturan perundang undangan, ketika jumlah peraturan perundang-undangan yang dihasilkan oleh legislatif lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah peraturan perundangundangan dari eksekutif maka menandakan bahwa legislatif tidak mampu melaksanakan kinerjanya dengan baik.

DPRD Kota Bukittinggi merupakan lembaga *legislatif* dan juga lembaga perwakilan, mengandung makna bahwa DPRD Kota Bukittinggi merupakan representasi rakyat. Oleh karena merupakan representasi rakyat, maka segala aktivitas dari DPRD Kota Bukittinggi harus mencerminkan kepentingan dari rakyat. Salah satu aktivitas dari DPRD Kota Bukittinggi yaitu dalam bidang *legislasi* merupakan cerminan rakyat ditunjukkan dengan diajukannya Raperda yang bersumber dari aspirasi rakyat, kebutuhan rakyat, dan keadaan daerah.

Dalam konteks ini, sangat menarik untuk ditelaah ketika jumlah rancangan Perda yang diusulkan oleh DPRD Kota Bukittinggi jauh lebih kecil dibandingkan dengan rancangan Perda yang diusulkan oleh Pemerintah Kota Bukittinggi maka kinerja dari Dewan Perwakilan Rakyat Kota Bukittinggi, dalam hal legislasi dapat dikatakan kurang baik. Hal tersebut menandakan adanya masalah yang dialami oleh DPRD Kota Bukittinggi dalam memaksimalkan hak inisiatif yang dimilikinya.

2. Method

Metode yang digunakan dalam tulisan ini adalah metode *field research* (penelitian lapangan) dengan sumber data yang diambil melalui wawancara dan observasi. Di samping itu dalam menganalisa data penulis menggunakan pendekatan *deskriptif* yang bersifat *eksploratif*, yaitu penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan keadaan dan menggali secara luas tentang data yang didapatkan dengan mengklarifikasinya melalui metode wawancara kepada seluruh anggota DPRD Kota Bukittinggi. Sehingga secara umum tulisan ini bersifat *kualitatif-deskriptif* dengan tidak tertutup kemungkinan dapat diteliti lagi dari sudut pandang hukum lainnya.

3. Analysis or Discussion

3.1. Teori Implementasi

Implementasi secara umum dapat diartikan dengan pelaksanaan atau penerapan.³ Biasanya *implementasi* dikaitkan dengan kegiatan yang dilakukan demi mencapai suatu tujuan, seperti dalam hal penetapan konsep, ide, kebijakan, dan inovasi dalam memberikan dampak yang praktis, baik berupa keterampilan, sikap, nilai dan perubahan pengetahuan.⁴ *Implementasi* merupakan aspek yang paling penting dalam melakukan proses kebijakan secara keseluruhan dan juga merupakan suatu upaya yang digunakan dalam mencapai tujuan tertentu baik dalam urutan waktu

³ Dendy Sugono, *Kamus Bahasa Indonesia* (Jakarta: Pusat Bahasa, 2008), hal. 580.

⁴ Tachjan, *Implementasi Kebijakan Publik* (Bandung: AIPI Bandung, 2006), hal. 1.

tertentu maupun dalam hal sarana dan prasarana. *Implementasi* pada dasarnya merupakan upaya yang dilakukan untuk mencapai tujuan yang sudah ditentukan melalui program-program sehingga dapat terpenuhi pelaksanaan kebijakan itu.⁵

Implementasi tidak hanya berkaitan dengan operasional kebijakan publik yang berhubungan dengan mekanisme birokratis, tetapi juga berhubungan dengan bagaimana dapat diterimanya kebijakan publik tersebut, dan dapat dipahami oleh sasaran kelompok yang dimaksud, hal ini merupakan bagian dari adanya protes politik, maka dalam hal ini implementasi kebijakan publik perlu memperhatikan terhadap berbagai macam bentuk jaringan kekuatan, baik berupa jaringan ekonomi, sosial dan politik, sehingga dapat berpengaruh terhadap perilaku pihak yang terlibat, dan tujuan dari implementasi dapat tercapai sesuai dengan keinginan dan harapan.⁶ *Implementasi* itu dapat didefinisikan sebagai suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan, dengan menggunakan sarana (alat) untuk memperoleh hasil.⁷

3.2. Sekilas Peraturan Daerah Inisiatif

Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan Daerah (*Perda*) tingkat Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga legislatif atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama lembaga eksekutif atau Bupati/Walikota. sedangkan yang dimaksud dengan Perda *inisiatif* adalah instrumen perencanaan program pembentukan Perda Kabupaten/Kota yang berasal dari inisiatif DPRD dan disusun secara terpadu, terencana dan sistematis.⁸

Pembentukan Perda *inisiatif* sebagaimana yang telah diatur di dalam peraturan perundang-undangan tersendiri yang terdapat dalam undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-undang tersebut telah menjadi sumber rujukan utama yang sangat detail dalam mengatur tentang aspek *prosedural* (tahap mekanisme fungsi legislasi) maupun teknis dalam penyusunan (*drafting*) dari ketentuan perundang-undangan.⁹ Menurut undang-undang tersebut, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut juga telah mencakup tentang tahapan-tahapan pembentukan undang-undang¹⁰, sebagai berikut:

pertama, tahap perencanaan dari Program Pembentukan Peraturan Daerah (*Propemperda*) yang berasal dari pemerintah daerah atau eksekutif, melalui gubernur atau bupati/walikota menugaskan pimpinan SKPD (*Satuan Kerja Perangkat Daerah*) untuk menyusun *Propemperda* yang dikoordinasikan oleh biro hukum. Hasil penyusunan *Propemperda* kemudian disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota kepada Bapemperda melalui pimpinan DPRD.

Kedua, tahap penyusunan yang dimulai dari studi banding. Studi banding dilakukan bersama dengan DPRD dan SKPD menuju ke suatu daerah yang telah membuat Perda yang sejenis. Dari

⁵ Tachjan, hal.1.

⁶ Tachjan, hal.25.

⁷ Tachjan, hal. 25.

⁸ Presiden Republik Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Jakarta, 2011), hal. 2.

⁹ Presiden Republik Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*.

¹⁰ Lusya Palulungan and Yudha Yunus, *Panduan Penyusunan Peraturan Daerah Inisiatif DPRD Secara Partisipatif Dan Responsif Gender* (Makassar: Desember, 2017), hal. 57.

studi banding itulah, para pihak membawa pulang Perda dan naskah akademik daerah yang telah membuatnya. Naskah akademik itu kemudian diubah disesuaikan dengan kebutuhan daerah.

Ketiga, tahapan pembahasan dari pengusul menjelaskan Raperda yang akan diusulkan dalam rapat *Paripurna*. Kemudian kepala daerah memberi tanggapan terhadap Raperda, dan pihak pengusul dari DPRD memberi tanggapan balik atau jawaban tanggapan atau pendapat kepala daerah. Setelah itu barulah dilanjutkan pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakili kepala daerah. Sementara pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan penyampaian laporan pimpinan komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang berisi pendapat fraksi-fraksi dan pembahasan yang dilakukan bersama dengan kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakili kepala daerah. Dalam rapat paripurna tersebut pimpinan rapat meminta persetujuan dari anggota DPRD peserta rapat. Apabila persetujuan tidak dicapai dalam suatu musyawarah dan mufakat, maka pengambilan keputusan di dasarkan kepada suara terbanyak.

Keempat, tahapan pengesahan/penetapan setelah Raperda disetujui bersama oleh DPRD dengan Kepala Daerah yang disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Perda dalam waktu paling lambat 7 hari. Kepala Daerah menetapkan Raperda menjadi Perda dengan menandatangani paling lambat 30 hari. Jika Kepala Daerah tidak menandatanganinya, maka Raperda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan.

Kelima, tahapan pengundangan untuk setiap orang mengetahuinya, maka Perda harus diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah. Perda mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ada ketentuan lain yang disebutkan di dalamnya.

Selama ini dalam prakteknya, Raperda itu banyak yang berasal dari pemerintah daerah atau lembaga *eksekutif*, bahkan kebanyakan dalam beberapa daerah sangat sedikit sekali perda yang berasal dari inisiatif DPRD atau *legislatif*, ini menandakan bahwa sangat lemahnya kinerja DPRD dalam menghasilkan perda, secara kuantitas Perda yang dihasilkan itu setiap tahunnya cukuplah tinggi, namun kebanyakan dari perda itu berasal dari lembaga *eksekutif*. Padahal salah satu ukuran keberhasilan DPRD sebagai lembaga legislatif adalah dalam pembentukan perda, makna dari pembentukan itu merupakan cara, proses, dan perbuatan membentuk, artinya lembaga legislatif atau DPRD harus menginisiasi, sehingga menjadi sebuah perda, karena salah satu fungsi dari DPRD itu adalah membentuk undang-undang atau disebut juga dengan istilah *legislasi*.¹¹

Namun selama ini kebanyakan yang terjadi adalah bahwa DPRD tidaklah menjalankan fungsinya dengan baik dan benar dalam hal mengusulkan rancangan Perda *inisiatif*, melainkan DPRD hanya membahas dan mengesahkan rancangan undang-undang yang berasal dari *eksekutif*, ini menunjukkan bahwa lemahnya kinerja DPRD dalam hal pembentukan Perda *inisiatif*. Berikut adalah perbandingan jumlah perda inisiatif yang berasal dari DPRD dengan perda yang berasal dari eksekutif.

¹¹ Palulungan and Yunus, hal. 62.

Tabel 1.

Tahun	Eksekutif	Inisiatif DPRD	Jumlah
2014	22	5	27
2015	28	6	34
2016	14	5	19
2017	22	8	30
2018	22	8	30
2019	16	6	22
2020	14	5	19
2021	11	3	14

Sumber: Sekretariat DPRD Kota Bukittinggi

Keberhasilan pemerintah dilihat bukan dari kuantitas rancangan peraturan daerahnya, tetapi keberhasilan Pemerintah adalah dalam menetapkan sebuah kebijakan dan pencapaian atas kebijakan tersebut, seperti pada table di atas menunjukkan bahwa DPRD belumlah menjalankan fungsinya sebagai legislasi dengan baik, buktinya jumlah Perda yang dihasilkan oleh *eksekutif* lebih banyak dari jumlah Perda yang dihasilkan oleh Legislatif atau DPRD.

3.3. Peran Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.¹² Fungsi DPRD di dalam Undang-undang No 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa fungsi dari DPRD itu adalah sebagai legislasi, anggaran, dan pengawasan, dimana ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam rangka representasi rakyat Kabupaten/Kota.¹³

Fungsi *legislasi* adalah menyusun peraturan-peraturan daerah baik dengan inisiatif mandiri ataupun bersama Pemerintah Daerah (Pemda). Fungsi Anggaran, membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap RAPBD, dalam bentuk refleksi rencana program pemerintah daerah dalam bentuk angka. Fungsi *pengawasan*, melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, Perda dan keputusan Kepala Daerah untuk memastikan berjalannya peraturan yang ada dalam kerangka optimalnya kinerja pemerintah daerah.¹⁴

DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga *legislatif* yang berada di tingkat kabupaten/kota yang fungsinya berkaitan langsung dengan proses legislasi yaitu dalam hal pembentukan Perda. Anggota DPRD memiliki tugas sesuai bidang komisinya masing-masing yaitu untuk memberikan masukan atas usul rancangan Perda. Anggota DPRD pun dijamin dan diberikan kebebasan untuk mengajukan usul Raperda sebagai hak *inisiatif*. Dalam pembentukan perda DPRD dibagi berdasarkan kelompok atau yang disebut dengan alat kelengkapan DPRD sesuai dengan perannya masing-masing.

¹² Presiden Republik Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*.

¹³ Presiden Republik Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*.

¹⁴ Palulungan and Yunus, *Panduan Penyusunan Peraturan Daerah Inisiatif DPRD Secara Partisipatif Dan Responsif Gender*, hal. 58.

Hak dari DPRD telah diatur dalam pasal 371 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 yaitu di antaranya;¹⁵ *pertama*, hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk meminta keterangan kepada bupati/walikota mengenai kebijakan pemerintah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara. *Kedua*, Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, Hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan bupati/walikota atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Wewenang dari DPRD juga telah diatur dalam pasal 366 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 yaitu di antaranya;¹⁶ *pertama*, membentuk Peraturan daerah kabupaten/kotabersama bupati/walikota. *Kedua*, membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota. *Ketiga*, melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota. *Keempat*, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian.

Kewajiban dari anggota DPRD telah diatur dalam pasal 373 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 yaitu di antaranya;¹⁷ *pertama*, memegang teguh dan mengamalkan Pancasila. *Kedua*, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Keempat*, mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan. *Kelima*, memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat; menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Keenam*, menaati tata tertib dan kode etik.

3.4. Legislatif dalam Fiqh Siyāsah

Fiqh siyāsah merupakan salah satu aspek hukum Islam yang membicarakan pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan bagi manusia itu sendiri.¹⁸ *Fiqh siyāsah* merupakan suatu ilmu yang mengkaji tentang ketatanegaraan, yang berkaitan dengan pengaturan kepentingan masyarakat dan hubungannya dengan negara, dalam bentuk kebijaksanaan pemerintah berdasar hukum dan peraturan untuk mewujudkan kemaslahatan, ketertiban dan keadilan dalam masyarakat yang sesuai dengan syari'at Islam atau secara singkat dijelaskan bahwa *fiqh siyāsah* itu adalah ilmu ketatanegaraan dalam perspektif Islam, atau disebut juga ilmu politik Islam.¹⁹

¹⁵ Republik Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Pasal 366 Tentang Wewenang Dan Tugas DPRD* (Jakarta, 2014).

¹⁶ Republik Indonesia.

¹⁷ Republik Indonesia.

¹⁸ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyāsah Pengantar Ilmu Politik Islam* (Bandung: CV Pustaka Setia, 2008), Hal.13.

¹⁹ Efrinaldi, *Fiqh Siyāsah Dasar-Dasar Pemikiran Politik Islam* (Jakarta: Granada Press, 2007), Hal.6.

Fiqh siyāsah merupakan *tarkib idhāfi* atau kalimat majemuk yang terdiri dari dua kata yaitu kata *al-fiqh* dan *al-siyāsī*. Secara etimologi, *fiqh* merupakan bentuk masdar (*gerund*) dari kata *faqaha-yafqahu-fiqhan* yang bermakna paham.²⁰ *Fiqh* berarti pemahaman yang mendalam dan akurat sehingga dapat memahami tujuan ucapan dan atau tindakan tertentu. *Fiqh* secara istilah ulama ushul memberikan definisi bahwa *fiqh* merupakan ilmu yang menerangkan hukum-hukum syara' amaliah yang digali dari dalil-dalilnya secara terperinci.²¹

Siyāsah berasal dari kata bahasa Arab *sāsa-yasūsu* yang berarti mengatur, mengurus, dan memerintah.²² *Siyāsah* juga berarti pemerintahan dan politik, atau menuntut kebijaksanaan.²³ *Siyāsah* juga dapat diartikan administrasi (*idārah*) dan manajemen. Jadi *siyāsah* menurut bahasa mengandung beberapa arti, yaitu seperti mengatur, mengurus, memerintah, memimpin, membuat kebijaksanaan pemerintahan dan politik. Artinya, mengatur, mengurus dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai suatu tujuan. Sedangkan yang dimaksud dengan *fiqh siyāsah* adalah ilmu tata negara Islam yang secara spesifik membahas tentang seluk beluk pengaturan kepentingan umat manusia pada umumnya, dan negara pada khususnya. Berupa penetapan hukum, peraturan, dan kebijakan oleh pemegang kekuasaan yang bernafaskan atau sejalan dengan ajaran Islam.²⁴

Pelaksanaan hak usul Perda *inisiatif* anggota DPRD dalam kajian *fiqh siyāsah* tentang pembentukan Rancangan Peraturan Daerah di Kota Bukittinggi, berdasarkan penelitian yang didapati bahwa pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Bukittinggi belum berjalan dengan baik hal ini dilihat dari banyaknya keluhan dari masyarakat, latar belakang keilmuan anggota DPRD dan kapasitas anggota DPRD. Ini berarti bahwa dalam pembentukan Raperda yang dilakukan oleh DPRD Kota Bukittinggi belum berjalan di atas prinsip kemashlahatan umat .

Di antara tugas dan kewajiban DPRD Kota Bukittinggi dalam pandangan *fiqh siyāsah* adalah juga harus menjamin keamanan dan ketertiban bagi masyarakat dalam menjalankan segala aspek kehidupan. Dan juga dapat menyelesaikan atau bahkan dapat mencegah terjadinya perselisihan ditengah-tengah masyarakat.

Dalam *fiqh siyāsah* juga mengatakan tugas yang terpenting dari DPRD adalah membuat undang-undang yang berkaitan dengan kemaslahatan umat dan meningkatkan hidup masyarakat. Selain itu dalam menjalankan tugasnya DPRD juga harus mempunyai kekuatan dalam menyampaikan pendapat demi kebenaran guna kepentingan membela yang lemah, kemudian berlaku adil kepada seluruh lapisan masyarakat, serta kewajiban untuk menegakkan keadilan dan menghancurkan yang batil, serta istiqamah dalam melaksanakan perintah Allah, jika prinsip ini dipegang teguh oleh DPRD maka akan berdampak baik untuk masyarakat.

4. Implementasi Perda Inisiatif DPRD Kota Bukittinggi: Hambatan dan Solusi Hukumnya

4.1. Hambatan Pembentukan Perda Inisiatif DPRD Kota Bukittinggi

Implementasi kebijakan program pembentukan peraturan daerah di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi Provinsi Sumatera Barat dalam penyusunannya tidak selalu

²⁰ Wahbah al-Zuhaylī, *Ushul al-Fiqh al-Islami*, vol. 01 (Damaskus: Dar al-Fikr, 2001), Hal.18.

²¹ al-Zuhaylī, 01:Hal.19.

²² Louis Ma'luf, *Munjid Fi Al-Lughah Wa al-A'lam* (Beirut: Dar al-Masyriq, 1986), hal.362.

²³ Abdul Wahab Khallaf, *al-Siyasat al-Syar'iyat* (Al-Qahirah: Dar Al-Anshar, 1977), hal.4-5.

²⁴ A.Djazuli, *Fiqh Siyāsah* (Jakarta: Preanda Media, 2000), hal. 42.

berjalan lancar sehingga menyebabkan program pembentukan peraturan daerah tidak semua rancangan peraturan daerah yang ada di dalamnya terealisasi atau dibahas. Hal ini dikarenakan ada faktor penghambat yang terjadi selama proses penyusunan hingga penetapan program pembentukan peraturan daerah tersebut diantaranya:

1) Perubahan Kebijakan dari Pemerintah Pusat.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi dapat mengajukan usulan di luar Program Pembentukan Peraturan Daerah, hal ini dapat terjadi sewaktu-waktu apabila ada surat perintah atau keputusan dari Pemerintah Pusat yang harus dijalankan oleh Pemerintah Daerah. Dampak dari hal ini adalah tertundanya Program Pembentukan Peraturan Daerah untuk direalisasikan, karena Pemerintah Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi harus melaksanakan keputusan yang di atasnya karena lebih diprioritaskan. Seperti pada tahun 2020 kemarin, Program Pembentukan Peraturan Daerah dapat tertunda dikarenakan pandemi Covid-19, yang membuat Pemerintah Daerah harus mengambil kebijakan yang paling penting dahulu, demi kepentingan masyarakat banyak.

2) Sumber Daya Manusia Masih Rendah.

Peran aktif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi juga dipengaruhi oleh kemampuan yang tidak sama antar masing anggota karena latar belakang pendidikan, karakteristik, dan pengalaman politik yang berbeda. Peran aktif anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi juga berdasarkan semangat kerja anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi dalam membentuk regulasi untuk masyarakat Kota Bukittinggi. Anggota Dewan Bapak Ibnu Asis S.TP pada saat diwawancarai pada tanggal 23 November 2022 mengatakan bahwa:

*"Perlu adanya semangat kerja dari para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi dalam merumuskan suatu kebijakan, sehingga kebijakan-kebijakan yang diamanahkan kepada anggota Dewan terlaksana. Seperti kebijakan Propemperda misalnya, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diberi amanah untuk menyusun, menetapkan, membahas, hingga diundangkan suatu Peraturan Daerah tersebut, maka kita harus melaksanakannya semaksimal mungkin. Bukan hal mudah, tetapi dengan peran aktif kita semua, serta seluruh pihak terkait mampu bekerja sama, maka semua Propemperda pasti dapat terealisasi."*²⁵

Ketersediaan tenaga ahli dalam penyusunan Naskah Akademik juga belum ada, sehingga menjadi kendala di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi dalam menyajikan usulan Rancangan Peraturan Daerah yang telah rampung atau siap dihantarkan ke dalam Program Pembentukan Perda.

3) Kurangnya Sosialisasi Program Pembentukan Peraturan Daerah.

Penyampaian informasi sangatlah penting dalam proses implementasi kebijakan karena untuk merealisasikan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Bukittinggi perlu adanya koordinasi antar pihak terkait. Tujuan penyampaian informasi adalah menyamakan persepsi antar pihak, untuk itu perlu disosialisasikannya Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Bukittinggi baik itu kepada masyarakat maupun instansi terkait. Dengan adanya sosialisasi Program Pembentukan Peraturan Daerah maka proses merealisasikannya juga dapat berjalan dengan baik dan efisien.

Berdasarkan hasil magang riset terapan pemerintahan yang penulis lakukan, belum adanya sosialisasi Program Pembentukan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan

²⁵ Ibnu Asis, Wawancara Pribadi ,anggota badan Musyawarah DPRD Kota Bukittingg, 23 November 2022.

Rakyat Daerah Kota Bukittinggi. Bapak H. Syaiful selaku Ketua Badan Pembentukan Peraturan Daerah menegaskan bahwa:

"Belum ada kegiatan yang dilakukan dalam menyebarluaskan Program Pembentukan Peraturan Daerah. Biasanya pada saat rapat paripurna, ada jurnalis atau wartawan yang ikut menyaksikan rapat paripurna, sehingga kemungkinan tersebarnya informasi dari berita-berita yang mereka rilis".

Hematnya hal tersebut tidak efisien, karena masyarakat sudah jarang melihat berita, apalagi berita yang ada di koran- koran. Jika sosialisasi dilakukan langsung oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi kepada masyarakat, tentunya akan menjadi efisien dan masyarakat juga dapat bertanya jawab sehingga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi juga dapat melihat respon dari masyarakat terhadap Program Pembentukan Peraturan Daerah.

4) Perubahan Dinamika Masyarakat.

Keperluan masyarakat yang mendesak, yang mengharuskan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi harus mengambil tindakan untuk memecahkan masalah, menjadi faktor eksternal yang dapat menyebabkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi untuk mendahulukan kepentingan masyarakat tersebut daripada tugas lainnya. Hal ini akan menjadi penghambat dalam merealisasikan Program Pembentukan Peraturan Daerah nantinya. Pada tanggal 23 November 2022, penulis mewawancarai Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi, Bapak Rusdy, yang mengatakan bahwa:

"Keadaan tertentu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi bersama Walikota Bukittinggi dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah di luar Program Pembentukan Peraturan Daerah yang telah ditetapkan, sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Bukittinggi Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah di Lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah".²⁶

Keadaan tertentu dapat terjadi kapan saja, seperti untuk mengatasi keadaan luar biasa seperti Pandemi Covid-19 yang terjadi sejak tahun 2020 kemarin, keadaan konflik, atau bencana alam lainnya. Berdasarkan keadaan tersebut membuat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi bersama dengan Walikota Bukittinggi akan berusaha dalam mengambil sebuah kebijakan dengan menetapkan Rancangan Peraturan Daerah yang lebih urgensi atau lebih penting di luar Rancangan Peraturan Daerah yang ada di Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Bukittinggi.

4.2. Upaya Mengatasi Hambatan Pembentukan Perda di DPRD Kota Bukittinggi

Hambatan yang ditemukan di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi dalam implementasi Program Pembentukan Peraturan Daerah perlu dipecahkan melalui upaya-upaya yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi. Beberapa upaya yang dilakukan antara lain:

1) Peningkatan Sumber Daya Manusia melalui Bimbingan Teknis dan Pelatihan

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terus melakukan peningkatan kemampuan mereka sebagai pelaksana dari kebijakan Program Pembentukan Peraturan Daerah dengan cara melakukan Bimbingan Teknis yang dianggarkan setiap tahun untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusianya sehingga dapat mempunyai keahlian dalam menjalankan fungsi Dewan Perwakilan

²⁶ Rusdy Nurman, Wawancara Pribadi, Wakil Ketua DPRD Kota Bukittinggi, 23 November, 2022.

Rakyat Daerah. Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Beny Yusrial selaku Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi, mengatakan bahwa:

*"Adanya kegiatan bimbingan teknis yang dianggarkan tiap tahunnya minimal sebanyak 6x dengan tujuan untuk meningkatkan kemampuan ahli anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi serta, ini merupakan bentuk semangat kita anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi untuk terus mau belajar, sehingga pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat berjalan dengan baik dan semaksimal mungkin."*²⁷

Melalui bimbingan teknis, diharapkan kemampuan dan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi dapat ditingkatkan dan bisa menjalankan seluruh tugas dan fungsi secara maksimal serta kegiatan ini juga dapat untuk menyamakan persepsi antar-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi dan bersinergi untuk menjalankan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Bagian Persidangan dan Perundang-Undangan dalam memfasilitasi pengusul kebijakan Program Pembentukan Peraturan Daerah berusaha untuk meningkatkan penyediaan ketersediaan Naskah Akademik, saat ini dalam ketersediaan Naskah Akademik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui Bagian Persidangan dan Perundang-Undangan bekerja sama dengan Kementerian Hukum dan HAM Provinsi untuk pembentukan Naskah Akademik. Kepala Sub Bagian Perundang-Undangan, Ibuk Reni Nofrianti SH menyebutkan bahwa:

"Dengan adanya kerja sama dengan Kemenkuham dalam pembuatan Naskah Akademik dirasa lebih efektif, karena sebelumnya kita bekerja sama dengan tenaga ahli dari Universitas ini membutuhkan waktu lama, karena Naskah Akademik yang sudah dianalisis oleh tenaga ahli dari Universitas tetap dibawa lagi kepada Kemenkuham apakah sudah sesuai apa belum, dan ini membutuhkan waktu lama".²⁸

Pembuatan Naskah Akademik akan memakan waktu yang cukup panjang karena perlu diteliti dan dievaluasi oleh pihak terkait dari Kementerian Hukum dan HAM sebelum diajukan kepada Gubernur untuk dievaluasi kembali. Kementerian Hukum dan HAM Provinsi hanya ada 1 (satu) dan tidak hanya Kota Bukittinggi saja yang mengajukan penyusunan Naskah Akademik masih ada Kabupaten/Kota lainnya.

2) Sosialisasi Program Pembentukan Peraturan Daerah serta Melibatkan Masyarakat dan Organisasi Perangkat Daerah Terkait.

Setiap rapat pembahasan Rancangan Peraturan Daerah mengenai substansi yang ada di dalam Draft akan mengikutsertakan tokoh masyarakat maupun Organisasi Perangkat Daerah terkait, agar saling berkoordinasi dan mendengar pendapat untuk melihat respon dan tanggapan dari mereka, sehingga Rancangan Peraturan Daerah tersebut cepat terbahas dan bisa diundangkan, semakin aktif masyarakat terlibat maka semakin efisien biaya dan waktu yang diperlukan dalam merealisasikan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Bukittinggi. Peran aktif dari masyarakat untuk mempercepat dalam merealisasikan Rancangan Peraturan Daerah sehingga dapat diundangkan.

Penyebarluasan Program Pembentukan Peraturan Daerah harus dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi, contohnya pada saat kegiatan reses. Selain melakukan kunjungan kerja dan menampung aspirasi masyarakat, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi juga dapat mensosialisasikan Program Pembentukan Peraturan Daerah yang

²⁷ Beny Yusrial, Wawancara Pribadi, Ketua DPRD Kota Bukittinggi, 24 November, 2022.

²⁸ Reni Nofrianti, Wawancara Pribadi, Kepala Sub Bagian Perundang-Undangan, November 2022.

berguna untuk menyampaikan informasi tentang perencanaan Peraturan Daerah di Kota Bukittinggi.

5. Conclusion

Implementasi kebijakan Program Pembentukan Peraturan Daerah di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi belum berjalan dengan baik, dikarenakan masih adanya kendala-kendala tertentu sehingga Program Pembentukan Peraturan Daerah Kota Bukittinggi belum dapat terealisasi seluruhnya. Faktor penghambat implementasi kebijakan Program Pembentukan Peraturan Daerah di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bukittinggi yaitu: perubahan kebijakan dari Pemerintah Pusat, sumber daya manusia yang rendah, dan kurangnya sosialisasi Program Pembentukan Peraturan Daerah. Pembentukan Perda di Kota Bukittinggi belum berjalan dengan signifikan karena belum berjalan di atas prinsip yang diamanatkan Undang-undang terlebih lagi dalam fiqh Siyāsah bisa dikatakan masih jauh dari prinsip-prinsip kemaslahatan umat seperti pengertian konsep dari fiqh Siyāsah.

References

- A.Djazuli. Fiqh Siyāsah. Jakarta: Prenada Media, 2000.
- Asis, Ibnu. Wawancara Pribadi ,anggota badan Musyawarah DPRD Kota Bukittingg, November 23, 2022.
- Efrinaldi. Fiqh Siyāsah Dasar Dasar Pemikiran Politik Islam. Jakarta: Granada Press, 2007.
- Khallaf, Abdul Wahab. al-Siyasat al-Syar'iyat. Al-Qahirah: Dar Al-Anshar, 1977.
- Ma'luf, Louis. Munjid Fi Al-Lughah Wa al-A'lam. Beirut: Dar al-Masyriq, 1986.
- MD, Moh Mahfud. Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia. Jakarta: PT Rineka Cipta, 2001.
- Nofrianti, Reni. Wawancara Pribadi,Kepala Sub Bagian Perundang-Undangan, November 2022.
- Nurman, Rusdy. Wawancara Pribadi, Wakil Ketua DPRD Kota Bukittinggi, November 23, 2022.
- Palulungan, Lusia, and Yudha Yunus. Panduan Penyusunan Peraturan Daerah Inisiatif DPRD Secara Partisipatif Dan Responsif Gender. Makassar: Desember, 2017.
- Presiden Republik Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Jakarta, 2011.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Pasal 366 Tentang Wewenang Dan Tugas DPRD. Jakarta, 2014.
- Saebani, Beni Ahmad. Fiqh Siyāsah Pengantar Ilmu Politik Islam. Bandung: CV Pustaka Setia, 2008.
- Soehino,. Hukum Tata Negara Teknik Perundang-Undangan. Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 1984.
- Sugono, Dendy. Kamus Bahasa Indonesia. Jakarta: Pusat Bahasa, 2008.
- Tachjan. Implementasi Kebijakan Publik. Bandung: AIPI Bandung, 2006.
- Yusrial, Beny. Wawancara Pribadi, Ketua DPRD Kota Bukittinggi, November 24, 2022.
- Zuhayli, Wahbah al-. Ushul al-Fiqh al-Islami. Vol. 01. Damaskus: Dar al-Fikr, 2001.