

KONSEP AL- SHURA (MUSYAWARAH) SEBAGAI MEKANISME PARTISIPATIF: ANALISIS PELAKSANAAN PROSES LEGISLASI DI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

Mizam Irvansyah¹, Levino Mahardika², Nur Ahmadi³, Pahrizal⁴, Sisca Novaliaa⁵
irvansyahmizam@gmail.com¹, levinomahardika1@gmail.com², nurahmadi2005@gmail.com³,
izalpahrizal8@gmail.com⁴, siscanovaia@radenintan.ac.id⁵
Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung

ABSTRAK

Konsep al-shura dalam tradisi politik Islam merupakan prinsip dasar dalam pengambilan keputusan yang menekankan musyawarah, keterlibatan masyarakat, dan pencapaian kemaslahatan bersama. Dalam konteks negara modern, prinsip tersebut memiliki relevansi kuat dengan demokrasi partisipatif, terutama dalam pelaksanaan fungsi legislasi lembaga perwakilan rakyat. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi prinsip al-shura dalam proses legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). Penelitian menggunakan metode deskriptif-analitis dan komparatif dengan pendekatan sejarah pemikiran dan pendekatan perbandingan hukum. Data diperoleh melalui studi kepustakaan terhadap pemikiran ulama klasik, regulasi perundang-undangan, jurnal ilmiah, serta literatur hukum tata negara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara normatif sistem legislasi Indonesia telah memberikan ruang partisipasi publik melalui rapat dengar pendapat, uji publik, dan mekanisme keterbukaan informasi. Namun dalam praktiknya, proses legislasi masih sering dipengaruhi kepentingan politik elite, minim transparansi, dan belum sepenuhnya mencerminkan prinsip musyawarah substantif sebagaimana diajarkan dalam konsep al-shura. Oleh karena itu, diperlukan penguatan budaya politik partisipatif, transparansi legislasi, dan optimalisasi keterlibatan masyarakat agar fungsi legislasi DPR lebih demokratis dan berorientasi pada kemaslahatan rakyat.

Kata Kunci: Al-Shura, Musyawarah, Legislasi, DPR RI, Partisipasi Publik, Politik Islam.

PENDAHULUAN

Konsep musyawarah merupakan salah satu prinsip utama dalam sistem politik Islam.¹ Dalam Islam, musyawarah dikenal dengan istilah *al-shura*, yaitu proses bertukar pendapat untuk mencapai keputusan yang terbaik demi kepentingan bersama. Prinsip ini tidak hanya dipahami sebagai etika sosial, melainkan juga sebagai mekanisme politik yang menjadi dasar hubungan antara pemimpin dan masyarakat. Konsep tersebut memiliki dasar normatif yang kuat dalam Al-Qur'an maupun praktik pemerintahan pada masa Nabi Muhammad SAW dan Khulafaur Rasyidin. Al-Qur'an secara eksplisit menegaskan pentingnya musyawarah dalam Surah Asy-Syura ayat 38 yang menyatakan bahwa urusan umat diputuskan melalui musyawarah di antara mereka.² Selain itu, Surah Ali Imran ayat 159 juga memerintahkan Nabi Muhammad SAW untuk bermusyawarah dengan para sahabat dalam berbagai urusan sosial dan politik. Ayat tersebut menunjukkan bahwa musyawarah merupakan bagian integral dari tata kelola pemerintahan Islam.

¹ Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahannya* (Jakarta: Depag RI, 2019), hlm. 487.

² Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahannya* (Jakarta: Depag RI, 2019), hlm. 487.

Dalam perkembangan sistem ketatanegaraan modern, prinsip partisipasi masyarakat menjadi salah satu unsur utama demokrasi.³ Demokrasi modern menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi yang diwujudkan melalui lembaga perwakilan rakyat. Di Indonesia, lembaga yang menjalankan fungsi representasi rakyat adalah Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). Sebagai lembaga legislatif, DPR memiliki tiga fungsi utama, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.⁴ Fungsi legislasi menjadi aspek yang sangat penting karena berkaitan langsung dengan pembentukan undang-undang yang mengatur kehidupan masyarakat. Dalam menjalankan fungsi tersebut, DPR bersama pemerintah membahas dan menetapkan berbagai rancangan undang-undang.

Secara normatif, mekanisme legislasi di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, serta Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.⁵ Regulasi tersebut mengatur bahwa pembentukan undang-undang harus dilakukan secara terbuka, partisipatif, dan melibatkan masyarakat. Namun dalam praktiknya, pelaksanaan fungsi legislasi DPR sering mendapat kritik dari masyarakat. Sejumlah pembahasan rancangan undang-undang dinilai tidak transparan, dilakukan secara terburu-buru, dan minim partisipasi publik. Beberapa undang-undang bahkan memunculkan demonstrasi besar-besaran karena dianggap lebih mengakomodasi kepentingan elite politik dibanding kepentingan masyarakat luas. Fenomena tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai sejauh mana prinsip musyawarah benar-benar diterapkan dalam proses legislasi di Indonesia. Jika dikaitkan dengan konsep *al-shura*, maka proses legislasi idealnya tidak hanya bersifat formal-prosedural, tetapi juga harus mencerminkan partisipasi masyarakat secara substantif.

Oleh karena itu, penelitian mengenai konsep *al-shura* dan implementasinya dalam proses legislasi DPR RI menjadi penting dilakukan. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman mengenai relevansi nilai-nilai politik Islam terhadap sistem demokrasi modern di Indonesia.

METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif-analitis dan komparatif. Metode deskriptif digunakan untuk menggambarkan konsep *al-shura* dan mekanisme legislasi DPR RI, sedangkan metode komparatif digunakan untuk membandingkan teori *al-shura* dengan praktik legislasi modern di Indonesia.

Pendekatan yang digunakan meliputi:

1. Pendekatan sejarah pemikiran, yaitu mengkaji pemikiran tokoh-tokoh politik Islam klasik seperti Al-Mawardi, Ibnu Taimiyah, dan Al-Farabi mengenai konsep musyawarah.
2. Pendekatan perbandingan hukum, yaitu membandingkan prinsip *al-shura* dengan sistem legislasi yang berlaku di Indonesia.

³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2015), hlm. 72.

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 189.

⁵ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Jenis penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan. Data diperoleh dari buku, jurnal ilmiah, artikel akademik, peraturan perundang-undangan, dan dokumen resmi yang berkaitan dengan tema penelitian.

Teknik analisis data dilakukan melalui beberapa tahapan, yaitu:

Reduksi data, Klasifikasi data Interpretasi data, Penarikan kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Landasan Teori

1. Konsep Demokrasi Partisipatif

Demokrasi partisipatif merupakan sistem demokrasi yang menekankan keterlibatan aktif masyarakat dalam proses pengambilan keputusan politik.⁶ Dalam demokrasi partisipatif, rakyat tidak hanya berperan saat pemilu, tetapi juga dalam proses penyusunan kebijakan publik.

Partisipasi masyarakat dianggap penting karena dapat meningkatkan legitimasi kebijakan, memperkuat pengawasan publik, serta mencegah dominasi elite politik. Dalam konteks legislasi, partisipasi masyarakat diwujudkan melalui konsultasi publik, rapat dengar pendapat, dan penyampaian aspirasi.

2. Teori Representasi Politik

Teori representasi politik menjelaskan hubungan antara wakil rakyat dan masyarakat yang diwakili. Dalam sistem demokrasi modern, anggota DPR dipilih untuk memperjuangkan aspirasi rakyat dalam proses pembuatan kebijakan. Namun dalam praktiknya, hubungan representasi sering mengalami distorsi akibat dominasi kepentingan partai politik dan kelompok elite tertentu. Akibatnya, legislasi tidak selalu mencerminkan kehendak masyarakat.

3. Konsep Al-Shura dalam Politik Islam

a. Pengertian Al-Shura

Secara etimologis, kata shura berasal dari bahasa Arab shawara yang berarti meminta pendapat atau bertukar pikiran.⁷ Dalam terminologi politik Islam, al-shura berarti proses konsultasi antara pemimpin dan masyarakat dalam menentukan keputusan bersama. Konsep ini memiliki dasar yang kuat dalam Al-Qur'an dan hadis. Salah satu dasar utama konsep al-shura terdapat dalam Surah Asy-Syura ayat 38:

“Dan urusan mereka diputuskan dengan musyawarah di antara mereka.”

Ayat tersebut menunjukkan bahwa musyawarah merupakan prinsip penting dalam pemerintahan Islam.

b. Al-Shura Menurut Al-Mawardi

Al-Mawardi menjelaskan bahwa seorang pemimpin wajib melibatkan ahl al-hall wa al-'aqd dalam pengambilan keputusan negara.⁸ Kelompok tersebut terdiri atas tokoh masyarakat yang memiliki ilmu, integritas, dan kemampuan politik. Menurut Al-Mawardi, musyawarah bertujuan mencegah kekuasaan absolut serta menciptakan kebijakan yang adil.

c. Al-Shura Menurut Ibnu Taimiyah

⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2015), hlm. 81.

⁷ Louis Ma'luf, *Al-Munjid fi al-Lughah wa al-A'lam* (Beirut: Dar al-Masyriq, 1986), hlm. 407

⁸ Al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sulthaniyyah wa al-Wilayah al-Diniyyah* (Kairo: Dar al-Hadits, 2006), hlm. 15.

Ibnu Taimiyah menegaskan bahwa musyawarah merupakan kewajiban pemimpin demi mewujudkan kemaslahatan umum.⁹ Pemerintah yang mengabaikan musyawarah berpotensi melahirkan tirani dan penyalahgunaan kekuasaan.

d. Prinsip-Prinsip Al-Shura

Prinsip-prinsip utama al-shura meliputi: Keterbukaan. Partisipasi masyarakat. Persamaan hak menyampaikan pendapat. Pengambilan keputusan kolektif. Orientasi pada kemaslahatan umum.

B. Mekanisme Legislasi di DPR RI

1. Fungsi Legislasi DPR

DPR RI memiliki fungsi legislasi sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UUD 1945.¹⁰ Fungsi legislasi merupakan kewenangan DPR bersama presiden untuk membentuk undang-undang. Fungsi legislasi bertujuan menghasilkan regulasi yang mampu menjawab kebutuhan masyarakat dan menjamin kepastian hukum.

2. Tahapan Pembentukan Undang-Undang

a. Perencanaan

Tahap perencanaan dilakukan melalui Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Prolegnas berisi daftar prioritas rancangan undang-undang yang akan dibahas.

b. Penyusunan RUU

Rancangan undang-undang dapat diajukan oleh DPR, presiden, atau DPD sesuai kewenangan masing-masing.

c. Pembahasan

Pembahasan dilakukan melalui rapat komisi, panitia kerja, dan rapat paripurna.

d. Pengesahan

RUU yang telah disetujui bersama DPR dan presiden kemudian disahkan menjadi undang-undang.

e. Pengundangan

Undang-undang yang telah disahkan diundangkan dalam Lembaran Negara.

3. Partisipasi Publik dalam Legislasi

Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memberikan ruang partisipasi publik melalui: Rapat dengar pendapat umum. Seminar dan diskusi publik. Penyampaian aspirasi masyarakat. Uji publik. Akses terhadap naskah akademik dan draft RUU.

Partisipasi publik bertujuan memastikan bahwa undang-undang yang dibentuk sesuai dengan kebutuhan masyarakat.¹¹

C. Analisis Implementasi Prinsip AL-Shura Dalam Proses Legislasi DPR RI

1. Kesesuaian antara Al-Shura dan Legislasi DPR

a. Adanya Mekanisme Musyawarah

Pembahasan RUU dilakukan melalui rapat dan forum diskusi yang melibatkan berbagai pihak. Hal ini menunjukkan adanya penerapan prinsip musyawarah.

⁹ Ibnu Taimiyah, *As-Siyasah Asy-Syar'iyah fi Ishlah al-Ra'i wa al-Ra'iyah* (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 1988), hlm. 23.

¹⁰ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), hlm. 101.

¹¹ Ni'matul Huda, "Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang," *Jurnal Konstitusi* Vol. 17, No. 2, 2020, hlm. 325.

- b. Keterlibatan Masyarakat
Pelaksanaan rapat dengar pendapat dan konsultasi publik mencerminkan prinsip partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan.
 - c. Pengambilan Keputusan Kolektif
Keputusan legislasi diambil secara kolektif melalui persetujuan bersama DPR dan pemerintah.
2. Ketidakesesuaian antara Al-Shura dan Praktik Legislasi
- a. Dominasi Kepentingan Politik
Dalam praktik legislasi, kepentingan partai politik sering kali lebih dominan dibanding kepentingan rakyat. Akibatnya, pembentukan undang-undang lebih berorientasi pada kompromi elite politik.¹²
 - b. Minim Transparansi
Sejumlah pembahasan undang-undang dilakukan secara tertutup dan sulit diakses masyarakat.
 - c. Partisipasi Publik Bersifat Formalitas
Partisipasi masyarakat terkadang hanya bersifat administratif dan tidak benar-benar memengaruhi substansi undang-undang.
 - d. Legislasi yang Tergesa-Gesa
Beberapa undang-undang dibahas dalam waktu singkat sehingga menimbulkan kritik publik.
3. Studi Kasus Legislasi di Indonesia
- a. Undang-Undang Cipta Kerja
Pembahasan Undang-Undang Cipta Kerja menuai kritik karena dianggap kurang transparan dan minim partisipasi publik. Demonstrasi besar terjadi di berbagai daerah sebagai bentuk penolakan masyarakat.
 - b. Revisi Undang-Undang KPK
Revisi Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi juga menimbulkan kontroversi karena dinilai melemahkan independensi lembaga antikorupsi. Kedua kasus tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi legislasi DPR masih menghadapi persoalan dalam aspek partisipasi publik dan transparansi.
- D. Relevansi AL-Shura Terhadap Demokrasi Indonesia**
- Konsep al-shura memiliki relevansi yang kuat dengan demokrasi Indonesia. Prinsip musyawarah bahkan tercermin dalam sila keempat Pancasila yang menekankan permusyawaratan dan perwakilan. Musyawarah dalam konteks Indonesia tidak hanya dipahami sebagai mekanisme pengambilan keputusan, tetapi juga sebagai nilai budaya politik bangsa.
- Namun penerapan prinsip musyawarah memerlukan:
1. Transparansi legislasi.
 2. Keterbukaan informasi.
 3. Pelibatan masyarakat secara substantif.
 4. Penguatan etika politik.
 5. Akuntabilitas wakil rakyat.

¹² Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), hlm. 101.

Dengan demikian, konsep al-shura dapat menjadi landasan moral dan etis dalam memperkuat demokrasi partisipatif di Indonesia.

E. Hambatan Penerapan Prinsip AL-Shura Dalam Legislasi

1. Faktor Politik, Dominasi kepentingan partai politik sering menghambat proses musyawarah substantif. Legislasi lebih diarahkan pada kepentingan koalisi politik.
2. Faktor Ekonomi, Pengaruh kelompok ekonomi dan oligarki dapat memengaruhi arah kebijakan legislasi.
3. Rendahnya Literasi Politik Masyarakat, Kurangnya pemahaman masyarakat terhadap proses legislasi menyebabkan partisipasi publik belum optimal.
4. Budaya Politik Transaksional, Budaya politik transaksional membuat proses legislasi lebih berorientasi pada kompromi kepentingan dibanding kemaslahatan publik.

F. Upaya Penguatan Prinsip AL-Shura Dalam Legislasi

1. Penguatan Transparansi
DPR perlu membuka akses informasi pembahasan RUU secara lebih luas kepada masyarakat.
2. Optimalisasi Partisipasi Publik
Pelibatan masyarakat harus dilakukan sejak tahap perencanaan hingga pengesahan undang-undang.
3. Pendidikan Politik
Masyarakat perlu diberikan pendidikan politik agar lebih aktif mengawasi proses legislasi.
4. Reformasi Budaya Politik
Budaya politik yang lebih demokratis dan berorientasi pada kepentingan rakyat perlu dikembangkan.

KESIMPULAN

Konsep al-shura merupakan prinsip penting dalam politik Islam yang menekankan musyawarah, partisipasi masyarakat, dan orientasi pada kemaslahatan umum. Pemikiran Al-Mawardi dan Ibnu Taimiyah menunjukkan bahwa musyawarah merupakan instrumen penting dalam menciptakan pemerintahan yang adil dan mencegah kekuasaan absolut. Dalam konteks Indonesia, prinsip musyawarah telah tercermin dalam sistem demokrasi dan mekanisme legislasi DPR RI. Secara normatif, proses legislasi telah menyediakan ruang partisipasi masyarakat melalui rapat dengar pendapat, konsultasi publik, dan keterbukaan informasi.¹³

Namun implementasi prinsip al-shura dalam proses legislasi belum sepenuhnya berjalan secara substantif. Dominasi kepentingan elite politik, minim transparansi, serta partisipasi publik yang masih formalistik menjadi hambatan utama dalam mewujudkan legislasi yang demokratis dan partisipatif. Oleh karena itu, diperlukan penguatan transparansi, optimalisasi partisipasi masyarakat, reformasi budaya politik, serta peningkatan akuntabilitas DPR agar prinsip al-shura dapat diterapkan secara lebih nyata dalam proses legislasi Indonesia.¹⁴

¹³ Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 55.

¹⁴ Yusdani, *Fiqh Politik Muslim* (Yogyakarta: Amara Books, 2011), hlm. 92.

DAFTAR PUSTAKA

- Al-Mawardi. *Al-Ahkam al-Sulthaniyyah wa al-Wilayah al-Diniyyah*. Kairo: Dar al-Hadits, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2015.
- Departemen Agama Republik Indonesia. *Al-Qur'an dan Terjemahannya*. Jakarta: Depag RI, 2019.
- Huda, Ni'matul. "Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang." *Jurnal Konstitusi* Vol. 17, No. 2, 2020, hlm. 320–338.
- Ibnu Taimiyah. *As-Siyasah Asy-Syar'iyah fi Ishlah al-Ra'i wa al-Ra'iyah*. Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 1988.
- Ma'luf, Louis. *Al-Munjid fi al-Lughah wa al-A'lam*. Beirut: Dar al-Masyriq, 1986.
- Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2017.
- Manan, Bagir. *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- Saragih, Bintan R. *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987.
- Soehino. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty, 2005.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
- Yusdani. *Fiqh Politik Muslim*. Yogyakarta: Amara Books, 2011.