

Partisipasi Masyarakat Sebagai Solusi Bagi Problematik Implementasi Peraturan Daerah

Sema Ardianto*

* Mahasiswa Program Magister S2 Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNISSULA, Semarang, e-mail :
semaardianto@gmail.com

Abstrak

Pembentukan Peraturan Daerah di era otonomi sekarang ini masih mengalami berbagai masalah, fenomena negatif mulai dari tidak efektifnya pemberlakuan perda sampai dengan ditentangnya perda tersebut yang dirasa kurang relevan dengan kebutuhan dan bertentangan dengan kepentingan masyarakat. Hal ini disebabkan oleh berbagai banyak hal salah satunya adalah karena kurangnya partisipasi aktif masyarakat dalam pembuatan peraturan daerah mulai dari proses penentuan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, sampai dengan tahap evaluasi terhadap peraturan daerah tersebut. penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan faktor-faktor yang menjadi penyebab kurang efektifnya pemberlakuan peraturan daerah dan pemberian rekomendasi terhadap masalah dalam penetapannya. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Data yang di peroleh dengan cara penelitian lapangan (field research), kemudian data tersebut di analisis dengan analisis normatif-filosofis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa partisipasi aktif masyarakat sangat diperlukan dalam pembentukan peraturan daerah agar tidak terjadi pertentangan di waktu penetapan peraturan daerah tersebut.

Kata Kunci : Partisipasi masyarakat, Problematik, Implementasi, Peraturan Daerah

Abstract

The formation of Regional Regulations in the current era of autonomy is still experiencing various problems, negative phenomena ranging from ineffective enforcement of local regulations to the opposition of the perda is considered less relevant to the needs and contrary to the interests of society. This is caused by many things, one of which is the lack of active participation of the community in the making of regional regulations starting from the process of determining the policy, planning, implementation, supervision, controlling, up to the evaluation stage of the regulation of daedah. this study aims to describe the factors that cause the lack of effective implementation of local regulations and recommendation of the problem in its determination. This research uses qualitative approach. Data obtained by field research (field research), then the data is analyzed by normative-philosophical analysis. The results of the study indicate that the active participation of the community is necessary in the formation of local regulations in order to avoid conflicts at the time of determination of the regional regulations.

Keywords: Society participation, Problematic, Implementation, Local Regulation

PENDAHULUAN

Negara berdasar atas hukum menempatkan hukum sebagai hal yang tertinggi (*supreme*) sehingga ada istilah supremasi hukum. Supremasi hukum harus tidak boleh mengabaikan tiga dasar hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian. Oleh karenanya negara dalam melaksanakan hukum harus memperhatikan tiga hal tersebut. Dengan demikian hukum tidak hanya sekedar formalitas atau prosedur belaka dari kekuasaan. Apabila negara berdasarkan hukum maka pemerintahan negara itu harus berdasar atas suatu konstitusi atau undang-undang dasar sebagai landasan penyelenggaraan pemerintahan.

Konstitusi negara merupakan sarana pemersatu bangsa. Hubungan antar warga negara dengan negara, hubungan antar lembaga negara dan kinerja masing-masing elemen kekuasaan berada pada

satu sistem aturan yang disepakati dan dijunjung tinggi. Begitu juga dengan negara Indonesia, sebagai negara hukum Indonesia mempunyai undang-undang dasar yang menjadi landasan konstitusinya, penegasan bahwa Indonesia adalah negara hukum terdapat dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, maka aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan atas hukum. Mochtar Kusumaatmadja¹ mengemukakan makna terdapat dari Negara berdasarkan atas hukum adalah: “kekuasaan tunduk pada hukum dan semua orang sama di hadapan hukum”. Konsep negara hukum tentu saja sekaligus memadukan paham kedaulatan rakyat dengan kedaulatan hukum sebagai satu kesatuan. Paham kedaulatan rakyat yang berarti juga sistem demokrasi, yang mana sistem tersebut telah diterapkan di Indonesia sejak saat era reformasi.

Jutta Limbach menyebutkan ada tiga ciri utama yang menandai prinsip supremasi konstitusi. *Pertama*, pembedaan antara norma hukum konstitusi dengan norma hukum lainnya; *kedua*, keterkaitan penguasa terhadap Undang-Undang Dasar; *ketiga*, adanya satu lembaga yang memiliki kewenangan untuk menguji konstitusionalitas undang-undang dan tindakan hukum Pemerintah.²

Dalam negara hukum yang demokratis peran hukum sebagai sarana untuk mewujudkan kebijakan pemerintah dan memberikan legitimasi terhadap kebijakan publik sangat strategis. Politik hukum nasional diarahkan pada terciptanya hukum nasional yang adil, konsekuen dan tidak diskriminatif serta menjamin terciptanya konsistensi seluruh peraturan perundang-undangan pada tingkat pusat dan daerah serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Hal ini ditindaklanjuti dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksudkan sebagai landasan yuridis dalam membentuk peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah sekaligus mengatur secara lengkap dan terpadu sistem, asas, jenis dan materi muatan peraturan perundang-undangan, persiapan, pembahasan dan pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan maupun partisipasi masyarakat.

Sistem negara kesatuan menggambarkan bahwa hubungan antar level pemerintah (pusat dan daerah) berlangsung secara inklusif (*inclusif authority model*) dimana otoritas pemerintah daerah tetap dibatasi oleh pemerintah pusat melalui sistem kontrol yang berkaitan dengan pemeliharaan kesatuan³. Namun demikian, dalam suatu negara kesatuan, pelimpahan atau penyerahan kewenangan bukanlah suatu pemberian yang lepas dari campur tangan dan kontrol dari pemerintah pusat. Kedudukan daerah dalam hal ini adalah bersifat subordinat terhadap pemerintah pusat⁴. Format negara kesatuan inilah yang mempengaruhi karakter hubungan pusat dengan daerah di republik Indonesia selama ini. Hubungan yang terjalin selalu dibangun dengan pengandaian bahwa daerah adalah kaki tangan pemerintah pusat⁵.

Penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari cenderung berlangsung secara dekonsentrasi dalam format desentralisasi dimana seberapa besar kewenangan suatu daerah tergantung kepada sistem dan political will dari pemerintah pusat dalam memberikan keleluasaan kepada daerah. Dalam hubungan inilah pemerintah melaksanakan pembagian kekuasaan kepada pemerintah daerah yang

¹ Mochtar Kusumaatmadja, 2002, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, PT. Alumni, Bandung, h. 12.

² Jutta Limbach, *The Concept of The Supremacy of The Constitution*, *The Modern Law Review*, Vol. 64 No. 1 Januari 2001, hal. 3.

³ Bambang Yudoyono, 2000, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, h. 5.

⁴ Solli Lubis, 1978, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, h. 150-151.

⁵ Sri Soemantri Martosoewignjo, 1998, *Pengantar Perbandingan Antara Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, h. 52.

dikenal dengan istilah desentralisasi.

Dinamika hubungan pusat dengan daerah yang mengacu pada konsep pemerintahan negara kesatuan dapat dibedakan apakah sistem sentralisasi yang diterapkan atau sistem desentralisasi dalam pelaksanaan pemerintahannya. Kedua sistem ini mempengaruhi secara langsung pelaksanaan pemerintahan daerah dalam suatu negara. Bentuk dan susunan suatu negara terkait dengan pembagian kekuasaan⁶. Hubungan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah dalam negara kesatuan disamakan dengan *gedecentraliseerd*. Sementara, dalam kajian hukum tata negara, pemerintahan yang berdasarkan asas desentralisasi disebut *staatskunding decentralisatie* (desentralisasi politik), di mana rakyat turut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan melalui wakil-wakilnya dalam batas wilayah masing-masing.

Undang – undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menegaskan, bawa pemerintahan daerah diselenggarakan berdasarkan prinsip permusyawaratan atau demokrasi, artinya secara administratif pelaksanaan pemerintahan dilakukan dengan membuat kebijakan desentralisasi, maka lahir satuan pemerintahan daerah yang bersifat otonom yaitu pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus berdasarkan aspirasi dan kepentingan masyarakat setempat.⁷

Pemerintah Indonesia melaksanakan politik desentralisasi dan memberikan hak-hak otonomi kepada daerah, di samping tetap menjalankan politik dekonsentrasi. Undang-undang Pemerintahan Daerah No. 23 Tahun 2014 mendefinisikan Desentralisasi sebagai penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi, asas otonomi yang dimaksud adalah prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Otonomi Daerah. Sedang dalam Pasal 1 angka 9 Undang-undang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Indonesia sebagai negara yang luas, maka diperlukan sub national government sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal (daerah) melalui berbagai bentuk pendekatan. Pendekatan sentralisasi akan cenderung membentuk unit-unit pemerintahan yang sifatnya perwakilan (instansi vertikal) dalam menyediakan pelayanan publik di daerah. Pendekatan desentralisasi memprioritaskan pemerintah daerah dalam menyediakan pelayanan publik. Tujuan utama desentralisasi adalah mengatasi perencanaan yang sentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan pusat dalam pembuatan kebijaksanaan di daerah untuk meningkatkan kapasitas teknis dan managerial.

Otonomi daerah dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah lebih berorientasi kepada masyarakat daerah (lebih bersifat kerakyatan) daripada pemerintah daerah, artinya kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat adalah menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Kewenangan pemerintah daerah hanya sebagai alat dan fasilitator untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, menyalurkan aspirasi dan kepentingan rakyat, memberikan fasilitas kepada rakyat melalui peran serta dan pemberdayaan masyarakat.

Otonomi daerah memberikan yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri rumah tangga daerah, kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Prinsip penyelenggaraan otonomi daerah adalah memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menentukan jalan hidupnya sendiri.

⁶ Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, 1980, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta, h. 160.

⁷ Didik Sukriono, 2013, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi, Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, Setara Press, Malang, h. 135.

Oleh karena kewenangan pemerintah daerah adalah sebagai alat dan fasilitator untuk menyalurkan aspirasi dan kepentingan rakyat, maka segala kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah seharusnya tidak bertentangan dengan kepentingan rakyat selama kepentingan tersebut tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku. Alexander Abdullah⁸ mengatakan partisipasi publik harus diberikan tidak saja dalam arti prosedural, tetapi juga harus dilembagakan sebagai hak-hak rakyat yang dijamin secara normatif. Dalam hal ini, pelibatan peran serta masyarakat secara aktif sudah termaktub dalam UUD 1945, sehingga pemerintah berkewajiban untuk melibatkan masyarakat dalam pembuatan peraturan daerah secara lisan atau tertulis.⁹

PEMBAHASAN

Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah

Pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarasa, kreatifitas, dan peran serta masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya. Memberikan otonomi daerah berarti melaksanakan demokrasi di lapisan bawah, serta mendorong aktifitas untuk melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri (sampai ke daerah terkecil dalam sitem pemerintahan yaitu desa atau nama lainnya).¹⁰

Seiring dengan dilaksanakannya program otonomi daerah, pada umumnya masyarakat mengharapkan adanya peningkatan kesejahteraan dalam betrtuk peningkatan mutu pelayanan masyarakat, partisipasi masyarakat yang lebih luas dalam pengambilan kebijakan publik. UU 23 Tahun 2014 merupakan suatu usaha dari kebijakan desentralisasi yang ditetapkan pemerintah dalam rangka reformasi perundang-undangan dan pemerintahan dengan memberikan kebebasan kepada daerah untuk membentuk peraturan daerah guna mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, atas dasar pemerataan dan keadilan sesuai dengan kondisi, potensi dan keragaman daerahnya.¹¹

Pasal 58 huruf (d) penyelenggaraan pemerintahan daerah harus berpedoman pada asas keterbukaan.¹² Mengehendaki bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimulai dari tahap perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan harus bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.¹³ Untuk tujuan tersebut pembentukan peraturan daerah dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama-sama dengan pemerintah daerah, artinya prakarsa pembentukan peraturan daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun berasal dari Pemerintah Daerah. Peraturan daerah yang baik perlu dilaksanakan menurut asas pembentukan perundang-undangan. Asas itu dimuat dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang meliputi asas kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat. Kesesuaian

⁸ Alexander Abdullah, "Desentralisasi dan undang-undang Otonomi Daerah di Era Reformasi", Jurnal Hukum Vol. 3 No. 1 Januari 2010, UII Yogyakarta, hal. 25.

⁹ Maria Farida Indrati, Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasca Amandemen UUD 1945", Majalah Hukum Nasional Jakarta, No. 1 Tahun 2005, hal. 98.

¹⁰ Lies Ariany, "Implementasi Penyelenggaraan Pemerintah Desa Di Kabupaten Banjar", Jurnal Yustisia, Vol. 19, No. 1, 2012, hal. 51.

¹¹ Inthizam Jamil, "Peran Dan Fungsi Kanwil Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Dalam Pengawasan Peraturan Daerah", Jurnal Yustisia, Vol. 21. No. 1, 2014, hal. 94.

¹² Pasal 58 huruf d, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹³ Yuliandri, "membentuk Undang-Undang yang berkelanjutan", Jurnal Konstitusi, Vol. 2 No. 2, 2009, Jakarta : Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia , hal. 12.

antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan, dan hasil guna serta kejelasan rumusan dan keterbukaan. Asas keterbukaan menghendaki agar dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk dalam penetapan peraturan daerah mulai dari tahap perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan haruslah bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan daerah.¹⁴

Landasan hukum bagi masyarakat yang menyatakan dapat berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dijelaskan juga dalam BAB XI pasal 96 UU 12/2011 yang mensyaratkan partisipasi masyarakat dalam rangka penyiapan rancangan undang-undang yang mengatur bagaimana masyarakat memberikan masukan. Pasal tersebut berbunyi “masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”. Berdasarkan Pasal tersebut di atas telah dinyatakan dengan jelas bahwa masyarakat harus dilibatkan dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, hal yang demikian itu merupakan hak dari setiap lapisan masyarakat. Dalam penyusunan peraturan daerah melibatkan masyarakat dalam membahas peraturan daerah adalah sebuah keharusan, hal ini diperlukan agar masyarakat dapat menyalurkan pendapat dan masalah yang dialami dalam membangun daerahnya. Indonesia adalah negara demokrasi sehingga masyarakat berperan penting dalam penyelenggaraan negara.¹⁵

Menurut H.S. Tisnanta¹⁶ Proses partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah akan sangat ditentukan oleh kualitas hubungan antara pemerintah dan warga. Pemerintah sebagai lembaga yang memiliki kekuasaan yang lebih superior harus dengan tulus membuka ruang dan kesempatan bagi warga untuk ikut dalam proses penentuan kebijakan. M. Budairi Idjehar menyatakan bahwa kesempatan bagi rakyat hanya mungkin tersedia kalau lembaga-lembaga dalam masyarakat menjamin adanya 8 (delapan) kondisi, yaitu:¹⁷ Kebebasan untuk membentuk dan bergabung dalam organisasi; Kebebasan mengungkapkan pendapat; Hak untuk memilih dalam pemilihan umum; Hak untuk menduduki jabatan publik; Hak para pemimpin untuk bersaing memperoleh dukungan suara; Tersedianya sumber-sumber informasi alternatif; Terselenggaranya pemilihan umum yang bebas dan jujur; Adanya lembaga-lembaga yang menjamin agar kebijakan publik tergantung pada suara dalam pemilihan umum dan pada cara-cara penyampaian pendapat.

Delapan kondisi tersebut di atas akan mengimplikasikan pada terbukanya ruang partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan secara luas. Dengan terbukanya ruang partisipasi tersebut maka pengambilan keputusan yang menyangkut masyarakat tidak dapat dimonopoli oleh pejabat pengambil keputusan maupun anggota lembaga perwakilan, melainkan harus dibuka secara luas dalam iklim keterbukaan. Keberadaan lembaga perwakilan tidak akan pernah mampu mendengarkan sernua tuntutan warga masyarakat, banyak keputusan-keputusan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan yang harus melibatkan masyarakat secara langsung.¹⁸

Warga masyarakat adalah pihak yang mungkin akan dirugikan oleh sebuah kebijakan tersebut. Terhadap keberatan warga masyarakat, pemerintah perlu mendengarkan keluhan dan harapan warga atas kebijakan yang diambil oleh penguasa. Selain itu pelibatan masyarakat secara langsung akan

¹⁴ Laurensius Arliman S, “Partisipasi aktif dan pasif publik dalam pembentukan peraturan daerah di kota payakumbuh”, Jurnal Lex Librum, Vol. II, No. 1, 2015, hal. 231.

¹⁵ Mutia Silvia Rose, “Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Penggunaan Label Batik Pekalongan” Jurnal Pandecta Vol. X No. 1 Juni 2015, hal. 63.

¹⁶ H.S. Tisnanta, 2005, Partisipasi Publik Sebagai Hak Asasi Warga Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, PT. Refika Aditama, Jakarta, hlm. 78.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*, Hlm. 79.

memberikan makna pada kepastian hukum atas keputusan penguasa agar keputusan tersebut tidak digugat oleh warga masyarakat di kemudian hari. Melalui proses partisipasi yang tulus maka warga akan menerima kebijakan penguasa secara tulus pula.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundangan-undangan begitu juga dengan peraturan daerah dapat diartikan sebagai partisipasi politik, menurut Huntington dan Nelson partisipasi politik diartikan sebagai kegiatan warga negara sipil (*private citizen*) yang bertujuan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah.¹⁹ Partisipasi dan pelibatan masyarakat dalam proses rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, proses pengambilan keputusan publik merupakan salah satu ciri dari penyelenggaraan negara demokratis.²⁰ Bentuk partisipasi masyarakat dalam pemerintahan, khususnya dalam pembentukan peraturan daerah sangat bervariasi, tergantung pada situasi dan kondisi di suatu tempat dan waktu. Dalam negara demokrasi dengan sistem perwakilan, kekuasaan pembentukan undang-undang atau peraturan daerah hanya ada di tangan kelompok orang-orang yang telah dipilih melalui pemilihan umum. Dalam hal ini, setiap wakil itu akan bertarung di parlemen demi kepentingan umum dan bila mereka bertindak sebaliknya, maka disnilah letak titik kontrol yang utama dari rakyat kepada wakilnya di parlemen. Alat kontrol lain yang digunakan masyarakat adalah demonstrasi atau bentuk-bentuk pengerahan massa lainnya, atau bisa juga melalui prosedur hukum. Dengan demikian, untuk mencapai tujuan peraturan perundang-undangan tersebut syarat pertama yang harus dipenuhi adalah keterlibatan rakyat/partisipasi aktif masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah atau kebijakan lainnya mulai dari proses pembentukannya, proses pelaksanaannya di lapangan dan terakhir tahap evaluasi.²¹

Fungsi utama adanya partisipasi masyarakat dalam suatu proses politik adalah untuk melindungi dan mengembangkan kepentingan-kepentingan rakyat dalam kehidupan suatu negara. Dalam suatu negara terdapat individu warga negara dan kesatuan-kesatuan masyarakat dengan berbagai ragam kepentingannya. Mereka akan terlibat dalam suatu partisipasi politik jika ada kepentingan di dalamnya. Melihat pada berbagai kekuatan politik yang tersebar di masyarakat, Gabriel A Almond membagi 5 hal pokok aktivitas yang mempengaruhi kebijakan pemerintah, yaitu modernisasi, perubahan-perubahan dalam struktur kelas sosial, pengaruh kaum intelektual dan komunikasi masa modern, konflik antara kelompok-kelompok pemimpin politik dan keterlibatan pemerintah yang meluas dalam urusan sosial, ekonomi dan kebudayaan.²²

David Easton mengemukakan bahwa partisipasi masyarakat yang berupa tuntutan dan dukungan terhadap suatu kebijakan publik merupakan input yang akan diproses dalam suatu sistem politik untuk menghasilkan suatu output bagi penyelenggaraan negara. Akan tetapi semua aktivitas input-proses-output ini memperoleh pengaruh dari lingkungannya baik internal maupun internasional. Jadi, keberadaan partisipasi masyarakat sebagai input dalam proses politik tidak dapat dilepaskan dari sistem politik dalam menghasilkan suatu output dalam rangka melindungi masyarakat secara luas.²³

Partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dibagi menjadi 2, yaitu: 1) Partisipasi aktif, Partisipasi aktif artinya masyarakat memiliki inisiatif sendiri untuk berperan serta dalam pembentukan peraturan daerah. Partisipasi aktif dapat dilakukan dengan cara antara lain

¹⁹ Izza Rumesten RS, "Relevansi Partisipasi Masyarakat dalam Perancangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang responsif", Jurnal Simbur Cahaya Vol. XVI No. 44, 2011, hal. 2327.

²⁰ Saut P. Panjaitan, "Jaminan Perlindungan Konstitusional Hak Tiap Orang Untuk Memperoleh Informasi Dan Berkomunikasi", Jurnal Simbur Cahaya Vol. XV No. 42, 2010, hal. 1957-1958.

²¹ Izza Rumesten R.S., "Model Ideal Partisipasi Masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah", Jurnal Dinamika Hukum Vol. 12 No. 1 Januari 2012, hal. 138.

²² Saifudin, 2009, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 102-103.

²³ Ibid., Hlm. 106-107.

mengikuti debat publik, atau melalui surat terbuka di media massa.²⁴ Dalam pembentukan partisipasi aktif ini DPRD mengundang perwakilan-perwakilan dari setiap elemen masyarakat terutama yang tidak terlewatkan adalah tokoh atau pemuka masyarakat daerah tersebut. sehubungan dengan partisipasi aktif masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah, maka perlu juga dikemukakan pernyataan dari W. Riawan Tjandra dan kresno Budi Sudarsono, yang menegaskan terdapat tiga akses (*three accesses*) yang perlu disediakan bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. *Pertama*, akses terhadap informasi yang meliputi 2 (dua) tipe yaitu hak akses informasi pasif dan hak informasi aktif; kedua, akses partisipasi dalam pengalihan keputusan (*public participation in decision making*) meliputi hak masyarakat untuk mempengaruhi pengambilan keputusan, partisipasi dalam penetapan kebijakan, rencana dan program pembangunan dan partisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; ketiga, akses terhadap keadilan (*access to justice*) dengan menyediakan mekanisme bagi masyarakat untuk menegakkan hukum lingkungan secara langsung (*the justice pillar also provides a mechanism for public to enforce environmental law directly*). Sifat dasar dan peran serta adalah keterbukaan (*openness*) dan transparansi (*transparency*).²⁵ Lebih lanjut, W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono menjelaskan bahwa penguatan tri akses tersebut diyakini dapat mendorong terjadinya perubahan orientasi sikap dan perilaku birokrasi yang semula menjadi *service provider* menjadi *enabler/fasilitator*. Perwujudan tri akses tersebut dapat dilihat dalam bentuk : pertama, turut memikirkan dan memperjuangkan nasib sendiri; kedua, kesadaran bermasyarakat dan bernegara, tidak menyerahkan penentuan nasibnya kepada orang lain; ketiga, merespon dan bersikap kritis; keempat, penguatan posisi tawar; dan kelima, sumber dan dasar motivasi serta inspirasi yang menjadi kekuatan pelaksanaan tugas dan kewajiban pemerintah.²⁶

2) Partisipasi pasif, Partisipasi pasif adalah datang dari luar masyarakat daerah, inisiatif ini bisa datang dari lembaga legislatif atau eksekutif dengan mengadakan dengan perdapat (*hearing*), dialog publik, kunjungan kerja, maupun wawancara penelitian dalam rangka perencanaan atau perancangan peraturan daerah.²⁷

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah merupakan wujud penyelenggaraan pemerintah yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip good governance. Diantaranya keterlibatan masyarakat, akuntabilitas, dan transparansi. Menurut Miftah Thoha Terselenggaranya good governance merupakan prasyarat utama untuk mewujudkan tersebut, diperlukan pengembangan dan penerapan system pertanggungjawaban yang tepat, jelas, dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab serta bebas korupsi.²⁸

Adapun azas-azas pemerintahan umum yang baik itu adalah:

1. Partisipasi, Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. Penegakan hukum, Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa perbedaan, terutama hukum hak asasi manusia.

²⁴ Gokma Toni Situmorang, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah", Jurnal Advokasi. Vol. 3, No. 1, 2012, hal. 184.

²⁵ W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono, 2009, *Legislative Drafting : Teori Dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Universitas Atmajay, Yogyakarta, hlm. 43-44.

²⁶ *Ibid.*,

²⁷ Gokma Toni Situmorang, Partisipasi Masyarakat...*Op.Cit.*, hal. 185.

²⁸ Miftah Thoha, 2010, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 2-3.

3. Transparansi, Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dipantau.
4. Tanggap, Lembaga dan proses harus mencoba untuk melayani setiap stakeholders.
5. Kesetaraan, *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan maupun prosedur.
6. Efektifitas dan efisiensi, Proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber yang tersedia sebaik mungkin.
7. Akuntabilitas, Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
8. Visi strategis, Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas serta jauh ke depan sejalan.²⁹

Dari asas-asas tersebut di atas jelas sekali bahwa yang pertama menjadi dasar dalam melaksanakan *good governance* adalah adanya partisipasi masyarakat. Bermula dengan adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah maka asas-asas yang lainnya akan dengan sendirinya terbangun olehnya, sebagai ibarat penegakan hukum akan lebih mudah karena masyarakat telah menjadi bagian dari pembentuk peraturan daerah tersebut, maka dengan sendirinya masyarakat akan mendukung dalam penegakan peraturan daerah tersebut, begitu juga dengan transparansi bahwa jika masyarakat ikut dalam peran serta dalam membuat kebijakan publik dalam hal ini adalah pembentukan peraturan daerah maka masyarakat akan mengetahui secara langsung bagaimana proses perencanaan sampai dengan penetapan peraturan daerah tersebut.

Permasalahan dalam partisipasi masyarakat

Setelah penulis uraikan tentang bagaimana partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah, selanjutnya ada beberapa permasalahan publik dalam berpartisipasi. Permasalahan terhadap kendala-kendala partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah yaitu :

1. Faktor dalam pembentukan Peraturan Daerah. Faktor dalam pembentukan peraturan daerah ini menurut penulis berasal dari pemerintah daerah, dalam beberapa peraturan daerah pemerintah daerah kurang aktif dalam memberikan kesempatan kepada masyarakat terutama kepada masyarakat yang terkena dampak dari kebijakan yang dibuat dan kemudian menjadi peraturan daerah. Sehingga dikemudian hari ketika peraturan daerah tersebut telah ditetapkan maka masyarakat yang terkena dampak atas kebijakan tersebut akan menentang kebijakan tersebut yang pada akhirnya ada dua kemungkinan dalam penegakannya, jika peraturan daerah tersebut diberlakukan maka pemerintah daerah akan bertentangan dengan rakyatnya sendiri, dan jika masyarakat sampai melakukan aksi demonstrasi yang besar-besaran maka peraturan tersebut tidak efektif untuk diberlakukan.
2. Faktor dari masyarakat. Faktor dari masyarakat ini artinya karena masyarakat itu sendiri yang menjadi kendala dalam pembentukan dan penetapan peraturan daerah. Adapun faktornya adalah sebagai berikut :
 - a. Rapat Dengar Pendapat (*Hearing*), Dalam rapat dengar pendapat (*hearing*) terkadang masyarakat masih kurang paham dengan maksud dan tujuan dari pemerintah daerah sebagai pembentuk peraturan daerah, selain itu kehadiran masyarakat setempat dalam rapat dengar pendapat ini masih terlalu sedikit, mengingat masyarakat lebih mementingkan urusan pekerjaan

²⁹ *Ibid.*, 7-8

utamanya masing-masing

- b. Sosialisasi Peraturan Daerah, Sosialisasi peraturan daerah juga merupakan hal yang penting, dimana peraturan daerah yang telah dibentuk akan diperkenalkan kepada masyarakat. Sehingga ini bermanfaat bagi masyarakat dan dapat dengan cepat dikenal dalam memperkenalkan peraturan-peraturan yang baru diberlakukan.

Dalam pembentukan peraturan daerah sangatlah diperlukan partisipasi masyarakat, hal ini juga merupakan wujud penyelenggaraan pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*, karena dalam menciptakan *good governance* harus ada keterlibatan masyarakat, transparansi, akuntabilitas dalam pembentukan sebuah rancangan peraturan termasuk rancangan peraturan daerah di dalam sebuah pemerintah daerah

Dengan diberikannya kesempatan partisipasi masyarakat diharapkan adanya jaminan-jaminan perlindungan hak-hak dan kepentingan masyarakat yang tidak dilanggar oleh pemerintah karena dalam pembentukan peraturan daerah masyarakat ikut dalam peran serta di dalamnya sehingga aspirasi masyarakat dapat didengar oleh pemerintah daerah.

PENUTUP

Simpulan

Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah sangatlah penting untuk dilakukan agar tidak terjadi pertentangan kepentingan dalam penegakannya. Dalam pembuatan kebijakan publik masyarakat ikut dalam peran setara dalam pembuatan peraturan daerah maka aspirasi masyarakat dapat diserap pemerintah daerah untuk dipertimbangkan yang pada akhirnya tidak ada kepentingan masyarakat yang dilanggar, Adapun partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah adalah dengan dua cara yaitu partisipasi aktif dan partisipasi pasif.

Permasalahan dalam partisipasi masyarakat disebabkan oleh faktor dalam pembentukan peraturan daerah yakni dari pemerintah daerah dan masyarakat itu sendiri, dari pemerintah tidak memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk ikut peran serta terutama terhadap masyarakat yang terkena dampak oleh peraturan daerah tersebut, sedangkan dari faktor masyarakat kurangnya pemahaman masyarakat terhadap Rapat Dengar Pendapat (*Hearing*) sehingga masyarakat tidak antusias dalam pembentukan Peraturan Daerah.

Saran

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah harus diberikan kesempatan oleh pemerintah daerah terutama bagi masyarakat yang akan terkena dampak dari peraturan daerah tersebut agar sebelum peraturan daerah tersebut diberlakukan sebenarnya masyarakat sudah tahu tentang dampak dan solusinya terhadap dampak tersebut. adapun dalam memberikan kesempatan dalam partisipasi aktif masyarakat seyogyanya dalam Rapat Dengar Pendapat (*Hearing*) agar diberikan penjelasan umum sebelumnya kepada masyarakat agar tidak ada kesalahpahaman atau ketidaktahuan masyarakat terhadap kebijakan publik yang hendak diberlakukan.

DAFTAR PUSTAKA

- Alexander Abdullah, "Desentralisasi dan undang-undang Otonomi Daerah di Era Reformasi", Jurnal Hukum Vol. 3 No. 1 Januari 2010, UII Yogyakarta.
- Bambang Yudoyono, 2000, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Didik Sukriono, 2013, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi, Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi*,

Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi, Setara Press, Malang.

Gokma Toni Situmorang, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah", Jurnal Advokasi. Vol. 3, No. 1, 2012.

H.S. Tisnanta, 2005, Partisipasi Publik Sebagai Hak Asasi Warga Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, PT. Refika Aditama, Jakarta.

Inthizam Jamil, "Peran Dan Fungsi Kanwil Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Dalam Pengawasan Peraturan Daerah", Jurnal Yustisia, Vol. 21. No. 1, 2014.

Iza Rumesten R.S., "Model Ideal Partisipasi Masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah", Jurnal Dinamika Hukum Vol. 12 No. 1 Januari 2012.

Izza Rumesten RS, "Relevansi Partisipasi Masyarakat dalam Perancangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang responsif", Jurnal Simbur Cahaya Vol. XVI No. 44, 2011.

Jutta Limbach, *The Concept of The Supremacy of The Constitution*", *The Modern Law Review*, Vol. 64 No. 1, 2001.

Laurensius Arliman S, "Partisipasi aktif dan pasif publik dalam pembentukan peraturan daerah di kota payakumbuh", Jurnal Lex Librum, Vol. II, No. 1, 2015.

Lies Ariany, "Implementasi Penyelenggaraan Pemerintah Desa Di Kabupaten Banjar", Jurnal Yustisia, Vol. 19, No. 1, 2012.

Maria Farida Indrati, Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasca Amandemen UUD 1945", Majalah Hukum Nasional Jakarta, No. 1 Tahun 2005.

Miftah Thoha, 2010, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Mochtar Kusumaatmadja, 2002, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, PT. Alumni, Bandung.

Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, 1980, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta.

Mutia Silvia Rose, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Penggunaan Label Batik Pekalongan" Jurnal Pandecta Vol. X No. 1 Juni 2015.

Saifudin, 2009, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, FH UII Press, Yogyakarta.

Saut P. Panjaitan, "Jaminan Perlindungan Konstitusional Hak Tiap Orang Untuk Memperoleh Informasi Dan Berkomunikasi", Jurnal Simbur Cahaya Vol. XV No. 42, 2010.

Solli Lubis, 1978, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung.

Sri Soemantri Martosoewignjo, 1998, *Pengantar Perbandingan Antara Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta.

W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono, 2009, *Legislative Drafting : Teori Dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta.

Yuliandri, "membentuk Undang-Undang yang berkelanjutan", Jurnal Konstitusi, Vol. 2 No. 2, 2009, Jakarta : Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

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

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah