



## ANALISIS YURIDIS PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENYUSUNAN PROGRAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

Alan Bayu Aji<sup>1</sup>

Universitas Harapan Bangsa

Email: alanbayuaji@uhb.ac.id

Irawan Randikaparsa<sup>2</sup>

Email: [irawanrandikaparsa@uhb.ac.id](mailto:irawanrandikaparsa@uhb.ac.id)

Universitas Harapan Bangsa

### Abstrak

Indonesia merupakan Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi, kebijakan desentralisasi ini berpengaruh pula terhadap proses pembentukan hukum, di mana Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk membuat Peraturan Daerah. Selama ini peran masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah masih bersifat parsial dan simbolik. Beberapa komunikasi massa yang dilakukan hanyalah sebagai pelengkap prosedur adanya *basic research* (penelitian dasar) yang melandasi perencanaan pembentukan Peraturan Daerah. Sementara dalam tahapan perancangan pembahasan dilakukan oleh unit kerja dinas di pemerintahan atau panitia khusus dari DPRD. Hal tersebut mengakibatkan tidak sedikit Peraturan Daerah yang digugat ke Mahkamah Agung dan dibatalkan oleh pemerintah pusat. Menurut Ibrahim yang dimaksud dengan Perda bermasalah yaitu Perda yang dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dianggap tidak mampu mewadahi kepentingan nasional, tidak mampu mewadahi konteks sosial setempat atau nilai kearifan lokal, bertentangan dengan kepentingan umum, dan tidak aspiratif. Berdasarkan uraian tersebut dalam penelitian ini terdapat dua rumusan masalah yaitu (1) Bagaimana dasar filosofis dan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan yang partisipatif? Dan (2) Bagaimana Konsep Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif?. Metode Penelitian yang digunakan adalah Yuridis Normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute Approach*). Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sangatlah dibutuhkan peran serta masyarakat. Terkait partisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, terdapat empat model partisipasi. Keempat model tersebut adalah *pertama*, partisipasi murni (*pure representative democracy*), *Kedua*, *a basic model public participation*, *Ketiga*, *a realism model of publik partisipat*, *Keempat*, *model The Possible Ideal For South Africa*. Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah tidak hanya untuk kepentingan pembentuk Peraturan daerah semata, tetapi lebih luas lagi terkait dengan keseluruhan program pembangunan daerah. Maka dari itu perlu diperhatikan partisipasi masyarakat dalam Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah merupakan wujud penyelenggaraan pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*.

**Kata Kunci:** Partisipasi Masyarakat, Program Pembentukan Peraturan Daerah, Produk Hukum Responsif

**Abstract**

*Indonesia is a Unitary State with a decentralized system, this decentralization policy also affects the process of law formation, in which the Regional Government has the authority to make Regional Regulations. So far, the role of the community in the process of forming Regional Regulations is still partial and symbolic. Some of the mass communication that is carried out is only as a complement to the procedures for the existence of basic research which is the basis for planning the formation of Regional Regulations. Meanwhile in the drafting stage the discussion is carried out by the official work unit in the government or a special committee from the DPRD. This resulted in many Regional Regulations being sued at the Supreme Court and canceled by the central government. According to Ibrahim what is meant by problematic regional regulations, namely regional regulations that are considered to be contradicting higher levels of legislation, are deemed incapable of accommodating national interests, incapable of accommodating the local social context or local wisdom values, contradicting public interests, and not aspirational. Based on the description in this study, there are two problem formulations, namely (1) What is the philosophical and juridical basis for the formation of participatory laws and regulations? And (2) What is the Concept of Formulating Participatory Regional Regulations? The research method used was juridical normative with the approach of statutory regulations (Statute Approach). In the process of forming laws and regulations, community participation is needed. Regarding participation in the formation of laws and regulations, there are four models of participation. The four models are first, pure representative democracy. Second, a basic public participatory model. Third, a realism model of public participation. Fourth, the Possible Ideal for South Africa model. The preparation of the Regional Regulation Formation Program is not only for the sake of forming regional regulations, but is more broadly related to the overall regional development program. Therefore, it is necessary to pay attention to community participation in the Formulation of the Regional Regulation Formation Program. Public participation in the formation of regional regulations is a form of good governance in accordance with the principles of good governance.*

**Keyword :** Community Participation, Regional Regulation Formation Program, Responsive Legal Products

## PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara hukum sebagaimana tertuang dalam pasal 1 ayat (3), sehingga dalam menjalankan roda kenegaraan haruslah berlandaskan kepada hukum. Menurut Aziz Syamsuddin hukum merupakan landasan pembangunan dibindang lainnya yang bermakna teraktualisasinya fungsi hukum sebagai alat rekayasa

sosial/pembangunan (*law as a tool of social engineering*), instrumen penyelesaian masalah (*dispute resolution*), dan instrumen pengatur perilaku masyarakat (*social control*). Begitu pun untuk konteks Indonesia, hukum telah memberikan peran penting melalui tiga fungsinya tersebut (Aziz Syamsudi, 2014).

Pada era reformasi, khususnya pasca perubahan atas Undang-

Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945, strategi pembangunan hukum nasional berpedoman pada apa yang dikenal sebagai Visi dan Misi Pembanguna Nasional. Visi Pembangunan Hukum Nasional adalah “terwujudnya negara hukum yang adil dan demokratis melalui pembangunan sistem hukum nasional yang mengabdi kepada kepentingan rakyat dan bangsa di dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk melindungi segenap rakyat dan bangsa, serta tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” Visi tersebut kemudian diimplementasikan dalam Misi Pembangunan Hukum Nasional dengan :

1. Mewujudkan materi hukum di segala bidang dalam rangka penggantian terhadap peraturan perundangan warisan kolonial dan hukum nasional yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat yang mengandung kepastian, keadilan, dan kebenaran, dengan memperhatikan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat;
2. Mewujudkan budaya hukum dan masyarakat sadar hukum;

3. Mewujudkan aparatur hukum yang berkualitas, profesional, bermoral, dan berintegritas tinggi; serta
4. Mewujudkan lembaga hukum yang kuat, terintegritas , dan berwibawa.

Kebijakan pembentukan undang-undang (UU) atau legislasi merupakan subsistem dan bagian dari strategi pembangunan hukum nasional, khusunya dalam konteks pembangunan materi hukum, yang bertujuan mencapai kesejahteraan rakyat dan kemajuan bangsa Indonesia di tengah arus besar globalisasi. Visi dan Misi Pembangunan Hukum Nasional menjiwai materi hukum atau Undang-Undang yang akan dibentuk. Kebijakan legislasi diarahkan pada terbentuknya Undang-Undang di berbagai bidang kehidupan seperti hukum, ekonomi, politik, agama, pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi, sosial budaya, pembanguna daerah, sumber daya alam, lingkungan hidup, serta pertahanan dan keamanan.

Pembentukan Undang-Undang tersebut merupakan pengaturan lebih lanjut dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang materinya mencakup aspek-aspek:

1. Hak Asasi Manusia;
2. Hak dan Kewajiban warga negara;
3. Pelaksanaan dan penegakan keadilan rakyat;

4. Wilayah Negara dan Pembagian daerah;
5. Kewarganegaraan dan kependudukan; serta
6. Keuangan Negara.

Mantan Ketua Mahkamah Konstitusi, Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., mengatakan bahwa sistem hukum yang komprehensif harus terdiri atas tiga elemen hukum, yaitu kelembagaan (institutional), kaidah aturan (instrumenal), dan perilaku para subjek hukum yang menyandang hak dan kewajiban yang ditentukan oleh norma dan aturan hukum. Salah satu kegiatan dari ketiga elemen hukum tersebut adalah kegiatan pembuatan hukum (*law making*).

Kekuasaan pembuatan atau pembentukan hukum dipegang oleh DPR. Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. DPR berkewajiban melaksanakan fungsi legislasi yang diamanatkan oleh konstitusi tersebut. Pelaksanaan fungsi legislasi DPR sendiri adalah implementasi dari konsep Negara Hukum, yaitu konsep negara hukum, yaitu konsep negara yang menjunjung tinggi supremasi hukum. Menjunjung supremasi hukum mensyaratkan pengakuan dari segenap lapisan masyarakat terhadap hukum atau produk legislasi, sebagai pedoman berperilaku dalam segala aspek kehidupan. Sehingga, supremasi hukum menegaskan bahwa produk hukum yang dihasilkan, Undang-Undang misalnya, bukan

hanya memiliki legitimasi formal (*formal legitimacy*) tetapi secara substansial juga mengikat masyarakat untuk tunduk dan taat pada aturan-aturan di dalam Undang-Undang tersebut (*substantive legitimacy*)

Kebijakan legislasi merupakan proses perumusan kebijakan publik sehingga Undang-Undang yang dihasilkan bisa disebut sebagai bentuk formal dari kebijakan publik. Sebagai suatu kebijakan publik, substansi Undang-Undang memuat ketentuan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat yang terkait dengan materi yang diatur. Dengan demikian, wewenang legislasi yang dimiliki DPR RI dan anggota DPR RI adalah merumuskan kebijakan Publik. Melalui wewenang legislasi, DPR RI dan Anggota DPR RI melakukan salah satu fungsi negara yakni mewujudkan keadilan distributif (*Distributive justice*).

Negara merupakan organisasi yang besar, di mana dalam sebuah organisasi tersebut terdapat keanekaragaman masyarakat yang perlu diakomodir oleh negara melalui produk hukum. Dalam organisasi yang besar (dilihat dari berbagai dimensi) dan dianut paham demokrasi, selain sentraliasi dan dekonsentrasi, diselenggarakan pula asas desentralisasi. Dengan desentralisasi, terjadi pembentukan dan implementasi kebijakan yang tersebar di berbagai jenjang pemerintahan subnasional. Asas ini berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman dalam

penyelenggaraan pemerintahan, sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat. Dengan perkataan lain, desentralisasi berfungsi untuk mengakomodasi keanekaragaman masyarakat, sehingga terwujudnya variasi struktur dan politik untuk menyalurkan aspirasi masyarakat setempat (Ni'matul Huda, 2012).

Kedudukan Negara Indonesia yang terdiri dari banyak pulau dan daerah mengharuskan untuk diterapkannya kebijakan otonomi daerah. Meskipun dalam UUD Negara RI 1945 disebutkan bahwa Indonesia merupakan suatu Negara kesatuan (*unitary state*), pluralitas kondisi lokal baik ditinjau dari sudut kultur/adat istiadat, kapasitas pemerintahan daerah, suasana demokrasi lokal, dan latar belakang pembentukan daerah masing-masing, mengharuskan diterapkannya kebijakan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan (Raiwan Tjandra, 2013).

Penyelenggaraan pemerintahan dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah menimbulkan pengaruh adanya desentralisasi kekuasaan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah. Pelaksanaan kekuasaan Daerah tidak lepas dari pengaruh tarik ulur kebijakan otonomi daerah, yang tetunya pada tahap berikutnya mempengaruhi kebijakan perencanaan daerah. Keleluasaan daerah dalam menyelenggarakan kewenangannya ditentukan oleh luas atau sempitnya kewenangan daerah dalam menyusun kebijakan

perencanaan daerah melalui pembentukan norma hukum perencanaan daerah.

Pemberian otonomi daerah akan mengubah perilaku pemerintah daerah untuk lebih efisien dan profesional. Guna meningkatkan efisiensi dan profesionalisme, pemerintah daerah perlu melakukan perekayasaan ulang terhadap birokrasi yang selama ini dijalankan (*bureaucracy reengineering*). Hal tersebut karena pada saat ini dan dimasa yang akan datang pemerintah (pusat dan daerah) akan menghadapi gelombang perubahan baik yang berasal dari tekanan eksternal maupun dari internal masyarakatnya. Dari sisi eksternal, pemerintah akan menghadapi globalisasi yang sarat dengan persaingan dan liberalisme arus informasi, investasi, modal, tenaga kerja, dan budaya. Disisi internal, pemerintah akan menghadapi masyarakat yang semakin cerdas (*knowledge based society*) dan masyarakat yang semakin banyak tuntutannya (*demanding community*) (Mardiaosmo, 2002).

Produk Peraturan perundang-undangan saat ini masih banyak sekali yang tidak memposisikan rakyat sebagaimana mestinya, walaupun jelas dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Bab XI tentang Peran Serta Masyarakat. Tetapi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik ditingkat pusat

maupun daerah keterlibatan masyarakat secara langsung masih sangat sedikit.

Menurut Eka N.A.M Sihombing, terdapat beberapa permasalahan krusial dalam pembuatan sebuah produk legislasi daerah diantaranya (Eka N.A.M. Sihombing, 2016):

- a. Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah belum didasarkan pada skala prioritas;
- b. Program pembentukan peraturan daerah hanya berisi daftar judul rancangan peraturan daerah tanpa didasarkan atas kajian mendalam yang dituangkan baik dalam keterangan, penjelasan maupun naskah akademik rancangan peraturan daerah;

Selain itu terdapat permasalahan lain terkait dengan minimnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan program pembentukan peraturan daerah maupun dalam pembentukan peraturan daerah itu sendiri. Sehingga mengakibatkan tidak sedikit Peraturan Daerah yang digugat ke Mahkamah Agung dan dibatalkan oleh pemerintah pusat. Menurut Ibrahim yang dimaksud dengan Perda bermasalah yaitu Perda yang dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dianggap tidak mampu mewadahi kepentingan nasional, tidak mampu mewadahi konteks sosial setempat atau nilai kearifan lokal, bertentangan dengan

kepentingan umum, dan tidak aspiratif.

Dalam tulisan ini akan lebih menitik beratkan pada pengaruh internal masyarakat dalam sebuah proses penyusunan peraturan daerah, khususnya dilihat dari segi perencanaan penyusunan legislasi daerah atau sering disebut sebagai Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda). Propemperda dirasa sangat penting dalam suatu proses pembentukan hukum di daerah karena dari Propemperda tersebut akan dapat dilihat kebijakan legislasi yang akan dibentuk kedepannya dan seberapa besar pengaruh dari partisipasi masyarakat dalam pembentukan Propemperda. Sehingga nantinya akan berpengaruh terhadap produk-produk hukum daerah responsif yang sesuai dengan keadaan masyarakat di daerah.

### Rumusan Masalah

1. Bagaimana dasar filosofis dan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan yang partisipatif?
2. Bagaimana Konsep Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif?

### Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metodi yuridis normatif dengan melihat, mempelajari, dan memahami bahan hukum sebagai data, terutama bahan hukum yang berkaitan dengan ketentuan tentang partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan program pembentukan peraturan

daerah (Propemperda). Selain mengkaji bahan hukum dalam penelitian ini juga mengaitkan dengan teori-teori tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dan juga teori tentang produk hukum yang responsif. Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan Perundang-undangan (*Statute Aprroach*). Sehingga dalam pendekatan perundang-undangan peneliti perlu memahami hierarki dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan (Peter Mahmud Marzuki, 2008).

### Pembahasan

#### Teori Peraturan Perundang-Undangan Partisipatif

Proses lahirnya suatu produk peraturan perundang-undangan setidaknya melewati 3 (tiga) koridor yang saling terkait; koridor administrasi, koridor akademik, dan koridor politik. Koridor administrasi mensyaratkan dipatuhinya segala ketentuan yang mengatur mengenai proses pembentukan peraturan perundang-undangan; koridor akademik menghendaki suatu rancangan peraturan harus dapat dipertanggungjawabkan secara akademik; koridor politik tidak saja menyangkut kelembagaan politik tetapi secara substansi rancangan peraturan tersebut harus mampu menyerap dan sejalan dengan aspirasi publik. Oleh karena itu, lahirnya suatu peraturan perundang-undangan merupakan hasil dari suatu proses yang tidak sederhana, bahakan dapat

dikatakan kompleks karena banyak faktor dan aktor terkait yang harus mendapat perhatian dalam proses tersebut (Akhmad Adi Purnawan, 2014).

Otto, Stoter, dan Arncheidt menggambarkan lima teori guna konfigurasi faktor dan aktor dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu *synoptic policy-phases theory*, *the agenda building theory*, *the elite ideology theory*, *the bureau politics theory or organizational politics theory*, dan *the four rationalities theory*.

Lima teori yang disebutkan diatas yang salah satu yang menarik adalah *the four rationalities theory*, peraturan perundang-undangan memiliki empat dimensi yang setiap dimensinya memiliki rasionalitasnya masing-masing. Keempat dimensi tersebut meliputi: dimensi politik, hukum, ekonomi dan ilmu pengetahuan. Keempat dimensi tersebut terkadang berjalan beriringan, terkadang berjalan sendiri-sendiri atau bahkan saling mereduksi satu dengan lainnya. di negara berkembang, dimensi poltik biasanya lebih mendominasi dibandingkan dengan dimensi hukum, ekonomi, dan ilmu pengetahuan karena di negara berkembang pada umumnya tatanan politik yang ditetapkan sangat berdampak pada kehidupan masyarakat. Sebaliknya, di negara maju dimensi politik pada umumnya tidak lebih mendominasi dibandingkan dengan dimensi

hukum, ekonomi, dan ilmu pengetahuan.

*The Four rationality theory*, dirasa cocok dengan kondisi di Indonesia dimana Indonesia merupakan negara berkembang yang begitu plural dalam kehidupan berbangsa. Nuansa keberagaman yang cukup kuat mengakibatkan tatanan politik pun cukup berpengaruh dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dimana nuansa politik yang kuat tersebut haruslah sejalan dengan kondisi masyarakat yang ada di Indonesia.

Dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga harus memperhatikan beberapa aspek antara lain: aspek filosofis (cita-cita hukum), aspek sosiologis (nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat), aspek yuridis (secara vertikal dan horizontal tidak bertentangan dengan peraturan yang telah ada) dan aspek politis (kebijakan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan tata laksana pemerintahan).

Dengan kajian filosofis akan diuraikan mengenai landasan filsafat atau pandangan yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan suatu masalah ke dalam peraturan perundang-undangan. Kajian yuridis, merupakan kajian yang memberikan dasar hukum bagi dibuatnya suatu peraturan perundang-undangan, baik secara yuridis materiil, mengingat dalam bagian ini dikaji mengenai landasan hukum yang bersal dari peraturan perundang-undangan lain

untuk memberikan kewenangan bagi suatu instansi membuat aturan tertentu dan dasar hukum untuk mengatur permasalahan (objek) yang akan diatur. Kajian sosiologis menjelaskan peraturan dianggap sebagai suatu peraturan yang efektif apabila tidak melupakan bagaimana kebutuhan masyarakat, keinginan masyarakat, interaksi masyarakat terhadap peraturan tersebut. Sehingga dalam kajian ini realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, kondisi masyarakat dan nilai-nilai yang hidup dan berkembang (rasa keadilan masyarakat). Kajian politis pada prinsipnya mengedepankan persoalan kepentingan dari pihak terkait (pemerintah dan masyarakat) melalui kekuatan masing-masing pihak (Abdul Basyir, 2014).

### **1. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Partisipatif.**

Undang-Undang dibuat tidak berada dalam ruang yang hampa, tetapi berada dalam dinamika kehidupan masyarakat luas dengan segala kompleksitasnya. Artinya, masyarakat yang akan dituju oleh suatu undang-undang menghadapi berbagai keterbatasan-keterbatasan dalam menerima kehadiran suatu undang-undang. Suatu undang-undang yang dibuat secara sepihak oleh pihak legislator, sangat mungkin kehadiranya akan ditolak karena tidak sesuai dengan rasa keadilan dalam masyarakat. Di sinilah arti pentingnya peran serta masyarakat dilibatkan

dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Demokrasi partisipatoris diharapkan lebih menjamin bagi terwujudnya produk undang-undang yang responsif, karena masyarakat ikut membuat dan memiliki lahirnya suatu undang-undang. Adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang ini juga akan menjadikan masyarakat lebih bermakna dan pemerintah lebih tanggap dalam proses demokrasi, sehingga melahirkan pemerintahan yang bermoral dan warga negara yang bertanggung jawab dalam masyarakat (Saifudi, 2009).

Terkait partisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, suatu kegiatan berupa *Parliamentary Support Programme* memetakan empat model partisipasi. Adapun dasar yang digunakan dalam memetakan model tersebut adalah model pilihan partisipasi sesuai dengan tingkat perkembangan politik suatu negara. Keempat model dimaksud adalah: *pertama*, partisipasi murni (*pure representative democracy*). Dalam konsisi ini, keterlibatan rakyat dalam suatu negara demokrasi dilakukan oleh wakil-wakil yang dipilih melalui pemilihan umum yang duduk dilembaga perwakilan. Pada model ini, masyarakat tidak terlibat langsung dalam proses pembentukan sebuah kebijakan, melainkan diwakilkan kepada wakil rakyat di lembaga perwakilan.

*Kedua, a basic model public participation.* Model ini agak lebih luas dibandingkan model pertama. Di mana keterlibatan masyarakat tidak hanya pada saat mereka memilih wakilnya pada saat pemilihan umum, melainkan juga melakukan kontak dengan lembaga perwakilan. Pada model ini, keterlibatan dilakukan secara bebas, di mana siapapun bisa melakukan kontak, walaupun demikian, lembaga perwakilan belum membuka ruang dialog yang lebih luas bagi masyarakat.

*Ketiga, a realism model of publik participation.* Pada model ini, publik selain ikut dalam pemilihan umum juga melakukan interaksi dengan lembaga perwakilan, tetapi interaksi tersebut telah dilakukan secara berkelompok. Di mana pelaku-pelaku partisipasi publik telah mengarah pada kelompok-kelompok kepentingan dan organisasi-organisasi yang sudah terorganisir. *Keempat, model The Possible Ideal For South Africa.* Model ini merupakan gabungan dari tiga model sebelumnya. Dimana keterlibatan masyarakat memalui organisasi atau kelompok dalam masyarakat dijadikan wahana untuk berpartisipasi. Konsep partisipasi yang hendak dibangun adalah keterlibatan dari berbagai kekuatan partisipasi dalam proses pengambilan keputusan publik dan pembentukan undang-undang.

Menurut Mahfud MD, terkait dengan pembentukan undang-undang yang aspiratif dan partisipatif

mengandung dua makna, yaitu proses dan substansi. Proses adalah mekanisme dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang harus dilakukan secara transparan, sehingga diharapkan dari aspirasi masyarakat dapat berpartisipasi memberikan sebuah masukan-masukan dalam mengatur suatu permasalahan. Sedangkan dari substansinya adalah materi yang akan diatur itu harus ditujukan bagi kepentingan masyarakat secara luas, sehingga menghasilkan suatu undang-undang yang demokratis, aspiratif dan berkarakter (Mahfud MD, 2010).

Perluasan terhadap kesempatan dalam proses pembuatan hukum semsetinya menjadi kendaraan bagi kelompok orang atau organisasi untuk berpartisipasi dalam menetapkan kebijakan publik. Di mana, partisipasi tersebut tidak dipandang secara ekslusif sebagai cara untuk mempertahankan klaim-klaim pribadi berdasarkan peraturan-peraturan yang berlaku (Philippe Nonoet & Philip Selznick, 2008), melainkan harus menjadi sarana untuk melahirkan hukum yang sesuai dengan kebutuhan orang yang akan melaksanakannya.

Sejatinya hukum ada untuk masyarakat sehingga dalam proses pembentukannya, masyarakat melalui wakil-wakilnya di dalam lembaga perwakilan haruslah dapat berperan aktif dalam memberikan masukan maupun ide terkait sebuah pengaturan yang berguna dan bermanfaat bagi masyarakat itu sendiri. Selain itu yang

perlu diperhatikan ialah terkait dengan kedudukan dan fungsi lembaga perwakilan yang salah satunya adalah fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan perlu memberikan ruang yang nyata bagi masyarakat untuk berperan aktif dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Beberapa peraturan perundang-undangan juga telah memberikan ruang partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, di jelaskan dalam Pasal 96 bahwa "masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Di mana masukan tersebut dapat dilaksanakan melalui:

- a. Rapat dengar pendapat;
- b. Kunjungan kerja;
- c. Sosialisasi; dan/atau
- d. Seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Adapun yang dimaksud dengan masyarakat dalam ketentuan Pasal 96 ini adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan (Misal: kelompok/organisasi masyarakat, kelompok profesi, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat adat). Selain itu juga dalam aturan tersebut mengamanatkan bahwa untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan

dan/atau tertulis, setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Berdasarkan uraian diatas, sejatinya masyarakat sudah memiliki landasan filosofis maupun landasan yuridis untuk berperan aktif dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun yang menjadi permasalahan ialah komitmen dan konsistensi Pemerintah dan Lembaga Perwakilan untuk benar-benar mengedepankan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

## 2. Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif

Peraturan Daerah menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi, sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi saat ini serta terciptanya *good local governance* sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah. Oleh karena itu diperlukan kemampuan untuk merumuskan Peraturan Daerah yang dapat menciptakan efek ganda. Atas dasar itu maka pembentukan Peraturan Daerah yang berencana, aspiratif dan berkualitas dalam bentuk Program Legislasi Daerah, maka dapat diharapkan Peraturan Daerah akan menjadi penggerak utama bagi

perubahan mendasar yang diperlukan daerah.

Dalam bidang pembentuan peraturan perundang-undangan istilah perencanaan diperkenalkan dengan istilah Program Legislasi. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjelaskan sebagai berikut:

“Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.”

Berdasarkan pengertian tersebut perencanaan merupakan tahap yang paling awal yang harus dilakukan dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk juga Peraturan Daerah. Dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis.

Penyusunan Program Legislasi Daerah tidak hanya untuk kepentingan pembentukan Peraturan daerah semata, tetapi lebih luas lagi terkait dengan keseluruhan program pembangunan daerah. Maka dari itu perlu diperhatikan partisipasi

masyarakat dalam Penyusunan Program Legislasi Daerah. Penyusunan Program Legislasi Daerah yang partisipatif menjadi hal yang lebih urgent karena menjadi salah satu ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dimana dalam penyusunan Prolegda, penyusunan daftar rancangan peraturan daerah didasarkan atas:

- a. Perintah Peraturan Perundang-Undangan lebih tinggi;
- b. Rencana pembangunan daerah;
- c. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. Aspirasi masyarakat.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah merupakan wujud penyelenggaraan pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*, diantaranya: keterlibatan masyarakat, akuntabilitas, dan transparansi (Mas Achmad Santoso, 2001). Menurut Satjipto Rahardjo, transparansi dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan hukum (peraturan daerah) adalah untuk menjaga netralitas. Netralitas di sini berarti persamaan, keadilan, dan perlindungan bagi seluruh pihak terutama masyarakat. Keputusan dan hasil peran serta mencerminkan kebutuhan dan keinginan masyarakat dan menjadi sumber informasi yang berguna sekaligus merupakan

komitmen sistem demokrasi. Adapun urgensi partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah antara lain (Hamzah Halim, 2009):

- 1) Menjaring pengetahuan, keahlian, atau pengalaman masyarakat sehingga perda yang dibuat benar-benar memenuhi syarat perda yang baik;
- 2) Menjamin peraturan daerah sesuai dengan kenyataan yang ada di dalam masyarakat, menumbuhkembangkan rasa memiliki (*sense of belonging*), rasa bertanggungjawab (*sense of responsibility*), dan akuntabilitas (*sense of accountability*) perda tersebut (Sirajuddin, 2006).
- 3) Menumbuhkan adanya kepercayaan (*trust*), penghargaan (*respect*), dan pengakuan (*recognition*) masyarakat terhadap pemerintahan daerah.

Selama ini peran masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah masih bersifat parsial dan simbolik. Beberapa komunikasi massa yang dilakukan hanyalah sebagai pelengkap prosedur adanya *basic research* (penelitian dasar) yang melandasi perencanaan pembentukan Peraturan Daerah. Sementara dalam tahapan perancangan pembahasan dilakukan oleh unit kerja dinas di pemerintaha atau panitia khusus dari DPRD (tahap ini melibatkan akademis atau pakar-pakar yang kompeten di bidangnya). Terdapat 8

prinsip yang diungkapkan oleh Rival G. Ahmad mengenai optimalisasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah, yaitu (Dadang Suwanda, 2006):

1. Adanya kewajiban publikasi yang efektif.
2. Adanya kewajiban informasi dan dokumentasi yang sistematis, bebas dan aksesabel.
3. Adanya jaminan prosedur dan forum yang terbuka dan efektif bagi masyarakat untuk terlibat dalam mengawasi proses sejak perencanaan.
4. Adanya prosedur yang menjamin publik bisa mengajukan RUU selain anggota DPRD dan pemerintah.
5. Adanya pengaturan yang jelas mengenai dokumen dasar yang wajib tersedia dan aksesibel seperti naskah akademik dan RaPerda.
6. Adanya jaminan banding bagi publik bila proses pembentukan Perda tidak dilakukan secara partisipatif.
7. Adanya pengaturan jangka waktu yang memadai untuk seluruh proses penyusunan, pembahasan RaPerda dan diseminasi Perda yang telah dilaksanakan.
8. Adanya pertanggungjawaban yang jelas dan memadai bagi pembentukan Perda yang dengan sengaja menutup

peluang masyarakat untuk berpartisipasi.

Kebijakan Desentralisasi sejatinya memiliki makna untuk mendekatkan diri Kekuasaan Pemerintahan kepada masyarakatnya. Salah satunya yaitu dalam proses pembentukan peraturan daerah. Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk membentuk Perda sesuai dengan ketentuan Pasal 236 “untuk menyelenggarakan Otonomi dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda”. Peraturan Daerah ini dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah. Dalam proses pembentukan Perda, terdapat 4 tahapan yang harus dilalui yaitu tahap Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, dan yang terakhir adalah Penetapan.

Kajian pokok dalam pembahasan ini adalah menyoroti bagaimana peran masyarakat dalam proses perencanaan. Dalam Pasal 239 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan bahwa perencanaan penyusunan peraturan daerah dilakukan dalam program pembentukan peraturan daerah (propemperda). Program Pembentukan Perda menjadi kewenangan DPRD dan kepala daerah untuk menyusunnya dengan jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda. Dalam pengaturan tentang Perencanaan Peraturan Daerah melalui Program Pembentukan Peraturan Daerah tidak terdapat

ketentuan mengenai keterlibatan atau partisipasi masyarakat. Walaupun dalam proses perencanaan itu menitik beratkan peran DPRD namun setidaknya harus terdapat ketentuan tentang peran atau partisipasi masyarakat dalam menentukan rencana pembentukan peraturan daerah karena hal tersebut sesuai dengan ketentuan dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mengedepankan partisipasi masyarakat.

## A. Kesimpulan dan Saran

### 1. Kesimpulan

Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sangatlah dibutuhkan peran serta masyarakat. Urgensi peran serta masyarakat secara garis besar adalah agar peraturan perundang-undangan atau produk hukum yang dibuat sesuai dengan keadaan dan keinginan masyarakat. Otto, Stoter, dan Arncheidt menggambarkan lima teori guna konfigurasi faktor dan aktor dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu *synoptic policy-phases theory*, *the agenda building theory*, *the elite ideology theory*, *the bureau politics theory or organizational politics theory*, dan *the four rationalities theory*. Terkait partisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, suatu kegiatan berupa *Parliamentary Support Programme* memetakan empat model partisipasi. Adapun dasar yang digunakan dalam memetakan model tersebut adalah model pilihan partisipasi sesuai

dengan tingkat perkembangan politik suatu negara. Keempat model tersebut adalah *pertama*, partisipasi murni (*pure representative democracy*), *Kedua*, *a basic model public participation*, *Ketiga*, *a realism model of publik partisipat*, *Keempat*, *model The Possible Ideal For South Africa*.

Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah tidak hanya untuk kepentingan pembentukan Peraturan daerah semata, tetapi lebih luas lagi terkait dengan keseluruhan program pembangunan daerah. Maka dari itu perlu diperhatikan partisipasi masyarakat dalam Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah merupakan wujud penyelenggaraan pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*, diantaranya: keterlibatan masyarakat, akuntabilitas, dan transparansi. Menurut Satjipto Rahardjo, transparansi dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan hukum (peraturan daerah) adalah untuk menjaga netralitas. Netralitas di sini berarti persamaan, keadilan, dan perlindungan bagi seluruh pihak terutama masyarakat. Keputusan dan hasil peran serta mencerminkan kebutuhan dan keinginan masyarakat dan menjadi sumber informasi yang berguna sekaligus merupakan komitmen sistem demokrasi.

### 2. Saran

Masyarakat dalam proses pembentukan hukum haruslah ditempatkan didalam posisi yang

strategis salah satunya dalam perencanaan. Dimana konsep partisipasi masyarakat dapat secara langsung ataupun melalui lembaga perwakilan dimana kalau berbicara Propemperda maka di DPRD. Konsekuensi partisipasi secara langsung memang pemerintah daerah haruslah membuka diri kepada masyarakat ketika akan merencanakan pembentukan produk hukum yang akan berlaku didaerah. Pemerintah harus mampu menagkomodir apa yang menjadikan aspirasi dan juga kebutuhan masyarakat di daerah, yang selanjutnya dirumuskan dalam sebuah Propemperda.

Selain partisipasi masyarakat secara langsung masyarakat dapat juga memberikan partisipanya melalui lembaga perwakilan daerah, di mana dalam konsep ini harus terdapat penguatan serta komitmen lembaga perwakilan untuk memegang aspirasi masyarakat terutama konstituen di daerah demi mewujudkan produk hukum yang responsif, dimana dalam proses pembentukannya memerlukan keterbukaan. Selain itu, perlu dipertimbangkan untuk memberikan dasar hukum bagi masyarakat agar dapat berperan aktif dalam proses perencanaan pembentukan peraturan daerah melalui Propemperda baik yang diusulkan oleh Kepala Daerah maupun oleh DPRD.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Basir, Jurnal Hukum “Pentingnya Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan untuk mewujudkan Hukum aspiratif dan responsif”, Lombok Timur NTB, 2014.
- Akhmad Adi Purnawan “Korupsi Legislasi dalam Pembentukan Perundang-Undangan”, RechtsVinding, Nomor 3 Desember 2014.
- Aziz Syamsuddin, Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang, Sinar Grafika, Jakarta, 2014.
- Dadang Suwanda, Peningkatan Fungsi DPRD dalam Penyusunan Perda yang Responsif, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2006.
- Eka N.A.M. Sihombing, Problematika Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 13 No. 03, September 2016.
- Hamzah Halim. Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah. Kencana. Jakarta. 2009.
- Mahfud MD, Perkembangan Politik Hukum : Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Politik Hukum di Indonesia, Penerbit Raja Grafindo, Jakarta, 2010.
- Mardiasmo, Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah, Penerbit ANDI, Yogyakarta, 2002.
- Mas Achmad Santoso. Good Governance dan Hukum Lingkungan, ICEL. 2001

Ni'matul Huda, Hukum Pemerintaha  
Daerah, Nusa Media, Bandung,  
2012.

Peter Mahmud Marzuki, Penelitian  
Hukum, Cetakan ke-4, Jakarta,  
Kencana, 2008.

Philippe Nonoet dan Philip Selznick,  
Law and Soecity in Transition:  
Toward Responsive Law, alih  
bahasa: Raisul Muttaqiem,  
Penerbit Nusamedia, Bandung,  
2008.

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

Sirajuddin. Hak Rakyat Mengontrol  
Negara: Mengontrol Model  
Partisipasi Masyarakat dalam  
Penyelenggaraan Otonomi  
Daerah, Corruption Watch dan  
YAPPIKA, Malang, 2006.

W. Raiwan Tjandra, Legislative  
Drafting Teori dan Teknik  
Pembentukan Peraturan Daerah,  
Penerbit UAJY, Yogyakarta, 2013.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun  
2011 Tentang Pembentuka  
Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun  
2014 Tentang Pemerintahan  
Daerah.

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun  
2014 Tentang Pelaksanaan UU  
Nomor 12 Tahun 2011 Tentang  
Pembentukan Peraturan  
Perundang-undanga.

Peraturan Menteri Dalam Negeri  
Nomor 1 Tahun 2014 Tentang  
Pembentukan Produk Hukum  
Daerah.