

MODEL PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

Oleh : Ade fartini

Abstrak

Mematuhi hukum merupakan keharusan bagi setiap warga masyarakat karena hukum melayani kepentingan umum. Karenanya semboyan "*rule of law*" harus dijadikan pedoman kehidupan sebuah masyarakat, karena masyarakat tanpa hukum akan menjadi sangat kacau. Untuk menjawab kesenjangan, maka penting untuk dilakukan suatu penegakkan hukum dan keadilan dan memperhatikan dengan sungguh-sungguh kehidupan dalam bidang hukum yang selalu dinamis (*law in action*) serta nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat, paradigma studi kontruktivisme perlu dituangkan dalam pembahasan yang logis, sistematis dan komprehensif. Negara Indonesia pada saat ini sedang giat-giatnya melaksanakan agenda reformasi hukum nasional. Sesuai dengan ide negara hukum, maka partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda harus diatur secara jelas dalam suatu aturan hukum tertentu. Sendi utama dalam negara hukum adalah supremasi hukum, mengatur dan menentukan mekanisme hubungan hukum antara negara dan masyarakat atau antar-anggota masyarakat yang satu dengan yang lainnya. Apabila suatu Perda telah dapat menampung aspirasi masyarakat luas tentunya peran serta masyarakat tersebut tidak akan terlalu dipaksakan pelaksanaannya.

Kata kunci: Hukum, Perda, Demokrasi.

A. Pendahuluan

Reformasi hukum merupakan salah satu amanat penting dalam rangka pelaksanaan agenda reformasi nasional. Di dalamnya mencakup penataan kembali berbagai institusi hukum dan politik mulai dari tingkat pusat sampai ke pemerintahan desa, pembaharuan berbagai perangkat peraturan perundang-undangan mulai dari UUD sampai ke tingkat Peraturan Desa, dan pembaharuan dalam sikap, cara pikir dan berbagai aspek perilaku masyarakat hukum kita ke arah

kondisi yang sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman. Dengan perkataan lain, dalam agenda reformasi materi hukum itu tercakup dalam keseluruhan sistem dengan komponen yang mencakup pengertian reformasi kelembagaan (*institutional reform*), reformasi perundang-undangan (*instrumental reform*), dan reformasi budaya hukum (*cultur reform*).¹⁹

Sesuai dengan ide negara hukum, maka partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda harus diatur secara jelas dalam suatu aturan hukum tertentu. Sendi utama negara hukum, menurut Bagir Manan hukum merupakan sumber tertinggi (supremasi hukum) dalam mengatur dan menentukan mekanisme hubungan hukum antara negara dan masyarakat atau antar-anggota masyarakat yang satu dengan yang lainnya. Hukum mempunyai dua pengertian, yakni hukum tertulis dan hukum tidak tertulis.²⁰ Bapak Pembentuk Negara Indonesia, mengakui adanya hukum tidak tertulis, sebagaimana pernah dituangkan dalam Pembukaan UUD 1945 : “Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedang di sampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis” (Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2004: 11).²¹

Menurut Sumudu A. Atapattu *Public participation in simple terms means to involve those who are affected by a decision in the decision making process. It is founded on the fundamental understanding that public participation can help make better decisions that reflect the interests and concerns of affected or interested people and entities. The concept of public participation is constructed of three pillar principles: the right to information, the*

19 Jimly Asshiddiqie, “Hukum Islam di Antara Agenda Hukum Nasional”, *Mimbar Hukum* No 51 Thn. XII 2001, Hlm 7-8.

20 Bagir manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta, UII Press, 2003, Hlm 245.

21 Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, ed., 2004, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR RI

*right to participate in decision-making process and the right to justice.*²²

Tiga faktor partisipasi yang efektif ialah :

1. Hak informasi, masyarakat harus memiliki akses mudah untuk mendapatkan informasi; masyarakat harus memiliki akses mudah ke semua informasi yang relevan yang mereka butuhkan sehingga mereka dapat berpartisipasi dalam berbagai kesempatan, tanggung jawab ini jatuh dengan pengambilan keputusan otoritas .
2. Hak untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan proses; partisipasi masyarakat melalui mekanisme yang tepat, Masyarakat harus mendapat informasi sejak tahapan pembuatan hingga akhir proses merupakan hak masyarakat untuk berpartisipasi.
3. Hak keadilan, prinsip ini menyatakan bahwa masyarakat harus memiliki hak prosedur administratif atau yudisial, untuk sengketa atau hal-hal yang berkaitan dengan hukum. Termasuk akses ke pengadilan sesuai norma hukum dan pengadilan, jaminan seperti ini penting bagi masyarakat agar masyarakat dapat menikmati dampak dari hukum adalah memiliki keadilan.

Beberapa hal yang dapat dilakukan dalam kaitannya dengan pelaksanaan peran serta masyarakat dalam pembentukan Perda antara lain: dilakukannya Rapat Dengar Pendapat Umum atau rapat-rapat lainnya yang bertujuan menyerap aspirasi masyarakat, dilakukannya kunjungan oleh anggota DPRD untuk mendapat masukan dari masyarakat, ataupun diadakannya seminar-seminar atau kegiatan yang sejenis dalam rangka melakukan pengkajian atau menindak lanjuti berbagai penelitian untuk menyiapkan suatu Rancangan

²² Partisipasi masyarakat dalam hal sederhana berarti melibatkan orang-orang yang terpengaruh oleh keputusan di pengambilan keputusan proses . Hal ini didirikan pada pemahaman mendasar yang umum Partisipasi dapat membantu membuat keputusan yang lebih baik yang mencerminkan kepentingan dan keprihatinan yang terkena dampak atau orang-orang tertarik dan entitas . Konsep partisipasi masyarakat dibangun dari tiga prinsip pilar : hak atas informasi , hak untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan dan hak untuk mendapatkan keadilan .Sumudu A. Atapattu *Emerging Principles of International Environmental Law* (Transnational Publishers Inc, New York, US, 2006), at 353-378, Stephen Stec and Susan Casey-Lefkowitz *The Aarhus Convention – An Implementation Guide ECE/CEP/72* (2002)

Peraturan Daerah. Akan tetapi dalam pelaksanaannya, kadang masih terdapat berbagai penafsiran tentang siapa yang dimaksud dengan istilah masyarakat, ada yang mengartikan setiap orang pada umumnya, setiap orang atau lembaga yang terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat.

Mengenai sejauh mana masyarakat tersebut dapat ikut serta dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (dalam hal ini UU dan Perda), hal tersebut dapat tergantung pada keadaan dari pembentuk perundang-undangan sendiri oleh karena UUD 1945 dan berbagai peraturan perundang-undangan telah menetapkan lembaga mana yang dapat membentuk peraturan perundang-undangan tersebut. Apabila suatu Perda telah dapat menampung aspirasi masyarakat luas tentunya peran serta masyarakat tersebut tidak akan terlalu dipaksakan pelaksanaannya. Oleh karena itu diperlukan peningkatan kualitas anggota DPRD maupun seluruh jajaran Pemerintah yang mempunyai tugas membentuk suatu perda.

Menurut Sad Dian Utomo manfaat partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk dalam pembuatan perda adalah:

- a) Kebijakan publik;
- b) Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik;
- c) Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif
- d) Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan public dan mengetahui kebijakan public, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat.²³

Berkaitan dengan reformasi hukum atau perundang-undangan (*instrumental reform*) ini dapat dilihat dalam semangat kebijakan penataan hukum nasional yang dirumus bahwa arah kebijakan mengenai hukum adalah menata sistem hukum nasional

²³ Sad Dian Utomo, "Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan", dalam Indra J Piliang, Dendi Ramdani, dan Agung Pribadi, *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*, Jakarta : Penerbit Divisi Kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa 2003, Hlm 267-272.

yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi.²⁴

Undang-undang bagi sebuah negara demokratis sangat diperlukan, sebab jikalau tidak, maka yang terjadi adalah anarkisme. Oleh karena itu, dalam prinsip negara demokrasi, pemerintah adalah yang berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.²⁵

Partisipasi masyarakat dalam konteks penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sebenarnya adalah untuk memberdayakan masyarakat, yaitu yang *pertama*, masyarakat mendapat kesempatan luas dan akses untuk menyampaikan dan memperjuangkan aspirasi yang menjadi haknya dan mengetahui dan memahami kewajiban dan tanggung jawabnya sebagai warga negara atau warga masyarakat. *Kedua*, selaku pemangku kepentingan mendapat kesempatan untuk meningkatkan kemampuannya di dalam melakukan fungsi pengawasan publik. Fungsi pengawasan publik dapat dilakukan melalui berbagai kegiatan, salah satu diantaranya adalah kegiatan advokasi terhadap kebijakan publik. Advokasi dilakukan agar lembaga atau pejabat pengambil kebijakan tidak bertindak sewenang-wenang dalam menggunakan kekuasaan dan kewenangannya, terutama yang berkaitan dengan kepentingan kepastian dan perlindungan hukum serta kesejahteraan masyarakat.

Dalam hubungan dengan advokasi, selain melakukan pengawasan dan memberikan kritik juga memberikan masukan-masukan kepada lembaga atau pejabat yang berwenang mengenai apa yang dibutuhkan masyarakat untuk diatur. Apa yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab pemerintah dan wakil rakyat dalam memberikan pelayanan dan pengayoman terhadap masyarakat dan

24 GBHN Tahun 1999 (Bab IV huruf A.2)

25 Demokrasi jika dilihat dari segi bahasa berasal dari Yunani berasal dari dua kata yaitu, *demo* yang berarti rakyat atau penduduk setempat, dan *cratos* yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. A. Ubaedillah, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Jakarta Kencana, 2009, cet ketiga, III: 36

apa yang harus dilakukan oleh masyarakat untuk memenuhi kewajiban dan tanggung jawabnya. Dalam hal ini, menjadi keharusan bagi pemerintah dan Pemerintah Daerah, terutama aparat birokrasi memberikan ruang yang cukup bagi pemberdayaan masyarakat guna mengembangkan dan meningkatkan peran aktifnya di dalam mendukung persiapan, perencanaan dan pelaksanaan kegiatan penyusunan dan pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan untuk keberhasilan dilaksanakannya suatu Peraturan Perundang-undangan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang subyektif dan obyektifnya terkait dengan masyarakat, pada dasarnya dapat terjadi karena, *Pertama*: kebutuhan masyarakat itu sendiri untuk diatur, yaitu berkaitan dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat untuk mengatur norma atau nilai-nilai yang telah ada di masyarakat menjadi norma hukum yang mengikat. Dalam hal ini Pemerintah bertindak sebagai fasilitator, masyarakat diberi kesempatan untuk merumuskan sendiri apa yang dituju, diperlukan dan arah pengaturan, serta muatan materi pengaturannya. Selanjutnya, pemerintah dalam kapasitas sebagai regulator, mengakomodir aspirasi masyarakat dan memadukan dengan kebijakan hukum dan Peraturan Perundang-undangan nasional dan/atau daerah. *Kedua*: menjabarkan Visi, Misi dan Arah kebijakan hukum untuk tujuan pembaharuan dan tuntutan perubahan kehidupan di masyarakat, dengan mengatur hal-hal baru yang dapat membentuk nilai-nilai baru dalam masyarakat, dan bertentangan dengan nilai-nilai yang sudah ada di masyarakat yang berdampak pada perubahan nilai-nilai dan norma masyarakat.

Dewasa ini pembentukan Peraturan Perundang-undangan lebih banyak diadakan pada pilihan kedua tersebut di atas, dan karena tidak sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat, banyak Peraturan Perundang-undangan yang tidak dapat dilaksanakan atau mendapat reaksi keras dari sebagian masyarakat. Untuk itu, diperlukan pemahaman terhadap keberagaman nilai dan norma yang hidup dan berlaku di masyarakat, dengan memberdayakan masyarakat untuk berperan aktif di dalam proses perancangan,

perencanaan, penyusunan, pembahasan suatu rancangan Peraturan Perundang-undangan. Selain dari apa yang sudah diatur dalam Peraturan Perundang-undangan diatas (bersifat formalitis), partisipasi masyarakat dalam konteks menyerap aspirasi dan masukan dari masyarakat, dapat dilakukan melalui berbagai cara dan kegiatan. Akan lebih tepat dan memadai, apabila pengambil keputusan pembentukan Undang-Undang atau Perda bertindak proaktif dalam melakukan penjangkaran asmara atau penyerapan aspirasi masyarakat. Sejak dini atau sejak perancangan dan persiapan rencana penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Raperda, dirancang kegiatan untuk melakukan desiminasi, sosialisasi atau dialog langsung dengan masyarakat, mengenai hal-hal yang direncanakan dan/atau hal-hal yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Partisipasi masyarakat tidak dapat diabaikan begitu saja oleh lembaga legislatif. Terlebih lagi dengan dibentuknya Mahkamah Konstitusi.²⁶ Yang salah satunya kewenangannya adalah melakukan pengujian terhadap undang-undang, maka partisipasi masyarakat akan menjadi lebih bermakna. Masyarakat yang kepentingannya diabaikan dan dirugikan oleh adanya undang-undang dapat mengajukan tuntutan pengujian terhadap suatu undang-undang.

Pada tanggal 12 Agustus 2011 Pemerintah secara resmi mengundang Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi.

²⁶ Munculnya lembaga baru di bidang kekuasaan kehakiman yang diberi nama "Mahkamah Konstitusi" ini (Pasal 24 ayat (2) UUD 1945) dilakukan dalam perubahan Ketiga UUD 1945, dengan kewenangan mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: *Pertama*, menguji UU terhadap UUD, *kedua*, memutus sengketa kewenangan Lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, *ketiga* memutus pembubaran partai politik dan *keempat* memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum (Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945). Selain itu Mahkamah Konstitusi Wajib memberikan Putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan /atau Wakil Presiden menurut UUD (Pasal 24 C ayat (2) UUD 1945). Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Yarsif Wantapone, Cetakan Kedua Jakarta, 2003. Hlm 54-57

Sebagian besar substansi dari Undang-undang ini berbeda dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 poin-poin perubahan tersebut antara lain sebagai berikut:

- 1) Penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;
- 3) Pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 4) Pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
- 5) Pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- 6) Penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.²⁷

Dengan melihat uraian diatas maka perlu dilakukan peran serta masyarakat terhadap proses pembentukan rancangan undang-undang yang menjadi undang-undang dan undang-undang yang dihasilkan menjadi optimal mampu menampung berbagai kepentingan yang secara riil ada dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

B. Masalah, Teori dan Tujuan Manfaat

Berdasar latar belakang masalah di atas, dapat dikemukakan satu rumusan masalah pokok yaitu : bagaimana proses partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang? Berdasarkan

²⁷ <http://2011/11/21/uu-12-tahun-2011-tentang-pembentukan-peraturan-perundang-undangan>

masalah pokok tersebut, terdapat tiga rumusan *research questions* yang perlu dicarikan pemecahannya :

1. Peran apa yang dapat dilakukan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan?
2. Hak-hak apa yang menjadi dasar masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan?
3. Menganalisa apakah partisipasi masyarakat mewarnai proses pembentukan undang-undang ?

Atas dasar masalah yang telah dikemukakan di atas, maka penulisan ini bertujuan memperoleh jawaban dan penyelesaian terhadap masalah pokok proses partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang yang secara khusus dijabarkan :

- a) Untuk menganalisa mekanisme pembentukan undang-undang
- b) Untuk menganalisa apakah partisipasi masyarakat mewarnai proses pembentukan undang-undang
- c) Untuk menganalisa proses pembentukan undang-undang yang melibatkan partisipasi masyarakat agar melahirkan undang-undang yang responsif.

Dari aspek teoritis, diharapkan akan menambah wacana dalam mengembangkan disiplin ilmu hukum khususnya ilmu perundang-undangan yang hingga dewasa ini belum banyak melakukan penelitian, pengembangan dan perumusan berbagai pemikiran yang bertalian dengan perundang-undangan khususnya pembentukan undang-undang di Indonesia. Dalam UUD 1945 telah dimuat sendi-sendi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk didalam Undang-undang yaitu sendi kerakyatan (demokrasi), gagasan demokrasi yang diperjuangkan sejak masa perjuangan sebelum Indonesia merdeka adalah yang sesuai dengan Indonesia sendiri, yang tentu saja berbeda dengan Barat yang berlatar filsafat individualism, liberalism dan kapitalisme. Oleh karenanya teori demokrasi dan teori pembentukan undang-undang sebagai bingkai analisa terhadap rumusan masalah utama dan dijabarkan dalam tiga *research questions* .

Teori Demokrasi

Demokrasi dalam berbagai literatur dijelaskan seperti rumusan demokrasi yang dikemukakan oleh James MacGregor Burns at all sebagai berikut :

“a system of government in which those who have authority to make decisions (that have the force of law) acquire and retain this authority either directly or indirectly as the result of winning free elections in which the great majority of adult citizen are allowed to participate”.²⁸ Dari teori tersebut dapat dijelaskan bahwa suatu negara yang menganut sistem demokrasi adalah :

Pertama, demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mempunyai unsur-unsur atau elemen-elemen yang saling terkait dan tidak dapat dipisahkan.

Kedua, orang-orang yang memegang kekuasaan atas nama demokrasi dapat mengambil keputusan untuk menetapkan dan menegakkan hukum.

Ketiga, kekuasaan untuk mengatur dalam bentuk aturan hukum tersebut diperoleh dan dipertahankan melalui pemilihan umum yang bebas dan diikuti oleh sebagian besar warga negara yang dewasa (cukup umur sebagai pemilih) dari suatu negara.

Pemahaman tentang demokrasi di atas memiliki konsekuensi-konsekuensi harus diperhatikan. Afan Gaffar memberikan lima hal yang merupakan elemen empirik sebagai konsekuensi dari demokrasi :

- a) Masyarakat menikmati apa yang menjadi hak-hak dasar mereka termasuk hak berserikat, berkumpul (*freedom of assembly*), hak

²⁸ Sistem pemerintahan di mana mereka yang memiliki kewenangan untuk membuat keputusan (yang memiliki kekuatan hukum) memperoleh dan mempertahankan kekuasaan ini baik secara langsung atau tidak langsung sebagai akibat dari pemenang pemilihan umum yang bebas di mana sebagian besar warga negara dewasa diperbolehkan untuk berpartisipasi - James Mac Gregor Burns at all, *Government By The People*, Thirteenth Alternate Edition, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1989 Hlm 3

- untuk berpendapat (*freedom of the speech*) dan menikmati pers yang bebas (*freedom of the press*);
- b) Adanya pemilihan umum yang dilakukan secara teratur dimana si pemilih bebas menentukan pilihannya tanpa ada unsur paksaan;
 - c) Sebagai konsekuensi kedua hal di atas, warga masyarakat mengaktualisasikan dirinya secara maksimal di dalam kehidupan politik dengan melakukan partisipasi politik yang mandiri (*autonomous participation*) tanpa digerakkan;
 - d) Adanya kemungkinan rotasi berkuasa sebagai produk dari pemilihan umum yang bebas;
 - e) Adanya rekrutmen politik yang bersifat terbuka (*open recruitment*) untuk mengisi posisi-posisi politik yang penting didalam proses penyelenggaraan negara.²⁹

Dalam dunia modern, pengertian demokrasi lebih ditekankan pada makna, bahwa kekuasaan tertinggi dalam urusan-urusan politik ada di tangan rakyat.³⁰ Dalam wacana politik modern, demokrasi didefinisikan seperti yang dirumuskan oleh negarawan Amerika. Abraham Lincoln, pada tahun 1863, yang menyatakan : “*government of the people, by the people, for the people*”³¹ (pemerintah dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat). Oleh sebab itu, demokrasi juga sering dikatakan sebagai *rule by the people* yakni sistem pemerintahan atau kekuasaan oleh rakyat, baik yang bersifat langsung (*direct democracy*) maupun demokrasi dengan sistem perwakilan (*representative democracy*). Sejalan dengan hal tersebut itu, Hans Kelsen³², menjelaskan “*that all power should be exercised by one collegiate organ the members of which are elected by the people and which should be legally responsible to the people*”, (bahwa semua kekuasaan harus dilaksanakan oleh suatu organ kolegial yang para

²⁹ Afan Gaffar, *Pembangunan Hukum dan Demokrasi, dalam Politik Pembangunan Hukum Nasional*, UII Press, Yogyakarta, 1992, hlm 106.

³⁰ Sydney Hook, *Democracy, dalam the Encyclopedia Americana edisi Internasional*, New York: Americana Corporation, 1975, VIII, Hml 684

³¹ William Ebestein, *Democracy, dalam William D Hasley and Bernard Johnston (eds), Collier's Encyclopedia*, New York: Macmillan Educational Company, 1988, VIII, Hml 75.

³² Hans Kelsen *General Theory of Law and state*, New York Russel & Russell, 1973 Hml 282

anggotanya dipilih oleh rakyat dan secara hukum harus bertanggungjawab kepada rakyat).

C. Analisis

Pada saat dimulainya kebijakan otonomi daerah melalui UU No. 22 Tahun 1999, Indonesia dilanda euphoria otonomi daerah. Daerah beramai-ramai membuat peraturan daerah (Perda) yang diharapkan dapat meningkatkan pendapatan daerah melalui retribusi daerah dan pajak daerah. Seolah terjadilah “*booming*” perda di seluruh Indonesia. Temuan Kamar Dagang dan Industri (Kadin) Indonesia di tahun 2000 cukup mengejutkan, 1.006 Perda di seluruh Indonesia yang dianggap memberatkan di dunia usaha. Atas temuan tersebut Presiden akhirnya meminta Departemen Dalam Negeri (Depdagri) untuk melihat dan memonitor pelaksanaan otonomi daerah agar tidak membebani para pengusaha di daerah. Dari temuan tersebut kemudian Depdagri melakukan kajian intensif terhadap seluruh perda yang dikeluarkan oleh daerah Kabupaten dan Kota di Indonesia. Perda “bermasalah” temuan Kadin tersebut sebagian mengatur tentang pungutan terhadap hasil bumi, pajak reklame, label dalam botol minuman, dan seterusnya.³³

Begitu juga pada pemerintahan Presiden Joko Widodo mengumumkan, Kementerian Dalam Negeri sudah membatalkan sebanyak 3.143 peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, peraturan-peraturan tersebut dianggap bermasalah, peraturan daerah dan peraturan kepala daerah yang dibatalkan tersebut adalah peraturan yang menghambat pertumbuhan ekonomi daerah dan memperpanjang jalur birokrasi, selain itu peraturan tersebut dianggap menghambat proses perizinan dan investasi serta menghambat kemudahan berusaha, selain itu “peraturan-peraturan itu juga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi” ujar Presiden.³⁴

³³ Kompas, 6 September 2001, Majalah *Pilar*, Analisis Ekonomi dan Bisnis, No 19/Th.IV/10-23 Oktober 2001.

Hml,36-41

³⁴ Kompas, 13 Juni 2016. Tempo *Mekanisme Pembatalan Perda*, 22 Juni 2016

Terkait dengan pencabutan perda, direktur jendral Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri mengatakan ada mekanisme bila pemerintah daerah ingin melayangkan protes pencabutan 3.143 perda oleh pemerintah, mekanisme jika perda dicabut gubernur, pemerintah setingkat kabupaten/kota boleh melaporkannya ke Kementerian Dalam Negeri. Namun bila perda dicabut Kemendagri, maka pemerintah daerah di bawahnya mengadukannya ke Presiden. Jika “protes datang dari masyarakat, ia menyarankan melaporkan hal itu melalui pengadilan tata usaha negara dan mengikuti prosedur pengadilan hingga tingkat Mahkamah Agung”.

Dari kedua masalah pencabutan perda di atas tahun 2001 dan 2016 apakah mekanisme pencabutan dilakukan sama dan benar, terhadap permasalahan yang muncul di sekitar perda “bermasalah” diatas. MPR dalam Sidang Tahunan 1-9 November 2001 telah mengeluarkan ketetapan MPR No. X/MPR/2001 tentang Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Lembaga Tinggi Negara Pada Sidang Tahunan MPR RI tahun 2001, yang merekomendasikan kepada MA untuk melakukan Uji Materil (*Judicial Review*) terhadap semua perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tanpa melalui proses peradilan kasasi sesuai Pasal 5 TAP MPR Nomor III/MPR/2000.³⁵

Perihal pembatalan perda, didalam UU No.32 Tahun 2004 Pasal 145 telah ditentukan, “Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah (*executive review*). Keputusan pembatalan perda ditetapkan dengan peraturan presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya perda. Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan, kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut perda dimaksud. Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda dengan alasan yang

³⁵ Sekretariat Jendral MPR RI, Putusan Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001, Jakarta 2001, Hlm 98

dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada MA. Apabila keberatan dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan MA tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum. Apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Perda, Perda dimaksud dinyatakan berlaku.³⁶

Jika dikaitkan dengan UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah (Perda) menjadi salah satu jenis peraturan dalam hirarki peraturan perundang-undangan dan kekuatan hukum perda tersebut sesuai dengan hirarkinya. Oleh karena itu, perda dan produk-produk legislasi daerah lainnya menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari hukum nasional secara keseluruhan. Jika dilihat dari sisi pandangan, kesisteman, maka produk legislasi daerah ini adalah salah satu bagian dari sistem hukum nasional, khususnya pada sub-sistem peraturan perundang-undang atau substansi hukum.³⁷

Adanya kebijakan otonomi daerah dimaksudkan untuk memberikan kesejahteraan kepada masyarakat di daerah. Melalui otonomi daerah diharapkan pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih optimal, aspirasi masyarakat lebih cepat di serap. Partisipasi masyarakat merupakan salah satu unsur penting yang harus diperhatikan dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda, Undang-Undang No.10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam pasal 53 nya secara jelas mengatur mengenai Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan termasuk perda. Partisipasi masyarakat ini merupakan salah satu bentuk partisipasi politik, yang sangat penting dalam rangka menciptakan *good governance*. Oleh karena itu

36 Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara: Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, UII Press Jogjakarta, 2014. Hlm 28-29

37 Abdul Bari Azed, "Harmonisasi Legislasi Pusat dan Daerah Melalui Penguatan Peran dan Fungsi DPRD di bidang Legislasi", dalam Tim Penyusun Buku Hakim Konstitusi, *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Hakim konstitusi* Prof HAS. Natabaya, SH,LL.M., Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008. Hlm 363

pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Perda haruslah diatur secara lebih jelas.

Konsep partisipasi terkait dengan konsep demokrasi sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon, bahwa sekitar tahun 1960-an muncul suatu konsep demokrasi yang disebut demokrasi partisipasi dalam konsep demokrasi yang disebut demokrasi partisipasi. Dalam konsep ini rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan. Dalam konsep demokrasi, asas keterbukaan atau partisipasi merupakan salah satu syarat minimum, sebagaimana dikemukakan bahwa :

1. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia;
2. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih;
3. Setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul;
4. Badan perwakilan rakyat mempengaruhi pengambilan keputusan melalui sarana "*mede beslissing-recht*" (hak untuk ikut memutuskan dan atau melalui wewenang pengawas)
5. Asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka
6. Dihormatinya hak-hak minoritas.³⁸

Pengertian partisipasi politik sebagai kegiatan warga negara terlibat dalam proses pengambilan keputusan, dalam kepustakaan kebijakan publik di Belanda disebut *inspraak* atau partisipasi politik langsung . Ciri terpenting dari partisipasi politik langsung adalah tidak melalui proses perwakilan, melainkan warga negara berhubungan langsung dengan para pengambil keputusan. Dikaitkan dengan pendapat bahwa partisipasi politik adalah kegiatan-kegiatan sukarela dari warga masyarakat melalui mana mereka mengambil

³⁸ Philipus M. Hadjon, 1987, *Pelindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya : PT Bina Ilmu. Hlm 2

bagian dalam proses pemilihan penguasa, dan secara langsung atau tidak langsung, dalam proses pembentukan kebijakan publik.³⁹

Sehingga jelas, partisipasi politik langsung merupakan salah satu bentuk partisipasi politik dan bentuk lainnya dapat disebut sebagai partisipasi politik tidak langsung. Dari penjelasan tersebut diatas jelas menunjukkan bahwa dalam proses pengambilan keputusan, termasuk pengambilan keputusan dalam bentuk Perda, terdapat hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan Perda, yakni memberi masukan secara lisan atau tertulis dalam persiapan maupun pembahasan rancangan Perda.

Beberapa hal yang dapat dilakukan dalam kaitannya dengan pelaksanaan peran serta masyarakat dalam pembentukan perda antara lain: dilakukannya Rapat Dengar Pendapat Umum atau rapat-rapat lainnya yang bertujuan menyerap aspirasi masyarakat, dilakukannya kunjungan oleh anggota DPRD untuk mendapat masukan dari masyarakat, ataupun diadakannya seminar-seminar atau kegiatan yang sejenis dalam rangka melakukan pengkajian atau menindak lanjuti berbagai penelitian untuk menyiapkan suatu Rancangan Peraturan Daerah. Akan tetapi dalam pelaksanaannya kadang masih terdapat berbagai penafsiran tentang siapa yang dimaksud dengan istilah masyarakat, ada yang mengartikan setiap orang pada umumnya, setiap orang atau lembaga yang terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat.

Maria Farida Indrati S berpendapat bahwa yang dimaksud dengan masyarakat adalah setiap orang pada umumnya terutama masyarakat yang "rentan" terhadap peraturan tersebut, setiap orang atau lembaga terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat yang terkait.⁴⁰ Mengenai sejauh mana masyarakat tersebut dapat ikut serta dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (dalam hal ini UU dan Perda), hal tersebut dapat tergantung pada keadaan dari

³⁹ Miriam Budiardjo, ed., 1981, *Partisipasi dan Partai Politik*, Jakarta : PT Gramedia. Hlm 1

⁴⁰ Maria Farida Indrati s., 2007, *Ilmu Perundangundangan*, Kanisius, Yogyakarta. Hlm 262-265

pembentuk perundang-undangan sendiri oleh karena UUD dan berbagai peraturan perundang-undangan telah menetapkan lembaga mana yang dapat membentuk peraturan perundang-undangan tersebut. Apabila suatu Perda telah dapat menampung aspirasi masyarakat luas tentunya peran serta masyarakat tersebut tidak akan terlalu dipaksakan pelaksanaannya. Oleh karena itu diperlukan peningkatan kualitas anggota DPRD maupun seluruh jajaran Pemerintah yang mempunyai tugas membentuk suatu Perda.

F. Kesimpulan

Adanya kebijakan otonomi daerah dimaksudkan untuk memberikan kesejahteraan kepada masyarakat di daerah dan diharapkan pelayanan publik lebih optimal, aspirasi masyarakat lebih cepat diserap dan mendemokratisasikan masyarakat di daerah. Hakekat pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda adalah dapat : *Pertama*, Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik dalam menciptakan suatu good efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik. *Ketiga* Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif. Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat. Pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan suatu Perda dapat dilakukan dengan : Memberikan masukan-masukan atau pendapat-pendapat dalam Rapat Dengar Pendapat Umum atau rapat-rapat lainnya yang sejenis. Memberikan masukan-masukan kepada anggota DPRD pada saat melakukan kunjungan kerja. Mengikuti seminar-seminar atau kegiatan yang sejenis dalam rangka melakukan pengkajian atau menindaklanjuti berbagai penelitian untuk menyiapkan suatu Rancangan Peraturan Daerah.

Daftar Pustaka

Ahmad Ali, *Mengenal Tabir Hukum, Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Chandra Pratama, Jakarta, Cet. I, 1996.

A.Ubaedillah, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Jakarta Kencana, Cet Ketiga, 2009.

Afan Gaffar, *Pembangunan Hukum dan Demokrasi, dalam Politik*

Pembangunan Hukum Nasional, UII Press, Yogyakarta, 1992.

Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta, UII Press, 2003

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, ed., 2004, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta Sekretariat Jenderal MPR RI.

Hans Kelsen *General Theory of Law and state*, New York Russel & Russell, 1973.

Hook, Sydney, *Democracy*, dalam the *Encyclopedia American* edisi Internasional (Alih Bahasa Hata), Yayasan HAMD & SH, Jakarta 2000

James Mac Gregor Burns at all, *Government By The People, Thirteenth Alternate Edition*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1989.

Jimly Asshiddiqie, "*Hukum Islam di Antara Agenda Hukum Nasional*",

Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Yarsif Wantapone, Cetakan Kedua Jakarta, 2003.

Kelsen Hans, *General Theory of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1973.

Maria Farida Indrati S., 2007, *Ilmu Perundangundangan*, Kanisius,

Yogyakarta. 2007.

Mimbar Hukum No 51 Thn. XII 2001

Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara: Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, UII Press Jogjakarta, 2014.

Abdul Bari Azed, "*Harmonisasi Legislasi Pusat dan Daerah Melalui Penguatan Peran dan Fungsi DPRD di bidang Legislasi*", dalam Tim Penyusun Buku *Hakim Konstitusi, Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Hakim konstitusi*. Natabaya, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008.

Sydney Hook, *Democracy, dalam the Encyclopedia Americanan edition Internasional*, New York: Americana Cooperation, 1975.

Sumudu A. Atapattu *Emerging Principles of International Environmental Law* (Transnational Publishers Inc, New York, US, 2006), at 353-378; Stephen Stec and Susan Casey-Lefkowitz *The Aarhus Convention – An Implementation Guide ECE/CEP/72 (2002)*

Sad Dian Utomo, "*Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan*", dalam Indra J. Piliang, Dendi Ramdani, dan Agung Pribadi, *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*, Jakarta : Penerbit Divisi Kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa.2003

William Ebestein, *Democracy*, dalam William D Hasley and Bernard Johnston (eds), *collier's Encyclopedia*, New York: Macmillan Educational Company, 1988.

GBHN Tahun 1999 (Bab IV huruf A.2)

<http://2011/11/21/uu-12-tahun-2011-tentang-pembentukan-peraturan-perundang-undangan>

Kompas, 6 September 2001, *Majalah Pilar*, Analisis Ekonomi dan Bisnis, No 19/Th.IV/10-23 Oktober 2001.

Kompas, 13 Juni 2016. *Tempo Mekanisme Pembatalan Perda*, 22 Juni 2016

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, ed., 2004,

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta MPR RI.

Mimbar Hukum No 51 Thn. XII 2001

Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya : PT Bina Ilmu.1987.

Sekretariat Jendral MPR RI, Putusan Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001, Jakarta 2001.