



UNES LAW REVIEW

+62 813 6511 8590

+62 813 6511 8590

<https://review-unes.com/> uneslawreview@gmail.com DOI: <https://doi.org/10.31933/unesrev.v5i3>

Diterima: 01/01/2023, Diperbaiki: 20/02/2023, Diterbitkan: 08/03/2023

MODEL PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH SEBAGAI PERWUJUDAN DEMOKRASI SUBSTANTIF

Delfina Gusman

Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Padang, Indonesia

E-mail: vivin.nissa82@gmail.com

Corresponding Author: Delfina Gusman

ABSTRACT

Based on Article 96 of Law Number 12 of 2011 concerning Formation of Legislation, Paragraph (1) states: "The public has the right to provide input verbally and/or in writing in the formation of laws and regulations," and Paragraph (2) states: "Verbal and/or written input as referred to in Paragraph (1) can be made through (a) public hearings, (b) working visits, (c) outreach, and (d) seminars, workshops, and/or discussions. reads the provisions of Article 96 Paragraph (1) and Paragraph (2) of Law Number 12 of 2011 above, the critical question is whether the community's right to provide input orally and/or in writing has ever been exercised by law-forming institutions (legislative and executive) during meetings public hearings, working visits, outreach, seminars, workshops and/or discussions. The results of this study explain that the procedure for increasing community participation in the formation of regional regulations is through the local government conveying information about the administration of regional government to the community, the local government encourages community groups and organizations to play an active role in the administration of regional government through community capacity building support, local government develop institutional and decision-making mechanisms that enable community groups and organizations to engage effectively; and/or other activities in accordance with the provisions of the laws and regulation.

Keywords: Participation, Regulation, Society Capacity.

ABSTRAK

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ayat (1) menyatakan: "Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan," dan Ayat (2) menyatakan: "Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dapat dilakukan melalui (a) rapat dengar pendapat umum, (b) kunjungan kerja, (c) sosialisasi, dan (d) seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Mencermati bunyi ketentuan Pasal 96 Ayat (1) dan Ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 di atas, pertanyaan kritisnya, apakah hak masyarakat untuk memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis

pernah dilakukan oleh lembaga pembentuk hukum (legislatif dan eksekutif) pada saat rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya dan/atau diskusi. Hasil penelitian ini menjelaskan bahwa tata cara untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah adalah melalui Pemerintah daerah menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat, Pemerintah daerah mendorong kelompok dan organisasi masyarakat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui dukungan pengembangan kapasitas masyarakat, Pemerintah daerah mengembangkan kelembagaan dan mekanisme pengambilan keputusan yang memungkinkan kelompok dan organisasi kemasyarakatan dapat terlibat secara efektif; dan/atau Kegiatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kata Kunci: Partisipasi Masyarakat, Peraturan Daerah, Kapasitas Masyarakat Daerah.

PENDAHULUAN

Pendahuluan Dalam proses pembangunan, apapun yang dibuat oleh lembaga negara dalam menjalankan kekuasaannya haruslah bertumpu pada tujuan untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Kebijakan pembangunan yang dibuat oleh pemerintah tidak dapat dilepaskan dari sistem politik yang ada pada pemerintah tersebut. Sistem politik itu sendiri terdiri dari tiga hal yaitu input, proses, dan output. Proses-proses ini yang mengandung nilai-nilai demokrasi partisipatif yang memberikan penghargaan kepada masyarakat untuk turut serta berpartisipasi dalam pembangunan negara dan bangsa, terutama dalam bidang hukum dan politik.

Partisipasi masyarakat dalam rangka pembangunan nasional merupakan bentuk pelaksanaan demokrasi yang secara terminologi diartikan sebagai suatu sistem pemerintahan dimana rakyat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Partisipasi dapat diartikan sebagai suatu proses keikutsertaan, keterlibatan, dan kebersamaan warga baik sebagai individu ataupun kelompok sosial atau organisasi kemasyarakatan yang didasari oleh kesadaran warga, baik secara langsung ataupun tidak langsung tanpa paksaan dari pihak-pihak tertentu¹. Dalam menuju kehidupan bernegara yang sempurna, rakyatlah yang harus banyak memegang peranan. Oleh karena itu rakyat harus mengendalikan pemerintahan. Ini berarti bahwa dalam negara demokrasi proses kegiatan negara harus juga merupakan suatu proses dimana semua warganya dapat mengambil bagian dan memberikan sumbangannya dengan leluasa. Partisipasi masyarakat ini tidak hanya berada pada tataran kegiatan pembangunan fisik dan proyek-proyek fisik saja, namun meliputi pula pembangunan non fisik berupa kebijakan-kebijakan pemerintah dalam bentuk output yang dikeluarkan oleh pemerintah berupa perangkat aturan perundang-undangan atau perangkat hukum.

Partisipasi merupakan sistem yang berkembang dalam sistem politik modern. Penyediaan ruang publik atau adanya partisipasi masyarakat merupakan tuntutan yang mutlak sebagai upaya demokratisasi. Masyarakat sudah semakin sadar akan hak-hak politiknya. Pembuatan peraturan perundang-undangan, tidak lagi semata-mata menjadi wilayah dominasi birokrat dan parlemen. Meskipun partisipasi masyarakat ini terlalu ideal dan bukan jaminan bahwa suatu undang-

¹ Tawai, dkk, 2017, "Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan. Literacy Institute

undang yang dihasilkannya akan dapat berlaku efektif di masyarakat, tetapi setidaknya langkah partisipatif yang ditempuh oleh lembaga legislatif dalam setiap pembentukan undang-undang, diharapkan dapat lebih mendorong masyarakat dalam menerima hadirnya suatu undang-undang. Keberadaan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU sangat penting dalam mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan melalui perangkat UU².

Peraturan perundang-undangan yang diartikan sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan diperlukan sebagai alat untuk mengatur tata cara dan hubungan antara negara, penyelenggara negara, dan rakyat dalam melaksanakan kehidupan bernegara sehingga diharapkan menciptakan keteraturan, ketertiban, dan perlindungan bagi setiap unsur negara tersebut. Karena itulah, maka dalam penyusunan peraturan perundang-undangan diperlukan adanya partisipasi masyarakat sebagai wujud asas demokrasi dalam penyelenggaraan negara³. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai pemegang legislasi, dituntut untuk membuka pintu yang seluas-luasnya dalam persoalan partisipasi, apabila disepakati bahwa reformasi politik di Indonesia merupakan tahapan untuk menuju demokratisasi. Anggota DPR merupakan perwujudan representatif masyarakat untuk mengetahui bahwa produk perundang-undangan yang dihasilkan pemerintah (legislatif dan eksekutif) sering menimbulkan persoalan. Salah satu penyebabnya, lembaga pembuat undang-undang (UU) tersebut belum melaksanakan amanat UU dalam hal memberikan peran dan ruang kepada masyarakat dalam proses pembentukan hukum. Akibatnya, peraturan perundang-undangan yang telah disahkan sebagian ditolak masyarakat karena belum memenuhi tuntutan dan harapan bersama.

Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ayat (1) menyatakan: “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan,” dan Ayat (2) menyatakan: “Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dapat dilakukan melalui (a) rapat dengar pendapat umum, (b) kunjungan kerja, (c) sosialisasi, dan (d) seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Hukum yang berlaku selama ini dipandang sebagai peraturan yang berkarakter konservatif/ortodoks/elitis yang memberi peluang begitu luas kepada pemerintah untuk membuat berbagai interpretasi dengan berbagai peraturan lanjutan berdasarkan keinginan dan kekuatan politik yang sedang berkuasa. Muatan materinya lebih merupakan alat/sarana untuk mewujudkan kehendak dan kepentingan pemerintah. Misalnya, dalam UU tentang Pornografi, UU Badan Pelaksanaan Jaminan Sosial, UU Ormas, UU Badan Hukum Pendidikan, UU MD3, dan sejumlah perundang-undangan lainnya. Hal yang berbeda jika dibandingkan dengan Amerika Serikat. Di sana hukum dibuat pada pelbagai tingkatan, Mulai dari dewan-dewan kota, bergerak ke badan legislatif negara bagian, sampai ke kongres Amerika Serikat. Ada masukan yang berharga dari warga negara. Anggota lembaga pembuat hukum ini sadar bahwa mereka

² Peran Serta Masyarakat Dalam Pembentukan Hukum <http://uniflor.ac.id/berita/detail/Peran-Serta-Masyarakat-dalam-Pembentukan-Hukum>, di akses tanggal 4 November 2022

³ Arti Penting Partisipasi Masyarakat, <http://mimbarhukum.blogspot.co.id/2014/04/arti-penting-partisipasi-masyarakat.html>, di akses tanggal 4 November 2022

harus bertanggung jawab terhadap para pemilihnya. Jika mereka tidak membuat peraturan perundang-undang yang diinginkan rakyat, mereka tidak akan dipilih dalam pemilu berikutnya⁴.

Kebijakan desentralisasi di Indonesia pada era reformasi menempatkan masyarakat sebagai pilar utama pemerintah daerah⁵. Di Indonesia secara yuridis-formal, Teknik atau tata cara pembentukan UU yang melibatkan partisipasi masyarakat sudah diatur pada beberapa peraturan perundang-undangan, yakni (1) Pada masa penjajahan berlaku beberapa pasal dari *Algemeene Bepalingen van Wetgeving vor Indonesie*, yang disingkat AB, yang mengatur ketentuan-ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan, (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1950 mengenai peraturan tentang jenis dan bentuk peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat, (3) Undang-undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang penerapan UU darurat tentang Penerbitan Lembaran Negara RIS, (4) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan (5) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Demokrasi dan Otonomi Daerah Sebagai Konsep Pelibatan Publik dalam Pembentukan Kebijakan Hukum

Indonesia adalah negara demokrasi terbesar ketiga di dunia, sebagai negara yang meletakkan dasar-dasar negara pada daulat⁶. Rakyat maka pelbagai kehidupan berbangsa dan bernegara pun memanifestasikan nilai-nilai tersebut, seperti: adanya pemilihan umum secara langsung untuk memilih Presiden, Kepala Daerah dan wakil rakyat baik ditingkat pusat maupun di daerah, adanya jaminan hak asasi manusia, adanya penyerahan kekuasaan ke daerah dalam wujud desentralisasi dll. Pernyataan Indonesia sebagai negara demokrasi dapat dilihat dalam bunyi Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yaitu: “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”⁷

⁴ Melfin Urofsky, *Prinsip-prinsip Dasar Demokrasi*, 2001, halaman 1

⁵ Muhammad Taufiq, 2021, “*Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*”. Jurnal S.L.R Vol.3 (No.4):549-558. Hlm.550

⁶ Kedaulatan adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. dalam setiap analisis mengenai konsep kekuasaan, seperti dikatakan oleh Jack Nagel, ada dua hal penting yang terkait yaitu lingkup kekuasaan (*scope of power*) dan jangkauan kekuasaan (*domain of power*). Lebih lanjut baca: Jimmly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indoensia*, (Jakarta: Intermasa, 1994) hlm 9

⁷ Kedaulatan atau kekuasaan tertinggi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945. Dari sini dapat diketahui bahwa: *pertama*, sesungguhnya, adalah rakyat yang merupakan sumber kekuasaan negara, rakyat pula yang secara langsung atau pun tidak langsung menjadi pengurus atau penyelenggara negara, dan pada akhirnya untuk kepentingan seluruh rakyat pulalah penyelenggaraan negara itu sesungguhnya dimaksudkan. Inilah yang tercermin dalam semboyan “dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat”. Bahkan, kita dapat melengkapi lagi dengan tambahan bahwa dalam menyelenggarakan usaha-usaha kekuasaan negara itu, para penyelenggaranya harus menempatkan dirinya dekat, akrab, dan tidak berjarak dengan rakyat, sehingga, semboyannya dapat disempurnakan menjadi, “dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat dan bersama rakyat”. *Kedua*, kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat dan bersama rakyat harus diselenggarakan menurut UUD 1945, yaitu bahwa kedaulatan rakyat itu bukan hanya dilakukan sepenuhnya oleh MPR, melainkan oleh semua organ negara dan oleh semua pejabat negara menurut ketentuan yang diatur dalam undang-undang dasar. Prinsip inilah yang biasa dinamakan sebagai demokrasi konstitusional atau *constitutional democracy*. Yaitu demokrasi yang berdasar atas hukum

Ketentuan tersebut berkonsekuensi kepada pelibatan penuh publik dalam menjalankan pemerintahan di Indonesia. Sebab suara rakyat adalah hukum tertinggi yang berlaku (*salus populi suprema lex*). Dengan begitu kevakuman publik dalam setiap lini kehidupan justru menyangkal konsep pemerintahan demokrasi itu sendiri. Seperti yang diutarakan oleh Abraham Lincoln Presiden ke-16 Amerika Serikat menasbihkan makna demokrasi sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*The government of the people, by the people and for the people*)⁸. Begitu sentral dan vitalnya kedudukan rakyat oleh sebab itu, wajar pulalah dalam mengambil keputusan pemimpin melibatkan keikutsertaan aspirasi masyarakat jika tidak maka demokrasi akan kehilangan fitrahnya dan berubah menjadi pemerintahan yang elitis dan oligopoli. Dalam pembentukan peraturan daerah mengatur tata cara hidup bermasyarakat, maka masyarakat berhak ikut serta dalam pengambilan keputusan oleh pemerintah daerah⁹. Maka dari itu masyarakat daerah memiliki andil yang besar dalam menentukan kebijakan daerahnya sebagaimana menciptakan kesejahteraan masyarakat di daerah. Jika Kekuasaan diartikan secara yuridis, maka kekuasaan disebut sebagai kedaulatan. Yang pertama-tama mengemukakan kedaulatan ini adalah sarjana Perancis Jean Bodin¹⁰.

Ajaran kedaulatan rakyat ini memberikan kekuasaan tertinggi pada rakyat atau disebut pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat yang terkenal sebagai demokrasi. Dalam teori kedaulatan rakyat ini, semua kekuasaan berasal dari rakyat yang dinyatakan melalui suatu pemilihan umum yang langsung, umum, dan bebas serta rahasia. Kekuasaan itu dilaksanakan oleh wakil-wakil rakyat maupun oleh mereka yang langsung dipilih oleh rakyat¹¹. Ajaran kedaulatan rakyat ini dipelopori oleh J.J Rousseau. Agar kekuasaan mereka yang mendapat dari mandat dari rakyat ini tidak disalahgunakan oleh yang memegang kekuasaan itu, maka kekuasaan mereka itu dibatasi dalam ketentuan-ketentuan hukum yang dibuat oleh rakyat atau oleh wakil-wakil rakyat, maka dikenal teori kedaulatan hukum. Sebagai lanjutan dari kedaulatan rakyat. Karena itu, negara-negara yang menganut ajaran kedaulatan rakyat dan negara hukum sering disebut sebagai negara-negara demokrasi konstitusional atau negara-negara hukum yang demokratis. Itulah pula setiap negara demokrasi konstitusional menyebutkan rumusan demokrasi atau kedaulatan rakyat dalam setiap konstitusinya¹².

Pasca reformasi tahun 1998, Indonesia sepakat meletakkan kedaulatan rakyat dengan melaksanakan demokrasi secara utuh dimana pelibatan publik dirasakan lebih dibandingkan pada rezim otoriter Soeharto. Salah satunya adalah mengatur hubungan pusat dan daerah yang lebih bersifat *bottom up*. Kebijakan ini mengubah paradigma untuk melakukan desentralisasi kekuasaan yang selama orde baru bersifat sentralistik ke desentralisasi¹³. Otonomi daerah adalah

⁸ Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1996) hlm 65

⁹ *Op. Cit.*, Muhammad Taufiq, 2021, “Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah”. Jurnal S.L.R Vol.3 (No.4):549-558. Hlm.552

¹⁰ Andi Mustari Pide, 1999, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama hlm 44

¹¹ *Ibid.*,

¹² *Ibid.*,

¹³ Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010) hlm 196

pilihan politik hukum Indonesia dalam membangun hubungan daerah dan pusat¹⁴. Politik hukum tersebut termaktub di dalam konstitusi tepatnya dalam bunyi Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945 yaitu: "Pemerintah daerah provinsi daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan"¹⁵

Oleh karena itu, daerah diberikan kewenangan untuk mengelola dan membangun daerah sesuai dengan kearifan lokal dan aspirasi masyarakat. Pemerintahan Daerah diberikan kewenangan untuk menentukan prioritas pembangunan yang diinginkan dan dibutuhkan oleh daerah tersebut. Meski diberikan keluwesan dalam mengkreasikan daerahnya namun konsep otonomi daerah¹⁶. Indonesia *vis a vis* dengan konsep negara kesatuan¹⁷. Jamak diketahui di lingkungan negara-negara yang susunannya berbentuk negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*), konstitusi atau undang-undang dasar hanya dikenal di tingkat pusat saja. Sedangkan di daerah-daerah bagian, atau di provinsi-provinsi atau di *prefecture*, tidak ada konstitusi tersendiri¹⁸. Oleh karena itu sebagai implikasi dari negara kesatuan maka terdapat beberapa rambu-rambu dalam menjalankan pemerintahan daerah yang perlu diperhatikan oleh daerah baik provinsi maupun kab/kota. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 ayat (5) UUD

¹⁴ Politik hukum adalah legal policy atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan menggantikan hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara, dengan demikian politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuannya dimaksud untuk mencapai tujuan negara yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Lebih lanjut lihat Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010) hlm 1

¹⁵ Setiap Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota itu mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dapat ditafsirkan bahwa basis otonomi itu ditetapkan bukan hanya ditingkat kabupaten dan kota, tetapi juga ditingkat provinsi. Dengan demikian struktur pemerintahan berdasarkan ketentuan ini terdiri atas tiga tingkatan yang masing-masing mempunyai otonominya sendiri-sendiri, yaitu pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Akibatnya, agak bekerjanya sistem pemerintahan yang efektif menjadi sulit terkonsolidasi karena masing-masing unit organisasi pemerintahan di setiap tingkatan bersifat otonom. Untuk mengatur hal itu, perlu dikembangkan pengertian-pengertian yang berbeda-beda antara otonomi di tingkat provinsi, otonomi di tingkat kabupaten, dan otonomi di tingkat kota. Perbedaan ini dapat diatur dengan undang-undang. Sehingga interdependensi masing-masing unit pemerintahan dapat dikonsolidasikan secara lebih efektif. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009) hlm 57-58

¹⁶ Otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian meruokan hakekat isi otonomi. Hanya saja patut diingat. Kebebasan dan kemandirian dalam otonomi buka kemerdekaan (*onafhankelijkheid, independency*). Kebebasan dan kemandirian itu dlam ikatan kesatuan yang lebih besar. Otonomi sekedar sub sistem dari sistem kesatuan yang lebih besar. Lebih lanjut baca Sutjipno, *Perubahan UUD 1945 Tahun 1999-2002(dalam bahasa akademik, bukan politik)*, (Jakarta: KonPress, 2007) hlm 321

¹⁷ Suatu negara disebut negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh pemerintah pusat, sementara provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari pemerintah pusat. Provinsi-provinsi itu tidak mempunyai hak mandiri. Lebih lanjut mengenai konsep negara kesatuan baca: Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetri dalam NKRI:Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*, (Bandung: Nusa Media, 2014) hlm 2

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011) hlm 63

NRI 1945 menyebutkan; “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat¹⁹.”

Lebih lanjut mengenai apa saja yang menjadi kewenangan pusat dan daerah ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah²⁰. Dalam rangka melaksanakan otonomi daerah. Maka pemerintahan daerah²¹ diberikan kewenangan untuk membuat peraturan daerah²². Peraturan daerah adalah alat sekaligus instrumen hukum untuk menjalankan otonomi. Berbagai problema hukum berkaitan dengan Perda acap kali menjadi diskusi yang menarik. *Pertama*, sebelumnya Menteri Dalam Negeri, Cahyo Kumolo telah membatalkan sekitar 3000an Perda²³. yang dianggap bermasalah baik dikarenakan bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi ataupun dianggap menghambat investasi di daerah. Isu pembatalan Perda ini menjadi diskursus oleh publik sebab apakah kewenangan tersebut wajar dilakukan oleh pemerintah pusat sementara diketahui bahwa secara konstitusional kewenangan untuk membatalkan Perda terdapat dalam kekuasaan Mahkamah Agung²⁴. Dalil negara kesatuan sehingga tidak diperkenankan adanya aturan yang bertentangan dalam cita pembangunan nasional yang dijadikan argumentasi hukum oleh Pemerintah Pusat bisa saja dipandang sebagai suatu kebenaran namun kemudian yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana kalau seumpamanya Perda yang dibatalkan tersebut merupakan per-ejawantahan kehendak publik dalam menjalankan otonomi daerah, bukankah keberadaan Perda dijamin secara konstitusional apalagi kalau seandainya Perda yang dibatalkan tersebut sudah melibatkan partisipasi publik²⁵.

¹⁹ Ketentuan demikian ini mirip dengan prinsip yang berlaku di negara federal yang menempatkan kekuasaan asli di daerah bagian. Kecuali yang ditentukan lain oleh undang-undang. Biasanya dalam negara kesatuan, kekuasaan asli ada dipusat, dan dengan undang-undang sebagian dibagikan menjadi kewenangan daerah-daerah. Ketentuan ini, dalam negara kesatuan, kurang cocok dan dapat dipandang tidak realistis, karena bagaimanapun otoritas pusat tetap harus lah lebih menentukan daripada daerah. Daerah mendapatkan kewenangan apabila mendapatkan delegasi dari undang-undang yang dibuat oleh pusat. Lebih lanjut lihat *Op.Cit Jimmly Asshiddiqie, ”Komentar atas.....”* hlm 59-61

²⁰ Urusan Absolut Pemerintahan Pusat diatur dalam Pasal 10 (1) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) meliputi:

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional; dan
- f. agama.

²¹ Yang dimaksud dengan pemerintahan daerah berdasarkan Pasal 1 angka 2 UU Nomor 23 Tahun 2014 adalah sebagai berikut: “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

²² Lihat Bunyi Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 Sebagai berikut “Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan

²³ Untuk mengetahui detail peraturan daerah yang dibatalkan tersebut dapat diakses dilaman website resmi Kementerian Dalam Negeri RI www.kemeteriandalamnegeri.go.id

²⁴ Lihat Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945 secara detail berbunyi “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undanh terhadap undang-undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang

²⁵ Aspirasi publik dalam negara demokrasi dapat diistilahkan dengan “*Vox Populi Vox Dei*” suara rakyat suara tuhan

Adanya fenomena hukum pembatalan sejumlah peraturan daerah oleh Kementerian Dalam Negeri dan Mahkamah Agung mengindikasikan adanya permasalahan dalam proses pembentukan peraturan daerah²⁶. Permasalahan tersebut bisa bersumber kesalahan dalam proses formil pembentukan ataupun proses materialnya. Salah satu isu adalah terkait pelibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah. Bagaimana jika masyarakat sudah dilibatkan secara aktif sehingga peraturan daerah tersebut sudah sesuai dengan aspirasi publik namun tetap dibatalkan, atau Sebaliknya perda tersebut tidak melibatkan secara aktif dalam proses pembentukannya. Kerumitan itu semakin tinggi ketika para pembentuk peraturan perundang-undangan tidak mampu menemukan “jalan keluar” agar dua kepentingan tersebut dapat dipertemukan²⁷. Dari keseluruhan permasalahan itu, maka yang menjadi pertanyaan besar adalah peran partisipasi publik dalam membentuk Perda dimaksud. Apakah publik telah dilibatkan secara menyeluruh untuk didengar aspirasinya.

Pembentukan Perda mengakomodir seluruh kebutuhan masyarakat baik kelompok mayoritas maupun kelompok minoritas secara berimbang dan berkeadilan. Menilik pemikiran Jurgen Habermas yang membahas pentingnya teori komunikasi dalam mencapai suatu *win-win solution* atau keadilan²⁸. Maka menghadirkan diskursus publik mengenai materi Perda menjadi *condition sine qua non* untuk mencapai kesepakatan dasar. Pertanyaannya apakah seluruh kelompok dalam daerah tersebut telah mendapatkan akses yang sama untuk mendiskusikan dan membahas isu terkait substansi perda dimaksud. Jika kemudian diasumsikan bahwa tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik telah dilaksanakan sehingga publik telah dilibatkan secara maksimum lalu kemudian menjadi pertanyaan mengapa muncul konflik horizontal atau vertikal dalam perkara ini.

Pengaturan Pembentukan Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Pembahasan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan partisipatif maka tidak akan terlepas dari rambu yang berlaku untuk membentuk aturan tersebut, yaitu Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Adapun asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menurut Pasal 5 ayat (1) UU *a quo* adalah sebagai berikut: Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, meliputi²⁹:

1. Kejelasan tujuan
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
4. Dapat dilaksanakan;

²⁶ Isrok, *Korelasi Antara Peraturan Daerah (Perda) Bermasalah dengan Tingkat Investasi ke Daerah*, Jurnal Hukum No.4., Vol. 16 Oktober 2009, hlm. 552.

²⁷ Adnan Buyung Nasution, *Demokrasi Konstitusional*, (Jakarta: Rajawali Press, 2005) hlm 52

²⁸ Mari Pangestu, *A tribute to Ali Wardana: Indonesian's Longest Serving Finance Minister: From His Writing and His Colleagues*, (Jakarta: Kompas, 2015) hlm 23

²⁹ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. Kejelasan rumusan;dab
7. Keterbukaan

Sedangkan yang dimaksud partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilihat dalam Pasal 96 ayat (1), (2), (3), dan (4). Lebih lanjut dilihat di bawah ini:

1. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
2. Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui;
 - a. Rapat dengar pendapat umum;
 - b. Kunjungan kerja;
 - c. Sosialisasi dan/atau
 - d. Seminar, Lokakarya, dan/atau diskusi
3. Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan
4. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat

Penulis menganalisis bahwa peran masyarakat ikut dalam berpartisipasi dalam pembentuk peraturan daerah adalah sebagaimana unsur penting sebagaimana dimaksud unsur diluar pemerintah dan legislatif. Menurut Bagir Manan dalam teorinya menyebutkan bahwa terdapat dua unsur partisipasi yaitu unsur pemerintah diluar DPRD atau pemerintah daerah, seperti kepolisian, kejaksaan, pengadilan, perguruan tinggi, dan lain-lain³⁰. Maka dari itu, pengaturan mengenai pemerintah daerah berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dalam pembentukan peraturan daerah harus memenuhi prosedur pembentukan tersebut yaitu partisipasi masyarakat di daerah tersebut.

Pengaturan Mengenai Pelibatan Publik dalam Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004

Menurut Pasal 1 angka 41 Undang-Undang *a quo* partisipasi masyarakat didefinisikan sebagai berikut; Partisipasi Masyarakat adalah peran serta warga masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam pemerintah daerah”

Lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat dalam UU Pemda diatur dalam Pasal 354 ayat (1),(2),(3),(4),(5),(6), dan (7) yang berbunyi sebagai berikut;

1. Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah mendorong partisipasi masyarakat;

³⁰ Bagir manan, 2002, “Menyongsong Fajar Otonomi Daerah. Yogyakarta:PSH Fakultas Hukum UII.

2. Dalam mendorong partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Daerah;
 - a. menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat
 - b. Mendorong kelompok dan organisasi masyarakat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah melalui dukungan pengembangan kapasitas masyarakat;
 - c. Mengembangkan kelembagaan dan mekanisme pengambilan keputusan yang memungkinkan kelompok dan organisasi kemasyarakatan dapat terlibat secara efektif; dan/atau
3. Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup;
 - a. Penyusunan Perda dan kebijakan Daerah yang mengatur dan membebani masyarakat;
 - b. Perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan pengevaluasian pembangunan Daerah;
 - c. Pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam Daerah
 - d. Penyelenggaraan pelayanan publik
4. Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dalam bentuk;
 - a. Konsultasi publik;
 - b. Musyawarah;
 - c. Kemitraan;
 - d. Penyampaian aspirasi;
 - e. Pengawasan; dan/atau
 - f. Keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
5. Ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (4) diatur dengan peraturan pemerintah;
6. Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling sedikit mengatur;
 - a. Tata cara akses masyarakat terhadap informasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
 - b. Kelembagaan dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah;
 - c. Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; dan
 - d. Dukungan penguatan kapasitas terhadap kelompok dan organisasi kemasyarakatan agar dapat berpartisipasi secara efektif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
7. Tata cara partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) diatur lebih lanjut dalam Perda dengan berpedoman pada peraturan pemerintah.

Sejatinya model partisipasi masyarakat terhadap ikut serta dalam pembentukan peraturan daerah sebagaimana pasal 354 UU Nomor 23 Tahun 2014 merupakan suatu bentuk teknis pelaksanaan di lapangan. Namun, bukan berarti minimnya pelaksanaan ketentuan Pasal 354 yang mengatur partisipasi masyarakat dikarenakan tidak transparansinya pembentukan peraturan daerah. Melainkan literasi masyarakat daerah terutama di pedalaman masih rendah sehingga

penyampaian aspirasi dan diskusi publik tidak sepenuhnya ideal berdasarkan ketentuan peraturan pemerintah daerah tersebut.

Teori Ilmu Perundang-Undangan Berkaitan dengan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Terdapat sembilan hal yang menjadi alat ukur pembentukan sebuah perda agar dapat dinyatakan tidak bermasalah, yaitu³¹;

1. Perda yang memiliki kesesuaian dengan peraturan-peraturan yang lebih tinggi yang berlaku;
2. Perda yang tidak mengakibatkan hambatan lalu lintas distribusi barang dan/atau jasa yang bersifat tarif maupun non-tarif (tidak bertentangan dengan *free internal trade principle*);
3. Perda yang besaran tarifnya berada dalam batas kewajaran sehingga tidak mengakibatkan ekonomi biaya tinggi;
4. Perda yang tidak mengakibatkan pungutan berganda (*Double Taxation*) dengan Pajak Pusat (PPH, PPN, PBB, dll) atau dengan Pajak/ Retribusi Daerah lain-nya;
5. Perda yang besaran tarifnya berada dalam batas kewajaran sehingga tidak mengakibatkan ekonomi biaya tinggi;
6. Perda yang tidak diskriminatif. Perda yang tidak mengakibatkan penguasaan ekonomi pada kelompok-kelompok orang (tidak berpotensi menciptakan struktur pasar yang monopolis dan oligopolis);
7. Perda yang tidak mengharuskan atau mewajibkan investor untuk menjalin kemitraan dengan mitra lokal dari daerah yang bersangkutan;
8. Perda yang menjamin kepastian hukum dan menjamin setiap orang mempunyai kedudukan yang sama di mata hukum (sanksi administrasi dan atau pidana yang jelas dan berlaku bagi setiap orang, tanpa terkecuali);
9. Perda yang menjamin kepastian standar pelayanan (Perda-Perda yang berkaitan dengan perizinan), meliputi: kesederhanaan prosedur, kepastian atau batasan waktu pelayanan, tarif, dan institusi yang berwenang;
10. Perda yang ramah terhadap lingkungan, yaitu Perda yang mendukung pengelolaan sumber daya alam dengan baik agar sumber daya alam dapat dimanfaatkan secara optimal dan berkelanjutan.

Ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan mengandung beberapa prinsip sebagai berikut³²

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada dibawahnya;
2. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;

³¹ Agus Widodo, Ignatius Sigit Murwito, Robert Endi Jaweng, dll (Tim Peneliti KPPOD), *Laporan Sintetis Hasil Review 353 Perda*, Laporan Program Review Perda Tahap II, Kerjasama KPPOD-PEG USAID, Agustus, 2002, hlm. 2

³² Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2012) hlm 46-47

3. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut, diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya;
4. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut, diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat;
5. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, peraturan yang terbaru yang harus diberlakukan walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum

Demokrasi, HAM dan partisipasi publik adalah peristilahan yang saling berhubungan satu sama lain karena berbicara demokrasi maka tidak terlepas dari jaminan hak asasi untuk berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat dan keseluruhan itu menuntut untuk adanya ruang partisipasi publik. Partisipasi publik yang meluas merupakan ciri khas modernisasi politik. Di dalam masyarakat tradisional, pemerintahan dan politik biasanya hanya merupakan urusan satu golongan elit tanpa melibatkan seluruh elemen. Tapi di era modern maka partisipasi publik menjadi komoditas diskursus bersama seluruh pihak baik itu petani, pedagang, tukang, pelaut dll. karena semua pembahasan tersebut berhubungan dengan kepentingan bersama³³. Seyogyanya salah satu konsep demokrasi yang partisipatif adalah demokrasi deliberatif konsep demokrasi yang mengedepankan pembahasan atau diskusi ini dikenalkan oleh Jurgen Habermas yang kemudian dianggap bahwa sejatinya demokrasi pancasila dalam sila ke-4 mendekati kepada konsep ini. Demokrasi deliberatif dianggap mampu menghasilkan keputusan yang berisi kepentingan bersama (bersifat imparial) daripada demokrasi agregatif karena tiga hal³⁴;

1. Lebih mampu mendorong kemunculan semua pendapat, usul/proposal dan preferensi dari semua partisipan sehingga tersedia banyak pilihan untuk dibahas;
2. Lebih mampu mendorong semua partisipan untuk menyatakan alasan dan argumentasi terhadap pendapat, usul, dan preferensi yang dikemukakan; dan
3. Lebih mampu mencapai kesepakatan karena proposal yang ditetapkan sebagai keputusan adalah yang pertimbangan dan argumentasinya diterima oleh semua partisipan

Mengutip apa yang diungkapkan dalam *The Oxford English Dictionary*, Rahmena memulai pembahasan mengenai partisipasi sebagai “*the action of fact of partaking, having or forming a part of*”. Dalam pengertian ini. Partisipasi bisa bersifat transitif atau intrasitif, bisa pula bermoral atau tak bermoral. Kandungan tersebut juga bisa bersifat dipaksa atau beba dn bisa pula bersifat manipulatif maupun spontan³⁵. Partisipasi transitif apabila ia berorientasi pada tujuan tertentu, sebaliknya partisipasi intrasitif apabila subjek tertentu berperan tanpa tujuan yang jelas. Partisipasi memenuhi sisi moral apabila tujuan yang hendak dicapai sesuai dengan etika, jika kegiatan berpartisipasi ditujukan pada tujuan yang tidak sesuai dengan etika maka disebut tak bermoral. Partisipasi juga berkonotasi positif apabila ia dipersepsikan sebagai tindakan bebas

³³Samuel P Huntington dan Joan Nelson, “*Partisipasi Politik di Berbagai Negara Terjemahan*”(Bandung: Rineka Cipta, 1990) hlm 1

³⁴ Ramlan Surbakti, *Politik dan Pemerintahan Indonesia: Demokrasi Deliberatif dan Partisipatif*, (Jakarta: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, 2009) hlm 30

³⁵ Khairul Muluk, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, (Jawa Timur: Bayu Media, 2006) hlm 46

yang oleh objeknya (bukan terpaksa) dilakukan atas nama partisipasi. Sementara itu partisipasi yang dimanipulasi mengandung pengertian bahwa partisipan tidak merasa dipaksa untuk melakukan sesuatu, namun sesungguhnya ia diarahkan untuk berperan serta oleh kekuatan diluar kendalinya. Oleh karena itu partisipasi bentuk ini disebut juga *teleguided participation*. Serta partisipasi spontan diartikan sebagai *a voluntary and autonomous action on the part of the people to organize and deal with their problems unaided by government or other external agents*³⁶. Konsep negara demokrasi dalam kepustakaan dikenal sebagai sebuah bentuk dan mekanisme bagaimana sistem pemerintahan dalam suatu negara di jalankan atau diselenggarakan sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut.

Pendapat dari Burkens memperjelas konsep demokrasi dengan mengemukakan syarat minimum demokrasi sebagai berikut:

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 kebebasan berpendapat dan berkumpul
4. Badan perwakilan mempengaruhi pengambilan keputusan melalui sarana hak untuk ikut memutuskan (*mede beslissing recht*) dan/atau melalui wewenang pengawas
5. Asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka
6. Dihormatinya hak-hak kaum minoritas

Dalam pengembangan konsep demokrasi moderen disebutkan minimal ada tiga prinsip dasar yang harus menjadi ukuran dalam menilai sistem politik pemerintahan yang demokratis yaitu³⁷;

1. Ditegakkannya etika dan integritas serta moralitas dalam politik pemerintahan sehingga menjadi landasan kerja bagi sistem politik, ekonomi, dan sosial di dalam penyelenggaraan pemerintahan;
2. Digunakan prinsip konstitusionalisme dengan tegas dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan dan kepatuhan terhadap supremasi yang berlaku
3. Diberlakukannya akuntabilitas publik, dimana orang-orang yang memegang atau menduduki jabatan publik pemerintahan harus dapat dimintakan pertanggungjawaban oleh rakyat

Demokrasi Indonesia sangatlah plural dikarenakan keberagaman dan keunikan yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Keberagaman tersebut tidak jarang menjadi jurang yang memisahkan kepentingan satu pihak dengan pihak yang lain, sehingga dibutuhkan upaya untuk mengakomodir seluruh kepentingan dalam satu peraturan daerah yang tidak merugikan pihak manapun. Paradigma konstruktivisme memandang hukum bersifat plural dan plastis. Dikatakan plural karena hukum itu diekspresikan ke dalam berbagai simbol, bahasa dan wacana. Sifat plastis hukum diartikan sebagai sifat dan ciri hukum yang dapat dibentuk sesuai dengan

³⁶ Aminuddin Ilmar, 2014, *Hukum Tata Pemerintah*, Jakarta:Prenada Media hlm 63

³⁷ Ibid.,

kebutuhan manusia³⁸. Paradigma konstruktivisme ini mengalir teori-teori hukum yang lebih bersifat empiris. Roscoe Pound muncul dengan konsep “*sociological jurisprudence*” yang kemudian disusul Karl Llewellyn dan Jerome Frank dengan *realistic jurisprudence (legal realism)*. Roberto Unger juga muncul dengan *critical legal studies*. Pemikiran alternatif ini muncul sebagai reaksi atas pandangan yang memandang hukum positif bekerja secara mekanik, deterministik, dan terpisah dari hal-hal diluar hukum, sebagaimana di introdusir oleh Dekan Harvard Law School, C Langdell pada tahun 1870. Ia menyamakan hukum dengan ilmu eksakta dimana para yuris bekerja di perpustakaan sebagai laboratorium³⁹.

Keberagaman paradigma dan teori yang digunakan untuk melihat dan menjelaskan fenomena hukum ini dapat digunakan sebagai referensi membangun sistem hukum nasional. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah mendorong partisipasi masyarakat dengan cara sebagai berikut⁴⁰;

1. Pemerintah daerah menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat;
2. Pemerintah daerah mendorong kelompok dan organisasi masyarakat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui dukungan pengembangan kapasitas masyarakat;
3. Pemerintah daerah mengembangkan kelembagaan dan mekanisme pengambilan keputusan yang memungkinkan kelompok dan organisasi kemasyarakatan dapat terlibat secara efektif; dan/atau
4. Kegiatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah mencakup⁴¹;

1. Penyusunan perda dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani masyarakat;
2. Perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan dan peninjauan pembangunan daerah;
3. Pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam daerah; dan Penyelenggaraan pelayanan publik.

KESIMPULAN

Peraturan Daerah memiliki arti tersendiri dalam pelaksanaan otonomi daerah sehingga pelibatan masyarakat dalam pembentukannya adalah suatu keniscayaan. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah adalah dalam rangka manifestasi nilai-nilai demokrasi, dimana adanya pelibatan masyarakat dalam menyusun peraturan daerah yang akan berlaku di tengah-tengah masyarakat itu sendiri.

Pelibatan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah dapat dilakukan dalam berbagai bentuk diantaranya adalah: Konsultasi publik, Musyawarah. Kemitraan,

³⁸ Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, 2016, *Filsafat, teori & Ilmu Hukum Pemikiran menuju Masyarakat yang berkeadilan dan bermartabat*, Jakarta: Rajawali Press hlm 325

³⁹ Ibid.,

⁴⁰ Ibid.,

⁴¹ Ibid.,

Penyampaian aspirasi, Pengawasan; dan/atau Keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun tata cara untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah adalah melalui Pemerintah daerah menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat, Pemerintah daerah mendorong kelompok dan organisasi masyarakat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui dukungan pengembangan kapasitas masyarakat, Pemerintah daerah mengembangkan kelembagaan dan mekanisme pengambilan keputusan yang memungkinkan kelompok dan organisasi kemasyarakatan dapat terlibat secara efektif; dan/atau Kegiatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adnan Buyung Nasution, *Demokrasi Konstitusional* (Jakarta, Rajawali Press 2005)
- Agus Widodo, Ignatius Sigit Murwito, Robert Endi Jaweng, dll (Tim Peneliti KPPOD), 2002, *Laporan Sintetis Hasil Review 353 Perda*, Laporan Program Review Perda Tahap II, Kerjasama KPPOD-PEG USAID
- Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintah*, (Jakarta:Prenada Media 2014)
- Amiroedin Syarif, *Perundang-undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, Bina Aksara, Jakarta 1987)
- Andi Mustari Pide, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama 1999
- Andi Pangerang moenta dan Syafaat Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok hukum Pemerintahan Daerah*, Depok: Rajawali Press 2018
- Ann Seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeyserkere, *Penyusunan Rancangan Undang-undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*, Jakarta : Proyek ELIPS Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia 2001
- Daniel S. Lev, *Hukum Dan Politik Di Indonesia*, LP3ES, Jakarta 1990
- Isrok, *Korelasi Antara Peraturan Daerah (Perda) Bermasalah dengan Tingkat Investasi ke Daerah*, Jurnal Hukum No.4., Vol. 16 Oktober 2009
- Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indoensia*, Jakarta: Intermasa 1994
- Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika 2009)
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Press, 2011
- Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtisar Baru van Hoeve, Jakarta 1994)
- Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaran Republik Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara 1996)
- Khairul Muluk, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Jawa Timur: Bayu Media 2006)
- M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Alumni, Bandung, 1977)
- Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press 2010)

- Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press, 2010)
- Mari Pangestu, *A tribute to Ali Wardana: Indonesian's Longest Serving Finance Minister: From His Writing and His Colleagues*, Jakarta: Kompas, 2015)
- Maria Farida Indrati s., *Ilmu Perundangundangan*, Kanisius, Yogyakarta. 2007)
- Miriam Budiarto, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998)
- Miriam Budiarto, *Partisipasi dan Partai Politik*, Jakarta : PT Gramedia 1981)
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta; Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia 1988)
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung 2012)
- Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetri dalam NKRI: Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*, Bandung: Nusa Media 2014)
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi*, Jakarta: Rajawali Press 2012)
- Ramlan Surbakti, 2009, *Politik dan Pemerintahan Indonesia: Demokrasi Deliberatif dan Partisipatif*, Jakarta: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia 2009)
- 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)
- Samuel P Huntington dan Joan Nelson *Partisipasi Politik di Berbagai Negara Terjemahan*, Bandung: Rineka Cipta 1990)
- Sarman dan Muhammad Taufik Makara, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta 2011)
- Soehino, *Hukum Tata Negara Teknik Perundang-undangan*, Liberty, Yogyakarta 1981)
- Sutjipto, *Perubahan UUD 1945 Tahun 1999-2002 (dalam bahasa akademik, bukan politik)*, Jakarta: KonPress 2007)
- Tawai, dkk, 2017, "Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Literacy Institute
- Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Filsafat, teori & Ilmu Hukum Pemikiran menuju Masyarakat yang berkeadilan dan bermartabat*, Jakarta: Rajawali Press 2016)
- Wily D.S Voll, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Sinar Grafika 2016)
- Muhammad Taufiq. "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah". Jurnal Soedirman Law Review 3, no. 4 (2021): 549-558. <http://journal.fh.unsoed.ac.id/index.php/SLR/article/download/90/64>)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (dapat ditulis UU No. 10 Tahun 2004 atau UU PPP)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (dapat ditulis UU No. 23 Tahun 2014 atau UU Pemda)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (dapat ditulis UU No. 12 Tahun 2011 atau UU PPP)