



Urgensi Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah

Fathol Bari¹, Heriyanto²

^{1,2} Universitas Ibrahimy, Indonesia

fathadv99@gmail.com¹, heriyanto.muhammad@gmail.com²

Alamat: Jl. KHR. Syamsul Arifin No.1-2, Sukorejo, Sumberejo, Kec. Banyuputih,
Kabupaten Situbondo, Jawa Timur 68374

Korespondensi penulis; *heriyanto.muhammad@gmail.com

Abstract: *It is hoped that the formation of regional regulations can be a solution in forming aspirational legal products in the region by involving community components. In addition, through the preparation of a program for the formation of regional regulations regarding the Program for the Formation of Regional Regulations which involves the community as definite, standard, standard, systematic and planned guidelines, it is possible to create aspirational regional legal products that can be accepted and implemented among the community. By involving the community in the formation of regional legal products, it will have a positive impact in creating a peaceful, orderly and prosperous society in the context of regional autonomy. Based on this, the problem identification that can be formulated is how the community plays a role in the formation of regional legal products. So that it can create regional legal products that are aspirational and in line with community development.*

Keywords: *Community aspirations, regional legal products, regional government*

Abstrak: Pembentukan peraturan daerah diharapkan dapat menjadi solusi dalam pembentukan produk hukum di Daerah yang aspiratif dengan melibatkan komponen masyarakat. Di samping itu, melalui disusunnya program pembentukan peraturan daerah tentang Program Pembentukan peraturan Daerah yang melibatkan masyarakat sebagai pedoman yang pasti, baku, standar, sistematis dan terencana, sehingga dapat mewujudkan produk hukum daerah yang aspiratif dapat diterima dan diimplementasikan ditengah-tengah masyarakat. Dengan melibatkan masyarakat dalam pembentukan produk hukum daerah maka akan memberikan dampak positif dalam mewujudkan masyarakat yang tertib dan sejahtera dalam konteks otonomi daerah. Berdasarkan hal tersebut, maka identifikasi masalah yang dapat dirumuskan adalah bagaimana peran masyarakat dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah. Sehingga dapat mewujudkan produk hukum daerah yang aspiratif, dan sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Kata kunci : *Aspirasi masyarakat, produk hukum daerah, pemerintah daerah*

1. LATAR BELAKANG

Penyelenggaraan otonomi daerah merupakan salah satu amanat reformasi. Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu, daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah. Adapun sejumlah urusan pemerintahan tersebut kemudian diterjemahkan melalui rumusan peraturan yang berbentuk Peraturan Daerah (Perda) atau peraturan-peraturan lain dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Otonomi daerah telah memberikan kewenangan yang besar bagi masing-masing daerah (baik

level provinsi maupun kabupaten/kota) untuk membentuk berbagai peraturan untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pasca diberlakukannya otonomi daerah di Indonesia, daerah diberikan hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk menunjang pelaksanaan kewenangan yang diberikan sebagai daerah otonom, Daerah Provinsi, Kota dan Kabupaten, diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan sistem regulasi yang juga bersifat otonom, yang dikenal dengan istilah Peraturan Daerah (perda). Namun regulasi yang berbentuk perda hanyalah salah satu wujud dari pelaksanaan otonomi. Daerah tetap dimungkinkan membentuk peraturan-peraturan lain yang sifatnya melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Hal ini ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “*bahwa Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*”. Terkait dengan makna “peraturan-peraturan lain” untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan tersebut, Bab IX Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, menjelaskan mengenai Perda dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) sebagai instrumen hukum untuk menjalankan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam Pasal 236 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) menyebutkan bahwa untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda. Selanjutnya, dalam Pasal 236 ayat (3) disebutkan bahwa Perda memuat materi muatan: a. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu, di dalam ayat (4) juga ditegaskan bahwa Perda merupakan instrumen yang dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan pasal tersebut, maka sejatinya Perda memiliki kedudukan yang amat penting bagi pelaksanaan otonomi daerah. Jimly Ashiddiqie bahkan menyebutkan bahwa dari segi pembuatannya, sudah semestinya kedudukan Perda ini, baik perda tingkat provinsi maupun perda tingkat kabupaten atau kota, dapat dilihat setara dengan undang-undang dalam arti sama-sama merupakan produk hukum lembaga legislatif.

Selanjutnya dalam Pasal 246 ayat (1) UU Pemda ditegaskan bahwa untuk melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah (Perkada). Adanya perkada inilah yang kemudian masuk dalam makna “peraturan-peraturan lain” sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 18

ayat (6) UUD NRI 1945. Apakah makna peraturan-peraturan lain hanya untuk perkada? Yang jelas makna “peraturan-peraturan lain “yang dimaksud dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 merupakan bagian dari produk hukum daerah.

Berdasarkan Pasal 1 angka (17) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, disebutkan bahwa Produk hukum daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi Perda atau nama lainnya, Perkada, Peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.

Adanya berbagai bentuk produk hukum daerah sebagaimana tersebut di atas, tidak lain sebagai salah satu upaya menegaskan sekaligus mewujudkan pembentukan produk hukum daerah yang terencana, terpadu, dan sistematis. Oleh karena itu, bagi setiap daerah di Indonesia menjadi suatu kebutuhan mendesak dalam upaya mewujudkan pembentukan produk hukum yang sistematis, terpadu dan terencana. Bagi Pemerintah Daerah, semangat yang terkandung di dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 tersebut menegaskan bahwa perda dan peraturan-peraturan lain sebagai bentuk produk hukum daerah mempunyai posisi dan peranan penting dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Mengingat peranan produk hukum yang demikian penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah, maka penyusunannya perlu diprogramkan, agar berbagai perangkat hukum yang diperlukan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dapat dibentuk secara sistematis, terarah dan terencana berdasarkan skala prioritas yang jelas.

Berkaitan dengan pembentukan produk hukum daerah, pemerintah daerah berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Berkaitan dengan hal tersebut, ada dua hal penting yang perlu penyusun sampaikan terkait pentingnya sebuah pemerintah daerah penting untuk mempunyai perda yang secara khusus mengatur tentang program pembentukan peraturan daerah. *Pertama*, bahwa menjadi keniscayaan suatu daerah mempunyai perda yang perlu diubah seiring dengan perubahan dinamika kedaerahan sebagai implikasi dari ketidaksempurnaan perda yang dimiliki oleh setiap daerah. *Kedua*, dengan perda yang jauh lebih sempurna pun belumlah cukup menjamin bahwa implementasi dari mandat perda bisa dijalankan sebagaimana rumusan substantifnya. Menyadari ketidaksempurnaan tersebut kemudian dikaitkan dengan peranan produk hukum daerah yang demikian penting dalam

penyelenggaraan otonomi daerah, dalam pemikiran yang paling sederhana perlulah dipahami bahwa perda sebagai instrumen hukum di level daerah.

Proses pembentukan produk hukum daerah sebagai peraturan perundang-undangan berangkat dari realitas yang ada dalam masyarakat. Realitas tersebut dapat berupa aspirasi yang berkembang, masalah yang ada maupun tuntutan atas kepentingan perubahan-perubahan. Dari realitas tersebut maka proses berikutnya adalah mencoba untuk mencari sebuah jalan keluar yang terbaik yang dapat mengatasi persoalan yang muncul atau memperbaiki keadaan yang sekarang.

Pemerintah daerah dalam menetapkan pembentukan produk-produk hukum daerah harus benar-benar memperhatikan kebutuhan dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat daerahnya untuk menjamin terpenuhinya pelayanan kebutuhan masyarakat, sehingga dibutuhkan adanya komunikasi yang baik antara pemerintah daerah dengan masyarakat dalam menetapkan sebuah kebijakan dalam bentuk produk hukum daerah yang akan dibuat. Maka berdasarkan hal tersebut peran serta masyarakat sangat penting dalam proses pembentukan Produk Hukum daerah.

Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, maka menjadi penting untuk disusun sebuah program pembentukan peraturan daerah bahkan yang ditetapkan dengan peraturan daerah, diharapkan dapat menjadi solusi dari berbagai permasalahan pembentukan produk hukum di Daerah. Di samping itu, melalui disusunnya program pembentukan peraturan daerah tentang Program Pembentukan peraturan Daerah akan mendapatkan pedoman yang pasti, baku, standar, sistematis dan terencana, sehingga dapat mewujudkan kepastian hukum dalam melakukan pembentukan produk hukum. Dengan dijaminnya kepastian hukum tersebut, maka akan memberikan dampak positif dalam mewujudkan pemerintahan yang akuntabel. Berdasarkan uraian di atas, maka identifikasi masalah yang dapat dirumuskan adalah bagaimana peran masyarakat dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah.

2. METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif, metode penelitian hukum jenis ini juga disebut dengan penelitian hukum doktriner atau penelitian hukum Pustaka (*library research*). Metode ini digunakan untuk menghasilkan suatu ketajaman analisis hukum berdasarkan norma-norma serta asas-asas yang telah ditetapkan dalam sistem hukum, baik yang telah tersedia sebagai bahan hukum maupun yang

harus dicari sebagai bahan kajian guna memecahkan problem hukum faktual yang dihadapi masyarakat

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Partisipasi (dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia) berarti ada peran serta atau keikutsertaan (mengawasi, mengontrol, dan memengaruhi) masyarakat dalam suatu kegiatan pembentukan perundang-undangan, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi pelaksanaan peraturan. Adapun yang dimaksud dengan masyarakat adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan undang-undang. Partisipasi masyarakat bertujuan untuk memastikan keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan. Tujuan ini terkait dengan efektivitas, pembagian beban, dan efisiensi.

Hakikat peraturan perundang-undangan adalah pencerminan kehendak rakyat dan memenuhi kebutuhan rasa keadilan masyarakat. Peraturan perundang-undangan berfungsi melayani kebutuhan keadilan dalam masyarakat. Peraturan perundang-undangan menunjuk pada suatu aturan hidup yang sesuai dengan cita-cita hidup bersama, yaitu keadilan. Gagasan keadilan akan dicapai secara baik bilamana dicanangkan dalam suatu tatanan di mana hanya kepentingan umum yang diutamakan, yakni partisipasi semua orang/masyarakat.

Guna untuk menjamin kepastian hukum atas pembentukan produk hukum daerah diperlukan pedoman berdasarkan cara dan metode yang pasti, baku dan standar sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan.

Indonesia sebagai negara hukum, baik penguasa maupun rakyat atau warganegara, bahkan negara itu sendiri semuanya harus tunduk kepada hukum. Semua sikap, tingkah laku, dan perbuatannya harus sesuai atau menurut hukum. Sumber hukum adalah rasa hukum yang terdapat di dalam masyarakat itu sendiri. Plato berpendapat penyelenggaraan negara yang baik adalah pemerintahan yang didasarkan pada pengaturan hukum yang baik, dan penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada hukum merupakan salah satu alternatif yang baik dalam penyelenggaraan negara. Selain karena prinsip negara hukum, semangat keterbukaan merupakan salah satu ciri khas dari negara demokrasi. Inu Kencana menyebut bahwa prinsip-prinsip demokrasi salah satunya adalah Adanya manajemen pemerintahan yang terbuka. Makna “keterbukaan” adalah bahwa dalam pembentukan produk hukum daerah mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat

mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan produk hukum.

Negara Indonesia sebagai negara hukum yang merdeka harus membangun hukum nasionalnya sendiri yang bercirikan kepada watak dan jiwa kepribadian bangsa Indonesia. Hukum nasional Indonesia merupakan hukum dalam lingkup nasional yang dibangun dari hasil usaha bangsa Indonesia yang berlandaskan dan berpedoman pada dasar falsafah dari ideologi Pancasila.

Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945). Negara hukum adalah negara yang penyelenggaraan kekuasaan pemerintahannya didasarkan atas hukum. Salah satu unsur negara hukum adalah setiap tindakan pemerintah/pemerintahan harus berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa negara diselenggarakan tidak atas kemauan semata sang penguasa, tetapi negara diperintah berdasarkan hukum yang sudah dibuat dan disediakan sebelumnya serta penguasa tunduk pada hukum tersebut. Sehingga, pemerintah dan lembaga-lembaga lain dalam melaksanakan tindakan apapun harus dilandasi oleh hukum dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Selain itu juga peranan hukum dalam mengatur kehidupan masyarakat sudah dikenal sejak masyarakat mengenal hukum itu sendiri, sebab hukum itu dibuat untuk mengatur manusia sebagai makhluk sosial.

Prinsip negara hukum menjamin kepastian, kemanfaatan, ketertiban, dan perlindungan hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan. Adanya asas legalitas dalam segala bentuk, menjadi dasar bahwa segala tindakan negara/pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, salah satu tiang utama dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara hukum adalah pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, harmonis, dan mudah diterapkan dalam masyarakat.

Dengan adanya otonomi daerah yang dapat memberdayakan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan tentu menjadi esensi bagi adanya otonomi daerah dan demokratisasi di Indonesia. Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara pusat dan Daerah, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila, *Pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategori dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian

untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah. Otonomi luas bisa bertolak dari prinsip: semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya.

Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 *jo*. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, ada tiga hubungan kewenangan antara pusat dengan daerah. *Pertama*, ialah Desentralisasi yaitu penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi. *Kedua*, dekonsentrasi yaitu pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Yang kemudian dimaksud dengan instansi vertikal adalah perangkat kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian yang mengurus Urusan Pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah otonom dalam wilayah tertentu dalam rangka Dekonsentrasi. *Ketiga*, tugas pembantuan yaitu penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Dalam rangka pembentukan produk hukum menjadi penting untuk terlebih dahulu memahami hakikat dari kekuasaan eksekutif dan legislatif itu sendiri. Di negara-negara demokratis, badan eksekutif biasanya terdiri atas kepala negara seperti Raja atau Presiden beserta menteri-menterinya. Badan legislatif atau *legislature* mencerminkan salah satu fungsi badan itu yaitu *legislate*, yang artinya membuat undang-undang. Nama lain yang sering dipakai ialah *Assembly* yang mengutamakan unsur “berkumpul” (untuk membicarakan masalah-masalah publik). Nama lain lagi adalah *Parliament*, suatu istilah yang menekankan unsur “bicara” (*parler*) dan merundingkan. Sebutan lain mengutamakan representasi dan keterwakilan anggota-anggotanya dan dinamakan *People Representative Body* atau Dewan Perwakilan Rakyat. Akan tetapi apapun perbedaan dalam namanya dapat dipastikan bahwa badan ini merupakan simbol dari rakyat yang berdaulat. Jika dikonteksikan dengan pemerintah daerah, badan legislatif daerah diperankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah (DPRD) yang bertugas untuk mewujudkan cita-cita demokrasi atau kedaulatan rakyat di daerah.

Berkenaan dengan relasi keduanya, pada prinsipnya proses interaksi antara eksekutif dengan legislatif (khususnya eksekutif dan legislatif di daerah) memiliki tahap-tahap seperti *input-proses-output* yang akan memberikan pengaruh bagi mekanisme terhadap keberlanjutan lembaga lainnya. Hubungan eksekutif dan legislatif ini memberikan pola bagi lancarnya mekanisme penyelenggaraan pemerintahan di daerah secara luas. Setidaknya terdapat tiga pola hubungan eksekutif dengan legislatif yang secara realistis dapat dikembangkan dan ketiga bentuk hubungan tersebut berbeda-beda dalam peran dan aktualisasi masing-masing pihak, baik pihak eksekutif maupun legislatif. *Pertama*, bentuk komunikasi tukar menukar informasi; *kedua*, bentuk kerjasama atas beberapa subjek, program, masalah dan pengembangan regulasi; dan *ketiga*, klarifikasi atas berbagai permasalahan.

Khusus berkenaan dengan hubungan atau pola relasi antara eksekutif dan legislatif dalam produk hukum daerah diatur dalam Pasal 1 angka (17) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, disebutkan bahwa Produk hukum daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan dan penetapan meliputi:

- a. perda atau nama lainnya;
- b. Perkada;
- c. peraturan DPRD;
- d. keputusan kepala daerah;
- e. keputusan DPRD;
- f. keputusan pimpinan DPRD; dan
- g. keputusan badan kehormatan DPRD.

Adanya berbagai bentuk produk hukum daerah sebagaimana tersebut di atas, tidak lain sebagai salah satu upaya menegaskan sekaligus mewujudkan pembentukan produk hukum daerah yang terencana, terpadu, dan sistematis.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah didasari atas 3 (tiga) hal. *Pertama*, untuk menjamin kepastian hukum atas pembentukan produk hukum daerah diperlukan pedoman berdasarkan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan. *Kedua*, sebagai pelaksanaan atas

amanat Pasal 243 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang tatacara pemberian nomor register Perda. *Ketiga*, sebagai respons atas dinamika perkembangan pembentukan produk hukum daerah.

Titik tolak dari pembentukan produk hukum daerah adalah efektivitas dan efisiensi pada masyarakat. Tujuan dasar dari peran serta masyarakat adalah untuk menghasilkan masukan dan persepsi yang berguna dari masyarakat yang berkepentingan (*public interest*) dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan, karena dengan melibatkan masyarakat yang terkena dampak akibat kebijakan dan kelompok kepentingan (*interest groups*), para pengambil keputusan dapat menangkap pandangan, kebutuhan dan penghargaan dari masyarakat dan kelompok tersebut, untuk kemudian menuangkannya ke dalam satu konsep.

Dengan demikian perlu dipahami juga bahwa tidak berarti apa yang ada pada saat ini dalam suatu masyarakat, akan menjadi nilai kehidupan pada masyarakat selanjutnya. Produk perundang-undangan tidak sekedar merekam keadaan seketika. Masyarakat berubah, nilai-nilai pun berubah, kecenderungan dan harapan masyarakat harus dapat diprediksi dan terakumulasi dalam peraturan perundang-undangan yang berorientasi masa depan. Sehingga dapat dikatakan bahwa di satu pihak hukum berkepentingan dengan hasil yang akan diperolehnya melalui pengaturan itu dan oleh karenanya hukum harus paham tentang seluk beluk masalah yang diaturnya, sedangkan di pihak lain harus menyadari, bahwa faktor-faktor dan kekuatan-kekuatan di luar hukum akan memberikan beban pengaruhnya pula terhadap hukum serta implementasinya.

Perlu digarisbawahi bahwa otonomi memungkinkan terlaksananya *bottom up planning* secara signifikan dan mengikis rantai birokrasi yang dirasakan sangat menghambat pelayanan kepada masyarakat. Otonomi juga akan dapat memberdayakan partisipasi masyarakat yang lebih besar dalam pelaksanaan pembangunan. Sehingga pembangunan akan berjalan sesuai dengan kebutuhan di daerahnya. Otonomi daerah ini merupakan fenomena politis yang sangat dibutuhkan dalam era globalisasi (penjagadan, penduniaan) dan demokrasi, apalagi jika dikaitkan dengan tantangan masa depan memasuki era perdagangan bebas yang antara lain ditandai dengan tumbuhnya berbagai bentuk kerjasama regional, perubahan pola atau sistem informasi global. Melalui otonomi daerah diharapkan daerah akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintah pusat diharapkan tidak terlalu aktif mengatur daerah.

Meningkatkan partisipasi masyarakat akan membantu memastikan bahwa kepentingan rakyat dapat lebih besar dipenuhi. Meningkatkan partisipasi juga dapat menghasilkan titik

temu kepentingan tersebut, dengan solusi yang diambil yang pada akhirnya meningkatkan kepuasan banyak pihak akan suatu kebijakan. Banyak bukti yang menunjukkan bahwa ketika kelompok-kelompok yang dituju suatu kebijakan terlibat dalam pengambilan keputusan yang memengaruhi mereka, serta dalam melaksanakan kegiatan tersebut, maka hasil kebijakan yang lebih baik dapat dicapai

Partisipasi Masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah (Perda) dimaksudkan untuk menghasilkan peraturan yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a) bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebaikan dan sifat-sifat yang khusus dan terbatas;
- b) bersifat universal, karena undang-undang dibentuk untuk menghadapi peristiwa di masa akan datang. Oleh karena itu, undang-undang tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja; dan
- c) memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Adalah lazim bagi suatu peraturan untuk mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.

Produk hukum yang tidak partisipatif dan belum mengcover aspirasi masyarakat pada semua lapisan dapat menghadapi gangguan dalam pelaksanaannya karena bertentangan dengan keinginan masyarakat. Menurut Satjipto Rahardjo transparansi dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan adalah menjaga netralitas. Netralitas di sini berarti persamaan, keadilan, dan perlindungan bagi seluruh pihak terutama masyarakat. Penyerapan aspirasi masyarakat untuk mewujudkan perundang-undangan yang menyejahterakan, dapat dilakukan dengan jalan membuka ruang partisipasi seluruh komponen masyarakat. Masyarakat berhak memberikan masukan dalam Peraturan daerah untuk setiap propinsi, kabupaten dan kota secara berbeda-beda. Untuk itu salah satu materi yang akan diatur dalam Pembentukan Produk hukum daerah adalah tentang Partisipasi Masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah (Perda).

Partisipasi aktif masyarakat dalam pembentukan perda dapat disediakan melalui tiga akses yang perlu disediakan bagi masyarakat dalam Penyelenggaraan pemerintahan, yaitu:

- a) akses terhadap informasi yang meliputi 2 (dua) tipe yaitu hak akses informasi pasif dan hak informasi aktif;
- b) akses partisipasi dalam pengambilan keputusan meliputi hak masyarakat untuk mempengaruhi pengambilan keputusan, partisipasi dalam penetapan kebijakan,

rencana dan program pembangunan dan partisipasi dalam pembentukan perundang-undangan; dan

- c) akses terhadap keadilan, dengan menyediakan mekanisme bagi masyarakat untuk menegakkan hukum lingkungan secara langsung

Menurut Sarajuddin, terdapat 8 (delapan) prinsip yang diungkapkan mengenai optimalisasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan perda, yaitu:

- a) adanya kewajiban publikasi yang efektif;
- b) adanya kewajiban informasi dan dokumentasi yang sistematis, bebas dan aksesabel;
- c) adanya jaminan prosedur dan forum yang terbuka dan efektif bagi masyarakat untuk terlibat dalam mengawasi proses sejak perencanaan;
- d) adanya prosedur yang menjamin publik bisa mengajukan RUU selain anggota DPRD dan Pemerintah;
- e) adanya pengaturan yang jelas mengenai dokumen dasar yang wajib tersedia dan aksesabel seperti naskah akademik dan Raperda;
- f) adanya jaminan banding bagi publik bila proses pembentukan perda tidak dilakukan secara partisipatif;
- g) ada pengaturan jangka waktu yang memadai untuk seluruh proses penyusunan, pembahasan Raperda dan diseminasi perda yang telah dilaksanakan;
- h) ada pertanggung jawaban yang jelas dan memadai bagi pembentukan peraturan daerah yang dengan sengaja menutup peluang masyarakat untuk berpartisipasi Pemerintahan.

Bentuk upaya menjaring partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan oleh pembentukan perda yaitu melakukan penelitian terpadu sebelum perancangan perda, menggelar rapat dengar pendapat umum materi yang akan diajukan dan memberi kesempatan warga mengikuti persidangan di Kantor DPRD (dengan membuka informasi jadwal sidang pembentukan perda).

Menurut Joko Riskiyono ada 5 (lima) model yang dapat dikembangkan dalam pelebagaan partisipasi masyarakat, yakni:

- a) mengikutsertakan anggota masyarakat yang dianggap ahli dan independen di dalam tim atau kelompok kerja dalam penyusunan peraturan perundang-undangan;
- b) melakukan public sharing (diskusi publik) melalui seminar, lokakarya, atau mengundang pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) dalam rapatrapat penyusunan peraturan perundang-undangan;
- c) melakukan uji sah kepada pihakpihak tertentu untuk mendapatkan tanggapan;

- d) mengadakan kegiatan musyawarah atas peraturan perundang-undangan sebelum secara resmi dibahas oleh institusi yang berkompetensi dan;
- e) mempublikasikan rancangan peraturan perundang-undangan agar mendapat tanggapan dari masyarakat/publik.

Pelaksanaan peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, pada saat ini sudah mulai dikembangkan. Kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan telah terakomodasi dalam ketentuan hukum positif Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dengan diadopsinya asas keterbukaan dalam undang-undang tersebut, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui: rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi; dan seminar, lokakarya, dan/atau diskusi

Pembentukan Produk hukum daerah perlu dilandasi dengan kajian yang bersifat empiris dengan melibatkan partisipasi masyarakat secara aktif sehingga pembentukan peraturan daerah yang dihasilkan tidak hanya merupakan kehendak para pembentuk peraturan perda dan bersifat *top down*, tetapi juga berdasarkan aspirasi dari masyarakat untuk turut serta memengaruhi proses pengambilan kebijakan.

4. KESIMPULAN

Berangkat dari uraian yang telah dipaparkan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa perlunya tata cara pembentukan produk hukum yang terkelola dengan baik dalam rangka menciptakan sistem hukum nasional yang sistematis dan terpadu dengan syarat bahwa pembentukan produk hukum tersebut haruslah senantiasa menciptakan suasana tertib tanpa mengurangi prinsip demokratisasi dimasyarakat dengan melibatkan masyarakat dalam bagian perencanaan pembentukan produk hukum daerah.

Untuk menjamin bahwa kebijakan yang disusun akan mengakomodir kepentingan masyarakat serta tidak akan merugikan maka partisipasi masyarakat sangat diperlukan dalam pembuatan kebijakan publik. Salah satu bentuk dari kegiatan perumusan Kebijakan Publik di daerah adalah kegiatan Pembentukan Peraturan Daerah sebagai produk hukum yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah dan atau DPRD.

DAFTAR PUSTAKA

- Ashiddiqie, J. (2011). *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*. Sinar Grafika.
- Hamzah, M. G., & et al. (2009). *Esensi dan urgensi peraturan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah*. Unhas Press.
- Huda, N. (2009). *Hukum pemerintahan daerah*. Nusa Media.
- Indrati, M. F. (2005). *Proses pembentukan peraturan perundang-undangan pasca amandemen UUD 1945*. *Majalah Hukum Nasional*, 1.
- Indrati, M. F. (2007). *Ilmu perundang-undangan: Proses dan teknik pembentukannya*. Kanisius.
- Kaloh, J. (2007). *Mencari bentuk otonomi daerah: Suatu solusi dalam menjawab kebutuhan lokal dan tantangan global*. PT Rineka Cipta.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia. (2001).
- Kurnia, M. P., & dkk. (2007). *Pedoman naskah akademik perda partisipatif*. Kreasi Total Media.
- Manan, B. (2001). *Menyongsong fajar otonomi daerah*. Pusat Studi Hukum FH UII.
- Muhtadi. (2013). *Tiga landasan keberlakuan peraturan daerah (Studi kasus raperda penyertaan modal pemerintah kota Bandar Lampung kepada perusahaan air minum "Way Rilau" kota Bandar Lampung)*. *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, 7(2), Mei-Agustus.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang pembentukan produk hukum daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang pedoman penyusunan peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.
- Prasetyo, T., & Purnomosidi, A. (2014). *Membangun hukum berdasarkan Pancasila*. Nusa Media.
- Raharjo, S. (1998). *Sosiologi hukum: Perkembangan metode dan pilihan masalah*. Muhammadiyah University Press.
- Riskiyono, J. (2015). *Partisipasi masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan untuk mewujudkan kesejahteraan*. *Aspirasi*, 6(2). Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- Sirajuddin, & dkk. (2006). *Legislative drafting: Pelembagaan metode partisipatif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan*. Malang: Malang Corruption Watch dan YAPPIKA.

- Sudantoko, H. D. (2003). Dilema otonomi daerah. Penerbit ANDI.
- Susanti, B. (2005). Catatan PSHK tentang kinerja legislasi DPR. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK).
- Tjandra, W. R., & Sudarsono, K. B. (2009). Legislative drafting: Teori dan teknik pembuatan peraturan daerah. Universitas Atmajaya.
- Ubaidillah, A., & et al. (2000). Pendidikan kewarganegaraan (civic education): Demokrasi, HAM, & masyarakat madani. IAIN Jakarta Press.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan.
- Widjaja, H. A. W. (2002). Otonomi daerah dan daerah otonom. PT Raja Grafindo Persada.