

PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH¹

Oleh : Ryan Monoarfa²

A B S T R A K

Asas desentralisasi menghendaki adanya pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah yang bersangkutan. Untuk secara bertingkat dengan alat perlengkapan sendiri mengurus kepentingan rumah tangga sendiri atas inisiatif dan beban biaya sendiri sejauh tidak menyimpang dari kebijaksanaan pemerintah pusat. Melalui kebijakan otonomi daerah yang diatur dalam UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, daerah diberi kewenangan dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan adanya otonomi daerah, tugas pemerintah daerah harus berusaha dan mampu mengembangkan diri, menggali potensi untuk kesejahteraan warganya dan sekaligus mempertanggungjawabkan atas pelaksanaan otonomi daerah.

Kata kunci: Partisipasi publik, Peraturan Daerah

A. PENDAHULUAN

Salah satu dampak dari orde reformasi yang menjadi perhatian utama sampai saat ini adalah mengenai kebijakan otonomi daerah. Otonomi daerah dalam pengertian Undang-Undang Pemerintah Daerah No.32 Tahun 2004 Pasal 1 ayat (5) adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan

peraturan perundang-undangan³. Hakikat otonomi daerah adalah hak atas kebebasan masyarakat daerah dalam mengatur rumah tangganya sendiri. Kebebasan mengatur itu merupakan suatu bagian dari sistem distribusi kekuasaan yang pelaksanaannya dilakukan dengan mendelegasikan kekuasaan kepada pemerintah daerah. Dengan diundangkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, yang kemudian disempurnakan melalui UU No. 32 Tahun 2004 selanjutnya diubah dengan UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah, telah merubah praktek sentralisasi pemerintahan yang telah berjalan bertahun-tahun kearah desentralisasi.

Asas desentralisasi menghendaki adanya pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah yang bersangkutan. Untuk secara bertingkat dengan alat perlengkapan sendiri mengurus kepentingan rumah tangga sendiri atas inisiatif dan beban biaya sendiri sejauh tidak menyimpang dari kebijaksanaan pemerintah pusat⁴. Desentralisasi sebagai bentuk penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, senantiasa dianut di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tujuan diberikannya Tugas Pembantuan adalah untuk lebih meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pembangunan serta pelayanan umum kepada masyarakat.

Asas desentralisasi pada teori dan prakteknya lebih memberikan kemandirian dan kebebasan kepada masyarakat daerah di dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan, terutama mengatur tentang kepentingan masyarakat di daerah. Asas desentralisasi memiliki beberapa keuntungan seperti pemusatan

³Undang-Undang Tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang No.32 Tahun 2004, pasal 1 ayat 5

⁴Abu Bakar Busro & Abu Daud Busro, *Hukum Tata Negara, Ghalia Indonesia*, Jakarta, 1984, hal 147

¹ Artikel Skripsi

² NIM 080711472

dan penumpukan kekuasaan dapat dihindari, disamping itu desentralisasi merupakan perwujudan demokrasi karena mengikutsertakan masyarakat dalam pemerintahan. Desentralisasi juga dapat meningkatkan efisiensi kinerja pemerintah daerah yang dianggap penting di urus pemerintah daerah diserahkan pengurusannya kepada pemerintah setempat. Sedangkan kepentingan yang menjadi urusan pemerintah pusat, tetap berada di tangan pemerintah pusat⁵.

Di dalam UU no.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dalam pelaksanaannya dikenal 3 asas pemerintah di daerah, yakni :

1. Asas Desentralisasi, adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia⁶.
2. Asas Dekonsentrasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu⁷.
3. Tugas Pembantuan, adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu⁸.

Melalui kebijakan otonomi daerah yang diatur dalam UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, daerah diberi kewenangan dan tanggung jawab untuk

mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini juga didukung dengan adanya asas kebebasan bertindak (*freies ermessen*) bagi pemerintah daerah, dalam berbagai aspek perbuatan. *Freies ermessen* atau disebut juga diskresi digunakan untuk menjalankan pemerintahan sesuai dengan amanat perundang-undangan, serta asas-asas pemerintahan⁹. Tujuan utama pemberian kebebasan bertindak kepada pemerintah daerah, yakni untuk memperlancar tugas-tugas pemerintah daerah guna merealisasi visi, misi dan strategi, yang telah dicanangkan oleh pemerintah daerah setempat. Salah satu aspek kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah tersebut adalah kebebasan bertindak dalam bidang hukum. Melalui kewenangan yang dimilikinya untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat, pemerintah daerah akan berupaya untuk meningkatkan perekonomian sesuai dengan kondisi, kebutuhan dan kemampuan yang dimilikinya, sehingga memberikan peluang dan kesempatan bagi daerah untuk berupaya semaksimal mungkin dalam rangka mencapai tujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah.

Tujuan negara Indonesia secara definitif tertuang dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945 yang meliputi :

1. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia, berdasarkan kemerdekaan,

⁵*Ibid.*, hal 152

⁶Undang-Undang Tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang No.32 Tahun 2004, pasal 1 angka 7

⁷Undang-Undang Tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang No.32 Tahun 2004, pasal 1 angka 8

⁸Undang-Undang Tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang No.32 Tahun 2004, pasal 1 angka 9

⁹Darda Syahrizal S.H, *Hukum Administrasi Negara & Pengadilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2012, hal 15

perdamainan abadi, dan keadilan social.¹⁰

Dengan adanya otonomi daerah, tugas pemerintah daerah harus berusaha dan mampu mengembangkan diri, menggali potensi untuk kesejahteraan warganya dan sekaligus mempertanggungjawabkan atas pelaksanaan otonomi daerah. Lebih lanjut tujuan pemberian otonomi daerah adalah untuk meningkatkan peran dan fungsi badan legislatif daerah, memberdayakan, menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas masyarakat. Dalam UU No.22 Tahun 1999 juga sama, lebih menekankan pada tiga faktor yang mendasar yaitu :

1. Memberdayakan masyarakat;
2. Menumbuhkan prakarsa dan kreativitas;
3. Meningkatkan peran serta masyarakat secara aktif dan meningkatkan peran dan fungsi Badan Perwakilan Rakyat Daerah.¹¹

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu unsur penting yang harus diperhatikan dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda).Partisipasi publik atau partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah merupakan hak masyarakat, yang dapat dilakukan baik dalam tahap penyiapan maupun tahap pembahasan. Undang-undang No.10 Tahun 2004 jo Undang-Undang No.12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, secara jelas mengatur mengenai Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan termasuk Perda.

B. PERUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana hakekat pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan suatu peraturan daerah?

2. Bagaimana implementasi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam pembentukan suatu peraturan daerah ?

C. METODE PENELITIAN

1. Sumber Data

Oleh karena ruang lingkup penelitian ini adalah pada disiplin ilmu hukum, maka penulis menggunakan metode studi kepustakaan “cara meneliti bahan pustaka” atau yang dinamakan penelitian hukum normatif.

2. Teknik Pengumpulan

Sesuai dengan metode studi kepustakaan, maka penulis melakukan pengumpulan data dengan cara mengumpulkan, mengkaji, dan mempelajari bahan-bahan kepustakaan(literature dan peraturan perundang-undangan) serta bahan-bahan tertulis lainnya yang berhubungan dengan materi pembahasan guna mendukung pembahasan penulisan skripsi ini.

3. Teknik Pengolahan Data

Data yang terkumpul kemudian diolah dengan suatu teknik pengolahan data secara deduksi dan induksi,sebagai berikut :

- a. Secara deduksi, yaitu pembahasan yang bertitik tolak dari hal-hal yang bersifat umum, kemudian dibahas menjadi suatu kesimpulan yang bersifat khusus.
- b. Secara induksi, yaitu pembahasan yang bertitik tolak dari hal-hal yang khusus, kemudian dibahas menjadi suatu kesimpulan yang bersifat umum (merupakan kebalikan dari metode deduksi).
- c. Kedua metode dan teknik pengolahan data tersebut diatas dilakukan secara berganti-ganti bilamana perlu mendukung pembahasan skripsi ini.

¹⁰ Moh.Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hal 17

¹¹ Dr.J.Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Rineka Cipta, Jakarta, 2007, hal 52

D. PEMBAHASAN

1. Hakekat Pentingnya Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Suatu Peraturan Daerah

Indonesia sebagai Negara Hukum yang Demokratis, kedaulatan yang dianut dalam UUD 1945 adalah kedaulatan rakyat sekaligus kedaulatan hukum.¹² Hal ini tercermin pada UUD 1945 pasal 1 ayat (2) dan (3), yang berbunyi demikian ayat (2) “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” dan ayat (3) “Negara Indonesia adalah Negara hukum”¹³. Hal ini juga termaktub dalam alinea 4 UUD 1945, “...maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat..”¹⁴ Sebagai negara hukum, dalam penyelenggaraan pemerintahan negara tentunya tidak terlepas dari peraturan perundang-undangan sebagai hukum yang positif yang berlaku di Indonesia.¹⁵ Pemerintahan di Indonesia dibagi menjadi dua, pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Pengertian Pemerintahan pusat menurut Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 ayat (1), “pemerintah pusat, selanjutnya disebut pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.¹⁶ Kemudian yang dimaksud dengan pemerintah daerah menurut

Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 ayat (2), “pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD 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 Republik Indonesia Tahun 1945”.¹⁷

Otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah telah memberikan keleluasaan yang besar pada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Amandemen UUD 1945 juga memberikan peluang yuridis bagi daerah untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.¹⁸ BAB VI UUD 1945 Tentang Pemerintah Daerah Pasal 18 ayat (6), “Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”¹⁹ Kewenangan yang luas tersebut tentunya harus dipahami untuk menuju kesejahteraan dan keadilan sosial bersama sehingga produk perundang-undangan daerah yang dihasilkan adalah produk perundang-undangan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat.²⁰ Perundang-undangan adalah suatu gejala yang relatif kompleks yang proses pembentukannya melibatkan berbagai faktor kemasyarakatan lainnya.²¹

¹² *Ibid.*, hal 7

¹³ *Undang-Undang Dasar 1945* setelah amandemen, pasal 1 ayat (2) dan (3)

¹⁴ *Ibid.*, hal 7

¹⁵ DR. JAZIM HAMIDI, S.H., M.H, KEMILAU MUTIK, SH., M.H, *LEGISLATIVE DRAFTING*, total media, Yogyakarta, 2011, hal 2

¹⁶ *Undang-Undang Tentang Pemerintah Daerah*, Undang-Undang No.32 Tahun 2004, pasal 1 ayat (1)

¹⁷ *Undang-Undang Tentang Pemerintah Daerah*, Undang-Undang No.32 Tahun 2004, pasal 1 ayat (2)

¹⁸ *Ibid.*, hal 3

¹⁹ *Undang-Undang Dasar 1945* setelah amandemen, pasal 18 ayat (6)

²⁰ *Ibid.*, hal 3

²¹ Dr. H. Ahmad Muliadi, S.H., M.H., *Politik Hukum*, @kademia, Padang, 2013, hal 10

Pembentukan Peraturan Daerah mengatur tata cara hidup masyarakat dalam daerah tersebut, karena menyangkut kehidupan bermasyarakat, maka masyarakat berhak ikut serta dalam pengambilan keputusan oleh pemerintah daerah. Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa konsep partisipasi masyarakat berkaitan dengan konsep keterbukaan. Dalam artian, tanpa keterbukaan pemerintah tidak mungkin masyarakat dapat melakukan peran serta dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan²². Pendapat tersebut juga terkandung dalam Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 5 huruf (g) "keterbukaan" UU No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan²³. Menurut Philipus M. Hadjon, keterbukaan, baik "openheid" maupun "openbaarheid" sangat penting artinya bagi pelaksanaan pemerintahan yang baik dan demokratis. Dengan demikian keterbukaan dipandang sebagai suatu asas ketatanegaraan mengenai pelaksanaan wewenang secara layak²⁴. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah tidak lepas dari politik hukum. Politik hukum adalah proses pembentukan dan pelaksanaan sistem atau tatanan hukum yang mengatur kehidupan masyarakat dalam negara secara nasional²⁵.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah, dalam pengaturannya sudah sangat jelas memberikan ruang menyalurkan aspirasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan pemerintah, hal ini terlihat dari Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang

Pemerintah Daerah Pasal 139 ayat (1), "masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda"²⁶. Kemudian juga diatur dalam Bab XI Undang-Undang No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 96, berbunyi demikian :

- (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.²⁷

Dalam konteks otonomi daerah, amandemen UUD 1945 juga memberikan peluang yuridis bagi daerah untuk menetapkan perda dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. UU No.32 Tahun 2004 juga menentukan keleluasaan

²²*Ibid.*, hal 52

²³Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 5 huruf g

²⁴*Ibid.*, hal 52

²⁵ Dr. Otong Rosadi, S.H., M.Hum. Andi Desmon, S.H., M.H, *STUDI POLITIK HUKUM, SUATU OPTIK ILMU HUKUM*, Thafa Media, Yogyakarta, 2012, hal 5

²⁶Undang-Undang Tentang Pemerintah Daerah, UU No.32 Tahun 2004 Pasal 139 ayat (1)

²⁷Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 96

yang besar bagi daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Kewenangan yang luas tersebut tentunya harus dipahami untuk menuju kesejahteraan dan keadilan sosial bersama sehingga produk perundang-undangan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat.²⁸ Dengan demikian untuk kepentingan masyarakat maka masyarakat harus diajak bersama-sama dalam merumuskan rancangan peraturan perundang-undangan di daerah, tanpa mengesampingkan keberadaan wakil-wakil rakyat di DPRD. Perlu adanya kesinambungan peran antara masyarakat dengan DPRD karena pada kenyataannya wakil-wakil rakyat di DPRD belum (tidak mampu) mewakili seluruh aspirasi masyarakat yang sangat dinamis. Sehingga diperlukan kearifan bersama baik pemerintah daerah, DPRD dan masyarakat dalam membuat peraturan perundang-undangan di daerah dengan menyusun NA sebelum merancang perda.²⁹

2. Implementasi Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembentukan Suatu Peraturan Daerah

Pembicaraan mengenai asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, merupakan pembicaraan yang erat hubungannya dengan politik pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu pedoman atau suatu rambu-rambu yang harus diikuti oleh pembentuk undang-undang (DPR, Presiden, dan DPD) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.³⁰ Pada pembentukan peraturan Perundang-Undangan perlu disertakan asas-asas seperti yang dikemukakan oleh Van der Vlies, yang membagi ke dalam asas formal meliputi: Pertama, asas tujuan yang jelas

yang mencakup 3 (tiga) hal yakni mengenai ketepatan letak peraturan Perundang-Undangan dalam kerangka kebijakan umum pemerintahan, tujuan khusus peraturan yang akan dibentuk dan tujuan dari bagian-bagian yang akan dibentuk tersebut. Kedua, asas organ atau lembaga yang tepat, bermaksud untuk menegaskan kejelasan organ yang menetapkan peraturan Perundang-Undangan. Ketiga, asas perlunya pengaturan, sebagai prinsip yang menjelaskan berbagai alternative maupun relevansi dibentuknya peraturan untuk menyelesaikan problem. Keempat, asas dapat dilaksanakan, prinsip tersebut menegaskan sebuah peraturan yang dibentuk seharusnya dapat ditegakkan secara efisien dan efektif. Kelima, asas consensus, merupakan kesepakatan rakyat untuk menyelesaikan kewajiban yang ditimbulkan oleh suatu peraturan secara konsekuen.³¹

Pada bagian sebelumnya penulis dengan tegas mengatakan bahwa Pancasila yang merupakan sumber hukum dan UUD 1945 sebagai hukum dasar, merupakan pedoman, batu uji, atau pemandu dan alat filterisasi sekaligus menjadi tujuan dari semua politik hukum nasional, pada dasarnya mutatis mutandis bagi politik pembentukan hukum melalui pembentukan peraturan perundang-undangan.³²

Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan baik juga diatur dalam UUD No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Bab II Pasal 5 yakni:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentukan yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;

²⁸ *Ibid.*, hal 44

²⁹ *Ibid.*, hal 44

³⁰ *Ibid.*, hal 115-116

³¹ *Ibid.*, hal 23-24

³² *Ibid.*, hal 116

- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.³³

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, melalui pasal 2 dengan tegas mengatakan bahwa "Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara". Kemudian dalam Pasal 3 dengan tegas pula dinyatakan bahwa "UUD 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan".³⁴ Selain menempatkan Pancasila dan UUD 1945 sebagai "eschaton" dalam politik pembentukan hukum melalui pembentukan peraturan perundang-undangan, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, menyatakan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yaitu sebagai berikut:

- a. Kejelasan tujuan yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, yaitu bahwa setiap jenis peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, yaitu bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan;

³³ *Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No. 12 Tahun 2011 pasal 5

³⁴ *Ibid.*, hal 116

- d. Dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;

- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;

- f. Kejelasan rumusan, yaitu bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;

- g. Keterbukaan, yaitu bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan 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 Peraturan Perundang-undangan.³⁵

Selanjutnya, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, menyatakan bahwa materi muatan dari Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. Asas pengayoman, yaitu asas bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat;
- b. Asas kemanusiaan yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-

³⁵ *Ibid.*, hal 116-118

- undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
- c. Asas kebangsaan yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Asas kekeluargaan yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
- e. Asas kenusantaraan yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- f. Asas bhinneka tunggal ika yaitu bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- g. Asas keadilan yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara;
- h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial;
- i. Asas ketertiban dan kepastian hukum yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum;
- j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara;
- k. Asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, seperti:
- a) Dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
- b) Dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.³⁶
- Keberadaan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang tercantum dalam Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tersebut, merupakan pedoman bagi pembentuk undang-undang yang harus ditaati (diikuti) pada saat penyusunan peraturan perundang-undangan. Demikian juga asas-asas hukum yang mendasari materi muatan peraturan perundang-undangan, juga harus menjadi dasar dan tercermin dalam materi perundang-undangan yang akan disusun.³⁷ Materi muatan UU antara lain meliputi masalah hak asasi manusia, hak dan kewajiban warga negara, pelaksanaan dan penegakkan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara, wilayah negara, dan pembagian daerah,

³⁶*Ibid.*, hal 118-120

³⁷*Ibid.*, hal 120

kewarganegaraan dan kependudukan, keuangan negara, serta materi yang diperintahkan oleh UU lain. Dilihat dari kedudukannya, sebagai produk hukum yang mengatur lebih lanjut ketentuan dalam UUD 1945, UU merupakan dasar legalitas bagi produk hukum yang berada dibawahnya, baik di tingkat pusat maupun daerah.³⁸

Asas-asas hukum yang diuraikan dapat digunakan sebagai suatu sarana yang dapat memberikan bentuk, arah hukum dan proses yang harus dilaksanakan dalam mewujudkan disiplin hukum di Indonesia yang dapat memenuhi tuntutan masyarakat dalam menjamin ketertiban, kepastian dan keadilan yang mendatangkan kebahagiaan, kemakmuran dan kesejahteraan bagi masyarakat baik secara perorangan maupun secara bersama-sama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.³⁹

E. PENUTUP

1. Kesimpulan

1. Hakekat pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah adalah dapat memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik dalam menciptakan suatu peraturan daerah yang baik, memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat langsung dalam pembuatan kebijakan publik, meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada eksekutif dan legislatif.
2. Uraian pembahasan mengenai asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam pembentukan peraturan daerah di atas memberikan gambaran atas ketidakmampuan mayoritas anggota

dan kekuatan politik yang ada di lembaga DPRD, menyarikan nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang di tingkat publik, terkesan lalai dalam pembentukan peraturan perundang-undangan daerah, DPRD dan pemerintah daerah juga terkesan kurang hati-hati, kurang cermat dan tidak taat pada prinsip-prinsip yang dianut konstitusi pada saat pembentukan peraturan daerah. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya peraturan daerah yang tercatat oleh Kementrian Dalam Negeri, Kementrian Dalam Negeri menyebutkan dari 2.285 perda sebanyak 407 Perda se-Indonesia dinilai bermasalah.

2. Saran

1. Partisipasi masyarakat sudah sangat jelas diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, masyarakat mempunyai hak untuk ikut terlibat dalam pembentukan kebijakan publik, disini peran pemerintah daerah harus lebih aktif membuka ruang-ruang untuk menyampaikan aspirasi masyarakat. Partisipasi itu dimaksudkan untuk menjamin agar setiap kebijakan yang diambil mencerminkan aspirasi masyarakat. Dengan adanya keterbukaan dari pemerintah daerah, pembentukan peraturan daerah dapat terlaksana dengan baik sehingga fungsi kontrol dapat berjalan dan keinginan masyarakat dapat tersalurkan.
2. Pembentukan Peraturan Daerah harus mengacu pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas negara hukum Indonesia yakni Pancasila dan UUD 1945 sehingga pada gilirannya produk hukum (undang-undang) yang dihasilkan benar-benar merupakan

³⁸*Ibid.*, hal 51

³⁹*Ibid.*, hal 71

pencerminan nilai-nilai, aspirasi, dan kebutuhan masyarakat (publik) untuk dituangkan dalam peraturan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Sumber Buku

- Busroh, Abu Bakar & Abu Daud Busro, Hukum Tata Negara, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.
- Fuady, Munir, Konsep Negara Demokrasi, Refika Aditama, Bandung, 2010.
- Gaffar, Janedjri M, Demokrasi Konstitusional, Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945, Konstitusi Press, Jakarta, 2012
- Hakim, Abdul Aziz, Negara Hukum Dan Demokrasi Di Indonesia, Pustaka Pelajar, Jakarta 2011.
- Hamidi, Jazim., Kemilau Mutik, LEGISLATIVE DRAFTING, Total Media, Yogyakarta, 2011.
- Hadiwijoyo, Suryo Sakti, Negara, Demokrasi, Dan Civil Society, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012.
- Kaloh, J, Mencari Bentuk otonomi Daerah, Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global, Rineka Cipta, 2007.
- Kaho, Josef Riwu, Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Labolo, Muhadam, Memahami Ilmu Pemerintahan, Suatu Kajian, Teori, Konsep, dan Pengembangannya, Rajawali Pers, Jakarta, 2011.
- Mahfud MD, Mohammad, Membangun Politik Hukum, Menegakkan konstitusi, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.
- Mahfud MD, Mohammad, Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta, 2003.
- Muliadi, H. Ahmad, Politik Hukum, @kademia, Padang, 2013.
- Nasution, Bahder Johan, Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia, CV. Mandar maju, Bandung, 2012.
- Rosadi, Otong., Andi Desmon, Studi Politik Hukum, Suatu Optik Ilmu hukum, Thafa Media, Yogyakarta, 2012.
- Syahrizal, Darda, Hukum Administrasi Negara & Pengadilan Tata Usaha Negara, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2012.
- Sibuea, Hotma P, Asas Negara Hukum,Peraturan Kebijakan & Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, Erlangga, Jakarta, 2010.
- Salman, H.R Otje, Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah), Refika Aditama, Bandung, 2010.
- Syafiie, H. Inu Kencana, Pengantar Ilmu Pemerintahan, Refika Aditama, Bandung, 2011.
- Sarundajang, S.H, Babak Baru Sistem Pemerintahan, Kata Hasta Pustaka, Jakarta, 2011.
- Tutik, Titik Triwulan, Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia, Prestasi Pustakakarya, Surabaya, 2010.
- Zuhro, R. Siti & Eko Prasajo, Kisruh Peraturan Daerah: Mengurai Masalah & Solusinya, The Habibie Center, Yogyakarta, 2011.

Sumber Perundang-undangan Nasional

- Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.
- Undang-Undang No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Dasar 1945 Setelah Amandemen.
- Undang-Undang No.39 Tahun 1999 Tentang HAM.
- Perpres 68 Tahun 2005, Peraturan Presiden Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang,Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden.