

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12
TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN¹
Oleh : Arther Henpri Moniung²**

ABSTRAK

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif yang mengacu kepada norma-norma hukum dan tidak bermaksud untuk menguji hipotesis, maka titik berat penelitian tertuju pada penelitian kepustakaan. Adapun sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini diperoleh dari berbagai bahan-bahan hukum yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa bentuk partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan antara lain: rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya, diskusi, konsultasi publik, musyawarah, kemitraan, penyampaian aspirasi, pengawasan, partisipasi dalam bentuk penelitian, partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media cetak, partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media elektronik, partisipasi masyarakat dalam bentuk unjuk rasa. Sedangkan pengaturan mengenai pelaksanaan dari partisipasi masyarakat melalui bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan pembentukan peraturan daerah belum diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Kata kunci: partisipasi, pembentukan, undang-undang, masyarakat, peraturan.

PENDAHULUAN

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara tegas dikemukakan bahwa negara Indonesia

adalah negara hukum.³ Ketentuan ini secara logis dapat kita pahami sebagai bentuk titah dari konstitusi kepada seluruh masyarakat Indonesia terutama para pejabat di tataran pemerintahan, baik pemerintahan di tingkatan pusat maupun daerah untuk memosisikan hukum (baca: peraturan perundang-undangan) sebagai titik tolak dalam bertingkah laku dan merumuskan kebijakan publik.⁴

Sistem hukum yaitu sistem preseden (*common law*), putusan hakim (vonis) menjadi sumber hukum yang utama. Sesuai dengan doktrin '*stare decisis*', putusan hakim terdahulu secara otomatis langsung mengikat bagi hakim yang terkemudian. Namun, dalam sistem '*civil law*' yang dianut Negara-negara Eropa Barat, termasuk Indonesia, yang lebih diutamakan adalah '*statutory law*' atau undang-undang tertulis.⁵

Mengingat Indonesia merupakan bekas Negara jajahan Belanda yang menganut sistem hukum *Eropa Continental (civil law)* yang lebih mengutamakan hukum tertulis (peraturan perundang-undangan) dibandingkan dengan hukum kebiasaan yang menjadi sumber hukum utama dalam negara-negara yang menganut sistem hukum *Anglo Saxon (common law)*.

Indonesia menganut sistem hukum *Eropa Continental (civil law)*, untuk itu dalam sistem hukum di Indonesia sumber hukum tertulis dalam bentuk peraturan perundang-undangan menjadi suatu hal yang sangat penting dalam sistem hukum di Indonesia. Hal ini sejalan dengan konsep negara hukum yang dikemukakan oleh Julius Stahl dalam bukunya Miriam Budiardjo yang mengungkapkan empat *Unsur Rechtsstaat* dalam arti klasik, yaitu:⁶

- a) Hak-hak asasi manusia
- b) Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu (di negara-

¹ Artikel Tesis. Dosen Pembimbing : Dr. Ronny A. Maramis, SH, MH; Dr. Donna Setiabudhi, SH, MH

² Mahasiswa pada Pascasarjana Universitas Sam Ratulangi, NIM. 1223208021

³ Lihat Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (3) yang menegaskan tentang Dasar Konstitusi Negara yaitu Negara Hukum.

⁴ Ismantoro Dwi Yuwono, Kumpulan Perda Bermasalah & Kontroversial, Penerbit Pustaka Yustisia, 2012, hlm. 30.

⁵ Jimly Asshiddiqie, Perihal Undang-Undang di Indonesia, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm 12.

⁶ Miriam Budiardjo, Dasar-dasar Ilmu Politik, Gramedia Pustaka Utama, Cetakan Kesembilan, Jakarta, 2013, hlm. 113.

negara Eropa Kontinental biasanya disebut *Trias Politica*)

c) Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*)

d) Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Konsep Negara Hukum yang dikemukakan oleh Julius Stahl yaitu salah satu unsur yang penting adalah "Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan". Oleh karena itu, maka peraturan perundang-undangan menjadi sesuatu hal yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia sebagai sebuah Negara Hukum.

Pemerintahan Daerah sebagai salah satu unsur penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia berdasarkan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diberikan hak untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.⁷

Kewenangan dalam membentuk peraturan daerah sebagai sarana pelaksanaan otonomi daerah dimaksudkan sebagai suatu upaya dalam rangka memberikan kebebasan kepada daerah sesuai dengan kondisi serta kebutuhan masyarakat. Selain itu sebagai upaya dalam rangka mendekatkan hubungan antara pemerintahan daerah dalam hal ini sebagai pembentuk peraturan daerah dengan masyarakat yang ada di daerah.

Moh. Mahfud MD⁸ membedakan secara tajam karakter produk hukum antara produk hukum *responsive/populistik* dengan produk hukum *konservatif/ortodoks/elitis*, bahwa:

a. Produk hukum *responsif/populistik* adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat.

b. Produk hukum *konservatif/ortodoks/elitis* adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elite politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat *positivis-instrumentalis*, yakni menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program Negara. Berlawanan dengan hukum responsif, hukum ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu di dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.

Dilihat dari fungsinya maka hukum yang berkarakter responsif bersifat aspiratif. Artinya memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayaninya. Sehingga produk hukum itu dapat dipandang sebagai kristalisasi dari kehendak masyarakat. Sedangkan hukum yang berkarakter ortodoks bersifat positivis-instrumentalis. Artinya memuat materi yang lebih merefleksikan visi sosial dan politik pemegang kekuasaan atau memuat materi yang lebih merupakan alat untuk mewujudkan kehendak dan kepentingan program pemerintah.⁹

Menurut Dini Widia, Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Produk-produk Hukum Daerah, sebagai berikut: Proses pelibatan partisipasi masyarakat lokal dalam perencanaan hingga implementasi program pembangunan (hukum) di tingkat daerah (*local*), terbukti telah berhasil membawa perubahan-perubahan mendasar dalam peningkatan kesadaran hukum masyarakat.¹⁰

Pendapat diatas menunjukkan bahwa peraturan daerah yang baik adalah peraturan daerah yang merupakan cerminan dari keinginan atau kehendak masyarakat dan tentunya dapat mensejahterakan masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu, dalam pembentukannya diperlukan partisipasi masyarakat agar peraturan daerah tersebut dapat dilaksanakan dengan baik.

⁷ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18 ayat (6).

⁸ Moh. Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia, Rajawali Pers, Edisi Revisi, Cetakan Ketiga, Jakarta, 2010, hlm. 31-32.

⁹ Rachmat Trijono, Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan, Papis Sinar Sinanti, Jakarta, 2013, hlm. 39.

¹⁰ *id*, hlm. 72.

Selain itu, partisipasi masyarakat juga berhubungan dengan keterbukaan informasi yang juga dijamin pelaksanaannya oleh Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik. Dalam Pasal 3 Undang-Undang ini, tujuan dari keterbukaan informasi publik, antara lain:¹¹

- a. menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik;
- b. mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik; dan
- c. meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik.

Terkait dengan peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, Maria Farida Indrati¹² berpendapat bahwa yang disebut dengan masyarakat adalah setiap orang pada umumnya terutama masyarakat yang "rentan" terhadap peraturan tersebut, setiap orang atau lembaga terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat yang terkait.

PERUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana bentuk dari partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ?
2. Bagaimana pengaturan mengenai implementasi partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ?

METODOLOGI PENELITIAN

1. Pendekatan dan Lokasi Penelitian

Menurut Soerjono Soekanto yang dikutip Zainuddin Ali,¹³ penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada

metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari sesuatu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang merupakan salah satu jenis penelitian dalam kajian ilmu hukum. Pendekatan yuridis normatif tersebut mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan pengadilan serta norma-norma hukum yang ada dalam masyarakat.¹⁴

Lokasi penelitian dilakukan sesuai dengan pendekatan penelitian hukum yaitu pendekatan hukum normatif yaitu suatu penelitian atas hukum (termasuk asas hukum) dan kaidah (norma) sehingga teknik pengumpulan data semata-mata studi dokumen atau bahan pustaka, maka lokasi penelitian menunjuk pada lokasi perpustakaan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Sulawesi Utara, dengan waktu penelitian dilakukan dalam kurung waktu bulan Maret 2015 sampai Juni 2015.

2. Jenis dan Sumber Data

Adapun jenis dan sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini diperoleh dari berbagai bahan-bahan hukum seperti:

- 1) Bahan hukum primer, yaitu data hukum mengikat yang diperoleh dari norma atau kaidah-kaidah dasar yaitu Undang-Undang Dasar Tahun 1945, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemerintah Daerah dalam hal ini mengenai kewenangan pembentukan peraturan daerah yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang tidak termasuk peraturan perundang-undangan akan tetapi dapat

¹¹ Lihat dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

¹² Maria Farida Indrati S, Ilmu Perundang-undangan 2, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 263.

¹³ Zainuddin Ali, Metode..., *op. cit.*, hlm 18.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 105.

memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun penjelasan tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah, yaitu literatur, hasil seminar, karya ilmiah maupun hasil penelitian, makalah, artikel, jurnal yang ada kaitannya dengan permasalahan yang dibahas.

- 3) Bahan hukum tertier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Misalnya: kamus maupun buku-buku petunjuk lain yang ada kaitannya dengan permasalahan.

3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan penelusuran dokumen yang berupa peraturan perundang-undangan, literatur, hasil seminar, karya ilmiah maupun hasil penelitian, makalah, artikel, jurnal yang berkaitan dengan objek penelitian. Bahan hukum utama dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan.

4. Pengolahan dan Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif yang bersifat kualitatif, adalah penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan serta norma-norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.¹⁵

Bahan hukum yang didapat atau terkumpul baik primer, sekunder maupun tertier selanjutnya akan disusun dalam susunan yang komprehensif untuk selanjutnya dibuat deskripsi dan kemudian akan dianalisis secara yuridis kualitatif dengan berpedoman pada norma-norma hukum yang ada. Analisis akan dilakukan terhadap bahan hukum primer, sekunder dan tertier sehingga akan mendapatkan hasil deskripsi analisis yang komprehensif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

¹⁵ *Ibid.*

1. Bentuk partisipasi masyarakat dalam peraturan perundang-undangan

Indonesia sebagai sebuah negara hukum yang seluruh keputusan dan kebijakan yang dibentuk oleh pemerintah dalam mengurus dan mengatur kehidupan masyarakat harus berdasarkan peraturan perundang-undangan, sehingga hukum menjadi suatu hal yang sangat penting. Peraturan yang dibentuk menjadi sebuah hal yang melandasi seluruh tingkah laku masyarakat. Mengingat pentingnya kedudukan hukum dalam sebuah negara, maka dalam penyusunan setiap peraturan perundang-undangan sangat membutuhkan perhatian yang besar dari pemangku kepentingan.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai partisipasi politik, oleh Huntington dan Nelson partisipasi politik diartikan sebagai kegiatan warga negara sipil (*private citizen*) yang bertujuan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah.¹⁶ Partisipasi dan pelibatan masyarakat dalam proses rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, proses pengambilan keputusan publik dan alasan dari pengambilan keputusan publik merupakan salah satu ciri dari penyelenggaraan negara demokratis.¹⁷ Hasil penelitian secara normatif terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara jelas diatur dalam Bab XI mengenai partisipasi masyarakat Pasal 96.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah semakin memperinci tentang bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukkan peraturan

¹⁶ Iza Rumesten RS, "Relevansi Partisipasi Masyarakat dalam Perancangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Responsif", *Jurnal Simbur Cahaya* Vol. XVI No. 44 Januari 2011, Unit Penelitian FH Universitas Sriwijaya Palembang, hlm. 2327.

¹⁷ Saut P. Panjaitan, "Jaminan Perlindungan Konstitusional Hak Tiap Orang Untuk Memperoleh Informasi dan Berkomunikasi", *Jurnal Simbur Cahaya*, Vol. XV No. 42 Mei 2010, Unit Penelitian FH Universitas Sriwijaya Palembang, hlm. 1957-1958.

daerah, sebagai berikut: konsultasi publik; musyawarah; kemitraan; penyampaian aspirasi; pengawasan; dan/atau keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pada prinsipnya bentuk partisipasi masyarakat dalam Undang-Undang ini semakin dirinci terutama aspek-aspek yang terkait dengan hak-hak masyarakat untuk melakukan pengawasan terhadap pembuatan peraturan daerah.¹⁸

Rincian partisipasi masyarakat baik dalam bentuk konsultasi publik, musyawarah, kemitraan, penyampaian aspirasi, pengawasan maupun keterlibatan masyarakat pada prinsipnya untuk mengoptimalkan demokrasi dan kedaulatan masyarakat dalam pembuatan setiap produk hukum daerah. Karena mengingat pentingnya pengakuan terhadap demokrasi yang terkait dengan kedaulatan masyarakat dimana prinsip otonomi daerah diadakan untuk mensejahterakan masyarakat di daerah, maka peraturan daerah sebagai produk hukum daerah merupakan pencerminan dari otonomi itu sendiri dimana daerah diberi kewenangan untuk membuat produk hukum daerah.

Dalam peraturan teknis khususnya Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia telah membuat aturan yang menjadi pedoman tentang pentingnya partisipasi masyarakat lewat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, mengatur juga partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan peraturan daerah dalam Pasal 110 dirumuskan bahwa partisipasi masyarakat merupakan hak dari masyarakat yang harus dijalankan baik secara lisan maupun tulisan.¹⁹

Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan saat ini sudah menjadi suatu kebutuhan di Indonesia. Hal ini didorong seiring dengan adanya kepercayaan masyarakat terhadap sistem politik yang dibangun atas dasar partisipasi, transparansi, akuntabilitas dalam

penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, dalam suasana sistem politik yang sudah berubah saat ini, dimana transparansi dalam pengambilan kebijakan publik akan mendorong serta memberikan peluang kepada masyarakat untuk ikut serta dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam ketentuan peraturan perundang-undangan secara rinci dapat diuraikan dalam tabel 1.

Tabel 1

UU Nomor 12 Tahun 2011	UU Nomor 23 Tahun 2014	Permendagri Nomor 1 Tahun 2014
<ul style="list-style-type: none"> - rapat dengar pendapat umum - kunjungan kerja - sosialisasi - seminar - lokakarya - diskusi. 	<ul style="list-style-type: none"> - konsultasi publik - musyawarah - kemitraan - penyampaian aspirasi - pengawasan - keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. 	<ul style="list-style-type: none"> - rapat dengar pendapat umum - kunjungan kerja - sosialisasi - seminar - lokakarya - diskusi.

(sumber: diolah oleh penulis)

Namun selain bentuk partisipasi masyarakat yang telah diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan, secara teoritis bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat juga dibedakan dalam berbagai model pilihan partisipasi sesuai dengan tingkat perkembangan politik suatu negara. Partisipasi masyarakat ini akan tergantung dari kesadaran masyarakat dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Berikut ini model lain dari partisipasi publik:²⁰

- a. Model Pertama: *Pure Representative Democracy*
- b. Model ke dua: *A Basic Model of Public Participation*
- c. Model ke tiga: *A Realism Model of Public Participation*
- d. Model ke empat: *The Possible Ideal for South Africa*

¹⁸ Lihat Pasal 354 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁹ Lihat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Khususnya Pasal 110.

²⁰ Saifudin, Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, FH UII Press Yogyakarta, Juli 2009, hlm. 364.

Menurut Saifudin²¹ dalam buku berjudul Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, partisipasi publik adalah suatu keniscayaan bagi suatu negara-negara demokrasi dalam rangka membangun hubungan yang harmonis antara negara dengan masyarakat sipil. Tidak mengherankan jika pada negara-negara yang telah maju maupun negara-negara berkembang memberikan tempat bagi adanya partisipasi publik dalam pembentukan UU meskipun melalui proses yang berbeda. Ada negara demokrasi di mana partisipasi publik lahir sebagai suatu proses evolusi dari kematangan politik suatu bangsa, namun ada pula negara demokrasi yang sejak awal berdirinya negara secara sadar menempatkan partisipasi publik sebagai bagian dari materi muatan konstitusinya.

Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan teori, terdiri dari berbagai bentuk yang pelaksanaannya disesuaikan dengan proses atau tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk pembentukan Peraturan Daerah. Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam proses atau tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan secara rinci diuraikan dalam tabel 2.

Tabel 2

No.	Bentuk Partisipasi Masyarakat	Keterangan
-----	-------------------------------	------------

1.	Rapat dengar pendapat umum	- dapat dilakukan pada tahap perencanaan, penyusunan atau pembahasan
2.	Kunjungan kerja	- untuk mengetahui aspirasi masyarakat
3.	Sosialisasi	- dilakukan setiap tahapan pembentukan PUU
4.	Seminar	- untuk membahas materi
5.	Lokakarya	- untuk membahas materi
6.	Diskusi	- untuk membahas materi
7.	Konsultasi publik	- untuk mempertajam materi
8.	Musyawaharah	- mencapai kesepakatan
9.	Kemitraan	- dengan semua pihak sesuai materi yang dibahas
10.	Penyampaian aspirasi	- dapat dilakukan oleh perseorangan/kelompok
11.	Pengawasan Partisipasi dalam bentuk penelitian	- dilakukan oleh semua pihak
12.	Partisipasi dalam bentuk pengajuan usul inisiatif	- dapat dilakukan oleh perorangan atau kelompok
13.	Partisipasi dalam bentuk pengajuan usul rancangan PUU	- ditujukan langsung kepada pembentuk PUU
14.	Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media cetak	- tulisan berupa ide, masukan atau konsep
15.	Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media elektronik	- pada saat acara sosialisasi di tv, radio
16.	Partisipasi masyarakat dalam bentuk unjuk rasa	- mendukung atau menolak peraturan yang sedang atau sudah dibentuk
17.		- ditujukan langsung kepada pembentuk PUU, mendukung atau menolak peraturan yang sedang atau sudah dibentuk

(sumber: diolah oleh penulis)

2. Pengaturan implementasi partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Suatu Negara demokrasi, mempunyai peranan dan kedudukan masyarakat yang tidak dapat dipisahkan dari adanya partisipasi masyarakat dalam sebuah proses pembentukan peraturan perundang-undangan, meskipun secara langsung atau tidak langsung dalam mengikuti prosesnya. Akan tetapi salah satu ciri Negara demokrasi adalah Negara yang mengakui adanya kedaulatan rakyat artinya bahwa sistem pemerintahan yang demokratis adalah sistem pemerintahan yang meletakkan

²¹ *Ibid.*

kedaulatan dan kekuasaan berada ditangan rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat.

Oleh karena itu, semua proses pembentukan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan kepentingan rakyat haruslah didasarkan pada kedaulatan rakyat. Ini berarti dengan jelas partisipasi masyarakat sangat penting dalam setiap proses pembuatan kebijakan publik termasuk peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah. Akan tetapi, pada hakekatnya partisipasi masyarakat bukanlah merupakan tujuan akhir dalam pembentukan peraturan daerah, yang terpenting adalah memberikan ruang yang lebih luas kepada masyarakat, khususnya bagi kelompok masyarakat yang berkepentingan dengan rancangan atau materi yang sedang dibahas atau masyarakat rentan sebagaimana kriteria masyarakat yang diutarakan oleh Maria Farida Indrati Soepranto yaitu bahwa: Masyarakat adalah setiap orang pada umumnya terutama masyarakat yang "rentan" terhadap peraturan tersebut, setiap orang atau lembaga terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat yang terkait.²² Hal ini penting untuk dilaksanakan sebagai bagian dari upaya mewujudkan pembentukan peraturan perundang-undangan yang lebih responsif terhadap berbagai kebutuhan dan permasalahan dalam masyarakat.

Menurut Philipus M. Hadjon seperti dikutip oleh Ni Made Ari Yuliantini Griadhi dan Anak Agung Sri Utari,²³ mengatakan konsep partisipasi terkait dengan konsep demokrasi, bahwa sekitar tahun 1960-an muncul suatu konsep demokrasi yang disebut demokrasi partisipasi. Dalam konsep ini rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan. Dalam konsep demokrasi, asas keterbukaan atau partisipasi merupakan salah satu syarat minimum, sebagaimana dikemukakan oleh Burkenb dalam buku yang berjudul "*Beginselen van de democratische rechtsstaat*" bahwa:

- a. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia;
- b. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih;
- c. Setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul;
- d. Badan perwakilan rakyat mempengaruhi pengambilan keputusan melalui sarana "*(mede) beslissing-recht*" (hak untuk ikut memutuskan dan/atau melalui wewenang pengawas);
- e. Asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka;
- f. Dihormatinya hak-hak kaum minoritas.

Tampak jelas bahwa dalam paham demokrasi terdapat asas keterbukaan, yang berkaitan dengan asas partisipasi masyarakat, karena pemerintah bertindak demi dan atas nama seluruh masyarakat, maka seluruh masyarakat berhak untuk mengetahui apa yang dilakukannya. Bukan saja berhak mengetahui, juga berhak berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Menurut Sad Dian Utomo, manfaat partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk dalam pembuatan Perda adalah:²⁴

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

Tahapan pembentukan peraturan daerah, bentuk partisipasi masyarakat sudah diatur dimana prinsipnya masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau

²² Maria Farida Indrati S, *Loc. Cit.*

²³ Ni Made Ari Yuliantini Griadhi dan Anak Agung Sri Utari, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Kertha Paritrika, Volume 33 No. 1, Januari 2008.

²⁴ *Ibid.*

tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Secara komprehensif peraturan daerah dibentuk bukan sekedar disusun, dibahas, ditetapkan ataupun disebarluaskan. Akan tetapi pembentukan peraturan daerah diartikan melakukan suatu proses pembuatan peraturan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan dan penyebarluasan.

Pengaturan mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan jelas sekali bahwa dalam setiap tahapan rancangan Peraturan Daerah masyarakat berhak dilibatkan untuk berpartisipasi baik dalam rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya dan/atau diskusi, dimana kegiatan tersebut digelar oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Meniadakan salah satu dari keseluruhan proses pembentukan peraturan daerah berarti kita telah melanggar peraturan perundang-undangan. Segala yang berbentuk produk hukum wajib memperhatikan landasan formil berupa tahapan atau prosedur pembentukan, selain landasan materilnya berupa muatan materinya. Pembentukan peraturan daerah dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuknya.

Mengabaikan salah satu proses pembentukan peraturan daerah dapat berdampak kelak ketika produk hukum daerah dimaksud telah mempengaruhi atau berdampak hukum pada masyarakat. Pemerintahan daerah yang paling bertanggung jawab atas terbitnya suatu peraturan daerah, karena pemerintahan daerah adalah pihak yang menetapkan peraturan daerah. Untuk itu semua proses tahapan dalam membentuk peraturan daerah harus dilaksanakan, karena dengan melaksanakan proses tahapan yang telah diatur berarti dengan sendirinya akan terpenuhi asas-asas pembentukan peraturan daerah.

Berkaitan dengan pengaturan implementasi partisipasi masyarakat, dimana bentuk-bentuk partisipasi masyarakat yang diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan akan diimplementasikan dalam proses pembentukan peraturan daerah. Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya dan/atau diskusi tersebut, dapat diimplementasikan dalam setiap tahapan pembentukan peraturan daerah sesuai dengan Pasal 1 Angka 1 UU No. 12 Tahun 2011 dimulai dari tahap *perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan*.

Tahapan pembentukan Perda dimulai saat perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan (Pasal 1 Angka 1 UU Nomor 12 Tahun 2011). Akan tetapi sangat disayangkan bahwa pengaturan implementasi pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan belum diatur secara tegas.

Bahkan dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Utara Nomor 31 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Utara Masa Jabatan 2014-2019, sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang 12 Tahun 2011 tidak juga mengatur dengan tegas mengenai implementasi partisipasi masyarakat.

PENUTUP

1. Kesimpulan

- a. Untuk menghasilkan sebuah peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan kebutuhan dan penyelesaian permasalahan dalam masyarakat, maka dibutuhkan adanya ruang bagi masyarakat untuk dapat berpartisipasi pada setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan antara lain: rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya, diskusi, konsultasi publik,

musyawarah, kemitraan, penyampaian aspirasi, pengawasan, partisipasi dalam bentuk penelitian, partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media cetak, partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media elektronik, partisipasi masyarakat dalam bentuk unjuk rasa.

- b. Pengaturan mengenai implementasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah telah diatur dalam Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011, yaitu dilaksanakan pada setiap tahapan pembentukan peraturan daerah mulai dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan. Namun pengaturan mengenai pelaksanaan dari partisipasi masyarakat melalui bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan pembentukan peraturan daerah belum diatur dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum dalam upaya mengimplementasikan Partisipasi Masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah sebagaimana diwajibkan dalam Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011.

2. Saran

- a. Untuk mengoptimalkan pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, maka bentuk-bentuk partisipasi masyarakat harus disesuaikan dengan tahapan-tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini penting untuk dilakukan, agar kesesuaian bentuk partisipasi masyarakat dapat diselaraskan dengan setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Contohnya bentuk partisipasi masyarakat melalui penelitian sebaiknya dilaksanakan dalam tahapan perencanaan atau penyusunan, bukan dalam tahapan pembahasan yang sudah mengarah pada penorma-an permasalahan ke dalam pasal atau ayat dalam Rancangan Peraturan Daerah.

- b. Untuk memastikan adanya ruang bagi masyarakat dalam berpartisipasi pada pembentukan peraturan daerah, maka perlu adanya regulasi yang lebih tegas mengatur mengenai implementasi bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan pembentukan peraturan daerah. Hal ini diperlukan sebagai dasar normatif bagi masyarakat untuk dapat berpartisipasi pada setiap pembentukan peraturan daerah

DAFTAR PUSTAKA

- Ismantoro Dwi Yuwono, *Kumpulan Perda Bermasalah & Kontroversial*, Penerbit Pustaka Yustisia, 2012.
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Cetakan Kesembilan, Jakarta, 2013.
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Edisi Revisi, Cetakan Ketiga, Jakarta, 2010.
- Rachmat Trijono, *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undang*, Papas Sinar Sinanti, Jakarta, 2013.
- Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan 2*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.
- Iza Rumesten RS, "Relevansi Partisipasi Masyarakat dalam Perancangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Responsif", *Jurnal Simbur Cahaya* Vol. XVI No. 44 Januari 2011, Unit Penelitian FH Universitas Sriwijaya Palembang.
- Saut P. Panjaitan, "Jaminan Perlindungan Konstitusional Hak Tiap Orang Untuk Memperoleh Informasi dan Berkomunikasi", *Jurnal Simbur Cahaya*, Vol. XV No. 42 Mei 2010, Unit Penelitian FH Universitas Sriwijaya Palembang.
- Saifudin, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang*, FH UII Press Yogyakarta, Juli 2009.
- Ni Made Ari Yuliantini Griadhi dan Anak Agung Sri Utari, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Kertha Partrika, Volume 33 No. 1, Januari 2008.