

PENERAPAN PRINSIP PARTISIPASI MASYARAKAT BERMAKNA (*MEANINGFUL PARTICIPATION*) DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH¹

Sarah Malena Andrea Dondokambey²

Dani R. Pinasang³

Toar N. Palilingan⁴

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk Untuk Mengetahui Bagaimana Pengaturan Penerapan Prinsip Partisipasi Masyarakat Bermakna (*Meaningful Participation*) Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan juga untuk Mengetahui Bagaimana Pelaksanaan Prinsip Partisipasi Masyarakat Bermakna (*Meaningful Participation*) Dalam Pembentukan Daerah dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan:

1. Pengaturan terkait partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda) telah diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan di Indonesia, dimana masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda, masukan sebagaimana dimaksud dapat dilakukan melalui Rapat dengar pendapat umum; Kunjungan kerja; Sosialisasi; dan/atau Seminar, lokarya, dan/atau diskusi. Akan tetapi perubahan UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baru sayangnya tidak merubah secara spesifik ketentuan bahwa dalam pembentukan Peraturan Daerah mengadopsi prinsip *meaningful participation* atau partisipasi masyarakat secara bermakna.

2. Pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah Meskipun dalam proses penyiapan dan pembahasan rancangan dalam pembentukan peraturan daerah telah diatur di dalam Peraturan Perundang-undangan dan Tata Tertib DPRD Propinsi, Kabupaten/ Kota di seluruh wilayah Republik Indonesia, namun pada umumnya masyarakat belum secara maksimal berpartisipasi Masih rendahnya partisipasi masyarakat kemungkinan diakibatkan oleh berbagai faktor kendala, yaitu kurang luasnya lingkup sosialisasi pemerintah, kurangnya pemahaman masyarakat terkait perda dan rendahnya kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 19071101402

³ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

Oleh karena itu, selain menggunakan aturan legal formal berupa peraturan perundang-undangan, partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah perlu dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*). Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya memenuhi tiga prasyarat, yaitu: pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).

Kata kunci: Prinsip, Partisipasi, Peraturan

PENDAHULUAN

A . Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Tahun 1954 (UUD 1945) adalah Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang merupakan hukum dasar tertinggi, yang harus dijadikan acuan dan pedoman utama dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Konsep kedaulatan yang dianut dalam UUD 1945 adalah kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum. Kedaulatan rakyat, maksudnya adalah kekuasaan tertinggi dalam negara kesatuan republik Indonesia berada di tangan rakyat dan inilah yang mendasari berkembangnya kehidupan ketatanegaraan dengan sistem demokrasi

Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis, mengandung arti bahwa demokrasi di Indonesia diatur dan dibatasi oleh aturan hukum, sedangkan substansi hukum itu sendiri dibuat dan ditentukan dengan cara-cara yang demokratis berdasarkan konstitusi sebagai hukum tertinggi. Inilah yang secara sederhana dikatakan negara demokrasi konstitusional.

Secara umum demokrasi dipahami sebagai suatu bentuk pemerintahan atau sistem politik yang didasarkan atas kepentingan rakyat. Sebagai pemegang kedaulatan, rakyat berpartisipasi dalam segala aktifitas politik dan pemerintahan, baik dalam proses pengambilan keputusan, pelaksanaan kebijakan maupun pengawasan. Partisipasi rakyat secara maksimal memungkinkan terciptanya pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.¹

Partisipasi dapat diartikan sebagai keikutsertaan dan peran serta dalam suatu kegiatan, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi. Partisipasi dapat didefinisikan secara umum sebagai kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, antara lain dengan cara memilih pemimpin negara serta secara langsung maupun tidak langsung memengaruhi kebijakan pemerintah. Kata partisipasi menyiratkan adanya peran serta atau keikutsertaan (mengawasi, mengontrol, dan memengaruhi) masyarakat dalam suatu kegiatan

¹ Jayadi Nas. "Demokrasi dan Demokratisasi: Konsep, Teori, dan Aplikasinya," Wacana Indonesia. Jurnal Pemikiran Mahasiswa No. 1. Mei 2005. hal. 24

pembentukan perundang-undangan mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi pelaksanaan peraturan.

Partisipasi masyarakat merupakan prasyarat dan representasi dari terealisasinya pemerintahan yang demokratis. Dalam pemerintahan yang tak disertai partisipasi dan hanya mengandalkan mobilisasi, demokrasi niscaya tidak akan terwujud dalam sistem pemerintahan negaranya. Untuk itu, sebuah pemerintahan yang baik perlu berupaya meningkatkan arus informasi, akuntabilitas, memberikan perlindungan kepada masyarakat, serta memberikan suara bagi pihak-pihak yang paling terimbas kebijakan publik. Oleh sebab itu, sebagai salah satu prinsip *good governance* dan wujud kedaulatan rakyat, partisipasi publik dalam wujud pengambilan kebijakan publik harus terjamin konstitusi atau peraturan perundang-undangan. Jaminan ini diperlukan untuk menunjukkan bahwa publik memiliki peluang untuk terlibat baik dalam proses pelaksanaan maupun pengawasan sebuah kebijakan publik. Sejalan dengan prinsip partisipasi masyarakat dalam konteks pembentukan perundang-undangan salah satu asas penting dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik adalah harus dilakukan berdasarkan pada asas keterbukaan, dan yang dimaksud dengan asas keterbukaan ini adalah 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 tersebut, atau dengan kata lain partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu keharusan mutlak.

Harapan agar proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dapat mengakomodir semua aspirasi dan partisipasi masyarakat masih belum sepenuhnya terpenuhi, partisipasi masyarakat tersebut setidaknya tidaknya dilindungi oleh beberapa ketentuan, diantaranya dalam ketentuan Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945 bahwa Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang. Pengakuan hak tersebut juga termasuk hak mengeluarkan pendapat, dalam hal ini adalah untuk berpendapat dalam rangka berpartisipasi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Masuknya persyaratan partisipasi bermakna memberikan makna penting dalam pembentukan perundangan yang aspiratif dan partisipatif. Hal ini karena akan mendorong proses pembentukan yang transparan, sekaligus juga akan berdampak positif pada substansi pengaturan dalam UU. Pemenuhan *meaningful participation* menjadi tolok ukur suatu produk hukum telah tersusun dengan sempurna secara formil sehingga secara materiil juga memenuhi rasa keadilan yang dikehendaki masyarakat.

Wujud mengakomodasi masukan dari masyarakat itu masih dirasakan tidak cukup transparan, sehingga publik tidak dapat berpartisipasi maksimal dalam pembentukan UU. Putusan MK pada pengujian materi

UU Cipta Kerja di atas jelas menkonfirmasi hal tersebut.

Dampak dari konsep *meaningful participation* dalam pertimbangan hakim di Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 adalah sedikit banyak diakomodir dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada dilakukan dalam bentuk: Konsultasi public, Musyawarah, Kemitraan, Penyampaian aspirasi, Pengawasan; dan/atau Keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Membentuk peraturan daerah yang dapat memenuhi aspirasi yang diinginkan masyarakat tentunya harus diimbangi dengan keterlibatan masyarakat yaitu; keterlibatan dalam proses pembahasan peraturan daerah. Proses ini sebagian besar berada pada posisi pembahasan antara DPRD dan Pemerintah Daerah. Dalam tahap ini seharusnya sebelum dibahas terlebih dahulu diumumkan di media massa untuk memberi kesempatan kepada masyarakat menyampaikan aspirasinya. Selanjutnya, dalam proses pembahasan masyarakat bisa memberikan masukan secara lisan, tertulis ataupun pada saat rapat-rapat pembahasan Perda.

Terhadap kehadiran dalam rapat memang menjadi dilema, karena hal tersebut tergantung keinginan DPRD maupun pemerintah daerah apakah akan mengundang masyarakat atau membiarkan proses pembahasan berjalan tanpa keterlibatan masyarakat.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai “Penerapan Prinsip Partisipasi Masyarakat Bermakna (*Meaningful Participation*) Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang”

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan yang akan di bahas dalam penelitian ini yaitu:

- 1) Bagaimanakah Pengaturan Penerapan Prinsip Partisipasi Masyarakat Bermakna (*Meaningful Participation*) Dalam Pembentukan Daerah ?
- 2) Bagaimanakah Pelaksanaan Prinsip Partisipasi Masyarakat Bermakna (*Meaningful Participation*) Dalam Pembentukan Peraturan Daerah ?

C. Metode Penulisan

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode pendekatan yuridis normatif, dimana penelitian hukum yuridis normatif atau penelitian hukum kepustakaan yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti tulisan pustaka atau data sekunder belaka yang berhubungan dengan judul skripsi. Dengan menggunakan tipe penelitian normatif yang mengkaji norma hukum dan azas-azas hukum dengan pendekatan undang-undang terkait

Penerapan Prinsip Partisipasi Masyarakat Bermakna (Meaningful Participation) Dalam Pembentukan Peraturan Daerah dalam tatanan hukum tata negara. Sedangkan sifat penelitian yang digunakan adalah bersifat diskriptif analitis dimana data penelitian diolah, dianalisis dan disajikan dengan pemberian gambaran yang lengkap tentang Penerapan Prinsip Partisipasi Masyarakat Bermakna (Meaningful Participation) Dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang dilakukan dengan alat pengumpul data studi dokumen. *scope of their public duties*". Kewenangan atau wewenang itu sendiri adalah kekuasaan hukum serta hak untuk memerintah atau bertindak, hak atau kekuasaan hukum pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik.⁸

PEMBAHASAN

A. Pengaturan Penerapan Prinsip Partisipasi Masyarakat Bermakna (*Meaningful Participation*) Dalam Pembentukan Daerah

Dasar yuridis bagi negara Indonesia sebagai negara hukum tertera pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 (amandemen ketiga), "Negara Indonesia adalah Negara Hukum" Konsep negara hukum mengarah pada tujuan terciptanya kehidupan demokratis, dan terlindungi hak azasi manusia, serta kesejahteraan yang berkeadilan.

Dalam konsepsi negara hukum terkandung prinsip-prinsip negara hukum (*nomocratie*) sedangkan di Pada konsepsi demokrasi, di dalamnya terkandung prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*), yang masing-masing prinsip dari kedua konsepsi tersebut dijalankan secara beriringan sebagai dua sisi dari satu mata uang. Paham negara hukum yang demikian dikenal dengan sebutan "negara hukum yang demokratis" (*democratische rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy*.

I. Prinsip-prinsip Negara Hukum :

- 1) Asas legalitas, pembatasan kebebasan warga negara (oleh pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum. Kemaan undang-undang itu harus memberikan jaminan (terhadap warga negara) dari tindakan (pemerintah) yang sewenang-wenang, kolusi, dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar, pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintah harus dikembalikan dasarnya pada undang-undang tertulis, yakni undang-undang formal;
- 2) Perlindungan hak-hak asasi manusia (HAM);
- 3) Keterikatan pemerintah pada hukum;
- 4) Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum; dan
- 5) Pengawasan oleh hakim yang merdeka dalam hal organ-organ pemerintah melaksanakan dan menegakkan aturan-aturan hukum.

II. Prinsip-prinsip Demokrasi:

- 1) Perwakilan politik. Kekuasaan politik tertinggi dalam suatu Negara dan dalam masyarakat hokum yang lebih rendah diputuskan oleh badan perwakilan, yang diisi melalui pemilihan umum;
- 2) Pertanggung jawaban politik. Organ-organ pemerintahan dalam menjalankan fungsinya sedikit banyak tergantung secara politik yaitu kepada lembaga perwakilan;
- 3) Pemencaran kewenangan. Konsentrasi kekuasaan dalam masyarakat pada satu organ pemerintahan adalah kesewenang-wenangan. Oleh karena itu, kewenangan badan-badan publik itu harus dipencarkan pada organ-organ yang berbeda;
- 4) Pengawasan dan kontrol (penyelenggaraan) pemerintahan harus dapat dikontrol;
- 5) Kejujuran dan terbuka untuk umum; dan
- 6) Rakyat berhak berpartisipasi dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah.

Ibarat sekeping uang, maka prinsip demokrasi merupakan salah satu sisi dari keeping uang tersebut dan prinsip negara hukum merupakan sisi yang sebaliknya. Keduanya memiliki hubungan yang saling bergantung karena demokrasi tidak akan terlaksana tanpa negara hukum dan negara hukum tidak akan tegak tanpa demokrasi.

Sebagai negara yang menjunjung tinggi demokrasi, partisipasi masyarakat dalam mengawasi dan turut serta mempengaruhi kebijakan pemerintah merupakan suatu hal yang bersifat penting dan krusial. Sebab rakyat memiliki hak untuk melakukan kontrol terhadap penguasa serta menghendaki terciptanya hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Partisipasi sebagai suatu konsep dalam pengembangan keterlibatan masyarakat pada dasarnya dapat digunakan secara umum dan luas. Di dalam kamus besar bahasa Indonesia partisipasi adalah perihal turut berperan serta dalam suatu kegiatan (keikutsertaan). Definisi lain dari partisipasi menyebutkan adalah kerja sama antara rakyat dan pemerintah dalam melaksanakan, melestarikan, dan mengembangkan hasil pembangunan. Sedangkan menurut Soerjono Soekanto partisipasi adalah setiap proses identifikasi atau menjadi peserta suatu proses komunikasi atau kegiatan bersama dalam suatu situasi sosial tertentu. 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 daerah, seperti berikut:

- 1) konsultasi publik;
- 2) musyawarah;
- 3) kemitraan;

- 4) penyampaian aspirasi;
- 5) pengawasan; dan/atau
- 6) 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.

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 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan peraturan daerah diatur dalam Pasal 166 dirumuskan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda, Perkada, PBKHD dan/ peraturan daerah. Masukan sebagaimana dimaksud dapat dilakukan melalui; Rapat dengar pendapat umum; Kunjungan kerja; Sosialisasi; dan/atau Seminar, lokarya, dan/atau diskusi.

Prinsip partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang mengalami perubahan, muncul istilah *meaningful Participation* atau partisipasi yang dilakukan secara bermakna dalam pertimbangan Hakim Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang pengujian formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Cipta Kerja. Dalam pertimbangannya, Majelis Hakim Konstitusi menyatakan bahwa selain yang ditentukan dalam aturan legal formal, partisipasi masyarakat perlu dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*) sehingga terwujud keterlibatan publik secara sungguh-sungguh.

Menindaklanjuti putusan MK tersebut, langkah pertama yang dilakukan DPR adalah mempersiapkan revisi Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Salah satu pasal yang direvisi adalah menambahkan ketentuan partisipasi masyarakat yang lebih bermakna dalam pembentukan peraturan perundang-undangan atau *meaningful participation*. Partisipasi bermakna (*meaningful participation*) dalam rumusan revisi UU 13/2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang meliputi pemenuhan hak masyarakat dalam pembentukan UU, berupa hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*), hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*), dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).

Pasca perubahan kedua Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang ini terdapat terdapat beberapa perubahan salah satunya Pasal 96 yang mengatur mengenai partisipasi masyarakat/publik. Perubahan yang dimaksud cukup signifikan yaitu yang awalnya dalam Pasal 96 UU 12/11 hanya memiliki 4 buah ayat, kemudian diubah dalam Pasal 96 UU 13/2022 menjadi 9 buah ayat. Garis besar perubahan Pasal 96 adalah merinci nomenklatur pada 4 ayat asli dan penambahan mekanisme lanjutan dalam 5 ayat baru.

Beberapa perubahan Pasal 96 UU 12/11 yang dapat

diidentifikasi adalah:

1. Penambahan nomenklatur setiap tahapan dalam ayat (1);
2. Pengaturan baru mengenai partisipasi masyarakat secara daring dan/atau luring dalam ayat (2);
3. Masyarakat yang berhak memberi masukan dipertegas sebagai yang terdampak langsung dan/atau yang memiliki kepentingan dalam ayat (3);
4. Menegaskan bahwa masyarakat berhak atas akses yang mudah terhadap naskah akademik dan/atau rancangan peraturan perundang-undangan dalam ayat (4);
5. Kewajiban pembentuk peraturan perundang-undangan untuk menginformasikan pembentukan peraturan perundang-undangan kepada masyarakat sebagai ganti ketentuan ayat (2) huruf c mengenai sosialisasi;
6. Pengurangan ketentuan mekanisme sosialisasi dan penambahan terbukanya mekanisme kegiatan konsultasi publik lainnya dalam ayat (6);
7. Akomodasi hasil konsultasi publik sebagai bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan dalam ayat (7);
8. Pengaturan bahwa pembentuk undang-undang dapat menjelaskan mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat kepada masyarakat dalam ayat (8);
9. Ketentuan delegasi peraturan pelaksana mengenai partisipasi masyarakat ke dalam Peraturan DPR, Peraturan DPD, dan Peraturan Presiden dalam ayat (9).

Kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang sebenarnya juga merupakan pemenuhan amanat konstitusi yang menempatkan prinsip kedaulatan rakyat sebagai salah satu pilar utama bernegara sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Lebih jauh lagi, partisipasi masyarakat juga dijamin sebagai hak-hak konstitusional berdasarkan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang memberikan kesempatan bagi warga negara untuk turut serta dalam pemerintahan dan membangun masyarakat, bangsa, dan negara. Apabila pembentukan undang undang dengan proses dan mekanisme yang justru menutup atau menjauhkan keterlibatan partisipasi masyarakat untuk turut serta mendiskusikan dan memperdebatkan isinya maka dapat dikatakan pembentukan undang-undang tersebut melanggar prinsip kedaulatan rakyat (*people's sovereignty*).

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sayangnya tidak merubah secara spesifik ketentuan bahwa dalam pembentukan Peraturan Daerah mengadopsi prinsip *meaningful participation* atau partisipasi masyarakat secara bermakna yang merupakan salah satu bahan pertimbangan dan rekomendasi berdasarkan Putusan

Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Memang berdasarkan Pasal 1 angka (8) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa: "Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang disetujui bersama oleh Kepala Daerah". Yang dapat dimaknai bahwa Perda merupakan bagian dari Undang-Undang akan tetapi pembentukan Peraturan Daerah (Perda) merupakan wujud kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pemaknaan Perda sebagai Peraturan Perundang-undangan bukan berarti menyamakan proses pembentukan Perda sama dengan Peraturan Perundang-undangan lain. Sehingga secara normatif prinsip meaningful participation atau partisipasi masyarakat bermakna dalam pembentukan Peraturan Daerah masih kabur atau belum jelas pengaturannya sebab Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagai peraturan pelaksana pembentukan Perda belum mengadopsi prinsip meaningful participation maka harus ada peraturan pelaksanaan baru atau tindak lanjut dari Undang-Undang 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur prinsip meaningful participation dalam pembentukan Peraturan Daerah.

B. Pelaksanaan Prinsip Partisipasi Masyarakat Bermakna (Meaningful Participation) Dalam Pembentukan Peraturan Daerah.

Daerah sebagai peraturan pelaksana pembentukan Perda belum mengadopsi prinsip meaningful participation maka harus ada peraturan pelaksanaan baru atau tindak lanjut dari Undang-Undang 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur prinsip meaningful participation dalam pembentukan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah (perda) adalah instrument aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Sejak Tahun 1945 hingga sekarang ini, telah berlaku beberapa undang-undang yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menetapkan Perda sebagai salah satu instrumen yuridisnya.

Kedudukan dan fungsi perda berbeda antara yang satu dengan lainnya sejalan dengan system ketatanegaraan yang termuat dalam UUD/Konstitusi dan UU Pemerintahan Daerahnya. Perbedaan tersebut juga terjadi pada penataan materi muatan yang disebabkan karena luas sempitnya urusan yang ada pada pemerintah daerah. Demikian juga terhadap mekanisme pembentukan dan pengawasan terhadap pembentukan dan pelaksanaan perda pun mengalami perubahan seiring dengan perubahan pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Setiap

perancang perda, terlebih dahulu harus mempelajari dan menguasai aturan hukum positif tentang UU Pemerintahan Daerah, UU tentang Perundang-undangan, Peraturan pelaksanaan yang secara khusus mengatur tentang perda.

Untuk merancang sebuah perda, perancang pada dasarnya harus menyiapkan diri secara baik dan menguasai hal-hal sebagai berikut :

1. Analisa data tentang persoalan sosial yang akan diatur.
2. Kemampuan teknis perundang-undangan
3. Pengetahuan teoritis tentang pembentukan aturan
4. Hukum perundang-undangan baik secara umum maupun khusus tentang perda.

Proses pembentukan peraturan daerah dilaksanakan oleh pihak DPR dan cara bicarakan serta membahas secara mendalam bersama pihak kepala daerah untuk memperoleh kata sepakat, kata mufakat dan persetujuan yang nantinya hasil yang diperoleh akan menjadi keputusan perundang-undangan yang akan diberlakukan di daerah. Proses dalam pembentukan peraturan daerah memiliki beberapa elemen dasar, diantaranya:

1. Proses persiapan terlebih dahulu, proses diadakannya persiapan-persiapan yang nantinya akan dicantumkan sebagai peraturan daerah. Misalnya lengkapnya dalam membuat dan menyusun makalah tentang keakademikan, makalah tentang perancangan peraturan daerah yang berlaku didalam kedaerahan provinsi yang terkait
2. Proses untuk kata sepakat, proses untuk mengumpulkan kata sepakat, kata mufakat dan persetujuan hasil dari pertemuan, pembahasan bersama dan hasil seminar di DPRD.
3. Proses pengesahan persetujuan, proses persetujuan yang telah mendapat pengesahan dari pihak-pihak yang berwenang antara lain dari sekretaris daerah, pemerintahan daerah, biro hukum dan para kepala daerah didaerah provinsi masing-masing dimana aturan-aturan yang telah disahkan didalam peraturan daerah yang diketahui oleh masyarakat daerah yang terkait.

Menurut Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Daerah terbagi menjadi 2 bagian, yaitu Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kota/ Kabupaten. Perda sendiri termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang No. 12 tahun 2011, berada di Pasal 7 butir f, dan PERDA Kota/ Kabupaten di Pasal 7 butir g.

Adapun proses pembentukan Peraturan Daerah pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ialah:

1. Tahap Perencanaan

Adapun hal-hal yang dilakukan pada tahap perencanaan Perda Provinsi Sumatera Utara berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a) Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan dalam Prolegda Provinsi. (Pasal 32) Berdasarkan Pasal 1 angka (10) Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Prolegda (Program Legislasi Daerah) adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Prolegda menurut Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memuat program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Prolegda memegang peranan penting dalam mewujudkan pembangunan hukum di daerah agar berjalan selaras dengan 4 (empat) komponen pembangunan hukum yaitu sistem hukum nasional, RPJMD, otonomi daerah dan tugas pembantuan yang diemban oleh daerah.
- b) Kemudian materi yang diatur yang telah melalui pengkajian dan penyesuaian dituangkan dalam Naskah Akademik. (pasal 33 ayat(3)) Naskah akademik sebagaimana dimaksud adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan undang-undang. Rancangan peraturan daerah provinsi, atau rancangan peraturan daerah kabupaten/kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.
- c) Penyusunan Prolegda Provinsi dalam tahap perencanaan pembentukan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Gubernur. (Pasal 34 ayat (1))
- d) Prolegda Provinsi yang disusun kemudian ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun. (Pasal 34 ayat (2))
- e) Penyusunan daftar rancangan Perda Provinsi yang menjadi bagian dalam Prolegda Provinsi didasarkan atas:
 - Perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
 - Rencana pembangunan daerah;
 - Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
 - Aspirasi masyarakat daerah. (Pasal 35)

Prolegda yang telah ditetapkan menjadi acuan untuk menentukan prioritas pembentukan Perda Provinsi.

2. Tahap Persiapan

Tahap persiapan merupakan suatu proses penyusunan dan perencanaan sebuah Perda Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dan di lingkungan DPRD Provinsi untuk menghasilkan sebuah Rancangan Peraturan Daerah berdasarkan daftar prioritas Perda Provinsi yang telah ditetapkan

dalam Prolegda pada tahap perencanaan.

Tahap persiapan sebuah Perda Provinsi berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdiri atas beberapa hal, yaitu sebagai berikut:

- a) Dalam hal Rancangan Perda Provinsi disusun oleh pihak legislatif, yaitu DPRD Provinsi, maka Rancangan Perda Provinsi disampaikan kepada Gubernur dengan menyertakan surat pimpinan DPRD Provinsi. (Pasal 60 ayat (1))
- b) Dalam hal Rancangan Perda Provinsi disusun oleh pihak eksekutif, yaitu Gubernur ataupun staf terkait, maka Rancangan Perda Provinsi disampaikan kepada pimpinan DPRD Provinsi dengan menyertakan surat pengantar dari Gubernur. (Pasal 61 ayat (2))

3. Tahap Pembahasan

Berdasarkan Pasal 75 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur. Pada tahap pembahasan, hal-hal yang dilakukan berdasarkan ketentuan Pasal 75 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a) Pembahasan tingkat pertama yang terdiri atas:
 1. Rapat komisi, yaitu rapat yang dilakukan oleh masing-masing komisi yang terdapat di DPRD Provinsi;
 2. Rapat gabungan komisi, yaitu rapat lanjutan yang dilakukan setelah masing-masing komisi selesai melaksanakan rapat;
 3. Rapat Balegda, yaitu rapat yang dilakukan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang dibentuk secara khusus untuk mengurus hal-hal terkait dengan pembentukan Rancangan Perda Provinsi;
 4. Rapat Badan Anggaran, yaitu rapat yang dilakukan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang dibentuk secara khusus untuk membahas anggaran dalam Rancangan Perda Provinsi yang bersangkutan; atau
 5. Rapat Panitia Khusus, yaitu rapat yang dilakukan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang dibentuk secara khusus untuk membahas pembentukan Rancangan Perda di lingkungan DPRD Provinsi.
- b) Pembahasan tingkat kedua, yaitu dalam rapat paripurna, yaitu rapat yang dilakukan dengan cara mengundang seluruh anggota DPRD Provinsi untuk membahas dan mengambil keputusan dengan kegiatan sebagai berikut:
 1. Penyampaian laporan yang berisi proses dan pendapat serta hasil pembicaraan tingkat I;
 2. Pernyataan setuju atau pernyataan penolakan dari tiap-tiap fraksi;
 3. Penyampaian pendapat akhir Gubernur atau staf yang ditunjuk oleh Gubernur.

4. Tahap Penetapan

Adapun hal-hal yang dilakukan pada tahap penetapan sebuah Perda Provinsi berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Rancangan Perda Provinsi yang telah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur dalam tahap pembahasan sebelumnya, disampaikan oleh pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi Perda Provinsi dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. (Pasal 78)
- b. Penetapan Rancangan Perda Provinsi dilakukan dengan membubuhkan tanda tangan Gubernur dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Perda Provinsi tersebut disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur dalam tahap pembahasan. Dalam hal Rancangan Perda Provinsi tersebut tidak ditandatangani oleh Gubernur dalam jangka waktu paling 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Perda Provinsi tersebut disetujui bersama, maka Rancangan Perda Provinsi tersebut sah menjadi Perda Provinsi dan wajib diundangkan. (Pasal 79).

5. Tahap Pengundangan

Tahap pengundangan merupakan suatu tahapan yang ditandai dengan dimasukkannya Perda Provinsi ke dalam Lembaran Daerah. Perda Provinsi mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain. (Pasal 87) Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota diundangkan dalam Berita Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota). Pengundangan Peraturan Daerah dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah. Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan .

6. Tahap Penyebarluasan

Tahap penyebarluasan Perda Provinsi yang telah diundangkan dilakukan bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur dengan tujuan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan. (Pasal 88 (2)) Penyebarluasan dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan. Penyebarluasan Prolegda dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislas.

Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD. Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah. Penyebarluasan

Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota. Naskah Peraturan Perundang-undangan yang disebarluaskan harus merupakan salinan naskah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, dan Berita Daerah. Pemerintah daerah wajib menyebarluaskan peraturan daerah yang telah diundangkan dalam lembaran daerah. Rakyat dan pihak-pihak yang terkait perlu mengetahui tentang peraturan daerah yang berlaku sebagai syarat untuk melaksanakan dan mematuhi. Meskipun perda telah diundangkan dan dimasukkan dalam lembaran daerah, pemerintah daerah masih wajib untuk menyebarluaskan peraturan daerah kepada masyarakat. DPRD pun seharusnya terlibat aktif dalam penyebarluasan tersebut kepada masyarakat, khususnya di daerah pemilihannya, karena perda merupakan produk bersama antara pemerintah daerah dan DPRD. Penyebarluasan (sosialisasi) perda ini juga akan sangat erat kaitannya dengan efektifitas perda tersebut.

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.

Dari berbagai uraian di atas untuk membentuk peraturan daerah yang dapat memenuhi aspirasi yang diinginkan masyarakat tentunya harus diimbangi dengan keterlibatan masyarakat, meliputi;

1. Keterlibatan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah. Pada tahap ini masyarakat dapat terlibat dalam proses penyusunan dalam tim/kelompok kerja, terlibat dalam penyiapan naskah akademik, maupun penyampaian masukan yang disampaikan secara lisan, tulisan, ataupun melalui media massa ditujukan kepada penggagas peraturan daerah/tim. Adapun yang menjadi kendala adalah sejauhmana transparansi serta komitmen stakeholder terkait, sehingga masyarakat mengetahui dan dapat memberi masukan tentang agenda yang sedang dan akan dibahas.
2. Keterlibatan dalam proses pembahasan peraturan daerah. Proses ini sebagian besar berada pada posisi pembahasan antara DPRD dan Pemerintah Daerah. Dalam tahap ini seharusnya sebelum dibahas terlebih dahulu diumumkan di media massa untuk memberi kesempatan kepada masyarakat menyampaikan aspirasinya. Selanjutnya dalam proses pembahasan masyarakat bisa memberikan masukan secara lisan, tertulis ataupun pada saat rapat-rapat pembahasan perda. Terhadap kehadiran dalam rapat memang menjadi dilema, karena hal tersebut tergantung keinginan DPRD maupun pemerintah daerah apakah akan mengundang masyarakat atau membiarkan proses pembahasan berjalan tanpa keterlibatan masyarakat.

3. Keterlibatan pada pelaksanaan peraturan daerah. Keterlibatan masyarakat pada tahap ini bisa terlihat bagaimana masyarakat patuh terhadap materi peraturan daerah karena merasa sudah sesuai aspirasi, atau justru kebalikannya masyarakat merasa dirugikan atau tidak merasa tersalurkan aspirasi. Apabila masyarakat merasa dirugikan dapat menempuh jalur memberikan masukan kepada lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan, dan bisa dijadikan sebagai bahan pertimbangan untuk melakukan perubahan ataupun mencabut peraturan tersebut. Selanjutnya juga bisa diambil langkah melalui *judicial review*.

Peraturan daerah pada setiap provinsi dan kabupaten/kota dapat di artikan sebagai pelayanan masyarakat, bukan untuk melayani diri sendiri. Artinya pelayanan di sini pemerintah daerah harus mampu menciptakan kondisi yang memungkinkan untuk mengembangkan kreatifitas masyarakat demi tercapainya kesejahteraan bersama. Dalam hal ini pemerintah haruslah memiliki standart kompetensi, besikap demokratis, responsif, dan adaptif dalam melaksanakan tugas pokok, fungsi, kewenangan, dan tanggung jawab yang di amanahkan masyarakat kepadanya. Khususnya menyikapi perubahan-perubahan, tuntutan, aspirasi dan kepentingan yang selalu berkembang di tengah-tengah masyarakatnya .

Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan. Disamping itu masyarakat juga mengharapkan dengan terbentuknya Perda dapat menjadi pengayom dan pelindung dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat. Bangsa Indonesia yang pluralistik (kebinekaan) dan tetap menjadi perinsip Negara kesatuan Republik Indonesia atas asas kekeluargaan dan asas Bineka Tunggal Ika, maka setiap materi muatan perda harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitive dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam pelaksanaanya perda di harapkan mampu menjadi pengayom keadilan, artinya perda harus mencerminkan kesamaan keadilan secara profesional bagi setiap warga Negara tanpa terkecuali. Karena Perda yang berisikan hal-hal yang bersifat membedakan latar belakang seperti agama, ras, suku, golongan, gender, atau status social akan menyebabkan kekacauan dalam masyarakat. Dari penjelasan yang diuraikan di atas serta hasil pengamatan yang dilakukan penulis secara langsung, memang terlihat bahwa suatu hal yang tidak bisa dipungkiri ada hal yang sifatnya menghambat jalannya proses partisipasi masyarakat, yaitu:

1. Kurang Luasnya Lingkup Sosialisasi Pemerintah, Sebagaimana diketahui bersama melalui penjelasan yang telah dijabarkan penulis sebelumnya bahwa dalam menanggapi partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah (Raperda) akan di dapati hal-hal yang sifatnya menghambat jalannya proses partisipasi

masyarakat tersebut. Dimana salah satu faktor penghambat dari partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah adalah kurang luasnya ruang lingkup sosialisasi dari pemerintah kepada masyarakat.

2. Kurangnya Pemahaman Masyarakat, Hambatan berikutnya yang terjadi dari pada partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah yaitu faktor pengetahuan masyarakat yang kurang memahami dengan baik substansi dari Raperda yang akan diajukan. Dalam pembentukan peraturan daerah, partisipasi masyarakat sangat penting untuk memberikan aspirasinya dalam rancangan Undangundang, tetapi kebanyakan dari kalangan masyarakat tidak begitu paham dalam arti pembentukan peraturan daerah.
3. Rendahnya Kesadaran Masyarakat Untuk Berpartisipasi .

Faktor yang tak kalah pentingnya sebagai faktor penghambat partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah adalah dari masyarakat itu sendiri, rendahnya kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi langsung dari pada proses penyusunan rancangan peraturan daerah. Masyarakat cenderung tidak peduli akan haknya sebagai objek atau bahkan subjek dari suatu peraturan daerah untuk berpartisipasi dan enggan untuk turut berpartisipasi dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah.

Proses pembentukan perda sering kali tidak transparan sehingga perda di beberapa daerah belum sepenuhnya memiliki substansi muatan local atau pemenuhan perlindungan hukum terhadap hak-hak tradisional daerah itu dan pada beberapa daerah program legislasi daerahnya hanya sekedar formalitas untuk memberikan kepastian hukum penyelenggaraan pemerintahan secara umum sehingga belum menjawab aspirasi masyarakat local dalam bentuk perda.

Oleh karena itu, selain menggunakan aturan legal formal berupa peraturan perundang-undangan, partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah perlu dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*). Karena seperti yang telah penulis uraikan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sayangnya tidak merubah secara spesifik ketentuan bahwa dalam pembentukan Peraturan Daerah telah mengadopsi prinsip *meaningful participation* atau bisa dikatakan masih kabur atau kurang spesifik pengaturannya.

Karena dengan adanya pengaturan yang lebih spesifik tentang *meaningful participation* dalam pembentukan Perda diharapkan dapat tercipta/terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh. Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya memenuhi tiga prasyarat, yaitu: pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas

pendapat yang diberikan (right to be explained).

Dalam pembentukan Perda hak untuk didengarkan pendapatnya (Right to be heard), dapat diimplementasikan dengan memberikan akses kepada masyarakat local seperti komunitas adat atau masyarakat marginal daerah untuk memberikan aspirasi dalam bentuk dialog atau pemanfaatan media informasi yang menjangkau sampai dipelosok desa.

Hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (right to be considered), dapat diimplementasikan dengan melakukan inventarisasi setiap aspirasi masyarakat local dan menuangkannya dalam naskah rancangan perda sampai pada bagian pertimbangan perda yang sesuai aspirasi masyarakat daerah.

Hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (right to be explained), dapat diimplementasikan dengan melaksanakan ruang-ruang diskusi public yang menjangkau masyarakat desa, pemangku kepentingan dan masyarakat adat tanpa diskriminasi apapun.

Seyogyanya perda dapat menjadi instrument hukum yang menguatkan otonomi daerah dalam hal ini akomodasi terhadap hak-hak tradisional masyarakat, muatan local dan kondisi khusus masyarakat daerah sebagai bentuk meaningful participation dalam pembentukan Perda yang mana substansi perda seperti itu akan tercapai jika pembentuk perda membuka ruang partisipasi secara bermakna kepada setiap golongan dan elemen masyarakat daerah dengan proaktif dan deliberatif.

PENUTUP

A. Kesimpulan.

1. Pengaturan terkait partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda) telah diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan di Indonesia, dimana masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda, masukan sebagaimana dimaksud dapat dilakukan melalui Rapat dengar pendapat umum; Kunjungan kerja; Sosialisasi; dan/atau Seminar, lokarya, dan/atau diskusi. Akan tetapi perubahan UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baru sayangnya tidak merubah secara spesifik ketentuan bahwa dalam pembentukan Peraturan Daerah mengadopsi prinsip meaningful participation atau partisipasi masyarakat secara bermakna.
2. Pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah Meskipun dalam proses penyiapan dan pembahasan rancangan dalam pembentukan peraturan daerah telah diatur di dalam Peraturan Perundang-undangan dan Tata Tertib DPRD Propinsi, Kabupaten/ Kota di seluruh wilayah Republik Indonesia, namun pada umumnya masyarakat belum secara maksimal berpartisipasi. Masih rendahnya partisipasi masyarakat kemungkinan diakibatkan oleh berbagai faktor kendala, yaitu kurang luasnya lingkup sosialisasi pemerintah, kurangnya pemahaman masyarakat terkait perda dan rendahnya kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi. Oleh karena itu, selain

menggunakan aturan legal formal berupa peraturan perundang-undangan, partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah perlu dilakukan secara bermakna (meaningful participation). Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya memenuhi tiga prasyarat, yaitu: pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (right to be heard); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (right to be considered); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (right to be explained).

B. Saran.

1. Prinsip *meaningful participation* harus diatur lebih spesifik dan jelas lagi dalam pembentukan Peraturan Daerah dengan di buatnya peraturan pelaksanaan baru sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur prinsip *meaningful participation* dalam pembentukan Peraturan Daerah menggantikan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang merupakan aturan pelaksana yang lama.
2. Dalam prosedur pembentukan peraturan daerah sebaiknya sudah melibatkan partisipasi masyarakat baik dari tahap perencanaan, perancangan sampai pembahasan dengan menggunakan prinsip *meaningful participation* supaya materi muatannya sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Dan untuk mengatasi masalah masyarakat yang seringkali tidak mengetahui dan memahami hak-haknya untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan daerah ini diperlukan optimalisasi komunikasi hukum, baik pada tahap penyusunan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan daerah, maupun dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah sampai dengan penegakan produk hukum daerah dan diperlukannya informasi, komunikasi dan edukasi dalam setiap proses pembentukan rancangan peraturan daerah antara lain melalui dengar pendapat antara pemerintah daerah, DPRD dan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie Jimly. 2009. Menuju Negara Hukum Yang Demokratis. Jakarta: Tamita Utama.
- Atok. A. Rosyid Al. Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Malang: Setara Pers, 2015).
- Dayanto. Peraturan Daerah Responsif: Fondasi Teoritik dan Pedoman Pembentukannya, Yogyakarta: deepublish. 2015.
- Huda Ni'matul dan Nazriyah R.. Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan. (Bandung: Nusa Pedia, 2011).
- Mahfud MD Moh. Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi. Jakarta. Rajawali Pers. 2012.
- Manan Bagir. Menyongsong Otonomi Daerah, PSH FH UII, Yogyakarta. 2002.

- Marzuki Peter Mahmud, Penelitian Hukum. Kencana Prenada Media Group: Jakarta. 2005.
- Masitah Siti. Hukum Tata Negara. (Yogyakarta: Paradigma, 2014).
- Rahardjo Satjipto. Ilmu Hukum (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, cetakan keenam, 2006).
- Riskiyono Djoko. Pengaruh Partisipasi dan Pengawasan Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang. Jakarta Selatan: Publika Indonesia Utama. 2022.
- Soekanto Soerjono Dan Mamudji Sri, "Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat". Raja Grafindo Persada: Jakarta. 2015.
- Suratman, H.Philips Dillah. "Metode Penelitian Hukum", Alfabeta: Bandung. 2013.
- Soetrisno Loekman, Menuju Masyarakat Partisipatif, Yogyakarta, Kanisisus, 2002.
- Yuliantri, 2013, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada
- Zein Yahya Ahmad dkk. Legislative Drafting. Yogyakarta. Thafa Media. 2016.

Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang- Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Situs Internet

- <https://indonews.id/artikel/323586/Memaknai-Meaningful-Participation-dalam-Pembentukan-Perundang-undangan/>
- <https://www.hukumonline.com/klinik/a/arti-imeaningful-participation-i-dalam-penyusunan-peraturan-1t62ceb46fa62c0>
- https://www.unicef.org/indonesia/id/29_Drafting_Provincial_Regulations_bahasa_.pdf
- <http://www.boyyendratamin.com/2012/08/prosedur-penyusunan-pembentukan.htm>

