

## LEGISLASI PERATURAN DAERAH PARTISIPATIF

**La Ode Muhammad Iman Abdi Anantomo Uke**

Dosen Fakultas Syari'ah IAIN Kendari

E-mail : imanuke86@gmail.com

### Abstrak

Legislasi Peraturan Daerah merupakan amanat konstitusi pasal 18 (6) yang berbunyi "Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan". Dalam pelaksanaan legislasi sebagai wujud dari pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, masyarakat berhak memberikan masukan baik secara lisan maupun tertulis kepada lembaga legislatif sebagai bagian dari partisipasi masyarakat di daerah. Tujuan dari partisipasi dan peran serta masyarakat adalah untuk menghasilkan masukan dan persepsi yang berguna dari masyarakat yang berkepentingan (*public interest*) dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan, karena masyarakat yang potensial terkena akibat dari kebijakan kelompok kepentingan (*interest group*), sehingga para pengambil keputusan dapat menangkap pandangan, kebutuhan, dan pengharapan dari masyarakat dan kelompok tersebut, untuk kemudian menuangkannya dalam sebuah konsep yang akan dibentuk menjadi Peraturan Daerah. Meskipun partisipasi masyarakat ini terlalu ideal dan bukan jaminan bahwa suatu undang-undang yang dihasilkannya akan dapat berlaku efektif di masyarakat, tetapi setidaknya langkah partisipatif yang ditempuh oleh lembaga legislatif dalam setiap pembentukan undang-undang, diharapkan dapat lebih mendorong masyarakat dalam menerima hadirnya suatu undang-undang.

**Kata Kunci :** *Peraturan, Daerah, Partisipatif, Otonomi*

**REGIONAL REGULATION LEGISLATION PARTICIPATORY****La Ode Muhammad Iman Abdi Anantomo Uke**

Lecturer Faculty of Shari'ah IAIN Kendari

E-mail: imanuke86@gmail.com

**Abstract**

Local Regulation legislation is the constitutional mandate of Article 18 (6), which reads "Local Government reserves the right to stipulate Regional Regulations and other regulations to implement autonomy and duty of assistance". In the implementation of legislation as a form of regional autonomy based on Law Number 23 Year 2014 on Regional Government, the public is entitled to provide input, either orally or in writing to the legislature as part of community participation in the area. The purpose of participation and community participation is to produce insights and perceptions that are useful from the communities involved (public interest) in order to improve the quality of decision-making, because people who are potentially affected as a result of the policy interest groups (interest groups), so that decision makers can capture the views, needs, and expectations of the community and the group, and then pour it into a concept that will be formed into regional regulation. Although public participation is less than ideal and not a guarantee that a law which generates will be effective in the community, but at least a step participatory adopted by the legislature in each establishment of laws, is expected to encourage the public to accept the presence of a Constitution.

***Keyword : Regulation, Local, Participation, Autonomy***

## A. PENDAHULUAN

Penerapan Otonomi Daerah secara formal telah dilaksanakan Sejak tahun 2001. Indonesia sebagai Negara dengan bentuk Kesatuan telah kewenangan yang lebih besar kepada daerah untuk mengurus dirinya sendiri, termasuk urusan Peraturan. Pola pelaksanaan yang tidak konsisten sejak jaman revolusi kemerdekaan hingga era orde baru membuat Indonesia seolah kehilangan arah dalam memberikan hak otonomi kepada daerah otonom. Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pada saat itu dibuat oleh pemerintah peralihan (dari orde baru ke reformasi) sebagai dasar untuk melaksanakan desentralisasi dengan lebih terarah. Proses yang sama setidaknya juga berlangsung di Indonesia, ketika pada tahun 2001 memaklumkan pemberlakuan otonomi daerah (desentralisasi) yang terlebih dahulu diikuti dengan masa peralihan dari rezim Orde Baru menuju pemerintahan dengan basis semangat reformasi.

Secara teoritis, desentralisasi sendiri bisa didefinisikan sebagai penciptaan badan yang terpisah oleh aturan hukum (undang-undang) dari pemerintah pusat, dimana pemerintah (perwakilan) lokal diberi kekuasaan formal untuk memutuskan ruang lingkup persoalan publik, dengan begitu hukum adalah norma yang mengarahkan masyarakat serta keadaan tertentu dengan tidak mengabaikan dunia kenyataan.<sup>1</sup> Jadi disini basis politiknya ada di tingkat lokal, bukan nasional. Dalam pengertian ini, meskipun era otoritas pemerintah lokal terbatas, namun hak untuk membuat keputusan diperkuat melalui undang-undang dan hanya dapat diubah lewat legislasi baik di pusat maupun di daerah. Dengan begitu, prinsip desentralisasi dapat disinonimkan dengan istilah 'diet', yakni untuk mengurangi obesitas akut yang diderita sebuah negara. Untuk konteks, obesitas tersebut terpantul dalam wujud jumlah penduduk yang besar, wilayah yang ter amat luas, dan ragam multikultur masyarakat yang sangat variatif. Dengan pemahaman ini, yang dimaksud dengan program diet adalah mencoba menurunkan level pelayanan masyarakat ke tingkat wilayah adminstratif yang paling rendah. Dengan desentralisasi diharapkan kemampuan pemerintah daerah untuk mengatur pembangunan menjadi lebih lincah, akurat, dan cepat.

Dalam pelaksanaan legislasi sebagai wujud dari pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, masyarakat berhak memberikan masukan baik secara lisan maupun tertulis kepada lembaga legislatif sebagai bagian dari partisipasi masyarakat di daerah. Pelaksanaan otonomi daerah tidak secara otomatis mengeliminasi tugas, peran, dan tanggung jawab pemerintah pusat, otonomi daerah bukan berarti tanpa batas, oleh karena itu, sebagai perwujudan dari semangat Konstitusi, eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia perlu dipertahankan, dalam arti bahwa semangat dan cita-cita reformasi terus dimantapkan tanpa harus mengorbankan persatuan dan

---

<sup>1</sup> Muchsin, SH. Hukum dan Kebijakan Publik (Law and Public Policy). 2006. Jakarta. Hlm. 18

kesatuan nasional dan perwujudan negara Indonesia sebagai entitas ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan keamanan.<sup>2</sup>

Pemberian kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya sebagai prinsip Negara kesatuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 . Salah satu amanat Konstitusi bahwa daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan adalah pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lain untuk menurut asas otonomi (*autonomy*) dan tugas pembantuan (*medebewind*).<sup>3</sup> Pemberian kewenangan daerah untuk mengurus urusan pemerintahannya sendiri, Menurut Masdar Farid Mas'udi membingungkan, karena peran fungsi Eksekutif (presiden) harus Jelas tugas, wewenang, dan tanggungjawabnya sebagai pelaksana dan peraih cita-cita rakyat dan bangsa. Otonomi Daerah yang membagi-bagi kekuasaan hanya akan memperlemah rasa tanggungjawab presiden. Akibatnya, ketika terjadi kemacetan dan disfungsi pemerintahan, kita bingung siapa yang paling bertanggungjawab.<sup>4</sup>

Pembentukan Peraturan Daerah yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menggantikan Undang-undang nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengamanatkan untuk Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) yang Partisipatif yaitu dalam pembentukannya, Peraturan Perundang-undangan harus ada peran serta masyarakat.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang subyek dan obyeknya terkait dengan masyarakat, pada dasarnya dapat terjadi karena, Pertama: kebutuhan masyarakat itu sendiri untuk diatur, yaitu berkaitan dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat untuk mengatur norma atau nilai-nilai yang telah ada di masyarakat menjadi norma hukum yang mengikat. Dalam hal ini Pemerintah bertindak sebagai fasilitator, masyarakat diberi kesempatan untuk merumuskan sendiri apa yang dituju, diperlukan dan arah pengaturan, serta muatan materi pengaturannya. Selanjutnya, pemerintah dalam kapasitas sebagai regulator, mengakomodir aspirasi masyarakat dan memadukan dengan kebijakan hukum dan Peraturan Perundang-undangan nasional dan/atau daerah. Kedua: menjabarkan Visi, Misi dan Arah kebijakan hukum untuk tujuan pembaharuan dan tuntutan perubahan kehidupan di masyarakat, dengan mengatur hal-hal baru yang dapat membentuk nilai-nilai baru dalam masyarakat, dan bertentangan dengan nilai-nilai yang sudah ada di masyarakat yang berdampak pada perubahan nilai-nilai dan norma masyarakat.

---

<sup>2</sup> Dr. J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*. Rineka Cipta, Jakarta.2007, hlm. 209

<sup>3</sup> Lihat Pasal 18 (6) UUD RI 1945.

<sup>4</sup> Masdar Farid Mas'udi, *Syarah UUD 1945 Perspektif Islam*. PT. Pustaka Alvabet, Jakarta, 2013. Hlm.133.

## B. PEMBAHASAN

### Teori Peraturan Perundang-Undangan

Undang-undang (*gezets*) adalah dasar dan batas bagi kegiatan pemerintahan, yang menjamin tuntutan-tuntutan negar berdasar atas hukum, yang menghendaki dapat diperkirakannya akibat suatu aturan hukum, dan adanya kepastian dalam hukum. Menurut pendapat Peter Badura,<sup>5</sup> dalam pengertian teknis ketatanegaraan Indonesia, undang-undang ialah produk yang dibentuk bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan Presiden, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Negara, Sedangkan teknis di daerah ialah Peraturan Daerah (Perda) dibentuk oleh Dewan Perakilan Rakyat Daerah dengan Kepala Daerah (Gubernur, Walikota, dan Bupati) dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Istilah perundang-undangan (*Legislation, Wetgeving, atau Gezetgebung*) menurut Kreams mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu:<sup>6</sup>

1. Perundang-undangan sebagai proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan Negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan Negara yang merupakan hasil pembentuk peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Peraturan perundang-undangan dilihat dari peristilahan merupakan terjemahan dari *wettelijke regeling*. Kata *Wettelijke* berarti sesuai dengan *wet* atau berdasarkan *Wet*. Kata *Wet* pada umumnya diterjemahkan dengan undang-undang dan bukan dengan undang. Sehubungan dengan kata dasar undang-undang. Maka terjemahan *wettelijke regeling* ialah *peraturan perundang-undangan*.<sup>7</sup>

Teori perundang-undangan merupakan salah satu landasan teori yang akan dipergunakan sebagai pisau analisa dalam penelitian ini. Teori peraturan perundang-undangan atau teori jenjang atau teori piramida atau teori tangga norma merupakan suatu teori dalam ilmu hukum yang dipelopori oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky. Hans Kelsen dalam *stufentheorie* menyatakan bahwa setiap norma itu mendasarkan validitasnya dari norma lain yang lebih tinggi, hingga sampai pada norma dasar tertinggi : yaitu *Grundnorm* sebagai norma tertinggi, *Grundnorm* tersebut harus secara aksiomatis.<sup>8</sup> Teori ini kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh muridnya Hans Nawiasky, dengan teori *Die stufenordnung der rechtsnormen* atau *die lehre von dem stufenaufbau der rechtsordnung*, berbeda dengan Kelsen, teori Nawiasky lebih bersifat khusus, karena ia sudah

<sup>5</sup>Yuliandri, Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2009, hml. 25

<sup>6</sup>Jazim Hamidi, Dhia Al Uyun, dkk, *Meneropong Legislasi di Daerah (Kaukus Pemikiran Kelompok Muda Yang Termaginkan)*, Univessitas Negeri Malang (UM Press), Malang, 2008. Hlm. 79

<sup>7</sup>Ibid .

<sup>8</sup>Isrok, Hukum Tata Negara, Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2004, Hlm. 69

menerapkannya terhadap norma hukum sebagai aturan-aturan yang dikeluarkan oleh negara.<sup>9</sup>

Peraturan harus pula dibedakan dari keputusan yang tidak bersifat mengatur (regels). Keputusan yang berisi aturan (normative) sudah seharusnya tidak disebut sebagai peraturan yang bersifat mengatur (regeling), melainkan hanya keputusan berupa penetapan administratif (beschikking).<sup>10</sup> Berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditentukan sebagai berikut:

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Ketetapan MPR
3. Undang-undang/Perpu
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Propinsi, dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

### **Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah**

Partisipasi masyarakat dibidang penyusunan Peraturan Perundang undangan pada hakikatnya mengandung makna agar masyarakat lebih berperan dalam proses pembangunan hukum melalui mekanisme dari bawah ke atas (*bottom up*), dengan pendekatan memperlakukan manusia sebagai subyek dan bukan sebagai obyek pembangunan.

Pokok pokok pikiran yang melandasi perlunya partisipasi masyarakat menurut Harjosoemantri yaitu :<sup>11</sup>

1. *Memberi informasi kepada pemerintah.*

Pengambilan keputusan dalam bentuk Peraturan Perundang undangan akan meningkat kualitasnya apabila mendapat masukan dari masyarakat maupun para ahli yang dimintai pendapat masyarakat. Partisipasi masyarakat memberi masukan kepada pemerintah menyebabkan pemerintah dapat mengetahui pelbagai kepentingan yang dapat terkena tindakan, yang perlu diperhatikan.

2. *Meningkatkan kesedian masyarakat untuk menerima keputusan.*

Suatu keputusan tidak akan memuaskan kepentingan semua golongan atau semua warga masyarakat. Warga yang telah berpartisipasi dalam proses

---

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konsitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 279

<sup>11</sup> Fajar Tejo Nuswantoro, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, diakses dari [http://nuswantorotejo.blogspot.co.id/2013/06/partisipasi-masyarakat-dalam.html#.WD\\_G5vTV-t8](http://nuswantorotejo.blogspot.co.id/2013/06/partisipasi-masyarakat-dalam.html#.WD_G5vTV-t8) pada tanggal 28 November 2016.

pengambilan keputusan cenderung memperlihatkan kesediaan lebih besar menerima atau menyesuaikan diri dengan keputusan tersebut.

3. *Membantu perlindungan hukum.*

Keputusan yang diambil dengan memperhatikan keberatan keberatan yang diajukan masyarakat pada saat proses, kurang atau kecil kemungkinan memberatkan masyarakat.

4. *Mendemokraskan pengambilan keputusan.*

Bahwa kendati dalam pemerintahan dengan sistem perwakilan dimana wakil-wakil rakyat dipandang representasi rakyat namun partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan semakin memperkuat keabsahan demokratisasi karena ada anggapan bahwa wakil-wakil rakyat tidak dijamin mewakili kepentingan masyarakat.

Urgensi Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan perundang undangan :

1. Menjaring pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat sehingga Peraturan Perundang undangan yang dibuat benar-benar memenuhi syarat sebagai Peraturan Perundang undangan yang baik.
2. Menjamin Peraturan Perundang undangan sesuai kenyataan didalam masyarakat, menumbuhkan rasa memiliki, rasa bertanggung jawab dan akuntabilitas.
3. Menumbuhkan adanya kepercayaan, penghargaan dan pengakuan masyarakat terhadap pemerintah.

Dampak negatif tidak adanya partisipasi didalam proses pembentukan Peraturan Perundang undangan, antara lain :

1. Rasa memiliki masyarakat terhadap hal yang terdapat dalam Peraturan Perundang undangan, rendah.
2. Masyarakat kurang memahami tujuan dan program pemerintah.
3. Program pemerintah tidak sesuai dengan kebutuhan atau karakteristik masyarakat.
4. Lunturnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Contoh : permasalahan Peraturan Daerah mengenai Peijinan, Peraturan Daerah mengenai Pajak Bumi dan Bangunan, Peraturan Daerah mengenai Retribusi, dan peraturan lain yang berkaitan langsung dengan masyarakat.

Ada beberapa macam partisipan, yaitu :

**Partisipasi aktif** : masyarakat memiliki inisiatif sendiri untuk berperan serta dalam proses pembentukan Peraturan Perundang undangan dengan cara mengikuti debat publik, rapat umum, surat terbuka di media massa, surat ditujukan kepada alat kelengkapan yang bertugas membahas Rancangan Peraturan Perundang undangan.

**Partisipasi pasif** : berarti inisiatif partisipasi datang dari luar diri masyarakat. Inisiatif bisa datang dari lembaga legislatif atau eksekutif dengan mengadakan rapat dengar pendapat (*hearing*), dialog publik, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya.<sup>12</sup>

Peran partisipasi masyarakat terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan tertuang dalam Pasal 96 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 yang mengatur :

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.

Peran partisipasi masyarakat di atas juga diterapkan dalam pembentukan peraturan daerah untuk membangun konektifitas antara pemerintah daerah dengan masyarakat sebagai wujud kerjasama dan terjalinnya hubungan antara yang dipilih (kepala daerah dan DPRDnya) dan yang memilih (rakyat daerahnya). Masyarakat memberikan masukan baik lisan maupun tulisan kepada pemerintah daerah sebagai legislator dalam pembentukan perda. Masukan tersebut dilakukan dengan cara Badan Legislasi Daerah melakukan kegiatan melalui, Rapat dengar pendapat umum, Kunjungan kerja, Sosialisasi dan/ atau Seminar, lokakarya, dan/ atau diskusi.

Tahap-tahap Partisipasi menurut Talizuhudu Ndraha dalam Febby Fajrurrahman berpendapat bahwa partisipasi masyarakat dapat terjadi pada empat jenjang<sup>13</sup> :

- a. Partisipasi dalam Proses Pembuatan Keputusan;
- b. Partisipasi dalam Pelaksanaan;
- c. Partisipasi dalam Pemanfaatan Hasil;
- d. Partisipasi dalam Evaluasi.

Faktor yang mempengaruhi Partisipasi menurut Santoso Sastropoetro dalam Febby Fajrurrahman berpendapat bahwa factor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat adalah :<sup>14</sup>

- a. Pendidikan, kemampuan membaca dan menulis, kemiskinan, kedudukan, kedudukan social dan percaya terhadap diri sendiri;

---

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Febby Fajrurrahman, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur tentang Pelayanan Publik*, Skripsi Fakultas Universitas Brawijaya Malang, 2007, hlm.18

<sup>14</sup> Jazim Hamidi, Mahendra Putra Kurnia, dkk, *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*, Kreasi Total Media (KTM), Yogyakarta, 2007. Hlm.42.

- b. Factor lain adalah penginterpretasian yang dangkal terhadap agama;
- c. Kecendrungan untuk menyalahartikan motivasi, tujuan, dan kepentingan-kepentingan organisasi penduduk yang biasanya mengarah kepada timbulnya persepsi yang salah terhadap keinginan dan motivasi serta organisasi penduduk;
- d. Tersediannya kesempatan kerja yang lebih baik di luar pedesaan;
- e. Tidak terdapatnya kesempatan untuk berpartisipasi dalam berbagai program pembangunan.

Sifat dan ciri partisipasi masyarakat menurut Santoso Sastropetro dalam Febby Fajrurrahman adalah :<sup>15</sup>

- a. Partisipasi haruslah bersifat sukarela;
- b. Berbagai *issue* atau masalah haruslah disajikan dan dibicarakan secara jelas dan objektif;
- c. Kesempatan untuk berpartisipasi haruslah mendapat keterangan/informasi yang jelas dan memadai tentang setiap segi/aspek dari program yang akan didiskusikan;
- d. Partisipasi masyarakat dalam rangka menentukan kepercayaan terhadap diri sendiri haruslah menyangkut berbagai tingkatan dan berbagai sektor, bersifat dewasa, penuh arti, berkesinambungan dan aktif.

Talizuduhu Ndraha membagi sifat dan ciri partisipasi masyarakat menjadi 3 (tiga) hal, yaitu :<sup>16</sup>

- a. Titik berat partisipasi adalah mental dan emosional, kehadiran secara pribadi dalam suatu kelompok, tanpa keterlibatan tersebut bukanlah partisipasi.
- b. Kesediaan untuk memberikan kontribusi. Tujuan wujud kontribusi dalam pembangunan ada bermacam-macam, misalnya jasa, barang, uang, bahkan buah pikiran dan keterampilan.
- c. Keberanian untuk menerima tanggungjawab atau suatu usaha untuk atau mengambil bagian dalam pertanggungjawaban.

Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang pada dasarnya dapat dilakukan 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 adalah model-model partisipasi masyarakat dalam pembentukan:

Bentuk-bentuk Partisipasi menurut Talizuduhu Ndraha dalam Febby Fajrurrahman, Menyatakan bentuk-bentuk partisipasi diantaranya berupa:<sup>17</sup>

- a. Partisipasi dalam Bentuk sumbangan pemikiran;
- b. Partisipasi dalam bentuk materi;
- c. Partisipasi yang bersifat *skill*/keterampilan;

<sup>15</sup> Febby Fajrurrahman, op.cit. hlm.40

<sup>16</sup> Jazim Hamidi, Mahendra,dkk, op.cit, hlm. 42

<sup>17</sup> Febby Fajrurrahman, op.cit. hlm.42

d. Partisipasi dalam bentuk tenaga fisik.

Bentuk-bentuk partisipasi lain sebagai berikut:<sup>18</sup>

- a. Pure Representative Democracy  
Dalam model partisipasi publik yang pertama ini, sifat partisipasi masyarakatnya masih *pure* atau murni. Artinya, rakyat selaku warga negara dalam suatu negara demokrasi keterlibatannya dalam pengambilan keputusan publik dilakukan oleh wakil-wakil yang dipilih melalui pemilihan umum untuk duduk dalam lembaga perwakilan. Dalam hal ini, masyarakat hanya tinggal menerima saja apa yang akan diproduksi oleh legislator dalam pembentukan UU.
- b. A Basic Model of Public Participation  
Dalam model yang kedua ini digambarkan bahwa rakyat telah melakukan interaksi keterlibatannya dalam proses pengambilan keputusan, tidak hanya melalui pemilihan umum tetapi dalam waktu yang sama juga melakukan kontak dengan lembaga perwakilan. Meskipun demikian model partisipasi ini belum dapat dikatakan sebagai bentuk dan hakikat interaksi yang sebenarnya.
- c. A Realism Model of Public Participation  
Dalam model pilihan yang ketiga ini, public participation pelaku-pelakunya cenderung dilakukan dan didominasi oleh adanya kelompok-kelompok kepentingan dan organisasi-organisasi lainnya yang diorganisir. Publik, selain ikut dalam pemilihan umum juga melakukan interaksi dengan lembaga perwakilan. Akan tetapi tidak semua warga negara melakukan public participation dalam bentuk membangun kontak interaksi dengan lembaga perwakilan. Pelaku-pelaku public participation telah mengarah pada kelompok-kelompok kepentingan dan organisasi-organisasi lainnya yang diorganisir. Dengan demikian terdapat kecenderungan untuk memahami “public” dalam konteks yang terbatas.

Selanjutnya menurut Keith Davis dalam Febby Fajrurrahman mengenai jenis partisipasi adalah sebagai berikut:<sup>19</sup>

- a. Pikiran (*Pshycological participation*)
- b. Tenaga (*Physical Participation*)
- c. Tenaga dan Pikiran (*Pshycological and Physical Participation*)
- d. Keahlian (*Participation with Skill*)
- e. Barang (*Material Participation*)
- f. Uang (*Money Participation*)

Proses pembentukan Peraturan Perundangan pada dasarnya dapat dibagi dalam tiga tahap yaitu: tahap *ante legislgtive*, tahap *legislative* dan tahap post

---

<sup>18</sup> [Nanda Narendra Putra, Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan](http://nandoxodnan.blogspot.co.id/2013/11/partisipasi-masyarakat-dalam.html) <http://nandoxodnan.blogspot.co.id/2013/11/partisipasi-masyarakat-dalam.html>. diakses pada tanggal 28 November 2016

<sup>19</sup> Ibid.

legislatif. Dalam tiga tahap tersebut, pada dasarnya masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukkannya sesuai dengan keinginannya. Masyarakat dapat berpartisipasi pada seluruh tahapan proses pembentukan perundangan maupun memilih salah satu tahapan saja. Akan tetapi, bentuk partisipasi masyarakat ini berbeda – meskipun ada pula yang sama – antara satu tahapan dengan tahapan yang lain. Artinya, bentuk partisipasi masyarakat pada tahap sebelum legislatif tentu berbeda dengan bentuk partisipasi masyarakat pada tahap legislatif maupun tahap setelah legislative. Jadi, bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Undang-undang disesuaikan dengan tahap-tahap yang tengah dilakukannya.

a. Partisipasi masyarakat pada tahap *ante legislative*<sup>20</sup>

Pada tahap ante legislative terdapat empat bentuk partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan dalam proses pembentukan Undang-undang, yaitu: i. penelitian ii. diskusi, lokakarya dan seminar, iii. pengajuan usul inisiatif; dan iv. perancangan. Secara ringkas berbagai bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Undang-undang pada tahap ante legislatif ini adalah sbb:

i. *Partisipasi masyarakat dalam bentuk penelitian*

Partisipasi masyarakat dalam bentuk penelitian ini dapat dilakukan masyarakat ketika melihat adanya suatu persoalan dalam tatanan hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang perlu diteliti dan dikaji secara mendalam dan memerlukan penyelesaian pengaturan dalam suatu UU. Penelitian ini dapat dilakukan secara mandiri maupun kerjasama dengan suatu instansi pemerintahan yang menangani bidang tersebut. Hasil dari penelitian dituangkan dalam format laporan penelitian sehingga dapat dipakai sebagai dasar dalam proses lebih lanjut pembentukan UU.

ii. *Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar*

Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar pada tahap ante legislatif ini dapat dilakukan sebagai tindak lanjut dari hasil penelitian terhadap suatu obyek yang akan diatur dalam UU. Diskusi, lokakarya dan seminar ini akan memberikan sumbangan yang penting dalam pengkajian terhadap persoalan materi muatan suatu RUU karena dilakukan oleh para akademisi, pengamat, dan pakar di bidangnya masing-masing. Oleh karena itu wacana yang dihasilkan dari suatu diskusi, lokakarya dan seminar akan lebih utuh dan komprehensif dalam melihat suatu persoalan yang akan dimuat dalam RUU. Jadi, diskusi, lokakarya dan seminar akan memperkaya wawasan

<sup>20</sup> *Partisipasi Masyarakat Dalam Tahap-Tahap Pembentukan peraturan Perundang-undangan.*

Diakses dari

<http://diana-perundang-undangan.blogspot.co.id/2012/01/partisipasi-masyarakat-dalam-tahap.html>

(Tuesday, January 3, 2012) pada tanggal 28 November

terhadap materi yang akan dituangkan dalam RUU sehingga akan sangat membantu dalam proses penuangan dalam naskah akademik maupun RUUnya.

iii. *Partisipasi masyarakat dalam bentuk pengajuan usul inisiatif*

Pengajuan usul inisiatif untuk dibuatnya suatu UU dapat dilakukan masyarakat dengan atau tanpa melalui penelitian, diskusi, lokakarya dan seminar terlebih dahulu. Akan tetapi, usul inisiatif ini tentu akan lebih kuat jika didahului dengan penelitian, diskusi, lokakarya dan seminar terhadap suatu masalah yang akan diatur dalam suatu UU. Pengajuan usul inisiatif dari masyarakat dapat diajukan melalui tiga jalur pilihan yaitu: Presiden DPR dan DPD (untuk RUU tertentu). Agar usul inisiatif ini dipertimbangkan dan lebih mudah diterima maka usul inisiatif masyarakat untuk dibuatnya suatu UU harus disesuaikan dengan program legislatif nasional yang telah ditentukan oleh Badan Legislasi di DPR.

iv. *Partisipasi masyarakat dalam bentuk perancangan terhadap suatu RUU*

Partisipasi masyarakat dalam bentuk perancangan terhadap suatu UU dapat dilakukan masyarakat sebagai wujud partisipasi masyarakat yang terakhir dalam tahap ante legislatif. Artinya, setelah melakukan penelitian, pengusulan usul inisiatif maka pada gilirannya masyarakat dapat menuangkan hasil penelitian dalam RUU. Di dalam RUU sebaiknya didahului dengan uraian Naskah Akademik dibuatnya suatu RUU.

Selanjutnya dari berbagai pokok pikiran dalam Naskah Akademik kemudian dituangkan dalam RUU menurut format yang standar sebagaimana diatur dalam UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

b. Partisipasi masyarakat pada tahap *legislative*.<sup>21</sup>

Pada tahap legislatif terdapat enam bentuk partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan masyarakat dalam proses pembentukan UU. Bentuk partisipasi masyarakat pada tahap legislatif ini merupakan jumlah terbanyak bila dibandingkan dengan dua tahap lainnya. Hal ini dapat dijelaskan bahwa ketika pembahasan RUU memasuki tahap legislatif di DPR, maka biasanya banyak masyarakat yang terusik kepentingannya. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika pada tahap legislatif ini banyak bentuk partisipasi masyarakat yang dilakukan dalam proses pembentukan UU.

Adapun keenam bentuk partisipasi masyarakat tersebut adalah:

- i. Audensi/ RDPU;
- ii. RUU alternatif;

---

<sup>21</sup> Ibid.

- iii. Masukan melalui media cetak;
- iv. Masukan melalui media elektronik;
- v. Unjuk rasa; dan
- vi. Diskusi, lokakarya dan seminar.

Secara ringkas keenam bentuk partisipasi masyarakat pada tahap legislatif ini adalah sebagai berikut:

*i. Partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi/RDPU di DPR*

Partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi/RDPU di DPR ini dapat dilakukan masyarakat baik atas permintaan langsung dari DPR (RDPU) maupun atas keinginan masyarakat sendiri (audiensi). Apabila partisipasi masyarakat ini atas dasar permintaan dari DPR, maka partisipasi masyarakat disampaikan kepada yang meminta dilakukannya rapat dengar pendapat umum (RDPU). Akan tetapi untuk partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi atas keinginan langsung dari masyarakat, maka masyarakat dapat memilih alat kelengkapan DPR yang diharapkan dapat menyalurkan aspirasi masyarakat, misalnya Panitia Verja, Komisi, Panitia Khusus, Fraksi dsb. Audiensi/RDPU ini dapat dilakukan oleh masyarakat baik secara lisan, tertulis maupun gabungan antara lisan dan tertulis.

*ii. Partisipasi masyarakat dalam bentuk RUU alternatif*

Partisipasi masyarakat dalam bentuk penyampaian RUU alternatif ini dapat dilakukan oleh masyarakat dengan membuat RUU alternatif ketika RUU yang tengah dibahas di lembaga legislatif belum atau bahkan tidak aspiratif terhadap kepentingan masyarakat luas. Penyusunan RUU alternatif dilakukan dengan mengikuti format sebagaimana diatur dalam UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penyampaian RUU alternatif ini harus dilakukan pada tahap awal pembahasan RUU di lembaga legislatif, yaitu, bersamaan dengan dilakukannya pengajuan RUU kepada DPR baik yang dilakukan oleh Pemerintah maupun DPR sendiri. Sebab, jika penyampaian RUU alternatif baru diajukan pada pertengahan atau bahkan diakhir pembahasan suatu RUU, maka sasaran disampaikannya RUU alternatif tidak akan efektif dalam mempengaruhi pembahasan suatu RUU.

*iii. Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media cetak*

Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media cetak ini dapat dilakukan oleh masyarakat dengan membuat opini terhadap suatu masalah yang tengah dibahas dalam lembaga legislatif. Opini masyarakat ini dapat berupa artikel, jumpa pers, wawancara, pernyataan-pernyataan, maupun berupa tajuk-tajuk berita dari surat kabar dan majalah. Partisipasi masyarakat melalui media cetak ini banyak dilakukan masyarakat, karena caranya yang relatif praktis bila dibandingkan dengan bentuk partisipasi

masyarakat lainnya. Artinya pelaku partisipasi masyarakat tidak akan kehilangan banyak waktu untuk melakukannya. Akan tetapi, bentuk partisipasi masyarakat melalui media cetak ini, mempunyai sisi kelemahan yaitu opini yang disampaikan belum tentu sampai ke tangan yang berwenang membahas suatu RUU. Oleh karena itu selain disampaikan kepada media cetak sebaiknya materi dikirim juga ke DPR baik melalui pos maupun email sehingga langsung diterima oleh alat kelengkapan DPR yang tengah membahas suatu RUU.

iv. *Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media elektronik*

Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media elektronik ini dapat dilakukan oleh masyarakat dengan membuat dialog dengan menghadirkan narasumber yang kompeten terhadap suatu masalah yang tengah dibahas dalam lembaga legislatif. Dialog melalui media elektronik ini mempunyai jangkauan yang cepat luas dan dapat mendorong masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam membahas persoalan yang menyangkut masyarakat luas. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat dalam bentuk media elektronik ini perlu digalakkan dalam proses pembentukan UU sehingga akan menyadarkan masyarakat tentang hak dan kewajibannya yang akan diatur dalam UU.

v. *Partisipasi masyarakat dalam bentuk unjuk rasa*

Partisipasi masyarakat dalam bentuk unjuk rasa ini dapat dilakukan masyarakat dalam rangka mendukung, menolak maupun menekan materi yang tengah dibahas dalam proses pembentukan UU. Unjuk rasa ini dapat dilakukan baik secara individual maupun kelompok masyarakat dengan jumlah yang besar. Akan tetapi, pengaruh dari unjuk rasa ini akan lebih berhasil dalam mempengaruhi lembaga legislatif jika dilakukan oleh masyarakat yang langsung berkepentingan, dengan jumlah yang besar dan dilakukan secara berkelanjutan. Unjuk rasa ini merupakan ungkapan kebebasan individu warga negara atas kepentingannya yang akan diatur dalam suatu UU. Jadi, unjuk rasa ini tidak dapat hanya dianggap sebagai angin lalu dalam proses pembentukan UU.

vi. *Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar*

Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar ini dapat dilakukan masyarakat dalam rangka memperoleh kejelasan persoalan terhadap materi yang tengah dibahas dalam lembaga legislatif. Karena diskusi, lokakarya dan seminar ini dilakukan ketika proses pembentukan UU tengah memasuki pembahasan dalam tahap legislatif, maka narasumber yang dihadirkan tidak hanya dari kalangan para ahli, akademisi, pakar maupun pengamat, tetapi sebaiknya mendatangkan juga politisi yang berkecimpung langsung dalam pembahasan suatu RUU. Dengan demikian, diskusi, lokakarya dan seminar, akan mendapatkan gambaran yang utuh terhadap persoalan yang tengah dibahas dalam lembaga legislatif.

c. Partisipasi masyarakat pada tahap *post legislative*<sup>22</sup>

Apabila dilihat secara selintas, tahap post legislatif ini tidak dapat dimasukkan dalam proses pembentukan UU. Akan tetapi, justru pada tahap post legislatif inilah produk suatu UU mempunyai makna dalam kehidupan riil masyarakat. Artinya, dalam suatu negara yang menganut sistem demokrasi, maka suatu produk UU harus berpihak pada kepentingan rakyat. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU pada tahap *post legislative* dapat dilakukan dalam berbagai bentuk sbb:

i. *Unjuk rasa terhadap UU baru*

Adanya UU baru dapat disikapi beraneka ragam oleh masyarakat, karena sangat mungkin dengan UU yang baru itu bukan menyelesaikan masalah, tetapi justru menimbulkan masalah sosial baru dalam masyarakat. Sikap itu dapat berupa dukungan atau penolakan terhadap lahirnya UU baru yang diwujudkan dengan unjuk rasa. Akan tetapi, sayangnya, unjuk rasa terhadap UU baru itu lebih ditujukan untuk menolak UU dari pada mendukung munculnya UU baru. Padahal sebenarnya, unjuk rasa juga dapat dilakukan terhadap adanya UU baru yang sesuai dengan keinginan masyarakat. Oleh karena itu, unjuk rasa ini merupakan suatu bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU –khususnya unjuk rasa yang menolak – karena akan mendorong penyempurnaan atau penggantian dengan UU yang lebih baik.

ii. *Tuntutan pengujian terhadap UU*

Suatu UU yang telah diproduksi oleh lembaga legislatif dan telah disahkan oleh Presiden serta dimuat dalam lembaran negara mempunyai kekuatan mengikat dan sah berlaku di masyarakat. Meskipun demikian, dalam suatu negara demokrasi – termasuk di Indonesia – rakyat mempunyai keleluasaan untuk menanggapi. Bagi masyarakat yang belum atau tidak puas dengan lahirnya UU dapat melakukan permohonan uji materiil terhadap UU tersebut. Sebab, konsepsi Negara Demokrasi tidak dapat dilepaskan dari prinsip Negara Hukum dengan konstitusi sebagai hukum dasar yang tertinggi dalam Negara. Oleh karena itu, adanya uji materiil terhadap Undang-Undang adalah dimaksudkan dalam rangka menjaga tegaknya konstitusi dari penyalahgunaan kekuasaan dari organ pembuat UU. Sebab, UU dibuat oleh lembaga legislatif yang merupakan lembaga politik dan oleh karena itu tak dapat dielakkan dapat sarat dengan kepentingan politik di dalamnya. Jadi, tuntutan uji material terhadap UU adalah hak masyarakat yang harus tetap dijamin dalam mewujudkan adanya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU.

iii. *Sosialisasi UU*

---

<sup>22</sup> Ibid.

Dalam rangka menyebarkan produk UU yang baru dikeluarkan oleh lembaga legislatif, maka masyarakat dapat berpartisipasi melakukan berbagai kegiatan berkaitan dengan lahirnya UU baru. Bentuk-bentuk kegiatan ini dapat berupa penyuluhan, seminar, lokakarya, diskusi dsb. Dengan cara demikian, maka keberadaan suatu UU tidak hanya diketahui oleh kalangan elit yang berkecimpung langsung dalam proses pembentukan UU, tetapi akan cepat dikenal luas oleh masyarakat. Jadi, sosialisasi UU kepada masyarakat luas merupakan juga sebagai bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU.<sup>23</sup>

### C. PENUTUP

Berdasarkan uraian tentang pembentukan peraturan daerah yang bersifat partisipatif terdapat beberapa hal yang menjadi alasan mengenai keterlibatan masyarakat sebagai elemen penting dalam pembentukan peraturan, khususnya peraturan daerah, yaitu :

1. Asas hukum tentang "semua orang harus tahu hukum" (*presumption iures de iure*). Masyarakat dituntut untuk tahu hukum. Maksudnya harus mengetahui bahwa setiap peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah, khususnya pemerintah daerah yang membentuk peraturan daerah (Perda), masyarakat sudah harus mengetahui dan mencari pengetahuan sendiri mengenai peraturan tersebut. Asas hukum tersebut memberikan peluang kepada pemerintah untuk berlaku tegas dalam penegakan perda dan masyarakat dianggap tahu mengenai pemberlakuan perda tersebut. Untuk itu, sebelum pemberlakuan perda (Raperda) pemerintah harus melibatkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan perda tersebut. Meskipun partisipasi masyarakat ini terlalu ideal dan bukan jaminan bahwa suatu undang-undang yang dihasilkannya akan dapat berlaku efektif di masyarakat, tetapi setidaknya-tidaknya langkah partisipatif yang ditempuh oleh lembaga legislatif dalam setiap pembentukan undang-undang, diharapkan dapat lebih mendorong masyarakat dalam menerima hadirnya suatu undang-undang.
2. Partisipasi masyarakat diartikan bahwa badan legislasi daerah bias memperoleh masukan (kritik dan saran) dari masyarakat baik secara lisan dan/ atau tertulis sebagaimana dimaksud pada pasal 96 ayat (1) Undang-

---

<sup>23</sup> Partisipasi Masyarakat Dalam Tahap-Tahap Pembentukan peraturan Perundang-undangan. Diakses dari

<http://diana-perundang-undangan.blogspot.co.id/2012/01/partisipasi-masyarakat-dalam-tahap.html> (Tuesday, January 3, 2012) pada tanggal 28 November

undang Nomor 12/2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilakukan melalui :

- a. Rapat dengar pendapat umum ;
- b. Kunjungan kerja;
- c. Sosialisasi ; dan/ atau
- d. Seminar, lokakarya, dan/ atau diskusi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Febby Fajrurrahman, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur tentang Pelayanan Publik*, Skripsi Fakultas Universitas Brawijaya Malang, 2007, hlm.18
- Isrok, Hukum Tata Negara, Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2004.
- Jazim Hamidi, Dhia Al Uyun,dkk, *Meneropong Legislasi di Daerah (KaukusPemikiran Kelompok Muda Yang Termaginkan)*, Univessitas Negeri Malang (UM Press), Malang, 2008.
- , Mahendra Putra Kurnia, dkk, *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*, Kreasi Total Media (KTM), Yogyakarta, 2007. Hlm.42.
- J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*. Rineka Cipta, Jakarta.2007,
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konsitutionalisme Indonesia*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- Masdar Farid Mas'udi, Syarah UUD 1945 Perspektif Islam. PT. Pustaka Alvabet, Jakarta, 2013.
- Muchsin, SH. Hukum dan Kebijakan Publik (Law and Public Policy). Jakarta.2006.
- Yuliandri, Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2009,

## PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

UUD RI 1945

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

## INTERNET

Fajar Tejo Nuswantoro, [Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan](http://nuswantorotejo.blogspot.co.id/2013/06/partisipasi-masyarakat-dalam.html#.WD_G5vTV-t8), diakses dari [http://nuswantorotejo.blogspot.co.id/2013/06/partisipasi-masyarakat-dalam.html#.WD\\_G5vTV-t8](http://nuswantorotejo.blogspot.co.id/2013/06/partisipasi-masyarakat-dalam.html#.WD_G5vTV-t8) pada tanggal 28 November 2016.

Nanda Narendra Putra, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*

<http://nandoxodnan.blogspot.co.id/2013/11/partisipasi-masyarakat-dalam.html>. diakses pada tanggal 28 November 2016

*Partisipasi Masyarakat Dalam Tahap-Tahap Pembentukan peraturan Perundang-undangan*. Diakses dari

<http://diana-perundang-undangan.blogspot.co.id/2012/01/partisipasi-masyarakat-dalam-tahap.html> (Tuesday, January 3, 2012) pada tanggal 28 November