

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

Maria Yeti Andrias

Fakultas hukum, Universitas Yapis Papua, Indonesia

* Corresponding Author:

Email: yetiandrias1973@gmail.com

Abstract.

Community participation in the formation of laws and regulations is regulated in Article 96 of Law Number 12 of 2011 which states that the public has the right to provide input verbally and/or in writing in the formation of laws and regulations. Based on the results of the study it can be concluded that community participation in the formation of regional regulations requires good cooperation between the government, the DPRD as legislators so that they can produce quality legal products in accordance with the conditions of the region or the conditions of the region so that what is expected by the community and the government as policy makers can collaborate with each other in the formation of a regional regulation.

Keywords: Participation, Regional Regulation.

PENDAHULUAN

Pemerintah Daerah berdasarkan Undang-undang Pemerintahan Daerah mendapatkan hak otonomi untuk dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di daerahnya. Pemerintah Daerah diberikan kewenangan sebagai upaya agar pemerintah daerah dalam mengembangkan pemerintahan daerahnya dapat berkembang, maka otonomi daerah bertujuan untuk dapat memperbaiki kesejahteraan masyarakat, baik melalui peningkatan pelayanan publik maupun perumusan suatu kebijakan yang mengatur masyarakat dalam suatu daerah.

Demokrasi merupakan bentuk sistem pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat an untuk rakyat semntara Otonomi merupakan satu kesatuan dalam mewujudkan pemerintahan yang memposisikan rakyat sebagai hal yang utama. Besarnya kewenangan suatu daerah akan memberikan manfaat yang sangat besar apabila pemerintah daerah mampu membangun daerahnya di tingkat lokal, hal ini melalui suatu peningkatan partisipasi masyarakat. Ini menunjukkan bahwa pemberian otonomi kepada daerah harus dapat membangkitkan gelora demokrasi mulai di tingkat daerah, karena cerminan demokrasi nasional sudah pasti beranjak dari kualitas demokrasi di daerah. Oleh karenanya, dampak yang seharusnya dirasakan di era otonomi ini adalah meningkatnya kesadaran masyarakat dalam setiap proses perumusan kebijakan di daerah.

Kewenangan dalam mengatur urusan pemerintahan seharusnya mampu dimanfaatkan oleh pemerintah daerah untuk melahirkan kebijakan-kebijakan yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat di daerah, kebutuhan masyarakat dalam pemerintahan daerah antara lain salah satunya yaitu pembentukan peraturan daerah (perda). Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Pemerintah Daerah dapat membentuk perda dalam menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas perbantuan. Oleh karena itu pembentukan peraturan Daerah menjadi suatu hal yang utama atau tolak ukur dalam menilai kualitas suatu di daerah. Walau pembentukan perda selama ini sudah sesuai dengan prosedur dan tata cara pembentukannya sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum daerah, namun keterlibatan masyarakat dalam penyusunannya terkesan hanya sekedar menggugurkan tanggung jawab hukum. Partisipasi masyarakat yang seharusnya dinomorsatukan menjadi hilang dengan berjalannya waktu sehingga optimalisasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah belum optimal. Hal ini dapat dilihat dari masih banyaknya produk hukum daerah yang masih belum mengena pada sasaran yang akan dicapai dalam pengembangan pembangunan daerah tersebut. Oleh karena itu pentingnya partisipasi masyarakat dalam menentukan kualitas suatu produk hukum daerah.

Partisipasi Masyarakat menurut Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, adalah peran serta masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran dan kepentingannya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Partisipasi masyarakat merupakan hak dan kewajiban warga Negara untuk memberikan kontribusinya kepada pencapaian tujuan kelompok, sehingga mereka diberi kesempatan untuk ikut serta dalam pembangunan dengan menyumbangkan inisiatif dan kreatifitasnya.

Partisipasi masyarakat adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, keterlibatan masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi, oleh karena itu Partisipasi masyarakat salah satu hal yang penting dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan khususnya Peraturan Daerah.

Partisipasi masyarakat menurut Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diatur dalam Bab XI Pasal 96 yang menjelaskan bahwa Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-

undangan melalui rapat dengan pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi dan/atau seminar, lokakarya dan/atau diskusi. Masyarakat yang dimaksud adalah orang perorangan atau kelompok orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan, termasuk dalam kelompok orang antara lain kelompok atau organisasi masyarakat, kelompok profesi, Lembaga Swadaya Masyarakat dan masyarakat adat. Namun untuk memuahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis disetiap rancangan peraturan perundang-undangan harus dapat di akses dengan mudah oleh masyarakat.

Proses pembentukan Peraturan daerah terbagi menjadi 4 (empat) bagian, yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan dan penetapan, dan pengundangan. Aspirasi masyarakat dapat ditampung sejak tahap perencanaan dalam penyusunan Prolegda Provinsi. Peraturan Daerah (Perda) menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, terdiri dari Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pembentukan peraturan perundang- undang minimal peraturan daerah merupakan proses sosial dan proses politik yang sangat penting artinya dan mempunyai pengaruh yang sangat luas, oleh karena itu dalam pembentukan peraturan daerah akan memberi bentuk dan dapat mengatur atau mengendalikan masyarakat. Peraturan daerah dibentuk oleh penguasa digunakan untuk mencapai dan mewujudkan tujuan- tujuan sesuai dengan yang dicita-citakan.

Dengan proses inilah diharapkan masyarakat dapat berpartisipasi dalam pembentukan peraturan di daerahnya agar tercipta dan terlaksananya peraturan tersebut dengan tepat sasaran, maka harapan juga di dapat ketika masyarakat terlibat di dalam proses pembentukan peraturan daerah sehingga munculnya sikap kepedulian dari masyarakat terhadap peraturan yang keluar dan juga munculnya hubungan yang harmonis antara pemerintah dalam hal ini pemerintah daerah dan masyarakatnya yang bersama-sama menciptakan suatu aturan hukum agar berlakunya kesejahteraan di daerah tersebut. Namun kenyataannya masih ada daerah yang tidak melibatkan masyarakatnya sama sekali dalam pembentukan peraturan daerah dan bahkan masyarakatnya dianggap sebagai pengganggu jalannya pemerintahan tetapi ada pula yang dilibatkan tetapi yang menghadiri tidak seperti yang diharapkan , mereka yang hadir bukan orang-orang yang paham dalam pembentukan peraturan daerah yang akan dibentuk sehingga masukan maupun saran yang diharapkan dalam pembentukan peraturan daerah tersebut tidak ada, sehingga dampak yang dikeluarkan dari tidak adanya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan perundang-undangan (dalam hal ini Peraturan daerah) yaitu Rasa memiliki masyarakat terhadap hal yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan sangatlah rendah; Masyarakat sendiri kurang memahami tujuan dan program pemerintah; Program pemerintah

tidak sesuai dengan kebutuhan atau karakteristik masyarakat yang ada; dan Lunturnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Namun hal ini bukanlah kesalahan dari pihak pemerintah saja, masyarakat sendiri yang belum mamahami arti pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah sehingga untuk menghasilkan suatu produk hukum peraturan daerah yang berkwalitas sangatlah minim sehingga dibutuhkan perhatian yang penting dari masyarakat dan pemerintah sebagai pejabat pembentuk peraturan daerah. Dengan keadaan masyarakat yang sering kali tidak memperdulikan proses pembentukan peraturan daerah ini pun dapat menjadi patokan dimana peraturan yang dikeluarkan akan tidak sejalan dengan apa yang terjadi pada kenyataan. Sehingga kejadian ini pun dapat menimbulkan sebuah spekulasi yang dapat dikatakan sebagai peraturan yang tidak partisipatif. Padahal keinginan pemerintah dan masyarakat adalah agar berjalan beriringan, namun tidak ada inisiatif dari kedua belah pihak yang menimbulkan kesan bahwa pemerintah dan masyarakat tidak dalam suatu tujuan yang sama.

Dari uraian inilah maka perlu dibahas tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah.

METODE

Metode yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah Penelitian hukum Normatif yaitu Metode penelitian hukum normatif sebagai sebuah metode penelitian atas aturan-aturan perundangan undangan baik ditinjau dari sudut hirarki perundang-undangan, maupun hubungan harmoni perundang-undangan, dan literatur lainnya.

HASIL DAN PENELITIAN

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu unsur di dalam pembuatan peraturan daerah. Kata partisipasi berasal dari Bahasa Inggris yakni *participation* yang artinya adalah pengambilan bagian. Partisipasi masyarakat adalah turut berperan serta dalam suatu kegiatan, keikutsertaan, dan peran serta¹.

Menurut Canter² mendefinisikan partisipasi masyarakat sebagai proses komunikasi dua arah yang berlangsung terus menerus untuk meningkatkan pengertian masyarakat secara penuh atas suatu proses kegiatan, dimana masalah-masalah dan kebutuhan lingkungan sedang dianalisis oleh badan yang berwenang.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan suatu peraturan khususnya Peraturan daerah dapat dilakukan secara individual maupun kolektif oleh masyarakat. Pelaku-pelaku partisipasi masyarakat adalah kekuatan-kekuatan

¹Yoyoh Rohaniah, Efriza, 2017, *Sistem Politik Indonesia: Menjelajahi Teori dan Praktik*, Intrans Publishing, Malang, hlm.15

²Sirajudin dkk, 2006, *Hak Rakyat Mengontrol Negara*, Yappika, Jakarta, hlm. 12

masyarakat yang termasuk dalam infrastruktur politik seperti : pers, tokoh masyarakat, kelompok penekan, kelompok kepentingan, dan perguruan tinggi. Kekuatan-kekuatan infrastruktur politik ini dapat memberikan control dan pengaruhnya terhadap berbagai keputusan publik yang akan dikeluarkan melalui wadah peraturan perundang-undangan³.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah, perlu memperhatikan, akses yaitu Akses partisipasi dalam pengambilan keputusan yaitu adanya hak dari masyarakat untuk ikut dalam pengambilan keputusan, terlibat dalam partisipasi untuk penentuan kebijakan, dan sosialisasi program, serta partisipasi dalam peraturan perundang-undangan dan akses terhadap keadilan yakni, memperhatikan masyarakat untuk memberikan fasilitas dalam menegakkan hukum lingkungan secara langsung dengan peran dalam keterbukaan dan transparansi⁴.

Sejauh ini, sebagian besar pemerintah daerah hanya mengatur partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Padahal dalam UU Pemda sudah ditegaskan, bahwa tata cara partisipasi masyarakat dalam penyusunan perda dan kebijakan daerah diatur lebih lanjut dalam perda (Pasal 354 ayat (7)). Amanat tersebut belum sepenuhnya dijalankan oleh pemerintah daerah. Walaupun sudah ada daerah yang telah membentuk perda tentang tata cara partisipasi masyarakat dalam penyusunan perda, namun “spesifikasi” partisipasinya belum tertuang secara optimal. Substansi partisipasi masyarakatnya hanya berupa turunan dan “salinan” dari undang-undang di atasnya. Maka timbullah bentuk partisipasi masyarakat yang sama untuk daerah yang jelas-jelas berbeda. Seharusnya dengan karakteristik yang berbeda-beda antar daerah dalam perihal budaya, sosial, dan juga topografi, maka substansi dan muatan materi dalam perda tersebut juga berbeda. Jadi tidak harus mengikuti format partisipasi yang sudah *given*. Inilah seharusnya wadah pemerintah daerah dalam mengakselerasi partisipasi masyarakat dalam penyusunan perda. Karena karakteristik daerah dan letak geografis yang berbeda-beda akan melahirkan akselerasi model yang berbeda pula sesuai dengan keadaan daerahnya. .

Setiap pemerintah dalam membuat peraturan, kebijakan atau hal lainnya penting untuk menjadikan prinsip. Model Partisipasi masyarakat dapat dilakukan dengan kesadaran dari masyarakat, penyampaian masukan oleh kelompok masyarakat atau individu pada kegiatan pemerintah, atau terhadap pengaduan masyarakat kepada pemerintah sebagai bentuk perkembangan dan evaluasi pemerintahan.

³ Ramlan Surbakti, 1999, *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, hlm .143.

⁴ W. Riawan Tjandra dan Kresna Budi Darsono, *Legislatif Drafting: Teori Dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah* (Yogyakarta : UAIY, 2009)

Partisipasi Masyarakat dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dimana masyarakat mempunyai hak memberikan masukan dalam pembentukan peraturan secara lisan maupun tulisan, baik secara daring (dalam jaringan) ataupun luring (luar jaringan). Jika masyarakat memiliki hak memberikan masukan, maka artinya bahwa pemerintah harus memiliki kewajiban untuk dapat memenuhi hak masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah.

Dalam pembentukan perda selama ini belum secara optimal dalam setiap tindakan nyata dari pemerintah daerah dalam memenuhi hak masyarakat sebagaimana yang diamanatkan oleh undang-undang. Oleh karenanya, perlu adanya instrumen atau sistem dimana masyarakat dapat memantau dan mengawasi proses penyusunan perda sampai diundangkannya perda tersebut. Apalagi di era digital yang semakin maju dan berkembang sangat pesat seperti saat ini sangat mungkin bagi pemerintah daerah untuk membangun sebuah sistem dan mekanisme yang secara transparan dan dengan mudah dapat diakses oleh seluruh masyarakat.

Oleh karena itu harus adanya dukungan anggaran untuk membangun sistem tersebut, hal ini dirasa merupakan suatu tantangan yang dapat dijadikan alasan untuk dapat mengembangkan system yang dimaksud. Sebagai pelayan masyarakat, pemerintah daerah sudah sewajarnya pro aktif dalam menggalang aspirasi dan memastikan peran serta masyarakat terwujudkan dalam setiap proses dan tahapan penyusunan peraturan daerah. Sehingga semua lapisan masyarakat dan pihak yang berkepentingan dapat melihat sejauh mana proses penyusunan peraturan daerah, sehingga masyarakat dapat mengetahui keterlibatan masyarakat dan peran aspirasinya dalam menyampaikan pendapatnya ditampung dan apakah alasan pendapat atau aspirasi masyarakat ditolak atau tidak diterima dengan alasan-alasan tertentu.

Partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar, DPRD dan pemerintah daerah dalam menyusun dan membentuk rancangan peraturan daerah atau Peraturan daerah. Ada dua sumber partisipasi; pertama dari unsur pemerintahan diluar DPRD dan pemerintah daerah, seperti polisi, kejaksaan, pengadilan, perguruan tinggi dan lain-lain. Kedua dari masyarakat, baik individual seperti ahli-ahli atau yang memiliki pengalaman atau dari kelompok seperti LSM, tokoh masyarakat agama an adat. Mengikutsertakan pihak-pihak luar DPRD dan pemerintah daerah sangat penting untuk menjaring pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat sehingga Peraturan daerah benar-benar memenuhi syarat peraturan perundang-undangan yang baik; menjamin Perda

sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat; menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*), rasa bertanggung jawab atas Perda tersebut ⁵.

Untuk membentuk peraturan daerah yang dapat memenuhi aspirasi yang diinginkan masyarakat tentunya harus diimbangi dengan proses keterlibatan masyarakat, yaitu dalam penyusunan rancangan peraturan daerah, dalam proses pembahasan peraturan daerah, dan dalam keterlibatan pada pelaksanaan peraturan daerah. Partisipasi masyarakat sudah dapat dilibatkan pada tahapan penyusunan dimana masyarakat memberikan masukan dan saran dalam proses penyusunan naskah akademik. Hal ini juga dibutuhkan adanya transparansi dan komitmen stakeholder terkait, sehingga masyarakat mengetahui dan dapat memberi masukan tentang agenda yang sedang dan akan dibahas. Dalam proses pembahasan peraturan daerah diberikan kepada pejabat pembentuk peraturan tersebut yaitu kewenangan dari DPRD dan Pemerintah Daerah. Dalam proses pembahasan masyarakat bisa memberikan masukan secara lisan, tertulis ataupun pada saat rapat-rapat pembahasan perda. Selanjutnya Keterlibatan masyarakat pada tahap pelaksanaan peraturan dimana masyarakat patuh terhadap materi peraturan daerah yang disusun karena merasa sudah sesuai aspirasi, atau justru kebalikannya dari masyarakat yang merasa dirugikan atau tidak merasa tersalurkan aspirasinya, sehingga 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.

Dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa Masyarakat berhak berpartisipasi dalam penyusunan Peraturan Daerah dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani Masyarakat. Lebih lanjut dalam Pasal 3 menjelaskan bahwa Partisipasi Masyarakat dapat dilakukan melalui: konsultasi publik; penyampaian aspirasi; rapat dengar pendapat umum; kunjungan kerja; sosialisasi dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Hal inilah yang dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam setiap produk hukum daerah sehingga apa yang diharapkan dalam pembentukan peraturan daerah dapat berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan.

Oleh karena itu masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Aspirasi masyarakat dapat disampaikan melalui kegiatan sosialisasi pembentukan peraturan daerah, dan perlu diketahui juga

⁵Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH Fak. Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 85

bahwa proses pembentukan Peraturan daerah terbagi menjadi 4 (empat) bagian, yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan dan penetapan, dan pengundangan.

Dalam Pasal 96 UU 12 Tahun 2011 yang mengatur mengenai partisipasi masyarakat, tidak disebutkan secara eksplisit bagaimana masyarakat dapat menyampaikan masukan. Tetapi jika kita cermati lagi, aspirasi masyarakat dapat ditampung sejak tahap perencanaan dalam penyusunan Prolegda Provinsi, akan tetapi pada dasarnya masyarakat mempunyai hak untuk mencari, memperoleh dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan serta menyampaikan saran dan pendapat terhadap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tantangan yang terkait dengan partisipasi masyarakat dalam pembuatan peraturan daerah antara lain karena berbagai peraturan perundang-undang berkaitan erat dengan pembuatan peraturan daerah tersebut.

KESIMPULAN

Partisipasi Masyarakat dalam pembentukan Peraturan dapat dilakukan secara individual dan secara kolektif oleh masyarakat. Pelaku-pelaku partisipasi masyarakat adalah kekuatan-kekuatan masyarakat yang termasuk dalam infrastruktur politik antara lain para pers, tokoh masyarakat, tokoh agama dan adat, dan perguruan tinggi serta kelompok masyarakat yang mempunyai kepentingan. Partisipasi masyarakat inilah yang dapat memberikan control dan pengaruhnya terhadap berbagai keputusan publik yang akan dikeluarkan melalui wadah peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk. Proses pembentukan peraturan Daerah pada dasarnya masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukkannya sesuai dengan keinginannya sesuai dengan aspirasi masyarakat itu sendiri. .

DAFTAR PUSTAKA

- Yoyoh Rohaniah, Efriza, 2017, *Sistem Politik Indonesia: Menjelajahi Teori dan Praktik*, Intrans Publishing, Malang, hlm.15
- Sirajudin dkk, 2006, *Hak Rakyat Mengontrol Negara*, Yappika, Jakarta, hlm. 12
- Ramlan Surbakti, 1999, *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, hlm .143.
- W. Riawan Tjandra dan Kresna Budi Darsono, *Legislatif Drafting: Teori Dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah* (Yogyakarta : UAIY, 2009)
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH Fak. Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 85