

Article Info

Submitted: 2 November 2017 | **Reviewed:** 24 November 2017 | **Accepted:** 17 January 2018

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH BERDASARKAN UU NO. 23 TAHUN 2014

Rommy Patra¹

Abstract

The community has the right to participate in the formulation of legislation, such as the Regional Regulation (Perda). The existence of community participation is an important element that becomes an element that can not be ignored in the implementation of Regional Government in this era of democracy and decentralization. As a legal instrument in the implementation of Regional Government, the Regional Regulation in its formation is expected to be not elitist which is only made by the Head of Region together with the DPRD but also must involve community participation. However, there are still obstacles in community participation in the formation of local regulations caused by factors within the community itself (internal), namely the ability and willingness of the community to participate, as well as external factors, namely the role of formal apparatus and institutions. In addition, there are at least two main issues that arise in the effort to apply community participation, namely: (1) determine the model and process of involvement that matches the policy to be taken; and (2) determine who / what institutions need to be involved. To overcome these obstacles, in order to increase the participation of the community there should be an expansion of access to information and transparency in the formation of local regulations and effective communication between the community and local government and DPRD as institutions that have the authority to form local regulations. Because only with the existence of transparency, participation, communication and accountability in forming local regulation, it can be expected to produce a participative and aspirational regulation with sociological needs of the community.

Keywords: *community; local regulation; participation*

Abstrak

Masyarakat memiliki hak untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, seperti Peraturan Daerah (Perda). Adanya partisipasi masyarakat ini merupakan unsur penting yang menjadi elemen yang tidak bisa diabaikan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam era demokrasi dan desentralisasi ini. Sebagai instrumen hukum dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Perda dalam pembentukannya diharapkan tidak bersifat elitis yang semata hanya dibuat oleh Kepala Daerah bersama dengan DPRD melainkan juga harus melibatkan partisipasi masyarakat. Namun masih terdapat hambatan dalam partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda yang disebabkan oleh faktor dalam masyarakat itu sendiri (internal), yaitu kemampuan dan kesediaan masyarakat untuk berpartisipasi, maupun faktor dari luar masyarakat (eksternal), yaitu peran aparat dan lembaga formal yang ada. Selain itu, paling tidak ada dua persoalan utama yang muncul dalam upaya menerapkan partisipasi masyarakat, yaitu: (1) menentukan

¹ Fakultas Hukum, Universitas Tanjungpura, Jln. Prof. Hadari Nawawi, Pontianak, 78124, Kalimantan Barat, Indonesia, email: rommypatra@yahoo.co.id, Tel./Fax. 081345428406.

model dan proses pelibatan yang cocok dengan kebijakan yang akan diambil; dan (2) menentukan siapa/lembaga apa yang perlu dilibatkan. Untuk mengatasi hambatan tersebut, dalam rangka meningkatkan partisipasi masyarakat harus adanya perluasan akses terhadap informasi dan transparansi dalam pembentukan Perda serta adanya komunikasi yang efektif antara masyarakat dengan Pemerintah Daerah dan DPRD sebagai lembaga yang mempunyai kewenangan untuk membentuk Perda. Karena hanya dengan adanya transparansi, partisipasi, komunikasi dan akuntabilitas dalam pembentukan Perda, maka dapat diharapkan dihasilkannya Perda yang partisipatif dan aspiratif dengan kebutuhan sosiologis masyarakat.

Kata Kunci: masyarakat; partisipasi; peraturan daerah

I. Pendahuluan

Peraturan Daerah (Perda) sebagai peraturan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) baik itu ditingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota bersama dengan Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) merupakan peraturan perundangan yang materi muatannya adalah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sebagai instrumen hukum dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Perda dalam pembentukannya diharapkan tidak hanya sebagai suatu produk hukum yang bersifat elitis yang semata hanya dibuat oleh para legislator (Kepala Daerah dengan DPRD) melainkan juga harus melibatkan peran serta atau partisipasi masyarakat.

Adanya partisipasi masyarakat ini merupakan unsur penting yang menjadi elemen yang tidak bisa diabaikan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam era demokrasi dan desentralisasi saat ini. Secara normatif, jaminan bagi masyarakat baik secara individu maupun kolektif untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah seperti dalam pembentukan Perda dilindungi oleh berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Berdasarkan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 mengatur bahwa: "Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat". Eksistensi dari hak-hak tersebut yang diatur oleh UUD 1945 merupakan hak konstitusional bagi setiap orang baik secara individu maupun secara kolektif (masyarakat) untuk berperan serta dalam penyelenggaraan pemerintahan seperti dalam

pembentukan Perda dengan memberikan saran, pandangan atau pendapat kepada para legislator (Kepala Daerah dan DPRD).

Selain itu, berdasarkan Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, diatur juga secara eksplisit tentang jaminan berkaitan dengan partisipasi masyarakat. Dinyatakan dalam Pasal tersebut bahwa: "masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi."²

² Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan:

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
 - a. rapat dengar pendapat umum;
 - b. kunjungan kerja;
 - c. sosialisasi; dan/atau
 - d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Kemudian berdasarkan Berdasarkan Pasal 1 angka 41 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa partisipasi masyarakat adalah peran serta warga masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran dan kepentingannya dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan di Pasal 237 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diatur bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda.³

Partisipasi masyarakat tersebut dapat dilakukan oleh perseorangan atau kelompok yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Perda (Raperda). Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis, setiap Raperda harus dapat diakses dengan mudah

³ Pasal 237 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah:

- (1) Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (2) Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda.
- (4) Pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan secara efektif dan efisien.

oleh masyarakat. Proses pelibatan partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda dilakukan dalam tiap tahapan, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan dan pengundangan. Untuk itu perlu dilakukan sosialisasi kepada masyarakat yang dilanjutkan dengan penyerapan aspirasi masyarakat terhadap materi dan substansi Raperda. Pemerintah Daerah maupun DPRD harus memberikan kesempatan yang luas terhadap partisipasi masyarakat yang merupakan prasyarat dalam pembentukan Perda yang partisipatif. Karena sebagai pemilik kedaulatan setiap warga negara baik secara individu maupun kolektif (masyarakat) mempunyai hak dan kewajiban untuk mengambil bagian dalam proses bernegara, berpemerintahan dan bermasyarakat.⁴

Partisipasi masyarakat dalam proses legislasi khususnya dalam pembentukan Perda setidaknya mencakup 3 (tiga) hal pokok, yaitu:⁵

- 1) hak dan tindakan masyarakat menyampaikan aspirasi

⁴ Jisi Nasistiawan. *Arti Penting Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*. <http://mimbarhukum.blogspot.co.id/2014/04/arti-penting-partisipasi-masyarakat.html>, diakses pada tanggal 5 April 2017.

⁵ Ronald Rofiandri. *Memperluas Cakupan Partisipasi Dalam Proses Legislasi*. <http://www.pshk.or.id/id/blog-id/memperluas-cakupan-partisipasi-dalam-proses-legislasi/>, diakses pada tanggal 15 April 2017.

kepada Pemerintah Daerah dan DPRD terkait dengan proses penyusunan suatu Raperda yang akan dibuat, dengan tujuannya adalah mempengaruhi proses legislasi;

- 2) akses yang berarti ruang dan kapasitas masyarakat untuk masuk dalam arena legislasi, yakni mempengaruhi dan menentukan kebijakan yang pro masyarakat marjinal. Ada dua hal penting dalam akses, yaitu keterlibatan secara terbuka dan keikutsertaan. Keduanya mengandung kesamaan tetapi berbeda titik tekannya. Keterlibatan menyangkut siapa yang terlibat, sedangkan keikutsertaan berbicara tentang bagaimana masyarakat terlibat. Keterlibatan berarti ketersediaan ruang dan kemampuan bagi siapa saja untuk terlibat dalam proses politik, terutama kaum miskin, minoritas, rakyat kecil, perempuan, dan lain-lain; dan
- 3) kontrol warga masyarakat terhadap proses politik yang

bersinggungan dengan proses legislasi, termasuk di dalamnya secara terus menerus memantau sekaligus mengawal pengelolaan aspirasi masyarakat oleh DPRD dan Kepala Daerah sebagai legislator.

Adanya jaminan secara konstitusional melalui UUD 1945 maupun sejumlah peraturan perundang-undangan lainnya terhadap hak partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk dalam pembentukan Perda ternyata dalam tataran prakteknya masih belum optimal dan mengalami sejumlah hambatan.

Sejumlah persoalan seperti kurang transparannya proses pembentukan Perda, kurangnya pemahaman dari masyarakat akan pentingnya partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagai sarana penyaluran aspirasi maupun kontrol, serta belum jelasnya format atau prosedur partisipasi masyarakat yang seperti apa yang harus dilakukan merupakan faktor-faktor yang menyebabkan masih rendahnya tingkat partisipasi masyarakat.

Oleh karena itu dalam tulisan ini penulis akan mengkaji dan membahas persoalan-persoalan yang terkait dengan partisipasi masyarakat khususnya dalam pembentukan Perda, untuk ditinjau dari aspek urgensi, hambatan dan upaya untuk meningkatkan partisipasi masyarakat tersebut.

II. Analisis dan Pembahasan

A. Urgensi Partisipasi Masyarakat

Adanya jaminan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan khususnya dalam pembentukan Perda sebenarnya merupakan penjabaran dari prinsip atau asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 5 huruf g UU No. 12 Tahun 2011.

Dalam Penjelasan Pasal 5 tersebut disebutkan yang dimaksud dengan asas keterbukaan: “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”.

Selain itu, prinsip atau asas keterbukaan yang membuka ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan Perda juga merupakan cerminan dari prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan penerapan demokrasi.⁶

⁶Istilah *good governance* terdiri dari dua kata “*good*” dan “*governance*”, arti “*good*” mengandung dua pengertian, yaitu: Pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional), berupa kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial; Kedua, aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Sedangkan *governance* atau kepemimpinan dalam Bahasa Inggris diartikan sebagai “*the act, fact, manner of governing*” atau “tindakan, fakta, pola cara-cara penyelenggaraan pemerintahan”. Lihat Leo Agustino. 2007. *Perihal Politik*. Yogyakarta : Graha Ilmu, hlm. 182. Adapun unsur-unsur yang ada dalam *good governance*, yaitu: (1) wawasan ke depan (*visionary*); (2) keterbukaan dan transparansi (*openness and transparency*); (3) partisipasi masyarakat (*community participation*); (4) tanggung gugat (*accountability*); (5) supremasi hukum (*rule of law*); (6) demokrasi (*democracy*); (7) profesionalisme dan kompetensi (*professionalism and competency*); (8) daya tanggap (*responsiveness*); (9) keefisienan dan keefektifan (*efficiency and effectiveness*); (10) desentralisasi (*decentralization*); (11) kemitraan dengan dunia usaha dan masyarakat (*private and civil society partnership*); (12) komitmen pada pengurangan kesenjangan (*commitment to reduce inequality*); (13) komitmen pada lingkungan hidup (*commitment to environmental protection*); dan (14) komitmen pada pasar yang *fair* (*commitment to fair market*). Lihat Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). 2007. *Penerapan Tata Pemerintahan yang Baik*. Jakarta:

Partisipasi masyarakat merupakan prasyarat dan representasi dari terealisasinya pemerintahan yang demokratis.⁷

Karena konsep partisipasi dalam penyelenggaraan negara sebetulnya lahir sebagai konsekuensi dari sistem politik demokrasi yang diterapkan. Sebab, dalam sistem demokrasi, setiap *person* dihargai sebagai makhluk moral dan rasional yang memiliki kebebasan dan tanggung jawab atas dirinya sendiri.

Karena hanya dalam sistem politik demokratislah, partisipasi yang sesungguhnya dimungkinkan hidup dan berkembang. Demokrasi dan partisipasi adalah ibarat dua sisi sekeping mata uang yang satu sama lain tidak dapat dipisahkan.

Demikian eratnya hubungan keduanya, Robert A. Dahl mengatakan bahwa demokrasi hanya dapat dibangun dengan partisipasi, dimana semua warga masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk ikut berperan serta mendiskusikan masalah-masalahnya dan mengambil keputusan. Addink mengatakan, partisipasi merupakan

Sekretariat Tim Pengembangan Kebijakan Nasional, hlm. 12.

⁷B. Hestu Cipto Handoyo. 2008. *Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, hlm. 153.

hal yang sangat diperlukan dalam sistem demokrasi perwakilan.⁸

Sebagai konsekuensi demokrasi adalah penyediaan ruang bagi partisipasi publik yang seluas-luasnya. Partisipasi publik dalam proses pengambilan kebijakan yang mengikat seluruh warga adalah cara efektif untuk mencapai pola hubungan setara antara pemerintah dan rakyat.

Di negara-negara demokrasi, partisipasi warga dalam proses kebijakan merupakan hal yang lazim. Partisipasi publik dalam proses pengambilan kebijakan tidak hanya merupakan cermin demokrasi yang paling nyata dalam kehidupan sehari-hari melainkan juga bermanfaat bagi Pemerintah.⁹

Karena dengan adanya partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan, seperti dalam pembentukan Perda, maka Pemerintah menjadi mengetahui terkait aspirasi dan kebutuhan masyarakat, sehingga dalam mengambil kebijakan Pemerintah

dapat mengakomodir aspirasi tersebut dengan membuat Perda yang bersifat responsif dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Karena kebijakan atau Perda yang aspiratif dan responsif terhadap keinginan masyarakat mempunyai implikasi positif terhadap efektifnya Perda tersebut ketika diterapkan. Hakekat pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda sebagai kebijakan publik adalah:¹⁰

- a) memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik dalam menciptakan suatu *good governance*.
- b) memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga atau masyarakat mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik.
- c) meningkatkan kepercayaan warga atau masyarakat kepada eksekutif dan legislatif sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah.
- d) efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan

⁸ Yuliandri dkk. 2014. *Pengkajian Hukum Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penentuan Arah Kebijakan Prioritas Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, hlm. 16.

⁹ Rahmat A. Prakoso. *Partisipasi Publik dalam Proses Kebijakan di Masa Transisi*. dalam http://www.ipcos.or.id/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=42, diakses pada tanggal 12 April 2017.

¹⁰ <http://ardyansyah-jintang.blogspot.co.id/2014/03/urgensi-partisipasi-masyarakat-dalam.html>, diakses pada tanggal 12 April 2017.

masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat.

Berdasarkan hakekat dari partisipasi masyarakat di atas, maka dapat diidentifikasi urgensi partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda adalah:¹¹

- 1) menjaring pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat sehingga Perda yang dibuat benar-benar memenuhi syarat sebagai Perda yang baik;
- 2) menjamin Perda sesuai dengan kenyataan yang ada di dalam masyarakat, menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*), rasa bertanggungjawab (*sense of responsibility*) dan akuntabilitas (*sense of accountability*) terhadap Perda tersebut;
- 3) menumbuhkan adanya kepercayaan (*trust*), penghargaan (*respect*) dan pengakuan (*recognition*)

¹¹ Jazim Hamidi dkk. 2011. *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*. Jakarta: Prestasi Pustakaraya, hlm. 81.

masyarakat terhadap Pemerintahan Daerah.

Bahwa ada juga berbagai alasan lain yang juga “*legitimate*” terkait pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda, yaitu:¹²

- 1) alasan praktis, wawasan dan penguasaan pengetahuan dari penentu kebijakan (eksekutif dan legislatif) terbatas, sehingga pelibatan masyarakat sangat diperlukan bagi kesempurnaan suatu Raperda.
- 2) alasan efektifitas pelaksanaan, alasan ini dilandasi oleh suatu asumsi bahwa semakin eksklusif proses pembuatan suatu Perda maka semakin kecil dukungan yang didapat dari masyarakat. Namun sebaliknya, semakin terlibat masyarakat dalam prosesnya maka semakin tinggi rasa memiliki serta dukungan masyarakat terhadap suatu kebijakan, sehingga lebih mendorong efektifitas pelaksanaan atau penegakannya.

¹²Ronald Rofiandri. *Memperluas....loc.cit.*

- 3) Alasan kepentingan pendidikan politik, alasan ini didasarkan kepada suatu asumsi bahwa penyebarluasan informasi yang menjadi isi dari suatu Raperda kepada masyarakat merupakan proses pendidikan politik yang efektif. Dikarenakan pelibatan masyarakat dalam perumusan kebijakan merupakan suatu tradisi baru (yang ingin dikembangkan di Indonesia), maka elit politik sebaiknya jangan terlampau cepat berharap bahwa masyarakat mampu memberi masukan (input) yang berarti, namun seringkali tanpa disadari, penyebarluasan informasi dan peluang masyarakat untuk terlibat merupakan proses pendidikan politik yang sangat baik.
- 4) Alasan pengawasan, alasan ini dilandasi oleh suatu kondisi di Indonesia bahwa pembuatan suatu peraturan perundang-undangan (Perda) berpotensi sebagai lahan korupsi dan kolusi yang sangat subur. Berbagai pihak menginginkan agar

- kepentingannya diakomodasikan dalam rancangan peraturan perundang-undangan melalui segala cara termasuk pemberian imbalan dalam bentuk uang. Apabila prosesnya dibangun secara terbuka dan masyarakat luas dimungkinkan untuk terlibat, maka korupsi dan kolusi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat diminimalisir.
- 5) alasan untuk meminimalisir konflik, dalam pembuatan peraturan perundang-undangan seringkali terjadi konflik karena adanya perbedaan-perbedaan baik yang sifatnya substansial maupun sifatnya *artificial* seperti perbedaan informasi, perbedaan pengertian, dan lain-lain. Partisipasi yang baik menyebabkan hal ini dapat diminimalisir sebab dalam proses partisipasi maka keterbukaan informasi memegang peranan penting.

Adanya partisipasi masyarakat diharapkan terdapat kontribusi positif yang dihasilkan terhadap kebijakan publik atau Perda sebagai instrumen

penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan otonomi daerah, yaitu:¹³

- a. Perda yang dihasilkan didasarkan terutama pada kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Berbagai Perda yang dihasilkan akan lebih sesuai dengan kenyataan dan lebih mungkin memenuhi harapan-harapan masyarakat daerah.
- b. mendorong masyarakat daerah untuk lebih mematuhi Perda dan bertanggung jawab secara sosial. Masyarakat akan cenderung lebih patuh terhadap Perda yang pembuatannya melibatkan mereka secara aktif karena merasa turut berkontribusi.
- c. memberdayakan Pemerintah Daerah untuk mendemokratisasi proses pembuatan kebijakan (Perda) dan menjadi lebih bertanggung jawab kepada masyarakat. Adanya konsultasi terbuka dengan para pemangku kepentingan, seperti Universitas, Lembaga

Swadaya Masyarakat (LSM) dan masyarakat umum, memungkinkan “pengawasan dan keseimbangan” menjadi bagian dalam proses pembentukan dan penerapan Perda.

B. Hambatan Partisipasi Masyarakat

Adanya jaminan konstitusional dalam UUD 1945 dan sejumlah peraturan perundang-undangan lainnya terkait peran serta atau partisipasi masyarakat khususnya dalam pembentukan Perda ternyata masih mengandung kelemahan.

Ketentuan mengenai partisipasi masyarakat memang sudah diatur dalam Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011. Namun dalam peraturan pelaksanaannya yakni pada Pasal 188 Perpres No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyempitkan pengertian atau makna “partisipasi” yang terdapat dalam Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 tersebut hanya menjadi “konsultasi publik”.

Pasal 188 Perpres No. 87 Tahun 2014 tersebut menentukan bahwa: “(1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan

¹³Sudirman, Dede Wiliam dan Siân McGrath. 2005. Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan Daerah di Kabupaten Tanjung Jabung Barat, Jambi: Ketidakpastian, Tantangan, dan Harapan, *Decentralisation Brief*, No. 7, April 2005, CIFOR, hlm. 5.

peraturan perundang-undangan. (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam rangka melaksanakan konsultasi publik. (3) Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan konsultasi publik diatur dengan Peraturan Menteri”.

Dari ketentuan tersebut, tampaknya Pemerintah ingin membatasi makna “partisipasi masyarakat” dengan menggunakan nomenklatur “konsultasi publik”, padahal maksud UU No. 12 Tahun 2011 adalah lebih daripada hanya konsultasi publik (lihat Pasal 96 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011).¹⁴

Jadi di sini memang dirasakan ada penyempitan makna atau pemahaman dari pengertian partisipasi masyarakat yang mempunyai makna yang luas hanya menjadi sekedar sebuah proses konsultasi dalam pembentukan Perda.

Persoalan lainnya, tidak ada konsekuensi atau sanksi yang diatur oleh peraturan perundang-undangan jika dalam pembentukan Perda tidak melibatkan partisipasi masyarakat sehingga rentan terjadinya pengabaian terhadap hak partisipasi tersebut.

Selain ada kelemahan dari sisi pengaturan, dalam tataran aplikasi

selama ini adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda juga terkesan masih bersifat parsial dan simbolik. Meski dalam proses pembentukan Perda sebenarnya pihak legislator (Kepala Daerah dan DPRD) sudah berupaya untuk menyerap aspirasi masyarakat melalui kegiatan sosialisasi, rapat dengar pendapat umum maupun melalui kunjungan kerja, namun hal tersebut dirasakan belum efektif dalam upaya melibatkan partisipasi masyarakat.

Karena problem utama dari memperluas akses masyarakat berkaitan dengan mengoptimalkan partisipasinya adalah belum adanya mekanisme yang sistemik dengan prosedur yang jelas untuk memastikan partisipasi masyarakat menyuarkan aspirasi dalam pembentukan Perda benar-benar diakomodir serta diadopsi sebagai output dari substansi Perda yang dihasilkan.

Karena selama ini pola-pola yang dilakukan oleh para legislator pembentuk Perda (Kepala Daerah dan DPRD) dalam melibatkan partisipasi masyarakat terkesan hanya sekedar formalitas belaka dan tidak ada jaminan meski masyarakat itu sendiri yang aktif dalam menyuarkan aspirasinya, bahwa aspirasi mereka

¹⁴ Yuliandri dkk, 2014. *Pengkajian...op.cit*, hlm. 66-67.

akan diadopsi dalam Perda yang dihasilkan.

Hal inilah yang sering kemudian menimbulkan kekecewaan dan sikap apatis masyarakat terhadap pembentukan Perda yang sering hanya “sekedar janji” untuk mengakomodir aspirasi masyarakat, namun dalam kenyataannya Perda yang dihasilkan sangat tidak aspiratif dengan kebutuhan masyarakat.

Munculnya persoalan tersebut di atas, dalam konteks negara yang sedang mengalami transisi dan konsolidasi demokrasi seperti Indonesia adalah persoalan yang lazim terjadi. Hal ini disebabkan karena paling tidak ada dua persoalan utama yang muncul dalam upaya menerapkan partisipasi masyarakat, yaitu: (1) menentukan model dan proses pelibatan yang cocok dengan kebijakan yang akan diambil; dan (2) menentukan siapa/lembaga apa yang perlu dilibatkan, yaitu:¹⁵

- 1) persoalan pertama terkait dengan definisi dan tata cara pelibatan masyarakat dan *stakeholders* (pemangku kepentingan terkait). Sebut saja contohnya ketiadaan parameter yang menjustifikasi mengapa sebuah rapat (atau

pertemuan membahas Raperda) dinyatakan terbuka sementara rapat lainnya tidak. Atau efektifitas saluran dan mekanisme partisipasi yang ada selama ini yang lebih sering bersifat formalitas.

- 2) Sedangkan persoalan kedua umumnya baru terasa jika proses partisipasi sudah dijalankan. Hal ini akan sangat terkait dengan penentuan keterwakilan masyarakat, apalagi pada tingkatan tertentu partisipasi juga sangat terkait dengan keahlian. Dari permasalahan utama di atas, akan muncul masalah ikutannya seperti: (1) masalah identifikasi yang sering kurang tepat sasaran; (2) masalah waktu yang dibutuhkan (cenderung panjang); (3) dana yang diperlukan untuk menjalankan proses (terkait masalah anggaran); dan (4) keterbatasan sumber daya manusia yang dapat memfasilitasi dan mengawali proses ini.

Secara teoritis hambatan yang mempengaruhi partisipasi masyarakat terdiri dari faktor dalam masyarakat itu sendiri (internal), yaitu kemampuan

¹⁵ Ronald Rofiandri. *Memperluas...loc.cit.*

dan kesediaan masyarakat untuk berpartisipasi, maupun faktor dari luar masyarakat (eksternal), yaitu peran aparat dan lembaga formal yang ada. Kemampuan masyarakat untuk berpartisipasi akan berkaitan dengan stratifikasi sosial dalam masyarakat yang terdiri dari 3 (tiga) komponen di dalamnya, yaitu kelas (ekonomi), status (prestise) dan kekuasaan. Jika dielaborasi lebih jauh, menurut Plumer ada beberapa faktor yang mempengaruhi masyarakat untuk mengikuti proses partisipasi dalam pengambilan kebijakan publik termasuk dalam pembentukan Perda adalah:¹⁶

- 1) faktor pengetahuan dan keahlian, dasar pengetahuan yang dimiliki akan mempengaruhi seluruh lingkungan dari masyarakat tersebut. Hal ini membuat masyarakat memahami ataupun tidak terhadap tahap-tahap dan bentuk dari partisipasi yang ada, seperti adanya tahapan-tahapan dalam pembentukan Perda;
- 2) faktor pekerjaan masyarakat, biasanya orang dengan tingkat pekerjaan tertentu akan dapat lebih meluangkan

ataupun bahkan tidak meluangkan sedikitpun waktunya untuk berpartisipasi pada penyelenggaraan pemerintahan. Seringkali alasan yang mendasar pada masyarakat adalah adanya pertentangan antara komitmen terhadap pekerjaan dengan keinginan untuk berpartisipasi;

- 3) faktor tingkat pendidikan dan buta huruf, faktor ini sangat berpengaruh bagi keinginan dan kemampuan masyarakat untuk berpartisipasi serta untuk memahami dan melaksanakan tingkatan dan bentuk partisipasi yang ada. Persoalan rendahnya pendidikan dan tingkat buta huruf pada masyarakat akan sangat mempengaruhi rendahnya partisipasi;
- 4) faktor jenis kelamin, sudah sangat diketahui secara umum bahwa sebagian masyarakat masih menganggap faktor inilah yang dapat mempengaruhi keinginan dan kemampuan masyarakat untuk berpartisipasi yang beranggapan bahwa laki-laki dan perempuan (faktor

¹⁶<http://2frameit.blogspot.co.id/2013/05/hambatan-dalam-partisipasi-masyarakat.html>, diakses pada tanggal 11 April 2017.

gender) akan mempunyai persepsi dan pandangan berbeda terhadap suatu pokok permasalahan;

- 5) faktor kepercayaan terhadap budaya tertentu, masyarakat dengan tingkat heterogenitas yang tinggi, terutama dari segi agama dan budaya akan menentukan strategi partisipasi yang digunakan serta metodologi yang digunakan. Seringkali kepercayaan yang dianut dapat bertentangan dengan konsep-konsep yang ada.

Selain faktor-faktor di atas yang mempengaruhi partisipasi masyarakat, maka ada beberapa problem yang juga berkaitan erat dengan persoalan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda. Setidaknya ada 3 (tiga) faktor yang melatarbelakangi munculnya problematika partisipasi tersebut, yaitu: faktor masyarakat, yuridis dan birokrasi. Di bawah ini akan diuraikan ke dalam tabel terkait indikator-indikator dari ketiga faktor tersebut, yaitu:¹⁷

Tabel 1
Problematika Partisipasi Masyarakat

Faktor	Problematika
Masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> • sikap apatis masyarakat. • kurangnya pengetahuan dan pemahaman masyarakat. • budaya paternalistis yang masih kuat mengakar. • tidak ada <i>reward</i> (berupa tindak lanjut) atas partisipasi masyarakat. • tanggungjawab masyarakat yang kurang. • masyarakat tidak mengetahui mekanisme penyaluran aspirasi. • keterbatasan akses masyarakat atas informasi. • kurangnya dukungan elemen masyarakat yang seharusnya membantu memberdayakan, seperti: LSM atau media massa.
Yuridis	<ul style="list-style-type: none"> • banyak peraturan yang belum berpihak pada kepentingan masyarakat. • belum ada peraturan yang dapat memaksa Pemerintah untuk melibatkan masyarakat dalam proses pembentukan Perda. • belum ada peraturan yang menjamin hak masyarakat atas informasi. • jika ada ketentuan mengenai partisipasi masyarakat namun pengaturannya tidak mengikat karena tidak adanya sanksi atas pengabaian. • banyak peraturan yang menyangkut kewajiban masyarakat tetapi mengabaikan hak-hak masyarakat. • tidak adanya atau minim sosialisasi Perda atau kebijakan.
Birokrasi	<ul style="list-style-type: none"> • sistem birokrasi yang belum memberikan ruang partisipasi bagi publik. • birokrasi diposisikan sebagai mesin yang

¹⁷ Iza Rumesten R.S. 2012. "Model Ideal Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah". *Jurnal Dinamika Hukum*, 12 (1): 145-146.

hanya bekerja sesuai jalur.

- tidak ada keterlibatan masyarakat dalam pengambilan kebijakan dengan dalih *high cost*.
- kurang pemahamannya birokrat tentang makna pentingnya partisipasi masyarakat secara mendasar.
- *image* birokrasi yang kental dengan praktek pungli.
- saluran atau mekanisme penyampai aspirasi yang kurang baik.
- kerap terjadi mobilitas massa untuk kepentingan politik.
- Birokrasi tidak mampu berperan untuk menyerap kebutuhan masyarakat.

Sumber: Iza Rumesten R.S. 2012. "Model Ideal Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah". *Jurnal Dinamika Hukum*, 12 (1): 145-146, diolah.

C. Upaya Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perda

Dalam upaya membentuk peraturan perundang-undangan yang baik termasuk Perda, paling tidak haruslah memenuhi unsur-unsur filosofis, yuridis dan sosiologis. Unsur filosofis yang harus dipenuhi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum masyarakat yang akan diatur. Dalam konteks Indonesia yang menjadi landasan filosofis adalah pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana

kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sedangkan untuk landasan yuridis bahwa pembentukan suatu peraturan perundang-undangan (Perda) tidak boleh saling bertentangan dalam norma pengaturannya baik secara vertikal maupun horizontal dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Karena landasan yuridis merupakan ketentuan hukum yang menjadi sumber hukum/dasar hukum untuk pembuatan/perancangan suatu peraturan perundang-undangan. Menurut W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono bahwa landasan yuridis dari penyusunan peraturan perundang-undangan paling tidak meliputi tiga hal, yaitu : (1). kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan; (2). kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang akan diatur; dan (3). keharusan mengikuti tata cara atau prosedur tertentu.¹⁸

Selain landasan filosofis dan yuridis dalam pembentukan peraturan

¹⁸ Muhammad Suharjono. 2014. "Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah". *Jurnal Ilmu Hukum*, 10 (19): 30-31.

perundang-undangan, maka dalam konteks partisipasi dan pemberdayaan masyarakat, keberadaan landasan sosiologis menjadi faktor yang sangat penting. Karena landasan sosiologis suatu peraturan perundang-undangan adalah dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut kenyataan atau fakta empiris yang hidup dalam masyarakat. Karena itu suatu peraturan perundang-undangan (Perda) yang efektif apabila tidak melupakan bagaimana kebutuhan, keinginan dan interaksi masyarakat terhadap peraturan tersebut.¹⁹ Ini berarti terpenuhinya landasan sosiologis adalah salah satu faktor kunci yang menentukan suatu peraturan itu efektif atau tidak untuk dilaksanakan.

Dalam konteks meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda harus memenuhi unsur atau landasan sosiologis tersebut supaya Perda yang dibuat dapat berlaku efektif. Untuk itu, dalam memenuhi aspek sosiologis dari suatu Perda, membutuhkan adanya pembentukan Perda yang aspiratif dan partisipatif dalam rangka menyerap aspirasi masyarakat dan

mendorong partisipasi masyarakat untuk menyuarakan kepentingan dan kebutuhannya agar diakomodir dalam pembentukan Perda. Hal inilah yang menjadi tantangan yang tidak mudah dalam rangka meningkatkan partisipasi masyarakat sebagai landasan sosiologis untuk membentuk Perda.

Titik tolak penyusunan Perda adalah kebutuhan atau persoalan sosiologis yang ada di masyarakat sehingga penting untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam rangka bertujuan untuk menghasilkan masukan dan persepsi yang berasal dari masyarakat yang berkepentingan (*public interest*). Maksudnya adalah dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan (pembentukan Perda) dengan melibatkan masyarakat yang terkena dampak akibat kebijakan yang merupakan kelompok kepentingan (*interest groups*). Dengan adanya partisipasi masyarakat diharapkan para pengambil keputusan dapat menangkap pandangan, kebutuhan dan penghargaan dari masyarakat, untuk kemudian menuangkannya ke dalam satu konsep pengaturan seperti Perda.²⁰

¹⁹*Ibid.*

²⁰ Praptanugraha. 2008. "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah". *Jurnal Hukum*, 15 (3): 469.

Adapun maksud dari partisipasi masyarakat jika ditinjau dari sumber subyek partisipan adalah keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menyusun dan membentuk Perda. Ada dua sumber partisipasi, yaitu: Pertama, subyek partisipan dari unsur Pemerintahan itu sendiri di luar DPRD dan Pemerintah Daerah, seperti Polisi, Kejaksaan, Pengadilan, Perguruan Tinggi dan lain-lain; Kedua, subyek partisipan dari masyarakat, baik secara individual seperti ahli-ahli atau pihak yang memiliki pengalaman atau dari kelompok, seperti LSM, Ormas. Mengikutsertakan pihak-pihak luar sangat penting untuk: (i) menjaring pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat sehingga Perda benar-benar memenuhi syarat sebagai peraturan perundang-undangan yang baik; (ii) menjamin Perda sesuai dengan kenyataan yang ada dalam masyarakat; dan (iii) menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*) dan rasa bertanggung jawab dari masyarakat atas Perda tersebut.²¹

Secara nyata, dalam mengartikan dan memaknai partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda, Pemerintah Daerah berkewajiban untuk

melakukan tiga hal, yaitu: 1) menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan Pemerintahan; 2) melakukan konsultasi kepada kelompok/organisasi masyarakat untuk memberikan peran aktif dalam dua tugas besar, yaitu penyelenggaraan Pemerintahan dan penguatan masyarakat; dan 3) memberikan dukungan materi berupa pendanaan dan/atau fasilitas bagi organisasi masyarakat untuk memperkuat partisipasi. Selain itu, partisipasi masyarakat tersebut harus memperhatikan prinsip akses informasi dan prinsip partisipasi itu sendiri. Prinsip informasi artinya adalah Pemerintah Daerah harus melakukan penyebarluasan Raperda secara umum. Adapun prinsip partisipasi artinya masyarakat berhak mendapatkan keterbukaan dari Pemerintah Daerah untuk menyalurkan aspirasi secara lisan maupun tulisan.²²

Untuk lebih lengkapnya dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan Perda dengan memperhatikan prinsip akses informasi dan partisipasi, yaitu:²³

²² Aris Diyanto. 2015. "Rancangan Peraturan Daerah Partisipatif: Solusi Praktis Dalam Pemantapan Otonomi Daerah". *Jurisprudence*, 5 (2): 31.

²³ Yusdiyanto. 2012. "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Program Legislasi Daerah", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, 5 (2): 7-8.

²¹ *Ibid*, hlm. 470.

- a. akses informasi, Pemerintah Daerah wajib menyebarluaskan informasi pembentukan Perda (mulai dari Program Legislasi Daerah (Prolegda)) termasuk memberi akses bagi masyarakat untuk bisa mendapatkan Naskah Akademik dan Raperda untuk bisa memberi masukan dan tanggapan. Penyebarluasan informasi pembentukan Perda dilakukan menurut Pasal 92 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011: “Penyebarluasan Prolegda dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sejak penyusunan Prolegda, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, hingga Pengundangan Peraturan Daerah”. Kemudian pada Pasal 92 ayat (2) UU No 12 tahun 2011: “Penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan”.
- b. akses partisipasi, partisipasi masyarakat dalam Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011, telah diatur secara tegas yang menyatakan: “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui: a. rapat dengar pendapat umum; b. kunjungan kerja; c. sosialisasi; dan/atau d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi”. Dengan akses partisipasi memungkinkan masyarakat untuk menyampaikan aspirasi atau menyumbangkan pemikirannya terhadap suatu kebijakan yang akan diambil oleh Pemerintah Daerah.²⁴

Akan tetapi sayangnya selama ini dirasakan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda belum

²⁴ Menurut Bagir Manan, partisipasi dapat dilakukan dengan cara: (1) mengikutsertakan dalam tim atau kelompok kerja penyusunan Perda; (2) melakukan *public hearing* atau mengundang dalam rapat-rapat penyusunan Perda; (3) melakukan uji sah kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapat tanggapan; (4) melakukan lokakarya (*workshop*) atas Raperda sebelum secara resmi dibahas oleh DPRD; dan (5) mempublikasikan Raperda agar mendapat tanggapan publik. Lihat Praptanugraha. 2008. *Partisipasi...loc.cit.*

efektif, oleh karena itu harus dilakukan sejumlah upaya untuk meningkatkan partisipasi masyarakat tersebut.

Menurut Rival G. Ahmad, paling tidak terdapat 8 (delapan) upaya untuk mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda, yaitu:²⁵

- a. adanya kewajiban publikasi yang efektif.
- b. adanya kewajiban informasi dan dokumentasi yang sistematis, bebas dan aksesibel.
- c. adanya jaminan prosedur dan forum yang terbuka dan efektif bagi masyarakat untuk terlibat dalam mengawasi proses sejak perencanaan pembentukan Perda.
- d. adanya prosedur yang menjamin publik bisa mengajukan Raperda selain anggota DPRD dan Kepala Daerah.
- e. adanya pengaturan yang jelas mengenai dokumen dasar yang wajib tersedia dan aksesibel bagi masyarakat, seperti Naskah Akademik dan Raperda.

- f. adanya jaminan banding atau mengajukan keberatan bagi publik bila proses pembentukan Perda tidak dilakukan secara partisipatif.
- g. ada pengaturan jangka waktu yang memadai untuk seluruh proses penyusunan, pembahasan Raperda dan diseminasi Perda yang telah dilaksanakan.
- h. ada pertanggung jawaban yang jelas dan memadai bagi pembentukan Perda yang dengan sengaja menutup peluang masyarakat untuk berpartisipasi.

Senada dengan saran di atas dalam rangka meningkatkan partisipasi masyarakat, berdasarkan kajian Yuliandri dkk mengenai masih rendahnya tingkat partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda selama ini, maka berbagai bentuk upaya untuk meningkatkan partisipasi perlu diakomodir, yaitu:²⁶

- a. mengikutsertakan anggota masyarakat yang dianggap ahli dalam tim kerja penyusunan Perda;
- b. melakukan *public hearing* melalui seminar, lokarya dan

²⁵Tomy M Saragih. 2011. "Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang dan Kawasan", *Jurnal Sasi*, 17 (3): 15.

²⁶ Yuliandri dkk. 2014. *Pengkajian...op.cit*, hlm. 78-79.

- forum-forum lainnya yang melibatkan banyak pihak;
- c. melakukan uji shahih atas Raperda dengan melibatkan masyarakat;
 - d. melibatkan masyarakat pada rapat-rapat dengar pendapat umum, sekaligus membuka ruang untuk ikut berpartisipasi dalam proses pembahasan dan perdebatan pembentukan Perda di dalam Panitia Kerja lembaga perwakilan (DPRD);
 - e. membuka ruang tanggapan terhadap Perda melalui media massa;
 - f. memanfaatkan keberadaan kelompok-kelompok masyarakat untuk mendapatkan masukan yang lebih luas terhadap suatu produk Perda.

Upaya untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam rangka menghasilkan Perda yang partisipatif harus didukung dengan adanya transparansi, partisipasi dan koordinasi di antara pihak-pihak yang memiliki kewenangan (Kepala Daerah dan DPRD) dengan masyarakat untuk bisa menjalin komunikasi dan bekerjasama. Adapun pentingnya untuk meningkatkan transparansi,

partisipasi dan koordinasi dalam penyusunan Perda, yaitu:²⁷

- 1) transparansi / keterbukaan, proses yang transparan memberikan kepada masyarakat manfaat berupa: (a) informasi tentang akan ditetapkannya suatu kebijakan; dan (b) peluang bagi masyarakat untuk memberikan masukan dan melakukan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah secara langsung.
- 2) partisipasi, adanya partisipasi diharapkan mendorong: (a) terciptanya komunikasi publik untuk meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap proses pengambilan keputusan Pemerintah Daerah; dan (b) adanya keterbukaan informasi Pemerintah Daerah yang lebih baik untuk kemudian menyediakan gagasan baru dalam memperluas pemahaman komprehensif terhadap suatu permasalahan. Adanya partisipasi masyarakat diharapkan dapat mengurangi kemungkinan terjadinya konflik dalam

²⁷ *Ibid*, hlm. 16.

menerapkan suatu keputusan dan mendukung penerapan akuntabilitas, serta mendorong publik untuk mengamati apa yang dilakukan oleh Pemerintah. Partisipasi publik tercermin dalam: (a) kesempatan untuk melakukan kajian terhadap rancangan keputusan/kebijakan; (b) kesempatan untuk memberikan masukan; dan (c) tanggapan terhadap masukan publik dari pengambil keputusan, dalam hal ini Pemerintah Daerah.

- 3) koordinasi dan keterpaduan, berkaitan dengan hubungan kelembagaan antara Pemerintah Daerah dan lembaga yang terkait dengan menyediakan mekanisme yang melibatkan instansi lain dalam pengambilan keputusan secara utuh. Keterpaduan antar lembaga memerlukan kombinasi yang harmonis antara wawasan dan aksi koordinasi, menekan konflik dan membatasi ketidakefektifan.

Akan tetapi dalam tataran pelaksanaan untuk mengikutsertakan partisipasi masyarakat kadang masih

terdapat berbagai penafsiran tentang siapa yang dimaksud dengan istilah “masyarakat”, karena ada yang mengartikan setiap orang pada umumnya, setiap orang atau lembaga yang terkait atau setiap lembaga swadaya masyarakat. Selain itu juga muncul perdebatan mengenai sejauh mana masyarakat tersebut dapat ikut serta dalam pembentukan Perda. Atas persoalan tersebut, sebenarnya terkait masyarakat mana yang bisa terlibat seharusnya tidak perlu ada permasalahan, karena siapapun (baik secara individu maupun kolektif) yang merasa perlu untuk memberikan masukan atau menyuarakan aspirasinya atas pembentukan suatu Perda perlu untuk diberikan ruang partisipasi yang seluas-luasnya. Termasuk ruang partisipasi itu mencakup semua tahapan dalam pembentukan Perda mulai dari perencanaan sampai kepada persetujuan maupun dalam rangka merespon penerapannya dalam masyarakat.

III. Penutup

Pembentukan Perda sebagai peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari proses penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dimana masyarakat harus turut serta atau berpartisipasi dalam proses pembentukannya. Partisipasi

masyarakat sangat diperlukan dalam upaya menyampaikan aspirasinya dan turut mengawasi (kontrol) jalannya penyelenggaraan Pemerintahan Daerah supaya bisa berlangsung efektif.

Selain itu, dalam rangka memperkuat dan meningkatkan partisipasi masyarakat harus adanya perluasan akses terhadap informasi dan transparansi dalam pembentukan Perda serta adanya komunikasi yang efektif antara masyarakat dengan Pemerintah Daerah dan DPRD sebagai lembaga yang mempunyai kewenangan untuk membentuk Perda. Karena hanya dengan adanya transparansi, partisipasi, komunikasi dan akuntabilitas dalam pembentukan Perda, maka dapat diharapkan dihasilkannya Perda yang partisipatif dan aspiratif dengan kebutuhan sosiologis masyarakat.

Bibliografi

Buku:

- B. Hestu Cipto Handoyo. 2008. *Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- Jazim Hamidi dkk. 2011. *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*. Jakarta: Prestasi Pustakaraya.

Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). 2007. *Penerapan Tata Kepemerintahan yang Baik*. Jakarta: Sekretariat Tim Pengembangan Kebijakan Nasional.

Yuliandri dkk. 2014. *Pengkajian Hukum Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penentuan Arah Kebijakan Prioritas Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI.

Jurnal:

- Aris Diyanto. 2015. "Rancangan Peraturan Daerah Partisipatif: Solusi Praktis Dalam Pemantapan Otonomi Daerah". *Jurisprudence*, 5 (2).
- Iza Rumesten R.S.. 2012. "Model Ideal Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah". *Jurnal Dinamika Hukum*, 12 (1).
- Muhammad Suharjono. 2014. "Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif Dalam

- Mendukung Otonomi Daerah". *Jurnal Ilmu Hukum*, 10 (19).
- Praptanugraha. 2008. "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah". *Jurnal Hukum*, 15 (3).
- Sudirman, Dede Wiliam dan Siân McGrath. 2005. "Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan Daerah di Kabupaten Tanjung Jabung Barat, Jambi: Ketidakpastian, Tantangan, dan Harapan", *Decentralisation Brief*, No. 7, April 2005, CIFOR.
- Tomy M Saragih. 2011. "Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang dan Kawasan". *Jurnal Sasi*, 17 (3).
- Yusdiyanto. 2012. "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Program Legislasi Daerah". *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, 5 (2).
- Peraturan Perundang-Undangan:**
- UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).
- UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).
- Internet:**
- <http://2frameit.blogspot.co.id/2013/05/hambatan-dalam-partisipasi-masyarakat.html>, diakses pada tanggal 11 April 2017.
- http://www.ipcos.or.id/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=42, diakses pada tanggal 12 April 2017.
- <http://ardyansyah-jintang.blogspot.co.id/2014/03/urgensi-partisipasi-masyarakat-dalam.html>, diakses pada tanggal 12 April 2017.

Jisi Nasistiawan. Arti Penting Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah. <http://mimbarhukum.blogspot.co.id/2014/04/arti-penting-partisipasi-masyarakat.html>, diakses pada tanggal 5 April 2017.

Rahmat A. Prakoso. Partisipasi Publik dalam Proses Kebijakan di Masa Transisi. Dalam http://www.ipcos.or.id/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=42, diakses pada tanggal 12 April 2017. Ronald Rofiandri. Memperluas Cakupan Partisipasi Dalam Proses Legislasi. <http://www.pshk.or.id/id/blog-id/memperluas-cakupan-partisipasi-dalam-proses-legislasi/>, diakses pada tanggal 15 April 2017.