

## URGENSI PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

Sofwan

Fakultas Hukum Universitas Mataram, NTB, Indonesia

Email: sofwan@unram.ac.id

### ABSTRAK

Penelitian dan kajian ini bertujuan untuk mengkaji urgensi partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Partisipasi publik dan transparansi merupakan 2 (dua) dari beberapa syarat dari penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) yaitu sebagai bentuk keterbukaan dalam pembentukan dan penetapan kebijakan publik dalam hal ini peraturan perundang-undangan. Selain itu, partisipasi publik sebagai implementasi dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di mana masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan/tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Hasil kajian menunjukkan bahwa urgensi partisipasi publik dalam pembentukan peraturan daerah meliputi; sarana sosialisasi peraturan kepada publik, sarana negosiasi dengan masyarakat dalam kaitan materi peraturan perundang-undangan yang mengikat masyarakat, memperkuat legitimasi pemerintah dalam implementasi peraturan, mengurangi tingkat resistensi dari masyarakat dalam pemberlakuan peraturan perundang-undangan.

**Kata Kunci:** *Partisipasi Publik; Peraturan Daerah.*

### ABSTRACT

*This research and study aims to examine the urgency and public participation in the formation of laws and regulations. Public participation transparency is 2 (two) of several requirements of good governance, namely as a form of openness in the formation and determination of public policies as an Act of Law Number 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislation in which the public has the right to provide input orally/written in the formation of law and regulations. This research is a normative legal research using a statute approach and conceptual approach. The result of the study show that the urgency of public participation in the formation of regulations includes: mean of socialializing regulations to the public, means of negotiating with the community in terms of legislation that binds the community, strengthening the legitimacy of the government in implementing regulations, reducing the level of resistance from the community in the enactment of laws and regulations.*

**Key Words:** *public participation; regional regulatios.*

### A. PENDAHULUAN

Negara Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas hukum (Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI 1945). Implikasi dari ketentuan UUD NRI Tahun 1945 tersebut bahwa setiap tindakan penyelenggara Negara dan warga Negara harus sesuai dan berdasarkan hukum yang berlaku, dan apabila ada pelanggaran terhadap hukum, maka harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, karena salah satu unsur penting Negara hukum adalah “*rule by law*” yaitu Negara berdasarkan atas hukum.

Hukum apabila dilihat dari teori sistem hukum berdasarkan Lawrence Friedman terdiri atas 3 (tiga) komponen yaitu: struktural (yang terdiri atas infrastruktur pembentuk dan pelaksana

hukum, substansi (merupakan isi/materi hukum yang dibentuk oleh komponen struktural), dan kultural ( masyarakat dan budaya hukum yang ada di masyarakat).

Komponen substansi yang merupakan isi hukum, harus dibentuk oleh lembaga yang memiliki kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan, memiliki kapasitas pengetahuan dan keterampilan *legal drafting* dalam merumuskan, menyusun dan membentuk peraturan perundang-undangan, dan memiliki pengetahuan tentang substansi materi suatu undang-undang yang dibentuk sehingga dari segi pembentuk undang-undang tidak mengalami permasalahan dalam hal legalitas dan legitimasi dari suatu peraturan daerah dan dari segi isi/materi dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Masyarakat (publik) merupakan obyek sekaligus subyek yang diatur oleh peraturan daerah termasuk, sehingga perlu dilibatkan dalam proses pembentukan peraturan daerah. Pelibatan masyarakat tersebut menjadi suatu keharusan, karena masyarakatlah yang menerima dampak langsung dari pemberlakuan peraturan daerah tersebut.

Namun demikian, untuk menghasilkan suatu peraturan daerah yang responsif dan dapat diimplementasikan, maka salah satu yang sangat diperlukan dalam pembentukan peraturan daerah adalah partisipasi masyarakat, yaitu keikutsertakan masyarakat (publik) dalam memberikan masukan dalam pembentukan peraturan daerah.

Kajian atau penelitian ini bertujuan untuk mengkaji tentang dasar hukum, bentuk dan urgensi partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah. Kajian dan penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), analisis menggunakan penafsiran autentik dan gramatikal.

## B. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian normatif atau penelitian doktrinal dalam hal hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (law in books) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas. Dalam penelitian ini, peneliti akan menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan konseptual (*konseptual approach*) dengan mengkaji sumber data atau bahan hukum yang digunakan dalam penelitian.

## C. PEMBAHASAN

### 1. Dasar Hukum dan bentuk Partisipasi Publik.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah merupakan implementasi dari salah satu unsur dari pemerintahan yang bersifat demokrasi (*good governance*) yaitu partisipasi. Selain itu, dalam pembentukan peraturan daerah telah dicantumkan sebagai salah satu asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu asas keterbukaan.

Asas keterbukaan ini sejalan dengan unsur dari penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) yaitu unsur transparansi (keterbukaan) dalam penetapan kebijakan publik dan unsur partisipasi yaitu keterlibatan masyarakat dalam penyusunan dan penetapan kebijakan publik dalam hal ini peraturan perundang-undangan, karena masyarakatlah yang banyak menerima dampak dari pemberlakuan peraturan perundang-undangan tersebut.

Asas keterbukaan adalah dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pengertian asas keterbukaan tersebut, maka masyarakat memiliki hak untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, bahkan mulai dari proses perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan hak masyarakat sebagaimana diatur dan ditentukan dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menentukan:

- (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 perorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Dengan demikian, secara konstitusional hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sudah dijamin secara hukum sebagaimana diatur di dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut, sehingga pada setiap pembentukan peraturan perundang-undangan masyarakat berhak untuk berpartisipasi untuk memberikan masukan.

Di dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan normanya menggunakan kata *berhak* ini sangat tergantung kepada *political will* (kemauan politik) pembentuk undang-undang, dan kemampuan, kemauan dan inisiatif masyarakat. Karena penggunaan kata *dapat* tidak memberikan ikatan dan jaminan normatif yang kuat yang menjadi pegangan pemegang otorisasi/pembentuk undang untuk melaksanakannya, kecuali ada tekanan dari masyarakat. Semestinya frasa normative yang digunakan adalah frasa normatif *harus*, sehingga lebih tegas dan menghargai hak rakyat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Kata harus sebagai frasa normatif bermakna sebagai suatu persyaratan, artinya tanpa partisipasi masyarakat tidak sah suatu peraturan perundang-undangan, karena secara prosedural ada persyaratan yang tidak dipenuhi.

## 2. Urgensi Partisipasi Publik

Era reformasi melahirkan beberapa perubahan yang cukup fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk penyelenggaraan pemerintahan daerah. Salah satu dari perubahan tersebut adalah adanya komitmen keterbukaan dalam pembentukan kebijakan publik, yaitu dibukanya ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan daerah.

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu komponen dari *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan di era reformasi, termasuk partisipasi dalam pembentukan kebijakan publik (pembentukan peraturan perundang-undangan). Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan adalah suatu keniscayaan bagi suatu negara-negara demokrasi dalam rangka membangun hubungan yang harmonis antara negara dengan masyarakat sipil<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Saifudin.(2009). Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jakarta: FH UII Press, hlm. 107

Salah satu bentuk kebijakan publik adalah produk hukum daerah dalam bentuk peraturan daerah. Peraturan Daerah adalah produk hukum yang dibentuk secara bersama-sama oleh Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang mengatur kehidupan masyarakat, baik yang mengatur pemberian beban kepada masyarakat dalam bentuk pengutan pajak daerah dan retribusi daerah maupun pengaturan tentang pelayanan masyarakat.

Peraturan Daerah sebagai salah satu bentuk kebijakan publik, maka materi muatannya pasti membawa implikasi atau dampak bagi kehidupan masyarakat yang diatur oleh peraturan daerah tersebut, sehingga pembentukannya memerlukan melibatkan masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah tidak hanya diperlukan dalam proses penyusunan peraturan daerah, namun dalam seluruh tahapan pembentukannya sampai dengan evaluasi<sup>2</sup>.

Urgensi partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah<sup>3</sup>:

- a. menjaring pengetahuan, keahlian, atau pengalaman masyarakat sehingga perda yang dibuat benar-benar memenuhi syarat perda yang baik;
- b. menjamin peraturan daerah sesuai dengan kenyataan yang ada di dalam masyarakat, menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*), rasa bertanggung jawab (*sense of responsibility*), dan akuntabilitas (*sense of accountability*) perda tersebut; dan
- c. menumbuhkan adanya kepercayaan (*trust*), penghargaan (*respect*), dan pengakuan (*recognition*) masyarakat terhadap pemerintah daerah.

Mengingat pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (peraturan daerah) telah mendapatkan legitimasi melalui pengaturan dalam Pasal 237 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi "Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Peraturan Daerah". Selain itu, di dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga diatur hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang berbunyi "Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan".

Sehubungan dengan transparansi dan partisipasi sebagai komponen *good governance*, maka di dalam pembentukan kebijakan dibutuhkan partisipasi publik. Suatu peraturan yang ditetapkan oleh lembaga pembentuk peraturan yang mengatur dan membawa dampak kepada publik (*stakeholders*) diharapkan bisa berlaku efektif dan tidak menjadi kata-kata mati tanpa arti, seperti dinyatakan oleh Paul Scholten bahwa hukum yang tidak pernah dijalankan pada hakikatnya telah berhenti menjadi hukum<sup>4</sup>. Untuk itu keterlibatan publik dalam proses pembentukan peraturan daerah menjadi sangat penting.

Mengingat otonomi luas yang diberikan kepada daerah, maka untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah, baik untuk mengatur pungutan-pungutan berupa retribusi dan pajak daerah untuk mengisi kas Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai modal utama untuk mengisi kas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), maupun untuk mengatur pelayanan masyarakat dan penyelenggaraan pembangunan selalu diatur dengan peraturan daerah.

Peraturan daerah yang dibentuk tersebut akan menimbulkan dampak bagi masyarakat, baik berupa beban pungutan-pungutan (pajak dan retribusi) maupun berupa pengaturan-pengaturan pelayanan kepada masyarakat, sehingga dalam pembentukannya diperlukan melibatkan (partisipasi) masyarakat.

<sup>2</sup>Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera.(2009). Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah ( Suatu Kajian Teoritis & Praktis disertai Manual) Konsepsi Teoritis menuju Artikulasi Empiris. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm.137

<sup>3</sup>*Ibid.*, hlm. 107

<sup>4</sup>Satjipto Rahardjo.(1986). Ilmu Hukum, Jakarta: Citra Aditya Bhakti, hlm. 69.

Reformasi yang menyentuh berbagai bidang kehidupan negara yang menuntut adanya perubahan terhadap interaksi antara pemerintah dan masyarakat terutama di dalam kaitannya pembentukan kebijakan dan peraturan perundang-undangan, termasuk di daerah.

Tuntutan *good governance* telah mendorong pemerintah untuk menjalankan pemerintahan dengan prinsip-prinsip dasar yang menyentuh kepentingan dan keterlibatan rakyat dalam pembentukan kebijakan publik, karena kebijakan tersebut akan membawa dampak terhadap masyarakat itu sendiri.

Menurut Soerjono Soekanto<sup>5</sup>, untuk berlakunya suatu aturan hukum maka dikenal adanya keberlakuan hukum secara yuridis, sosiologis dan filosofis. Kalau hukum berlaku secara yuridis saja, kemungkinan hukum akan menjadi kaidah mati, kalau hanya berlaku secara sosiologis, akan menjadi aturan memaksa saja, dan apabila hanya berlaku secara filosofis, maka akan menjadi hukum yang dicita-citakan saja dan tidak pernah terwujud dalam kenyataan hukum.

Berdasarkan pendapat tersebut, maka untuk terwujudnya aturan hukum yang memenuhi cita hukum, memenuhi kriteria aturan hukum yang baik dan bisa berlaku efektif di dalam masyarakat harus diintegrasikan ketiga komponen tersebut. Dari aspek sosiologis, maka faktor masyarakat sangat menentukan, terutama terkait dengan partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Menurut Machfud MD dalam (Khudzafah Dimiyati, 2004 : 107) bahwa perkembangan masyarakat sekarang ini agaknya tipe hukum responsif sangat relevan untuk dijadikan sebagai rujukan, yaitu hukum yang proses pembuatannya bersifat partisipatif, yaitu mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi melalui kelompok-kelompok sosial dan individu di dalam masyarakat.

Dalam hukum yang responsif, aspek ekspresif dari hukum lebih mengemukakan rasa keadilan substantif juga dipentingkan di samping keadilan prosedural.

Ann Seidmann dkk<sup>6</sup> (2002: 8) memberikan pengertian partisipasi, :

Yaitu di mana pihak-pihak yang dipengaruhi oleh suatu keputusan yang akan ditetapkan *the stakeholders* (pihak yang mempunyai kepentingan) memiliki kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan, kritik dan mengambil bagian dalam pembuatan keputusan-keputusan pemerintahan.

Sedangkan United Nation Development Program<sup>7</sup> (Sedarmayanti, 2003 : 7) dalam mengajukan karakteristik *good governance*, merumuskan pengertian partisipasi sebagai bagian dari unsur *good governance* sebagai berikut:

Partisipasi adalah setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

Bertitik tolak pada rumusan-rumusan partisipasi tersebut, maka pada intinya partisipasi mengandung pengertian, yaitu masyarakat diberikan ruang dan waktu yang cukup memadai untuk mengambil bagian di dalam pengambilan keputusan tentang kebijakan publik ( misalnya pembentukan undang-undang dan peraturan daerah), yaitu kesempatan untuk mengkritik, memberikan masukan. Keterlibatan di sini, bukan merupakan suatu proforma, tetapi keterlibatan yang bermakna substansial terkait dengan materi muatan dari peraturan tersebut dan menyentuh langsung kehidupan masyarakat.

<sup>5</sup>Soerjono Soekanto.(1987). Soekanto, Soerjono, Kegunaan Sosiologi Hukum bagi Kalangan Hukum. Bandung: Alumi, hlm.13

<sup>6</sup>Seidmann, Ann, Robert Bob Seidmann dan Nalin Abeyeskere, 2001, Seri Dasar Hukum Ekonomi 10, Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis, Sebuah Panduan untuk Membuat Rancangan Undang-undang, ELIPS, Jakarta, 2001.

<sup>7</sup>Sedarmayanti, Good Governance.(2003). "Kepemerintahan yang Baik Bagian Pertama Edisi Revisi Dalam Rangka Otonomi Daerah Upaya Membangun Organisasi Efektif,Efisiensi melaluiRekonstruksi dan Pemberdayaan. Bandung: Mandar Maju, hlm.7

Menurut Rukmana D.W.N dkk<sup>8</sup> partisipasi masyarakat adalah sumber daya yang terbagi atas :

- a. Partisipasi bersifat nyata dan terukur dalam bentuk uang, tanah dan tenaga
- b. Partisipasi bersifat tidak dapat diukur/tak tampak yang akan menghasilkan efektifitas dan efisiensi yang lebih besar yaitu dalam bentuk pengetahuan, kreativitas, keterampilan dan organisasi. Apabila masyarakat tidak diberi kesempatan menyumbangkan sumber daya yang tidak tampak ini, maka akan kehilangan motivasi, kemauan dan antusiasme untuk mengembangkan sumber daya lain tampak terukur.

Sejalan dengan pendapat di atas, Ndraha T<sup>9</sup> ( 1987) mengemukakan bentuk partisipasi masyarakat terdiri atas:

- a. Partisipasi masyarakat dari/melalui kontak dengan pihak lain (*contact change*) sebagai salah satu titik awal perubahan sosial.
- b. Partisipasi dari memperhatikan/menyerap dan memberi tanggapan terhadap informasi, baik dalam arti menerima (menaati, memenuhi, melaksanakan), mengiayakan, menerima dengan syarat, maupun dari arti menolaknya.
- c. Partisipasi dari perencanaan pembangunan, termasuk pengambilan keputusan. Perasaanterlibat dari perencanaan perlu ditumbuhkan sedini mungkin di dalam masyarakat. Partisipasi ini disebut juga partisipasi dari pengambilan keputusan politik yang menyangkut nasib mereka, dan partisipasi dalam hal yang bersifat teknis.
- d. Partisipasi dalam operasional pelaksanaan pembangunan.
- e. Partisipasi dari menerima, memelihara dan mengembangkan hasil pembangunan.
- f. Partisipasi dalam menilai pembangunan yaitu keterlibatan masyarakat dalam menilai sejauhmana hasil dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.

Asas keterbukaan dan peran serta masyarakat merupakan suatu hal yang amat esensial dalam pembuatan peraturan perundang-undangan<sup>10</sup>. Sedangkan Hans<sup>11</sup> yang dikutip Halim mengemukakan bahwa keterbukaan dalam prosedur, memungkinkan masyarakat untuk mengetahui (*meeweten*); ikut memikirkan (*meedenken*); bermusyawarah (*meespreken*); dan ikut menentukan dalam pelaksanaan (*meebelsllssen*); serta hak ikut memutus (*medesbes lissingsrecht*).

Menurut Halim<sup>12</sup> implikasi dari peraturan yang tidak terbentuk akibat proses yang tidak partisipatif, yaitu tidak efektif dalam arti tidak mencapai tujuan yang diharapkan, tidak dapat dijalankan (tidak implementatif), tidak responsif (penolakan dari masyarakat, dan tidak memecahkan masalah sosial dalam masyarakat).

Partisipasi dalam konteks pembentukan produk hukum daerah, yaitu adanya keikutsertaan pihak-pihak di luar lembaga dan/atau badan yang diberikan kewenangan untuk membentuk produk hukum daerah (DPRD dan pemerintah daerah)

Menurut Bagir Manan<sup>13</sup>, ada dua sumber partisipasi.

**Pertama**, dari unsur pemerintahan di luar DPRD dan pemerintah daerah, seperti kepolisian, kejaksaan, pengadilan, perguruan tinggi, dan lain-lain. **Kedua**, dari masyarakat, baik individual seperti ahli-ahli atau yang memiliki pengalaman atau dari kelompok seperti LSM, sesuai dengan keahlian, atau pengalamannya.

<sup>8</sup>Rukmana D.W.N. Steinberg, F.Hoff dan R. Van Der. (1993). Manajemen Prasarana perkotaan. Jakarta: PT Pustaka, hlm. 34

<sup>9</sup> Ndraha T.(1987). Pembangunan Masyarakat mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas. Jakarta: PT Bina Aksara.

<sup>10</sup>Halim, *Op.cit.*, hlm. 107.

<sup>11</sup>*Ibid.*

<sup>12</sup>*Ibid.*, hlm. 106.

<sup>13</sup>Yuliantri.(2009). Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan. Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm.191.

Partisipasi masyarakat yang berupa tuntutan dan dukungan terhadap suatu kebijakan publik merupakan input yang akan diproses dalam suatu sistem politik untuk menghasilkan suatu output bagi penyelenggaraan negara<sup>14</sup>.

Teten Masduki<sup>15</sup> menyatakan bahwa di antara aspek-aspek yang paling penting dari revolusi pemerintahan, adalah tuntutan yang semakin berkembang akan demokrasi, hak-hak manusia dan partisipasi publik dalam penentuan keputusan.

Sistem Permusyawaratan/perwakilan dalam sila ke-4 Pancasila mengandung intisari ajaran demokrasi khas Indonesia yang kini disebut Demokrasi Pancasila, di mana pengambilan keputusan harus dilakukan dengan mengingat dasar keyakyatan, yaitu keberpihakan kepada rakyat yang diwakili<sup>16</sup>

Perlunya partisipasi publik di dalam pembentukan kebijakan publik adalah dalam rangka mengimbangi adanya kehendak yang tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat, dan menjurus kepada kepentingan-kepentingan para pihak yang mengambil keputusan, seperti dinyatakan oleh James E Andersen<sup>17</sup> bahwa ada beberapa macam nilai yang melandasi tingkah laku pembuat keputusan dalam membuat keputusan, yaitu :

- a. Nilai-nilai politis (*political values*) – keputusan-keputusan yang dibuat didasarkan atas kepentingan politik dari partai politik atau kelompok kepentingan tertentu.
- b. Nilai-nilai organisasi (*organization values*) – keputusan-keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai yang dianut organisasi, seperti balas jasa (rewards) dan sanksi (sanctions) yang dapat mempengaruhi anggota organisasi untuk menerima dan melaksanakannya.
- c. Nilai-nilai pribadi (*personal values*) – seringkali pula keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai pribadi yang dianut oleh pribadi pembuat keputusan untuk mempertahankan status-quo, reputasi, kekayaan dan sebagainya.
- d. Nilai-nilai kebijaksanaan (*policy values*) – keputusan dibuat atas dasar persepsi membuat kebijaksanaan tentang kepentingan publik atau pembuatan kebijaksanaan yang secara moral dapat dipertanggungjawabkan.
- e. Nilai-nilai ideologi atau (*ideological values*) – nilai ideologi seperti nasionalisme dapat menjadi landasan pembuatan kebijaksanaan seperti kebijaksanaan dalam dan luar negeri.

Dari pendapat tersebut tampak bahwa dalam pembuatan keputusan suatu kebijakan publik cukup banyak kepentingan yang saling tarik menarik, sehingga partisipasi publik dalam pembentukan kebijakan publik kiranya dapat dijadikan sebagai kekuatan untuk yang merupakan penyeimbang adanya kepentingan-kepentingan yang beraneka ragam tersebut.

Meskipun secara demokrasi kita mengenal adanya sistem demokrasi perwakilan, sehingga wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) merupakan representasi dari rakyat, sehingga kepentingan-kepentingan rakyat (aspirasi rakyat) dapat disalurkan melalui lembaga perwakilan rakyat tersebut, namun, kenyataan menunjukkan bahwa kehadiran lembaga perwakilan rakyat belum sepenuhnya dapat dijadikan wadah untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat, karena kerap kali wakil-wakil rakyat bahkan tidak tanggap dengan kepentingan dan aspirasi rakyat sehingga wadah partisipasi publik dalam pembentukan kebijakan publik merupakan pilihan yang cukup beralasan bagi masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya dalam produk hukum (peraturan daerah) yang akan diberlakukan kepada masyarakat.

Pelembagaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu jaminan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat dalam turut memberikan

<sup>14</sup> Saifuddin, *Op.cit*, hlm. 106.

<sup>15</sup> Masduki, Teten. (2000). Peran Parlemen dalam Membasmi Korupsi. Jakarta: Pustaka Pelajar Offset, hlm. 1

<sup>16</sup> Mahendra, Yusril Ihza. (1996). Dinamika Tata Negara Indonesia, Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian. Jakarta: Gema Insani Press.

<sup>17</sup> Irfan Islamy. (2002). Prinsip-prinsip perumusan Kebijakan Negara. Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 27.

nuansa aspiratif dalam suatu kebijakan publik, sehingga suatu peraturan perundang-undangan, selain aspiratif yaitu memuat kehendak masyarakat, juga responsif yaitu dapat diterima oleh masyarakat karena memuat dan mengatur hak-hak masyarakat dan memiliki nilai implementatif yaitu untuk dapat dilaksanakan sekaligus akan mengelimir suatu bentuk kebijakan atau peraturan perundang-undangan yang ditolak (resistensi) bagi masyarakat.

Oleh karena itu, partisipasi publik dalam pembentukan peraturan daerah sangat penting karena;

- a. menghimpun pengetahuan, keahlian, atau pengalaman masyarakat sehingga perda yang dibuat benar-benar memenuhi syarat perda yang baik sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
- b. Menjamin peraturan daerah sesuai dengan kenyataan yang ada di dalam masyarakat, menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*), rasa bertanggung jawab (*sense of responsibility*), dan akuntabilitas (*sense of accountability*) perda tersebut.
- c. Menumbuhkan adanya kepercayaan (*trust*), penghargaan (*respect*), dan pengakuan (*recognition*) masyarakat terhadap pemerintah daerah.
- d. Sebagai wadah untuk mempertemukan dan menyatukan nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan yang berbeda di antara para kalangan, khususnya antara pemerintah daerah sebagai policy maker dan masyarakat sebagai obyek sekaligus subyek yang diatur oleh peraturan daerah.

Mengingat peraturan daerah akan diimplementasikan di masyarakat, maka partisipasi publik dalam pembentukannya menjadi suatu keniscayaan, dan partisipasi publik tersebut dijamin dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### D. KESIMPULAN

Dasar hukum partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan juga untuk peraturan daerah dalam Pasal 237 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, namun di dalam kedua peraturan tersebut hanya memberikan hak kepada masyarakat untuk memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan-perundang-undangan dengan menggunakan frasa “berhak”, tidak menjadikan sebagai persyaratan dengan menggunakan frasa “harus” sehingga terkadang partisipasi masyarakat sebagai “proforma” saja dalam pembentukan peraturan daerah. Partisipasi Masyarakat dapat dilakukan dalam bentuk; rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi; dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi, korespondensi untuk meminta pendapat dan masukan secara tertulis, dialog melalui media elektronik dan media cetak serta *web-site*. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah sangat penting karena selain sebagai sarana sosialisasi rancangan peraturan daerah, menjamin peraturan daerah sesuai dengan kenyataan yang ada di dalam masyarakat, menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*), rasa bertanggung jawab (*sense of responsibility*), dan akuntabilitas (*sense of accountability*) perda tersebut, menumbuhkan adanya kepercayaan (*trust*), penghargaan (*respect*), dan pengakuan (*recognition*) masyarakat terhadap pemerintah daerah dan mengurangi tingkat resistensi masyarakat terhadap implementasi peraturan daerah, dan sebagai wadah untuk menyatukan kepentingan-kepentingan yang berbeda sehingga tetap mengacu kepada kepentingan masyarakat.



**DAFTAR PUSTAKA**

- Saifudin, , Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Fakultas Hukum Universitas Indonesia Press, 2009.
- Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah ( Suatu Kajian Teoritis & Praktis disertai Manual) Konsepsi Teoritis menuju Artikulasi Empiris, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009.
- Irfan Islamy, 2002, Prinsip-prinsip perumusan Kebijakanaksanaan Negara, Bumi Aksara, Jakarta, 2002.
- Mahendra, Yusril Ihza, Dinamika Tata Negara Indonesia, Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian, Gema Insani Press, Jakarta, 1996.
- Masduki, Teten, Peran Parlemen dalam Membasmi Korupsi, Pustaka Pelajar Offset, Jakarta, 2000.
- Ndraha T, , Pembangunan Masyarakat mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas, PT Bina Aksara, Jakarta, 1987.
- Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bhakti, Jakarta, 1986.
- Rukmana D.W.N, Steinberg, F.Hoff dan R. Van Der, Manajemen Prasarana perkotaan, PT Pustaka LP3ES, Jakarta, 1993.
- Sedarmayanti, Good Governance, “Kepemerintahan yang Baik Bagian Pertama Edisi Revisi Dalam Rangka Otonomi Daerah Upaya Membangun Organisasi Efektif,Efisiensi melaluiRekonstruksi dan Pemberdayaan, Mandar Maju, Bandung, 2003.
- Seidmann, Ann, Robert Bob Seidmann dan Nalin Abeyeskere, Seri Dasar Hukum Ekonomi 10, Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis, Sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan Undang-undang, ELIPS, Jakarta, 2001
- Soerjono Soekanto, Soekamto, Soerjono, Kegunaan Sosiologi Hukum bagi Kalangan Hukum, Alumni, Bandung,hal, 1987.
- Yuliandri, Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009.