# Formulasi Sistem Partisipasi Bermakna *(Meaningful Participation)* dalam Pembentukan Peraturan Daerah sebagai Penguatan Demokrasi Lokal

Pascal Wilmar Yehezkiel Toloh
Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada
Email: pascalwilmaryehezkieltoloh@mail.ugm.ac.id
Naskah diterima: 17/04/2023, direvisi: 27/10/2024, disetujui: 28/10/2024

*Abstract*

*The essence of regional autonomy is the embodiment of local democracy through the process of community participation in the process of forming public policies such as the formation of regional regulations. In practice, the process of forming regional regulations often lacks community participation due to an unsupportive system of community participation, giving rise to public apathy to get involved, as well as the unwilling political will to build community partners and intellectuals. This is due to the character of the government which is not democratic due to the appearance of local elites. This research will discuss the relationship between regional autonomy and democracy as well as the formulation of the concept of meaningful participation in the formation of regional regulations to strengthen local democracy. The research method used is normative research. The formulation for realize meaningful participation is to form regional regulations that regulate the procedures for participation of civil society, vulnerable communities, and local universities in every stage of forming regional regulations. In addition, a responsive bureaucratic system is needed and supported by an electronic information media system that reaches all the territory of the community, and no less important than that is the political will to form a regional regulation that puts forward the principle of people's sovereignty.*

*Keywords: regional autonomy, meaningful participation, forming of regional regulation.*

Abstrak

Hakikat otonomi daerah adalah perwujudan demokrasi lokal melalui proses partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan kebijakan publik seperti pembentukan Peraturan Daerah. Dalam praktik proses pembentukan Peraturab Daerah seringkali minim partisipasi masyarakat disebabkan sistem partisipasi masyarakat yang tidak mendukung sehingga menimbulkan apatisme masyarakat untuk terlibat, maupun kemauan politik *(political will)* yang tidak berkenan untuk membangun mitra elemen masyarakat dan kaum intelektual. Hal ini karena watak pemerintahan yang tidak demokratis karena munculnya elite lokal. Penelitian ini akan membahas mengenai relasi otonomi daerah dan demokrasi serta formulasi konsep partisipasi bermakna dalam pembentukan perda untuk penguatan demokrasi lokal. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum yuridis normatif. Formulasi untuk mewujudkan partisipasi bermakna *(meaningful participation)* adalah membentuk peraturan daerah yang mengatur tata cara pertisipasi masyarakat sipil, masyarakat rentan dan perguruan tinggi lokal dalam setiap tahapan pembentukan peraturan daerah, selain itu diperlukan sistem birokrasi yang responsif serta didukung sistem media informasi elektronik yang menjangkau seluruh wilayah masyarakat, dan tidak kalah penting dari itu adalah *political will* pembentuk Perda yang mengedepankan prinsip kedaualatan rakyat.

Kata Kunci: otonomi daerah, partisipasi bermakna, pembentukan peraturan daerah.

## A. Pendahuluan

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, baik sebelum dan setelah kemerdekaan, otonomi daerah dalam desain konstitusional UUD 1945 merupakan salah satu sendi penting penyelenggaraan pemerintahan negara. Oleh Bagir Manan dalam memaknai pelaksanaan otonomi daerah, ialah bukan hanya sekedar menjamin efesiensi penyelenggaraan pemerintahan, bukan pula sekedar menampung kenyataan negara yang luas, penduduk banyak, dan berpulau-pulau. Lebih dari itu, otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum.[1]

Sebelum diadakan amandemen konstitusi pada tahun 1999-2002, dasar konstitusional otonomi daerah sangat lemah, karena dalam UUD 1945 otonomi daerah hanya diatur secara sederhana dalam satu pasal bahkan dalam bagian Penjelasan UUD 1945 diatur konsep dekonsentrasi sebagai pelaksanaan fungsi pemerintah pusat, akibatnya menimbulkan praktik pemerintahan dekonsentrasi di daerah seperti adanya kantor perwakilan pusat (KANWIL) dan dalam pemerintahan daerah Kepala Daerah sekaligus sebagai Kepala Wilayah serta terdapat Direktorat Sosial Politik (SOSPOL) dalam struktur Pemerintahan Daerah. Sistem yang bernuansa sentralistik ini menggerogoti otonomi daerah membuat pelaksanaan otonomi daerah di era orde baru tidak berjalan sebagai mana mestinya, sehingga merawat kultur pemerintahan otoritarian Soeharto.[2]

Pasca berakhirnya pemerintahan orde baru dengan Gerakan reformasi yang berhasil membuat Presiden Soeharto berhenti dari jabatannya, otonomi daerah seluas-luasanya menjadi salah satu tuntutan reformasi, ditindak lanjuti oleh penguatan konsepsi otonomi daerah dalam konstitusi melalui amandemen UUD 1945, tepatnya pada amandemen kedua Tahun 2000, struktur dan substansi Pasal 18 diubah yang semula hanya satu pasal menjadi tiga pasal meliputi Pasal 18, Pasal 18 A, dan Pasal 18 B, sekaligus menghapus bagian penjelasan UUD 1945. Adapun hasil perubahan Pasal 18, sebagai berikut:

*Pasal 18*

*(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.*

*(2) Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*

*(3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.*

*(4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.*

*(5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.*

*(6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.*

*(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.*

*Pasal 18A*

*(1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.*

*(2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.*

---

1. Bagir Manan, "Menyongsong Fajar Otonomi Daerah", Cet.III (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2004), hlm. 3.
2. Ibid,hlm.4.

*Pasal 18B*

*(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.*

*(2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.*

Reformasi UUD 1945 melahirkan konsepsi baru bagi otonomi daerah sebagaimana semangat otonomi daerah pada penyusunan UUD 1945 oleh para *Framers* yang menghendaki otonomi seluas-luasnya, dengan menegaskan beberapa prinsip sebagai politik hukum otonomi daerah, yakni:[3]

1) Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat 2).
2) Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat 5).
3) Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat 1)
4) Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat 2).
5) Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat 1).
6) Prinsip Badan Perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat 3).
7) Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat 2)

Prinsip otonomi daerah yang memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada daerah-daerah dan berbagai kesatuan masyarakat hukum untuk berkembang secara mandiri dilakukan dengan proses desentralisasi. Sebagai anti tesis dari sentralisasi, Desentralisasi menurut Parson adalah "*sharing of the governmental power by a central rulling group with other groups, each having authority within a specific area of the state".* Sedangkan Mawhood mendefinisikan desentralisasi sebagai "*devolution of power from central to local governments".*[4] Kedua pendapat tersebut pada intinya mengambarkan bahwa desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan kepada pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.

Desentralisasi merupakan intrumen untuk mengingkatkan demokratisasi di daerah, karena dapat membuka ruang yang lebih besar kepada masyarakat untuk terlibat di dalam proses pembuatan keputusan-keputusan politik di daerah, hal ini berkaitan dengan realitas bahwa setelah ada desentralisasi lembaga-lembaga didaerah memiliki otoritas dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan publik sehingga membuat lebih dekat dengan rakyat, relasi ini yang memungkinkan rakyat melakukan kontrol terhadap pemerintah daerah.[5]

Sejalan dengan hal tersebut, hakikat otonomi daerah yang digagas pasca amandemen konstitusi adalah dalam rangka untuk mewujudkan partisipasi, mendekatkan masyarakat pada aspek pelayanan publik, sekaligus mendekatkan masyarakat dalam hal ihwal pengambilan kebijakan di tingkat lokal dalam kerangka pembangunan, seperti partisipasi masyarakat dalam membentuk Peraturan Daerah (Perda), hal ini merupakan bentuk kemandirian daerah dalam penyelenggaraan negara.[6]

Akan tetapi, dalam praktik proses pembentukan Perda seringkali minim partisipasi masyarakat baik karena sistem partisipasi masyarakat yang tidak mendukung sehingga menimbulkan apatisme masyarakat untuk terlibat, maupun kemauan politik *(political will)* yang tidak berkenan untuk membangun mitra dengan

3. Bagir Manan, Op.Cit, hlm.1-17.
4. Ni'Matul Huda, "Desentralisasi Asimetris dalam NKRI," (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm.33
5. Ibid, hlm.47.
6. Jazim Hamidi, et al. "Teori dan Hukum Perancangan Perda." (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2012), hlm.6.

masyarakat, kaum intelektual dan kelompok golongan. Hal ini karena watak pemerintahan yang tidak demokratis dan responsif karena munculnya elite lokal sebagaimana dibahas Vedi Hadiz dalam bukunya yang berjudul *Lokalisasi Kekuasaan di Indonesia Pasca Otoritarianisme,* pembentukan Perda seharusnya menjadi wadah demokrasi lokal yang sehat dan inklusif serta mendorong desentralisasi, justru dieksploitasi dan dimanfaatkan oleh kelompok lokal yang predatoris baik dalam struktur pemerintahan daerah maupun duduk sebagai anggota DPRD, bahkan relasi kuasa politik ini juga didasarkan pada keturunan maupun afiliasi sosial politik yang berkembang menjadi oligarki lokal dengan tujuan mempertahankan kekayaan mereka.[7]

Dengan adanya problematika dan fenomena diatas memberikan dampak pada substansi Perda yang tumpang tindih (*overlapping),* benturan (friksi) bahkan bertentangan (kontradiksi) dengan aturan yang setara maupun yang lebih tinggi, hal ini berimplikasi pada lunturnya kepastian hukum dan kepatuhan masyarakat terhadap Perda yang seharusnya menjadi instrumen untuk mencapai kesejahteraan umum. Partisipasi masyarakat merupakan salah unsur yang sangat penting untuk menghadirkan Perda yang berkualitas, untuk mewujudkan itu selain diperlukan kesadaran politik pembentuk Perda untuk membangun iklim demokrasi dengan melibatkan peran serta masyarakat, perlu adanya sistem baku yang menciptakan prinsip partisipasi bermakna *(meaningful participation)* dalam pembentukan Perda sesuai dengan penjabaran Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020 dan tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, agar pembentuk perda dapat terikat secara normatif dan secara tidak langsung dapat melahirkan budaya politik partisipatif ditengah masyarakat serta memperkuat sistem demokrasi lokal sebagaimana cita-cita semangat otonomi daerah. Oleh sebab itu, penelitian ini akan membahas mengenai relasi otonomi daerah dan demokrasi serta formulasi konsep partisipasi bermakna dalam pembentukan perda untuk penguatan demokrasi lokal.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis normatif didasarkan dari bahan-bahan kepustakaan hukum dan dianalisa dengan berbagai norma yang termuat dalam ketentuan Peraturan Perundang-undangan serta teori dan asas hukum yang memiliki relevansi dengan pokok bahasan, jenis penelitian ini disebut juga penelitian hukum doktrinal. Pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini yakni (1) Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dengan melakukan penelitian terhadap ketentuan Peraturan Perundang-undangan baik dari segi penormaan maupun dalam praktik pelaksanaannya; (2) Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*) dengan melakukan penelitian yang menganalisa suatu permasalahan hukum dari segi konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya, untuk kemudian memunculkan konsep atau gagasan baru dalam pembentukan Perda dengan partisipasi masyarakat yang bermakna.

## B. Pembahasan

### B.1.Relasi Otonomi Daerah dan Demokrasi

Pembaharuan konsepsi otonomi daerah dalam Pasal 18 UUD 1945 merupakan upaya demokratisasi di daerah demi mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi masyarakat di daerah. Salah satu upaya untuk mewujudkan cita-cita demokrasi di daerah ialah dengan instrumen desentralisasi politik, selain desentralisasi fiskal dan desentralisasi administratif yang tercermin dalam undang-undang pemerintahan daerah sejak UU 22/1999 sampai saat ini dengan Undang-Undang No.23 Tahun 2014.[8]

7. Vedi Hadiz, "Lokalisasi Kekuasaan di Indonesia Pasca Otoritarianisme",(Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2022).

8 . Wasisto Raharjo Jati, "Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi," Jurnal Konstitusi 9, no. 4 (2012): 761, https://doi.org/10.31078/jk947

Dari perspektif politik, desentralisasi diartikan sebagai pengalihan kekuasaan dari pemerintah pusat ke lokal, yakni dari tingkat atas ke lebih rendah dalam *hierarchi territorial,* maka devolusi kekuasaan merupakan substansi utama desentralisasi dan tidak terbatas pada susunan pemerintahan.[9] Pengertian tersebut sejalan dengan paradigma global, bahwa isu mengenai otonomi daerah di beberapa negara ialah menyangkut persoalan penyebaran kekuasaan *(dispersion of power)* sebagai manifestasi riil dari demokrasi, atau dengan kata lain implementasi asas otonomi daerah melalui proses desentralisasi pada hakekatnya merupakan penerapan konsep teori "*areal division of power*" yang membagi kekuasaan secara vertikal suatu negara, sehingga menimbulkan adanya kewenangan penyelenggaraan pemerintahan di satu sisi oleh Pemerintah Pusat, sedangkan di sisi lain dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.[10] Konsep ini pada dasarnya adalah manifestasi demokratisasi politik di daerah.

Mekanisme kongkrit upaya demokratisasi di aras lokal pasca reformasi, ialah dengan pengaturan pengisian jabatan kepala daerah yang dipilih oleh DPRD melalui Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sehingga menimbulkan konsekuensi pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD karena berlaku prinsip "mereka yang dipilih bertanggung jawab kepada yang memilih."[11]Mekanisme ini membuat pemerintahan demokratis, karena memiliki legitimasi dari rakyat meskipun melalui proses demokrasi perwakilan oleh DPRD yang dipilih melalui Pemilihan Umum. Seiring berjalannya masa reformasi dengan spirit demokrasi, pada tahun 2004 dibentuk Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang substansinya mengubah rezim pemilihan kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) yang sebelumnya secara tidak langsung melalui DPRD menjadi pemilihan langsung dari rakyat melalui Pemilu, rezim ini bertahan sampai saat ini sebagaimana yang masih terkandum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Rezim ini sejalan dengan hakekat pemberian otonomi daerah dalam rangka desentralisasi diarahkan untuk peningkatan penyelenggaraan pemerintahan dengan melibatkan seluruh komponen masyarakat yang ada di daerah.[12]

Mengenai relasi demokrasi dan desentralisasi, Ni'Matul Huda berpendapat bahwa desentralisasi adalah strategi mendemokratisasi sistem politik dan menyelaraskan pencapaian pembangunan berkelanjutan yang merupakan isu yang selalu ada dalam praktek administrasi publik.[13] Sejalan dengan hal itu, Brian C. Smith mengemukakan sembilan hipotesis yang berkaitan dengan konsekuensi politik desentralisasi. Sebagian besar dari sembilan hipotesis itu berkaitan dengan demokratisasi. *Pertama*, semakin terdesentralisasi sebuah sistem pemerintahan, semakin berpeluang bagi adanya distribusi kekuasaan yang lebih merata di dalam sebuah komunitas. *Kedua*, semakin terdesentralisasi sebuah sistem pemerintahan, secara politik masyarakatnya akan semakin terdidik. *Ketiga*, semakin terdesentralisasi sebuah sistem pemerintahan, sistem itu akan semakin stabil. *Keempat*, semakin besar desentralisasi yang diberikan, pemerintah itu akan semakin dekat dengan warga negaranya. *Kelima*, desentralisasi merupakan sebuah ajang latihan bagi kepemimpinan politik yang dapat memobilisasi berbagai kegiatan politik dan artikulasi kepentingan. *Keenam*, semakin besar desentralisasi, semakin tinggi partisipasi masyarakat. *Ketujuh*, semakin tinggi tingkat desentralisasi, semakin besar potensi konflik yang akan muncul. Konflik itu bisa terjadi di antara pusat dan

9 Smith, B. C. (1985). Decentralization, The Territorial Dimension Of The State. London, United Kingdom: George Allen & Unwin. Dalam, Niken Nurmiyati, Erni Zuhriyati, dan Muhammad Noor, "Desentralisasi Politik Dalam Ranah Otonomi Daerah (Studi Pada Pemberdayaan Petani Bawang Merah Di Desa Sekuan Makmur Kecamatan Muara Komam Kabupaten Paser Provinsi Kalimantan Timur)."Moderat: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan, 6, no.2 (2020): 376. http://dx.doi.org/10.25157/moderat.v6i2.3409

10 Abdul Gafar Karim, "Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia," (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 76

11 Wasisto Jati, Loc.Cit, hlm. 761.

12 Marsono, "Susunan Dalam Satu Naskah Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dengan Perubahan-perubahannya 1999-2002," (Jakarta: Eko Jaya, 2002), hlm. 37.

13 Ni'Matul Huda, 2014, Op.Cit. hlm. 38.

daerah maupun di daerah itu sendiri. Kedelapan, semakin besar desentralisasi, semakin kurang dukungan terhadap eksistensi persaingan bebas (*laissez-faire*) dan perlindungan terhadap hak-hak kepemilikan pribadi dan kepentingan-kepentingan kelompok. *Kesembilan*, semakin besar desentralisasi, semakin besar tingkat akuntabilitas dari pejabat di daerah."[14]

Argumen tersebut memperkuat eksistensi otonomi daerah dan desentralisasi yang pada dasarnya memiliki tujuan utama untuk mendekatkan pemerintah kepada masyarakat yang dilayaninya sehingga pelayanan masyarakat menjadi lebih baik dan kontrol masyarakat kepada pemerintah menjadi lebih kuat dan nyata. Keberhasilan desentralisasi dan otonomi daerah dapat diukur dengan pelayanan pemerintah kepada masyarakat yang baik dan lebih daripada itu, ialah masyarakat mampu berperan dalam meningkatkan kesejahteraan bersama melalui suatu kebijakan pemerintah daerah. Dengan demikian, efektifitas desentralisasi politik dapat dilihat dengan meningkatnya partisipasi masyarakat dan berubahnya peran pemerintah dari provider menjadi fasilitator.[15]

Penguatan demokrasi lokal juga tercermin melalui adanya mekanisme pembentukan Peraturan Daerah sebagai suatu konsep desentralisasi politik, pemerintah daerah dalam hal ini kepala daerah dan DPRD memiliki kewenangan bersama *(joint authority)* membentuk peraturan-peraturan untuk menyelenggarakan rumah tangganya. Sebagai suatu desentralisasi politik, dalam pemikiran Hans Kelsen yang beranggapan bahwa negara adalah tatanan norma hukum *(legal norm order),* perda disebut sebagai kaidah desentral atau kaidah lokal *(decentral or local norm)*, yaitu kaidah-kaidah hukum yang berlaku sah dalam suatu wilayah tertentu berbeda dengan kaidah sentral *(central norm)* yang berlaku untuk seluruh wilayah.[16]

Peraturan perundang-undangan di tingkat lokal seperti Perda menurut Bagir Manan merupakan pengejawantahan beberapa sendi ketatanegaraan yang berdasarkan UUD 1945 dan Pancasila, dengan uraian sebagai berikut.

1) Sendi negara berdasarkan hukum dan negara berkonstitusi. Salah satu prinsip negara berdasarkan hukum dan negara berkonstitusi adalah adanya pembagian dan pembatasan atas kekuasaan negara atau pemerintah. Kewenangan yang diberikan pada daerah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya, merupakan cara membagi kekuasaan dan membatasi kekuasaan pemerintahan tingkat lebih tinggi. Urusan-urusan yang diatur oleh Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah tidak dapat lagi diatur ole peraturan perundang-undangan tingkat lebih atas, kecuali terdapat perubahan mendasar atas sifat dan kepentingan yang terkandung dalam urusan tersebut (menjadi urusan yang menyangkut kepentingan nasional tau lebih luas dari daerah bersangkutan).
2) Sendi kerakyatan yang dipimpin ole hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Sendi ini lazim pula disebut sendi kerakyatan, kedaulatan rakyat, atau demokrasi. Dalam rangka memperluas pelaksanaan sendi kerakyatan, maka pemerintahan daerah dijalankan atas dasar permusyawaratan dengan membentuk badan-badan perwakilan tingkat daerah. Di manapun, tugas badan perwakilan adalah membuat peraturan perundang-undangan tertentu. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (bersama Kepala Daerah) membuat Peraturan Daerah. Dengan demikian, pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah seperti Peraturan Daerah, yang mengikutsertakan rakyat (badan perwakilan rakyat) merupakan perluasan pelaksanaan sendi kerakyatan.

14. Ibid, hlm. 45
15. F.G. Wardhana, Allan (et.al), "Pilkada Pasca Reformasi: Dinamika, Permasalahan, dan Gagasan Penyempurnaan," (Yogyakarta: PSHK FH UII, 2021), hlm. 31.
16. Benediktus Hestu Cipto Handoyo, Prinsip-Prinsip Legislatif dan Akademik Drafting Pedoman bagi Perancang Peraturan Perundang-undangan, (Yogyakarta: Kanisius, 2021), hlm. 126.

3) Sendi kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Sifat khas atau karakter penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah fungsi pelayanan umum (*public services*). Satuan pemerintahan daerah di manapun dipandang sebagai ujung tombak untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Satuan pemerintahan yang lebih dekat dengan kehidupan masyarakat dapat melihat secara lebih nyata kebutuhan dan masalah-masalah yang dihadapi oleh rakyat daerahnya. Peraturan-peraturan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah umumnya adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan penyelenggaraan kesejahteraan umum untuk mewuudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.[17]

Kemudian ditambahkan oleh Hestu Handoyo, bahwa Perda juga mengambarkan sendi kebhinekaan, dalam arti adanya begitu banyak kearifan lokal yang merupakan *volkgeist* (jiwa bangsa) yang semestinya harus ditampung dan diatur oleh Peraturan Daerah.[18] Peraturan Daerah sebagai instrumen penguatan demokrasi lokal merupakan politik otonomi untuk memperluas partisipasi masyarakat dalam pemerintahan, semata-mata untuk mewujudkan kesejahteraan dan kelestarian kearifan lokal masyarakat di daerah.

## B.2.Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Partisipasi Publik dalam pembentukan kebijakan publik dan peraturan perundang-undangan merupakan merupakan konsekuensi logis dari suatu negara yang menganut sistem politik demokrasi yakni meletakan kedaulatan ditangan rakyat dan dijalankan sesuai mekanisme yang ditetapkan dalam konstitusi. Negara demokrasi merupakan negara yang memungkinan berlangsungnya partisipasi rakyat secara penuh dalam urusan-urusan negara. Sebab, menurut Hestu Cipto Handoyo partisipasi masyarakat merupakan prasyarat dan representasi dari terealisasinya pemerintahan yang demokratis. Kehidupan demokratis tidak akan pernah terwujud jika hanya mengandalkan mobilisasi daripada partisipasi.[19]

Dalam konstitusi, partisipasi masyarakat merupakan hak politik waga negara untuk terlibat dalam pemerintahan dalam hal ini melalui perumusan kebijakan publik, hal ini dimaknai sebagai hak konstitusional sebagaimana yang ditegaskan dalam UUD NRI 1945, antara lain: Pasal 28D ayat (3) *"setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan"* dan Pasal 28C ayat (2) "*Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya".* Implikasi amanat konstitusional ini ialah suatu negara demokrasi harus menjamin adanya ruang bagi warga negara untuk dapat menggunakan kesempatan secara prosedural dan substantif.

Hal tersebut tidak bisa dilepaskan dari perspektif teoritis, beranjak dari teori kontrak sosial yang dikembangkan JJ.Rousseau maupun Hobbes, bahwa terbentuknya suatu negara karena adanya perjanjian atau kontrak oleh masyarakat itu sendiri, maka pelaksanaaan partisipasi masyarakat dalam penyelenggraan negara memiliki relevansi yang erat dengan suatu kontrak sosial, yang secara kongkrit dapat dipraktikkan dalam pembentukan kebijakan publik. Pada hakikatnya, kebijakan publik adalah hasil dari proses politik yang dilakukan oleh pemegang otoritas pengambil keputusan.[20] Sebagai uang yang sarat akan kepentingan, menurut Fauzi Ismail kebijakan publik adalah sebuah proses politik yang tidak berada dalam sebuah ruang kosong.[21]

Dalam tataran normatif, proses politik dalam kebijakan publik, menjelma menjadi proses dan penyusunan kaidah hukum yang tampak dari berbagai produk peraturan perundang-undangan. Ruang yang ada dalam suatu proses pembentukan produk hukum harus mengakomodir kesempatan bagi masyarakat bukan pada kelompok tertentu dengan konsep partisipasi. Seperti halnya pemikiran demokrasi deliberatif dari Jurgen

17 Bagir Manan, Kunta Magnar, "Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia," (Bandung:Alumni, 1977), hlm. 9-10.

18. Benediktus Hestu Cipto Handoyo,2021, Op.Cit hlm. 130.

19. Benediktus Hestu Cipto Handoyo,2021, Op.Cit hlm. 171.

20. Ibid, Hlm. 173.

21 Fauzi Ismail, et.all, "Libatkan Rakyat Dalam Pengambilan Kebijakan," (Yogyakarta: Forum LSM, 2005) hlm. 8.

Habermas yang menekankan pentingnya ruang publik *(public sphere)* sebagai ruang diskursus antara rakyat dan penguasa dalam proses perumusan kebijakan negara agar dapat membentuk hukum yang mempunyai legitimasi, sebab menurut Habermas hukum yang legitim *(legitimate)* ialah hukum yang dibentuk melalui prosedur yang adil dan fair, dalam hal ini peraturan perundang-undangan haruslah diuji dahulu dalam diskusi publik yang bebas, sehingga dapat menciptakan suatu konfigurasi yang demokrasi deliberatif yakni suatu proses pencapaian legitimasi melalui proses diskursus dalam ruang publik politis.[22]

Dalam praktik, partisipasi masyarakat seringkali dimaknai hanya sebagai suatu tuntutan formalitas belaka sehingga tidak tercermin proses yang substantif dalam hal pembuatan kebijakan hukum, parktik ini dapat dipelajari melalui teori tangga partisipasi publik menurut Sherry Arnstein, dengan penegasan awal bahwa *"partisipasi masyarakat berdasarkan kekuatan masyarakat untuk menentukan suatu produk akhir dan sejauh mana kekuasaan warga negara dalam menentukan rencana dan program"*, maka dari itu Arnstein mengkonstruksikan model tangga partisipasi publik, antara lain:[23] mulai dari yang paling tidak partisipatif *(non participation)* yakni Terapi *(therapy)* dan manipulatif *(manipulation);* Partisipasi Semu *(Tokenism)* seperti kemitraan *(partnership),* penentraman *(placation),* konsultasi *(consultation),* pemberian informasi *(information);* kemudan yang paling partisipatif dengan melihat derajat kuasa atau kekuatan masyarakat *(degree of citizen power)* yakni kendali warga *(citizen control)* dan kuasa yang didelegasi *(delegated power).*

Dalam praktik pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, pola partisipasi semu bahkan non partisipatif sering dilakukan semata-mata untuk mencapai tujuan pragmatis elit oligarki seperti yang terjadi pada proses pembentukan undang-undang cipta kerja, yang dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh Mahkamah Konstitusi melalui mekanisme *judicial review* karena proses pembentukanya yang cacat formil karena tidak memenuhi asas keterbukaan dan tertutupnya akses partisipasi publik, sehingga dalam putusannya MK mengenalkan konsep partisipasi bermakna *(Meaningful Participation).* Dalam ratio decidendi Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020, dijabarkan mengenai prinsip partisipasi bermakna *(Meaningful Participation)* dalam proses legislasi bahwa partisipasi masyarakat perlu dilakukan secara bermakna *(Meaningful Participation)* sehingga tercipta partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh, setidaknya harus memenuhi tiga prasyarat, yakni: *pertama,* hak untuk didengar pendapatnya *(right to be heard); kedua,* hak untuk dipertimbangkan pendapatnya *(right to be considered);* dan *ketiga,* hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan *(right to explainded).* Partisipasi publik tersebut terutama diperuntukan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian *(concern)* terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas. Apabila diletakan dalam lima tahapan pembentukan undang-undang yang sedang dibahas. Jika diletakkan dalam lima tahapan pembentukan undang-undang yang telah diuraikan padapertimbangan hukum diatas, partisipasi masyarakat yang lebih bermakna (*meaningful participation*) harus dilakukan, paling tidak, dalam tahapan (1) pengajuan rancangan undang-undang; (2) pembahasan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden, serta pembahasan bersama DPR, Presiden dan DPD sepanjang berkaitan dengan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945; dan (3) persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.[24]

Dalam putusan MK *a quo* juga dijelaskan tujuan dari partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang, antara lain:[25]

1) menciptakan kecerdasan kolektif yang kuat (strong collective intelligence) yang dapat memberikan analisis lebih baik terhadap dampak potensial dan pertimbangan yang lebih luas dalam proses legislasi untuk kualitas hasil yang lebih tinggi secara keseluruhan.

22 Budi .F Hardiman, "Demokrasi Deliberatif Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas," (Yogyakarta, PT Kanisius, 2009), hlm. 135.

23 Pundarika Andika, 2022, Mengenal Arnstein's Ladder dalam Menata Partisipasi Publik, international association for public participation, accessed 6 April 2023 https://iap2.or.id/mengenal-arnsteins-ladder-dalam-menata-partisipasi-publik/

24 Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020

25 Ibid.

2) membangun lembaga legislatif yang lebih inklusif dan representatif (*inclusive and representative*) dalam pengambilan keputusan;
3) meningkatnya kepercayaan dan keyakinan (*trust and confdence*) warga negara terhadap lembaga legislatif;
4) memperkuat legitimasi dan tanggung jawab (*legitimacy and responsibility*) bersama untuk setiap keputusan dan tindakan;
5) meningkatan pemahaman (*improved understanding*) tentang peran parlemen dan anggota parlemen oleh warga negara;
6) memberikan kesempatan bagi warga negara (*opportunities for citizens*) untuk mengomunikasikan kepentingan-kepentingan mereka; dan
7) menciptakan parlemen yang lebih akuntabel dan transparan (*accountable and transparant*).

Implikasi dari putusan MK tersebut, konsep partisipasi bermakna diatur lebih lanjut melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 96 yang menyatakan:

1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/ atau tertulis dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
2) Pemberian masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara daring dan/atau luring.
3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Naskah Akademik dan/atau Rancangan Peraturan Perundang-undangan, dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.
5) Dalam melaksanakan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang-undangan menginformasikan kepada masyarakat tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
6) Untuk memenuhi hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat melakukan kegiatan konsultasi publik melalui:
   a. rapat dengar pendapat umum;
   b. kunjungan kerja;
   c. seminar, lokakarya, diskusi; dan/ atau
   d. kegiatan konsultasi publik lainnya.
7) Hasil kegiatan konsultasi publik sebagaimana dimaksud pada ayat (6) menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
8) Pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

### B.3. Sistem Partisipasi Bermakna *(Meaningful Participation)* Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam tataran Peraturan Daerah, regulasi yang mengikat terkait partisipasi publik dapat mengacu pada ketentuan Pasal 354 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam muatan ketentuan tersebut ditentukan bentuk partisipasi masyarakat, antara lain: (a) konsultasi publik; (b) musyawarah; (c) kemitraan; (d) penyampaian aspirasi; (e) pengawasan; dan/atau keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.[26] Selanjutnya, melalui mekanisme atribusi diperintahkan mekanisme lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat harus diatur dalam peraturan pemerintah yang pada

26 Lihat Pasal 354 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

dasarnya harus memuat substansi terkait: (a) tata cara akses masyarakat terhadap informasi penyelenggaraan Pemerintah Daerah; (b) kelembagaan dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah; (c) bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah; dan (d) dukungan penguatan kapasitas terhadap kelompok dan organisasi kemasyarakatan agar dapat berpartisipasi secara efektif dalam penyelengaraan Pemerintahan Daerah.[27] Bahkan lebih teknis, tata cara partisipasi masyarakat diatur lebih lanjut dalam Perda dengan berpedoman pada peraturan pemerintah.

Tindak lanjut ketentuan undang-undang tersebut, kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan perda dapat dilakukan melalui: (a) konsultasi publik; (b) penyampaian aspirasi; (c) rapat dengar pendapat umum; (d) kunjungan kerja; (e) sosialisasi; dan/atau (f) seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.[28] Selain itu, dalam Pasal 4 diatur mekanisme untuk meningkatkan partisipasi publik, yaitu pemerintah mensosialisasikan rancangan Peraturan Daerah dan rancangan Peraturan Kepala Daerah melalui media informasi yang mudah diakses oleh masyarakat dan mengembangkan sistem informasi penyusunan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah berupa layanan daring *(online)* dengan memperhatikan kondisi dan kesiapan daerah.[29]

Melihat kerangka hukum partisipasi masyarakat dalam tataran peraturan daerah, dapat penulis katakan bahwa ketentuan tersebut lebih komprehensif dan adaptif, dibandingkan pengaturan partisipasi masyarakat dalam tataran pembentukan undang-undang oleh pemerintah pusat. Sebab dalam ketentuan diatas, selain mengatur mengenai mekanisme akses partisipasi masyarakat melalui media informasi berupa layanan daring *(online)* dalam tahapan perencanaan (rancangan perda) dan penyusunan, dinormakan juga terkait dukungan penguatan kapasitas terhadap kelompok dan organisasi kemasyarakatan agar dapat berpartisipasi secara efektif dalam penyelengaraan Pemerintahan Daerah. Ketentuan ini sejalan dengan konsep partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menurut Hestu Cipto Handoyo bahwa masyarakat sipil *(civil society)* sebagai elemen utama rakyat pemegang kedaulatan, memiliki kedudukan strategis yang dijamin konstitusi untuk menjalankan peran-perannya sebagai bentuk partisipasi aktif.[30] *Civil society* dapat diperankan oleh organisasi kemasyarakatan (ormas) dan *Non Government Organization,* sebagai *addresat* perda yakni pihak terdampak serta pihak yang berkepentingan, atau bahkan perseorangan (*interest person).* Penguatan masyarakat sipil dan organisasi kemasyarakatan pada realitasnya belum sepenuhnya diimplementasikan oleh pemerintah daerah, meskipun hal ini merupakan ketentuan yang bersifat imperatif. Padahal, penguatan *civil society* dapat dilakukan melalui pelatihan perancangan peraturan daerah, hubungan pemerintahan dan masyarakat, dan penguatan bidang sektoral yang menjadi titik fokus organisasi kemasyarakatan tersebut, agar nantinya dalam proses pembentukan perda, pemerintah dapat bermitra dengan *civil society* yang memiliki kapasitas yang memadai dan kapabilitas untuk memberikan aspirasi serta masukan yang berkualitas seperti dengan berbasis riset agar nantinya dapat menciptakan peraturan daerah yang bersubstansi tepat sasaran.

Kontribusi nyata masyarakat sipil dalam konsep partisipasi bermakna ini, ialah dengan membuka ruang bagi masyarakat sipil sebagai infrastruktur politik berbentuk organisasi kemasyarakatan, media massa, golongan penekan dan tokoh masyarakat yang terdampak dan berkepentingan untuk menyampaikan naskah tertulis, baik berupa *draft* naskah tandingan Ranperda dan dapat juga berupa Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) dari naskah Ranperda tersebut,[31] hal ini diperlukan akan perda yang dibentuk lahir dari pola *bottom up* atau dari aspirasi masyarakat, sebagai pihak yang membutuhkan kehadiran perda tersebut.

27. Pasal 354 ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
28. Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
29. Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
30. Benediktus Hestu Cipto Handoyo,2021, Op.Cit hlm.170.
31. Benediktus Hestu Cipto Handoyo,2021, Op.Cit, hlm.182.

Selain pelibatan masyarakat sipil, peran perguruan tinggi melalui akademisi dapat juga diandalkan untuk mewujudkan partisipasi bermakna dalam pembentukan perda, kajian akademis seperti naskah akademik merupakan salah satu prasyarat pembentukan rancangan peraturan perundang-undangan termasuk perda sebagaimana yang ditentukan oleh undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, peran akademisi seharusnya dilibatkan dalam setiap tahapan pembentukan perda, bukan hanya dalam tataran perencanaan dengan penyusunan naskah akademik melainkan juga dalam tahap penyusunan, pembahasan, pengesahan sampai pengundangan, akademisi bersama masyarakat sipil dapat menjadi penyeimbang melalui giat-giat kontrol terhadap politisi anggota DPRD dan pemerintah agar substansi perda yang sedang disusun tidak keluar dari paradigma akademik dan landasan (filosifis, yuridis, sosiologis) sesuai naskah akademik. Hal ini penting karena proses pembentukan perda, tidak bisa dipungkiri juga merupakan proses politik yang sarat akan kepentingan praktis partai politik, hal ini bisa terlihat pada praktiknya substansi perda tidak sejalan dengan pedoman akademis dalam naskah akademik, sehingga banyak perda yang dibatalkan melalui proses *excecutive review* dan *judicial review.*

Pelibatan akademisi juga tidak boleh dipandang hanya sekedar menjalankan formalitas sehingga akademisi yang digunakan hanya sebagai pembenar atau *rubber stamp* kemauan politik politisi di DPRD, sehingga terkesan sebagai "intelektual tukang". Akademisi yang dilibatkan seharusnya memiliki independensi yang tetap konsisten pada idealisme keilmuan, agar dapat terwujud substansi perda yang bermutu dan tepat sasaran melalui pola partisipasi yang bermakna ini. Pelibatan akademisi independen dalam proses legislasi ini, dilakukan dengan memberikan kontribusi berupa menyusun naskah akademik tandingan *(counter academic draft)*[32] agar ukuran objektifitas lebih terjamin karena didasarkan pada intektualitas dan bebas dari anasir politik praktis.

Agar proses kemitraan tersebut dapat berjalan efektif, maka diperlukan *mapping stakeholder*s atau pemetaan pemangku kepentingan mencakup pemrakarsa, pakar, lembaga masyarakat dan perwakilan masyarakat yang terdampak langsung serta pihak yang mempunyai kepentingan atas materi muatan perda tersebut, seperti pendapat kelompok rentan yakni perempuan, anak-anak, kelompok marjinal, miskin dan kelompok rentan lainnya. Kelompok rentan ini seringkali tidak memiliki jalur untuk mengkomunikasikan ketidaksetujuan pada pemegang kewenangan pembentuk peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu, perlu dipikirkan agar stake holders minoritas ini bisa mendapatkan akses untuk memberikan masukan.[33] Upaya tersebut dapat ditugaskan kepada pemerintah daerah yang membidangi urusan di bidang hukum untuk menjangkau kelompok masyarakat minoritas terdampak. Pemetaan *stakeholder* ini akan membangun sebuah kebijakan yang mempresentasikan berbagai pihak yang berkepentingan, dan dengan adanya unsur pakar maka dapat mengantisipasi risiko benturan kepentingan dari berbagai pihak golongan masyarakat melalui analisa substansi dengan berlandaskan pada data-data otentik dan kajian ilmiah.[34]

Keikutsertaan pihak-pihak di luar DPRD dan pemerintah daerah dalam menyusun dan membentuk ranperda, menurut Bagir Manan adalah wujud pemenuhan unsur partisipasi dalam pembentukan perda, oleh Bagir Manan terdapat 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 para pakar, yang memiliki pengalaman dan dari kelompok seperti LSM, sesuai dengan keahlian, atau pengalamannya. Pelibatan pihak-pihak diluar DPRD sangat penting. *Pertama,* dapat menjaring pengetahuan, keahlian, atau pengalaman masyarakat sehingga Perda benar-benar memenuhi syarat peraturan perundang-undangan yang baik. *Kedua*, menjamin Perda sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat (sosial, politik, ekonomi dan budaya). *Ketiga, menumbuhkan rasa*

32. Ibid, Hlm.176

33. Lihat Fitriani Ahlan Sjarif, Membangun Materi dan Memastikan Partisipasi Bermakna Dalam Proses Legislasi, Materi yang disampaikan dalam Webinar Komisi Ilmu Sosial Rabu 12 April 2023.

34. Mohd Febrianto, 2022. Akselerasi Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perda, accessed 14 April 2023, https://lan.go.id/?p=10171

*memiliki (sense of responsibility* dan *sense of accountability)* atas perda tersebut. Dengan adanya berbagai faktor tersebut, maka akan memudahkan penerimaan masyarakat, dan memudahkan pula pelaksanaan atau penegakannya.[35]

Menurut Fitriani Ahlan Sjarif, terdapat beberapa cara dalam membangun partisipasi bermakna, yang dapat diterapkan dalam pembentukan Perda antara lain: *Pertama,* perlu adanya mekanisme partisipasi tidak hanya membuka, tapi harus dipastikan pandangannya di pertimbangkan, dan diberikan kesempatan jawaban atas pertimbangan diterima atau tidak; *kedua,* mempertegas kesamaan istilah untuk makna yang sama "partisipasi publik" agar masyarakat lebih paham; *ketiga,* perlu adanya indikator yang ditentukan terkait mekanisme dan pihak yang diajak; *keempat,* pemetaan pihak yang di addrest atau pihak yang terkena imbas akibat aturan; *kelima,* terdapat indikator/mekanisme/pedoman partisipasi publik dapat digunakan sebagai pedoman *check list* untuk *judicial review*; *keenam,* adanya dukungan teknologi sistem informasi untuk mempermudah partisipasi dan pertanggungjawaban partisipasi publik dalam legislasi; *ketujuh,* perlu adanya evaluasi atas partisipasi publik yang dilakukan.

Kemudian model partisipasi pembentukan Perda menurut Bagir Manan dapat dilakukan dengan tata cara sebagai berikut:[36]

1) Mengikutsertakan dalam tim atau kelompok kerja penyusunan Perda;
2) Melakukan *public hearing* atau mengundang dalam rapat-rapat penyusunan Perda;
3) Melakukan uji sahih kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapatkan tanggapan;
4) Melakukan lokakarya atas ranperda sebelum secara resmi dibahas oleh DPRD;
5) Mempublikasi Ranperda agar mendapat tanggapan pubik.

Berkaca dari beberapa pendapat diatas, menurut penulis pola kemitraan antara pembentuk perda dengan masyarakat sipil dan akademisi harus ditunjang dengan mekanisme pembentukan perda yang transparan serta memiliki akuntabilitas sebagai konsepsi partisipasi bermakna (*meaningful participation)*, mekanisme dimaksud antara lain sebagai berikut:

1) Membuka akses informasi ke seluruh komponen masyarakat tentang proses penyusunan suatu peraturan daerah melalui media massa seperti koran, media online dan surat tembusan kepada masyarakat desa melalui pemerintah desa setempat, lembaga adat, lembaga keagamaan dan perguruan tinggi setempat.
2) Mengakomodir naskah akademik tandingan *(counter academic draft)* dari akademisi dan Rancangan Perda atau Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) dari masyarakat sipil dalam tahap penyusunan serta memberikan ruang ikut serta kepada masyarakat luas untuk menyampaikan aspirasinya secara lisan tanpa prosedur birokrasi yang rumit baik dalam proses formal diruang sidang atau rapat maupun konsultasi dan sosialisasi ditengah masyarakat, hal ini untuk menjamin hak untuk didengar aspirasinya (*right to be heard).*
3) Melakukan pembahasan yang didasarkan pada Rancangan Perda atau Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) dan mempertimbangkan naskah akademik tandingan *(counter academic draft)* dari akademisi, sekaligus melakukan publikasi untuk memperoleh masukan dari publik, skema ini dilakukan untuk menjamin hak untuk dipertimbangan pendapat publik *(right to be considered).*
4) Setelah melakukan publikasi dan memperoleh masukan dari masyarakat, maka dilakukan langkah redrafting Ranperda untuk penyempurnaan, sekaligus memberikan penjelasan *(right to be explainded)* kepada masyarakat terkait hasil keputusan dalam forum pembahasan DPRD dan Pemerintah.

35. Bagir Manan, Op.Cit, hlm.85.
36. Ibid, hlm.86.

Skema partispasi publik diatas idealnya dibakukan dalam bentuk aturan seperti Perda tentang tata cara partisipasi publik, sebagaimana perintah atributif Pasal 354 ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Oleh Hestu Cipto Handoyo, formulasi ini juga dapat dikembangan untuk menciptakan wadah pemantauan kritis terhadap lahirnya kaidah hukum dalam hal ini Perda yang dapat dilakukan oleh *civil society,* dengan (i) membuka akses informasi kepasa seluruh masyarakat terkait proses penyusunan; (ii) merumuskan aturan main *(rule of the game),* khususnya yang menyangkut transparansi penyusunan dan perumusan rancangan peraturan perundang-undangan; (iii) untuk langkah awal pelaksanaan pemantauan, perlu merumuskan secara bersama sebuah prosedur dan tata cara pelibatan partispasi masyarakat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Langkah semacam ini diperlukan mengingat sampai saat ini proses penyusunan peraturan perundang-undangan dengan partispasi masyarakat hanya ditetapkan melalui peraturan tata tertib lembaga legislative baik ditingkat pusat maupun daerah yang sifatnya hanya mengikat ke dalam; (iv) bersama-sama dengan DPRD Menyusun kode etik sekaligus membentuk Majelis Kehormatan yang susunan keanggotaannya terdiri atas unsur Dewan, Masyarakat (NGO), Akademisi, dan Media massa; (v) memperluas kerja sama di kalangan *Civil Society* yang selama ini sifatnya *ad hoc.* Jaringan kerja sama tersebut harus bersifat permanen sekaligus ada pembagian tugas dan tanggung jawab dalam memantau proses perumusan kaidah hukum. Termasuk dalam hal ini perlu juga menyusun semacam petunjuk praktis tentang etika koalisi dan aliansi bersama.[37]

Sejalan dengan itu, konsep partisipasi bermakna yang dikembangkan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, memperluas makna asas keterbukaan sebagai asas pembentuka peraturan perundang-undangan, di mana dalam bagian penjelasan yang dimaksud dengan "asas keterbukaan" adalah bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan, termasuk pemantauan dan peninjauan memberikan akses kepada publik yang mempunyai kepentingan dan terdampak langsung untuk mendapatkan informasi dan/atau memberikan masukan pada setiap tahapan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dilakukan secara lisan dan/atau tertulis dengan cara daring (dalam jaringan) dan/atau luring (luar jaringan). Prinsip ini memberikan tuntunan dalam proses pembentukan Perda agar dalam setiap tahapan pembentukan wajib memberikan akses publik untuk terlibat aktif dalam pemantauan dan peninjauan sebagai konsepsi partisipasi bermakna dalam agenda legislasi lokal.

Mewujudkan partisipasi bermakna dalam pembentukan Perda tidak akan cukup hanya dengan mengandalkan sistem atau mekanisme yang ada, melainkan perlu adanya *good political will* dari pembentuk Perda yakni DPRD dan pemerintah daerah sebagai pengemban kedaulatan rakyat di daerah, instrumen yang dapat digunakan adalah dengan mengoptimalkan agenda penyerapan aspirasi masyarakat, baik itu kegiatan reses oleh DPRD untuk menyerap dan menghimpun setiap aspirasi konstituen secara berkala dan pelaksaan musyawarah perencanaan pembangunan disetiap tingkatan pemerintahan oleh pemerintah daerah[38]. Agenda penyerapan aspirasi ini haruslah dilakukan secara *meaningful* dan sungguh-sungguh dengan memandang masyarakat sebagai subjek pemberi kedaulatan, penyerapan aspirasi tidak boleh hanya sekedar pemenuhan formalitas tugas DPRD dan pemerintah daerah sebagaimana pandangan Sherry Arnstein yang mengambarkan partisipasi semu *(Tokenism)* hanya dengan kegiatan kemitraan *(partnership),* penentraman *(placation),* konsultasi *(consultation),* pemberian informasi *(information),* bahkan termasuk pada pola manipulatif yang sama sekali tidak mencerminkan partisipasi *(non participation).* Melainkan, penyerapan aspirasi tersebut hendaklah menunjukan wadah yang partisipatif dengan melihat derajat kuasa atau kekuatan masyarakat *(degree of citizen power)* yakni kendali warga *(citizen control)* dan kuasa yang didelegasi *(delegated power).*

37. Ibid, hlm.178-179

38. Dewi Kurniasih, Yudi Rusfiana, "Fungsi Reses Anggota DPRD Dalam Mengartikulasikan Aspirasi Masyarakat Kabupaten Bandung," Jurnal Academia Praja 4, no. 2, (2021): 386. https://doi.org/10.36859/jap.v4i2.663

Pola kerjasama antara pembentuk Perda bersama *civil society* yang tergabung dalam LSM/NGO, kelompok golongan atau perseorangan dan akademisi mencerminkan budaya politik partisipasi yakni adanya perilaku individu dalam masyarakat yang menganggap dirinya ataupun orang lain sebagai anggota aktif dalam kehidupan politik. Seseorang dengan sendirinya menyadari setiap hak dan tanggung jawabnya (kewajibannya), dan dapat pula merealisasi dan mempergunakan hak serta menanggung kewajibannya. Budaya politik merupakan unsur penting dalam mewujudkan kebijakan publik yang partisipatif dalam suatu sistem politik demokrasi seperti Indonesia.[39]

Hal penting juga dalam proses implementasi partisipasi bermakna ialah dengan mengedepankan paradigma partisipasi masyarakat merupakan "hak" dari masyarakat sebagai konsekuensi dari sistem politik demokrasi yang dianut konstitusi, penekanan terhadap paradigma pembentuk Perda merupakan hal yang wajar, sebab dalam ketentuan Pasal 96 UU PPP perubahan kedua (UU 13/2022) masih memberikan celah bagi pembentuk Perda untuk mengabaikan partisipasi publik yang bermakna karena frasa "dapat"[40] yang bisa diartikan bukan merupakan kewajiban bagi pembentuk perda untuk mengakomodir hak untuk didengar *(right to be heard);* hak untuk dipertimbangkan *(right to be considered);* dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan *(right to explainded).* Konsepsi Demokrasi yang dijamin UUD 1945 memberikan hak kepada masyarakat untuk ikut terlibat dalam menjalankan pemerintahan salah satunya melalui partispasi dalam pembentukan Perda, dengan sistem demokrasi perwakilan ini maka secara mutlak juga melekat kewajiban bagi pembentuk Perda sebagai penerima kedaulatan untuk menjamin terpenuhinya hak partisipasi masyarakat sebagai kerangka penguatan demokrasi lokal.

## C. Penutup

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 merekonstruksi hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan melakukan penguatan prinsip otonomi daerah demi mewujudkan kesejahteraan umum melalui demokratisasi pemerintahan daerah. Desentralisasi menjadi instrumen pelaksanaan demokrasi ditingkat daerah karena terjadi pola pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah lokal untuk secara mandiri mengurus urusan rumah tangganya, pola ini menciptakan wadah yang mendekatkan pemerintah sebagai pembentuk kebijakan dengan masyarakat sebagai pemegang kedaulatan.

Ruang demokratis yang ditimbulkan oleh prinsip otonomi daerah melalui instrumen desentralisasi memberikan wewenang kepada Kepala Daerah dan DPRD untuk membentuk peraturan daerah, yang pada dasarnya harus mengikutsertakan masyarakat secara maksimal sebagaimana konsep partisipasi bermakna *(meaningful participation)*, formulasi yang dapat dibangun adalah dengan membentuk sistem baku yang transparan dan akuntabel dengan didasarkan pada suatu peraturan daerah untuk mengatur tatacara pertisipasi berbagai elemen masyarakat seperti LSM, masyarakat rentan dan perguruan tinggi lokal dalam setiap tahapan pembentukan peraturan daerah, selain itu diperlukan sistem birokrasi yang responsif serta didukung sistem media informasi elektronik yang menjangkau seluruh wilayah masyarakat, dan tidak kalah penting dari itu adalah *political will* pembentuk Perda yang mengedepankan prinsip kedaualatan rakyat.

39. Bagir Manan, Op.Cit, Hlm.173.

40. Lihat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Pasal 96 ayat (6) "Untuk memenuhi hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang- undangan "dapat" melakukan kegiatan konsultasi publik melalui: (a) rapat dengar pendapat umum; (b) kunjungan kerja; (c) seminar, lokakarya, diskusi; dan/ atau (d) kegiatan konsultasi publik lainnya."
Ayat (8) "Pembentuk Peraturan Perundang-undangan "dapat" menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1)."

**Daftar Pustaka**

Abdul Gaffar Karim, 2003, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia,* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Bagir Manan, 2004, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cet.III, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Bagir Manan, Kunta Magnar, 1977, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia,* Bandung: Alumni.

Budi .F Hardiman,2009, *Demokrasi Deliberatif Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas,* Yogyakarta: Kanisius.

Benediktus Hestu Cipto Handoyo, 2021, *Prinsip-Prinsip Legislatif dan Akademik Drafting Pedoman bagi Perancang Peraturan Perundang-undangan,* Yogyakarta: Kanisius.

Dewi Kurniasih, Yudi Rusfiana, "Fungsi Reses Anggota DPRD Dalam Mengartikulasikan Aspirasi Masyarakat Kabupaten Bandung*," Jurnal Academia Praja* 4, no. 2, (2021): 386. https://doi.org/10.36859/jap.v4i2.663

Fauzi Ismail, *et.all,* 2005*, Libatkan Rakyat Dalam Pengambilan Kebijakan,* Yogyakarta: Forum LSM.

F.G. Wardhana, Allan (et.al), 2021,*Pilkada Pasca Reformasi: Dinamika, Permasalahan, dan Gagasan Penyempurnaan,*Yogyakarta: PSHK FH UII.

Fitriani Ahlan Sjarif, Membangun Materi dan Memastikan Partisipasi Bermakna Dalam Proses Legislasi, Materi yang disampaikan dalam Webinar Komisi Ilmu Sosial Rabu 12 April 2023.

Jazim Hamidi, *et al,* 2012, *Teori dan Hukum Perancangan Perda*, Malang: Universitas Brawijaya Press.

Marsono, 2002, *Susunan Dalam Satu Naskah Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dengan Perubahan-perubahannya 1999-2002,* Jakarta: Eko Jaya.

Mohd Febrianto, 2022. *Akselerasi Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perda,* accessed 14 April 2023, https://lan.go.id/?p=10171

Ni'Matul Huda,2014, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI,* Bandung: Nusa Media.

Niken Nurmiyati, Erni Zuhriyati, dan Muhammad Noor, "Desentralisasi Politik Dalam Ranah Otonomi Daerah (Studi Pada Pemberdayaan Petani Bawang Merah Di Desa Sekuan Makmur Kecamatan Muara Komam Kabupaten Paser Provinsi Kalimantan Timur)."*Moderat: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 6, no.2 (2020): 376. http://dx.doi.org/10.25157/moderat.v6i2.3409

Pundarika Andika, 2022, Mengenal Arnstein's Ladder dalam Menata Partisipasi Publik, *international association for public participation*, accessed 6 April 2023 *https://iap2.or.id/mengenal-arnsteins-ladder-dalam-menata-partisipasi-publik/*

Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Vedi Hadiz, 2022, *Lokalisasi Kekuasaan di Indonesia Pasca Otoritarianisme,* Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.

Wasisto Raharjo Jati, "Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi," *Jurnal Konstitusi* 9, no. 4 (2012): 761, https://doi.org/10.31078/jk947