

# **Penyusunan Program Legislasi Daerah yang Partisipatif**

**Sunarno Danusastro**

Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret  
Jl. Ir. Sutami No.36 A, Ketingan surakarta.  
Email: sunarno\_danusastro@yahoo.co.id

Naskah diterima: 31/10/2012 revisi: 5/11/2012 disetujui: 12/11/2012

## **Abstrak**

Penelitian ini mengkaji dan menjawab permasalahan mengenai penyusunan Program Legislasi Daerah yang partisipatif. Selain itu juga untuk mengetahui peran Pemerintah Daerah dalam penyusunan Program Legislasi Daerah yang partisipatif

Penelitian ini merupakan penelitian hukum nondoktrinal atau empiris yang bersifat eksploratif . Lokasi penelitian di Surakarta. Jenis data yang dipergunakan meliputi data primer dan sekunder. Sumber data primer diperoleh dari hasil wawancara Bagian Rapat dan Peraturan Perundangan DPRD Kota Surakarta, Bagian Hukum dan HAM Pemerintah Kota Surakarta, Lembaga Swadaya Masyarakat, dan Partai Politik yang berkaitan dengan penyusunan Program Legislasi daerah yang partisipatif di Surakarta. Sumber data sekunder diperoleh dari bahan-bahan hukum yang terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Teknik pengumpulan data yang dipergunakan yaitu meliputi wawancara dan studi kepustakaan baik berupa buku-buku, peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen, dan sebagainya. Analisis data menggunakan analisis kualitatif dengan model interaktif yaitu dimulai dari pengumpulan data, kemudian mereduksi data yang digunakan, setelah itu menyajikan data, dan terakhir adalah penarikan kesimpulan.

Untuk menyusun deskripsi dan pemahaman permasalahan digunakan teori pemerintahan daerah, teori legislasi daerah, teori Demokrasi. Dari pembahasan hasil penelitian dihasilkan simpulan sebagai berikut: Demokrasi merupakan bagian dari negara hukum Indonesia yang ditandai salah satunya dengan

partisipasi masyarakat dalam pemerintahan sebagai bentuk kedaulatan rakyat. Dalam proses penyusunan Peraturan Daerah, Program Legislasi Daerah yang partisipatif memiliki kedudukan yang sangat penting karena akan menjadi acuan mengenai skala prioritas penyusunan rancangan Peraturan Daerah selama 1 tahun periode sesuai amanat UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan. Oleh karena itu Pemerintahan daerah dalam hal ini adalah Pemerintah Kota dan DPRD sebagai pemegang kewenangan penyusunan Program legislasi Daerah harus melalui mekanisme yang partisipatif dengan melibatkan masyarakat dan *stakeholder* yang ada sehingga Program legislasi Daerah yang dihasilkan merupakan usulan-usulan Rancangan Peraturan Daerah yang aspiratif dan partisipatif dan dalam pelaksanaannya usulan-usulan Rancangan Peraturan Daerah tersebut dapat dibuat secara berencana, terpadu, dan sistematis.

**Kata Kunci:** Pemerintahan Daerah, Program Legislasi Daerah, Partisipatif

### **Abstract**

*This research studies and answers the problem concerning the development of participatory Local Legislation Program. In addition it also aims to find out the role of Local Government in developing a participatory Local Legislation Program.*

*This study was a non-doctrinal or empirical law research that was exploratory in nature. The research was taken place in Surakarta. The types of data used were primary and secondary data. The primary data source was obtained from the result of interview with the Meeting and Legislation Division of Surakarta City's Local Legislative Assembly, Law and Human Right Division of Surakarta City Government, Non Government Organization, and Political Parties related to the development of participatory Local Legislation Program. The secondary data source derived from the law materials involving primary, secondary, and tertiary law materials. Techniques of collecting data used were interview and library study from the books, legislations, documents, and etc. The data analysis was done using an interactive model of qualitative analysis starting with data collection, then data reduction, data display, and finally conclusion drawing.*

*To make a description and perception on the problem, the local government, local legislation, and democratic theories. From the discussion of research result, the following conclusion could be drawn: Democracy is a part of constitutional state of Indonesia characterized by among other community participation in the government as the form of people sovereignty. In the process of developing Local Regulation, the participatory Local Legislation Program occupies a very important position because it can become the reference concerning the scale of Local Regulation draft development priority for 1-year period corresponding to the mandate of Act Number 12 of 2011 about the Legislation Development. For that reason, the local*

*government, in this case Municipal Government and Local Legislative Assembly as the holder of authority of developing Local Legislation Program should pass through the participatory mechanism by involving the people and stakeholders such as Non Government Organization so that the Local Legislation Program yielded was the aspiratory and participatory proposals of Local Regulation Draft and in practice, such the proposals of Local Regulation Draft was developed in planned, integrated and systematic manner.*

**Keywords:** *Local Regulation, Local Legislation Program, Participatory.*

## **PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang Masalah**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 18 ayat (1) menyatakan bahwa 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. Hal tersebut diperjelas dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 3 ayat (1) bahwa pemerintahan daerah kabupaten/kota terdiri atas pemerintah daerah kabupaten atau kota dan DPRD kabupaten atau kota. Dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam rangka menjalankan otonomi daerah tersebut, diperlukan kerangka hukum yang melandasinya. Pasal 136 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan, yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Dengan demikian daerah melalui penyelenggara pemerintahannya yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD, memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan daerah yang berfungsi untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat di masing-masing daerah

otonom. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dapat menetapkan kebijakan daerah (Nunik Nurhayati, 2010: 1).

Kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Kebijakan daerah yang dimaksud tersebut secara yuridis normatif tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi dan kepentingan umum. Oleh karena itu, pada prinsipnya Peraturan Daerah merupakan instrumen hukum yang secara yuridis formal diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Selain itu, kebijakan daerah yang dibuat harus melibatkan partisipasi masyarakat sebagai wujud demokrasi sebuah negara.

Dalam Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 memberikan hak untuk berkumpul dan berserikat serta kebebasan untuk menyatakan pendapat sebagai perwujudan dari demokrasi. Demokrasi dalam sebuah negara ditandai oleh beberapa hal, yaitu adanya pemilihan umum, kebebasan pers, kebebasan berkumpul dan berserikat, kebebasan berpendapat dan pelaksanaan hukum.

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya, sebab dengan prinsip demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dapat terjamin. Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk menilai kebijaksanaan negara, karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat. Negara demokrasi dapat diartikan bahwa negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak rakyat dan kemauan rakyat atau jika ditinjau dari sudut organisasi, berarti negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat (Moh. Mahfud MD, 1999:7-8).

Demokrasi harus ada dalam sebuah Pemerintahan Daerah. Demokrasi yang dimaksudkan, tidak hanya sekedar memilih kepala daerah dan wakil kepala daerahnya secara langsung. Demokrasi dalam sebuah pemerintahan daerah dapat diwujudkan dalam partisipasi masyarakat untuk terlibat dalam proses

pembuatan kebijakan daerah sebagai perwujudan kedaulatan berada di tangan rakyat. Dengan adanya partisipasi masyarakat, maka kebijakan-kebijakan yang ada akan factual sesuai kebutuhan masyarakat sehingga penegakan dari kebijakan tersebut diharapkan dapat berjalan secara efektif.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengamanatkan pentingnya Program Legislasi Daerah dalam penyusunan pembentukan Peraturan Daerah. Pasal 39 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota. Dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 secara definitif yang dimaksud dengan Program Legislasi Daerah adalah instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis.

Program Legislasi Daerah yang juga merupakan salah satu kebijakan daerah yang berisikan daftar beberapa peraturan daerah yang akan dibuat dalam satu tahun agar terencana, terpadu, dan tersistematis juga harus disusun secara partisipatif. Tahun 2010 menjadi tahun pertama kalinya Kota Surakarta membuat sebuah program legislasi daerah yang tertuang dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 01 Tahun 2010 tentang Program Legislasi Daerah Kota Surakarta Tahun 2010. Dalam penyusunan Program Legislasi Daerah, DPRD Kota Surakarta juga melakukan koordinasi dengan Pemerintah Kota Surakarta sesuai dengan amanat perundang-undangan yang berlaku.

Dengan dilaksanakannya penyusunan Program Legislasi Daerah, diharapkan Peraturan Daerah yang dibuat berencana, terpadu, dan sistematis sehingga akan tepat bermanfaat untuk masyarakat dan dapat meminimalisir adanya Peraturan Daerah yang bermasalah. Misalnya saja, berdasarkan data dari Kementerian Dalam Negeri, sebanyak 1983 Peraturan Daerah yang dibatalkan masih terdapat ribuan Peraturan Daerah yang direkomendasikan untuk dievaluasi dan/atau dibatalkan. Peraturan Daerah yang dibatalkan pada umumnya Peraturan Daerah tentang pajak dan retribusi daerah. Sampai dengan bulan Juli 2009 peraturan daerah tentang pajak dan retribusi daerah dibatalkan sudah mencapai 1152 Peraturan Daerah. Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sudah terdapat sekitar 8000 Peraturan

Daerah tentang pajak dan retribusi daerah yang dibuat dan lebih dari 3000 Peraturan Daerah tersebut terindikasi bermasalah. Peraturan Daerah yang mengatur pajak, retribusi dan bermacam-macam pungutan lainnya dibatalkan karena pada umumnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan dinilai telah yang menimbulkan biaya ekonomi tinggi dan menghambat iklim investasi (*M. Sapta Murti, 2010:8*).

Di wilayah eks Karesidenan Surakarta sendiri, data sampai bulan Januari tahun 2010, sebanyak 169 Peraturan Daerah dinilai menghambat investasi. Masing-masing kota/kabupaten di wilayah ini mencatatkan lebih dari 10 Peraturan Daerah yang tidak proinvestasi, seperti Kabupaten Sragen 29 Peraturan Daerah, Boyolali 28 Peraturan Daerah, Sukoharjo 25 Peraturan Daerah, Karanganyar 24 Peraturan Daerah, Klaten 23 Peraturan Daerah, Kota Solo 23 Peraturan Daerah, dan Wonogiri 17 Peraturan Daerah. Peraturan Daerah tersebut menghambat investasi dalam hal perizinan, pajak, dan retribusi yang memberatkan investor (<http://nasional.kompas.com/read/2009/01/23/12525550/169.Peraturan.Daerah.di.surakarta.menghambat.investasi>).

Selain itu dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengamanatkan agar penyusunan daftar rancangan peraturan daerah provinsi, Kabupaten, dan atau Kota salah satunya harus didasarkan pada partisipasi masyarakat daerah seperti yang tertuang dalam pasal 35 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam pasal yang sama, penyusunan daftar rancangan peraturan daerah provinsi Kabupaten, dan atau Kota juga harus didasarkan atas perintah Peraturan Perundang undangan lebih tinggi, rencana pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dimana ketentuan-ketentuan tersebut tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Melihat pentingnya sebuah Program Legislasi Daerah, maka dalam penyusunannya pun Program Legislasi Daerah harus partisipatif dengan melibatkan masyarakat sebagai *stakeholder* dalam sebuah negara. Konsep

partisipatif merupakan salah satu bagian dari konsep demokrasi yang banyak dianut negara-negara di dunia termasuk Indonesia.

Dari uraian di atas peneliti bermaksud membuat sebuah penelitian untuk menemukan formulasi penyusunan Program Legislasi Daerah yang partisipatif agar regulasi daerah yang akan dibuat akan menjadi cerminan dan aspirasi dari suatu daerah. Sehingga dalam pembuatan dan pelaksanaannya, regulasi daerah tersebut tidak akan menjadi Peraturan Daerah yang bermasalah dan dapat dilaksanakan dengan baik dan terkoordinasi antara pemerintah, penegak hukum, dan masyarakat.

## 2. Rumusan Permasalahan

Dari latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut

- a. Bagaimana penyusunan Program Legislasi Daerah yang partisipatif?
- b. Bagaimana peran Pemerintah Daerah dalam penyusunan Program Legislasi Daerah yang partisipatif?

## 3. Metodologi Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum nondoktrinal atau empiris yang bersifat eksploratif. Lokasi penelitian di Surakarta. Jenis data yang dipergunakan meliputi data primer dan sekunder. Sumber data primer diperoleh dari hasil wawancara Bagian Rapat dan Peraturan Perundangan DPRD Kota Surakarta, Bagian Hukum dan HAM Pemerintah Kota Surakarta, Lembaga Swadaya Masyarakat, dan Partai Politik yang berkaitan dengan penyusunan Program Legislasi daerah yang partisipatif di Surakarta. Sumber data sekunder diperoleh dari bahan-bahan hukum yang terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Teknik pengumpulan data yang dipergunakan yaitu meliputi wawancara dan studi kepustakaan baik berupa buku-buku, peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen, dan sebagainya. Analisis data menggunakan analisis kualitatif dengan model interaktif yaitu dimulai dari pengumpulan data, kemudian mereduksi data yang digunakan, setelah itu menyajikan data, dan terakhir adalah penarikan kesimpulan.

## PEMBAHASAN

### 1. Penyusunan Program Legislasi Daerah yang Partisipatif

Peraturan Daerah menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi, sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi saat ini serta terciptanya *good local governance* sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah. Oleh karena itu diperlukan kemampuan untuk merumuskan Peraturan Daerah yang dapat menciptakan efek ganda. Atas dasar itu maka pembentukan Peraturan Daerah harus direncanakan sebaik-baiknya. Melalui pembentukan Peraturan Daerah yang berencana, aspiratif dan berkualitas dalam bentuk Program Legislasi Daerah, maka dapat diharapkan Peraturan Daerah akan menjadi penggerak utama bagi perubahan mendasar yang diperlukan daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga akhirnya diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hal tersebut merupakan salah satu sarana untuk mencapai harapan, agar dikemudian hari pembentukan berbagai peraturan perundang-undangan dapat berjalan lebih tertib dan lebih baik, serta dapat merumuskan setiap peraturan perundang-undangan sesuai dengan tujuan, fungsi, dan materi muatannya, sehingga memudahkan dalam pelaksanaan selanjutnya.

Dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan istilah perencanaan diperkenalkan dengan istilah Program Legislasi. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Pasal 1 angka 1 dimana bunyi lengkapnya adalah sebagai berikut:

“Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.”

Berdasarkan pengertian tersebut perencanaan merupakan tahap yang paling awal yang harus dilakukan dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk juga Peraturan Daerah. Dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangian disebutkan Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten / Kota yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan perlu dilakukan berdasarkan Program Legislasi Daerah agar Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat dilaksanakan, secara berencana. Hal ini dikarenakan dalam Program Legislasi Daerah tersebut ditetapkan skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Untuk maksud tersebut, maka dalam Program Legislasi Daerah memuat program legislasi jangka panjang, menengah, atau tahunan. Di samping itu, Program Legislasi Daerah dimaksudkan untuk menjaga agar produk Peraturan Perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

Terdapat beberapa alasan mengapa Program Legislasi Daerah diperlukan dalam perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan daerah, yaitu:

- 1) untuk memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum mengenai permasalahan pembentukan peraturan daerah;
- 2) untuk menentukan skala prioritas penyusunan rancangan Peraturan Daerah untuk jangka panjang, menengah atau jangka pendek sebagai pedoman bersama DPRD dan Pemerintah Daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah;
- 3) untuk menyelenggarakan sinergi antara lembaga yang berwenang membentuk peraturan daerah;
- 4) untuk mempercepat proses pembentukan Peraturan Daerah dengan menfokuskan kegiatan menyusun Rancangan Peraturan Daerah menurut skala prioritas yang ditetapkan; dan
- 5) menjadi sarana pengendali kegiatan pembentukan Peraturan Daerah

Urgensi penyusunan Program Legislasi Daerah tersebut antara lain; pertama, Program Legislasi Daerah diperlukan dalam perencanaan pembangunan secara keseluruhan (makro perencanaan). Kedua, Program Legislasi Daerah dapat mengurangi berbagai kelemahan dalam pembentukan Peraturan Daerah yang ditemukan selama ini. Berkenaan makro perencanaan, bahwa otonomi daerah memberikan kewenangan luas kepada daerah dalam penyelenggaraan pembangunan. Dalam pembangunan daerah yang dilaksanakan harus memiliki kerangka hukum yang memberikan arah serta legalitas kegiatan pembangunan yang dilakukan dalam bentuk Peraturan Daerah. Untuk memperoleh Peraturan Daerah yang berkualitas, pembentukan Peraturan Daerah perlu dilakukan secara terencana, sistematis dan partisipatif. Pembentukan Peraturan Daerah merupakan bagian integral dalam pembangunan daerah perlu menyesuaikan dengan kerangka perencanaan pembangunan daerah. Pembangunan daerah dilakukan secara terencana dan sistematis terdiri dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD) dan Rencana Kerja Pemerintah daerah (RKPD).

Berbagai kelemahan dalam penyusunan Peraturan Daerah yang ditemukan selama ini adalah sebagai berikut:

- 1) Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tanpa perencanaan yang jelas dan sering kali tidak terkait dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah atau Renstra Satuan Kerja Perangkat Daerah;
- 2) DPRD dan Satuan Kerja Perangkat Daerah kesulitan untuk mengusulkan yang sesungguhnya dibutuhkan karena tidak adanya acuan;
- 3) Pengusulan Rancangan Peraturan Daerah oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah seringkali tanpa melalui kajian yang mendalam karena tidak diagendakan dalam program/kegiatan Satuan Kerja Perangkat Daerah
- 4) Kesulitan dalam proses penyusunan Peraturan Daerah, misalnya dalam penganggaran, evaluasi/pengkajian, penyusunan naskah akademik;
- 5) Kurang mampu menjaring partisipasi dan mengakomodasi kepentingan publik;
- 6) Munculnya Peraturan Daerah yang tumpang tindih (tidak sinkron); dan
- 7) Banyak memunculkan Peraturan Daerah bermasalah.

Dengan adanya Program Legislasi Daerah maka berbagai kelemahan tersebut akan dapat ditekan, sehingga proses pembentukan Peraturan Daerah

lebih mudah dan tujuan untuk menghasilkan Peraturan Daerah yang baik dapat lebih mudah diwujudkan. Dari pembahasan diatas terlihat betapa pentingnya makna Program Legislasi Daerah dalam program pembentukan Peraturan Daerah. Penyusunan Program Legislasi Daerah tidak hanya untuk kepentingan pembentukan Peraturan Daerah semata, tapi lebih luas lagi terkait dengan keseluruhan program pembangunan daerah.

Penyusunan Program Legislasi Daerah yang partisipatif menjadi hal yang lebih urgent karena menjadi salah satu ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam Pasal 35 dinyatakan bahwa dalam penyusunan Prolegda Provinsi, penyusunan daftar rancangan peraturan daerah provinsi didasarkan atas:

- a. perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi
- b. rencana pembangunan daerah;
- c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. aspirasi masyarakat daerah.

Urgensi penyusunan Program legislasi daerah yang partisipatif dari masyarakat bisa dengan melibatkan masyarakat dalam pengelolaan Program Legislasi Daerah yang mempersyaratkan kemampuan untuk melakukan fungsi-fungsi manajemen dengan baik yaitu fungsi perencanaan, penggerakan dan fungsi pengawasan. Sehubungan dengan fungsi perencanaan setidaknya-tidaknya ada 3 (tiga) hal yang perlu diperhatikan dalam pengelolaan Program Legislasi Daerah yaitu:

- 1) Pemahaman peta permasalahan yang berkaitan dengan prioritas Program Legislasi Daerah dan sumber daya yang ada, serta cara-cara mengatasinya;
- 2) Perlunya koordinasi, konsistensi antar berbagai kegiatan, penggunaan sumber daya dalam pelaksanaan prioritas, penyusunan rancangan Peraturan Daerah berdasarkan Program Legislasi Daerah. Disinilah letak partisipasi masyarakat yaitu dengan aktif berkoordinasi dengan pemerintahan daerah karena masyarakat merupakan salah satu sumber daya daerah.
- 3) Penerjemahan secara cermat dan akurat Program Legislasi Daerah kedalam kegiatan konkrit yang terjadwal dengan dukungan dana yang memadai.

Kemudian dalam penggerakan setidaknya-tidaknya ada 4 (empat) hal yang perlu diperhatikan:

- 1) Mendapatkan sumber daya manusia yang profesional, memiliki integritas dan komitmen untuk melaksanakan penyusunan rancangan Peraturan Daerah berdasarkan Program Legislasi Daerah;
- 2) Menyampaikan kepada yang bersangkutan secara jelas tujuan yang hendak dicapai dengan pengaturan dalam Peraturan Daerah yang dimaksud;
- 3) Memberikan kewenangan-kewenangan tertentu dalam melaksanakan tugas-tugas merancang Peraturan Daerah; dan
- 4) Menjelaskan apa yang perlu dilakukan dan cara melakukannya serta memberi kepercayaan untuk mengemban tugas dan memberi bimbingan yang diperlukan;

Selanjutnya dibidang pengawasan ada 3 (tiga) langkah yang perlu dilakukan yaitu:

- 1) Penetapan standar sebagai tolok ukur keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan Program Legislasi Daerah;
- 2) Pengukuran pelaksanaan dengan membandingkan antara yang dicapai dengan yang seharusnya dicapai; dan
- 3) Melakukan tindakan perbaikan atau penyesuaian. Pengawasan pelaksanaan Program Legislasi Daerah dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional, maupun oleh DPRD dan pengawasan oleh masyarakat, dimana masyarakat bisa menjadi controlling yang efektif dalam pengawasan pelaksanaan program legislasi daerah.

Melalui pengawasan yang dilaksanakan sesuai dengan prinsip pengawasan diharapkan tujuan pengawasan dapat tercapai yaitu antara lain untuk menjamin ketepatan pelaksanaan pembentukan Peraturan Daerah sesuai dengan prioritas yang ditetapkan dalam Program Legislasi Daerah, meningkatkan koordinasi dan efisiensi dalam penggunaan sumber daya dan membangun kepercayaan publik terhadap pembentuk Peraturan Daerah.

Dalam perencanaan, penggerakan, dan pengawasan, partisipasi masyarakat dapat diaktualisasikan dengan keterlibatan Lembaga Swadaya Masyarakat atau organisasi masyarakat lainnya yang merupakan representasi dari kelompok-kelompok kepentingan masyarakat. LSM merupakan lembaga/organisasi non partisan yang berbasis pada gerakan moral (*moral force*) yang memiliki

peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan politik. LSM dipandang mempunyai peran signifikan dalam proses demokratisasi. Jenis organisasi ini diyakini memiliki fungsi dan karakteristik khusus dan berbeda dengan organisasi pada sektor politik-pemerintah maupun swasta (*private sector*), sehingga mampu menjalankan tugas tertentu yang tidak dapat dilaksanakan oleh organisasi pada dua sektor tersebut.

## 2. Peran Pemerintahan Daerah dalam Penyusunan Program Legislasi Daerah Yang Partisipatif

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 menyatakan bahwa 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. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota yang dikepalai oleh Gubernur, Bupati dan Walikota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Hal ini diperjelas lagi dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa pemerintahan daerah provinsi terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi. Sedangkan pemerintahan daerah kabupaten/kota terdiri atas pemerintah daerah kabupaten atau kota dan DPRD kabupaten atau kota.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, hubungan antara Kepala Daerah dengan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara dan bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa peraturan daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antar Kepala daerah dan DPRD adalah mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai fungsi masing-masing, sehingga antar kedua lembaga itu membangun hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung, bukan merupakan lawan atau pesaing.

Dalam Penyusunan Program legislasi Daerah Kota Surakarta, Pemerintah Kota terlebih dahulu membuat rumusan Judul-judul Rancangan Peraturan Daerah yang akan diusulkan berdasarkan aspirasi dari masyarakat. Judul-judul Rancangan peraturan daerah tersebut bisa berdasarkan pada Rancangan Peraturan Daerah tahun kemarin yang belum selesai terbahaskan atau judul rancangan peraturan daerah baru berdasarkan usulan masyarakat yang sudah dirumuskan dari Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kota (Musrenbangkot).

Musrenbangkot merupakan sarana partisipasi masyarakat dalam menyampaikan aspirasinya. Oleh karena itu, dalam pencapaian program legislasi Daerah yang partisipatif, Musrenbangkot harus dibuat lebih aspiratif agar partisipasi masyarakat dalam penyusunan program Legislasi Daerah dapat tersampaikan dengan baik. Sehingga, usulan-usulan Rancangan Peraturan Daerah inisiatif Pemerintah kota Surakarta akan menjadi cerminan Rancangan Peraturan Daerah dalam daftar Program legislasi Daerah yang partisipatif

DPRD Kota Surakarta dalam proses penyusunan Program legislasi Daerah Kota Surakarta memiliki dua peran, yaitu yang pertama menyusun judul rancangan Peraturan Daerah prakarsa DPRD, dan yang kedua DPRD menjadi tempat untuk menyatukan judul rancangan Peraturan daerah baik dari Inisiatif Pemerintah Kota maupun dari Prakarsa DPRD yang akan diputuskan dalam sebuah Keputusan DPRD Kota Surakarta.

Oleh karena itu, dalam penyusunan program legislasi daerah antara DPRD dan Pemerintah kota Surakarta dikoordinasikan oleh DPRD melalui alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Prolegda di lingkungan DPRD dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Sedangkan Penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Kota dikoordinasikan oleh bagian hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait. Hasil penyusunan Prolegda antara DPRD dan Pemerintah Kota disepakati menjadi Prolegda Kota dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Kota Surakarta dalam bentuk Keputusan DPRD Kota Surakarta.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Demokrasi merupakan bagian dari negara hukum Indonesia yang ditandai salah satunya dengan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan sebagai bentuk kedaulatan rakyat. Dalam proses penyusunan Peraturan Daerah, Program Legislasi Daerah yang partisipatif memiliki kedudukan yang sangat penting karena akan menjadi acuan mengenai skala prioritas penyusunan rancangan Peraturan Daerah selama 1 tahun periode, hal tersebut sesuai amanat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Partisipasi masyarakat dapat diaktualisasikan dalam pelibatan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau organisasi masyarakat secara langsung sebagai cerminan aspirasi kelompok-kelompok dalam masyarakat misalnya dalam musyawarah rencana pembangunan Kota (Musrenbangkot). Selain LSM, Partai politik sebagai perpanjangan tangan fraksi di DPRD juga harus mengumpulkan aspirasi dari konstituennya sehingga dalam penyusunan program legislasi Daerah, DPRD dapat mempertimbangkan alasan-alasan yang sesuai dengan keadaan di lapangan.

Oleh karena itu Pemerintahan daerah dalam hal ini adalah Pemerintah Kota dan DPRD sebagai pemegang kewenangan penyusunan Program Legislasi Daerah harus melalui mekanisme yang partisipatif dengan melibatkan masyarakat dan stakeholder yang ada sehingga Program legislasi Daerah yang dihasilkan merupakan usulan-usulan Rancangan Peraturan Daerah yang aspiratif dan partisipatif sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga dalam pelaksanaannya usulan-usulan Rancangan Peraturan Daerah tersebut dapat dibuat secara berencana, terpadu, dan sistematis

## Saran

- a. Berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pemerintahan Daerah dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Kota Surakarta dalam menyusun program legislasi daerah Kota Surakarta hendaknya lebih partisipatif dengan berdasarkan pada aspirasi masyarakat.
- b. Hendaknya perlu segera dibuat model penyusunan Program legislasi Daerah yang partisipatif agar dalam proses penyusunannya dapat berjalan efektif dan pelaksanaan program legislasi daerah juga dapat berjalan secara efektif pula.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alif Basuki dkk. 2007. *Pelembagaan Penganggaran dan Monev Partisipatif "Mewujudkan Pro Poor Budget"*. Surakarta: PATTIRO
- Ageng Nata Praja. 2009. *Distorsi peran lembaga swadaya masyarakat dalam perspektif civil society di kabupaten grobogan*. Thesis. Program studi magister ilmu politik program pasca sarjana Universitas Diponegoro Semarang.
- Hanif Nurcholis. 2007. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT Grasindo
- Inu Kencana Syafi'i. 2011. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: PT Rineka Cipta
- Jimly Asshidiqie. 2007. *Perihal Undang-Undang*. (<http://jimly.com/pemikiran/view/4.html>)> [Surakarta, 5 Juli 2012 pukul 22.00].
- Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta Nomor 01 Tahun 2010 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Surakarta;
- Mahkamah Konstitusi. 2010. *Hukum acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi
- Moh. Mahfud MD. 1999. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Yogyakarta: Gama Media.
- Muhammad Sapta Murti. 2010. *Harmonisasi Peraturan Daerah dengan Peraturan Perundang-undangan Lainnya. Makalah*. Disampaikan pada *Roundtable Discussion* dengan Tema Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan yang Diselenggarakan oleh Direktorat Jendral Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM, pada tanggal 29-30 Maret 2010 di Jakarta
- Ni'matul Huda. 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Penerbit Nusa Media.
- Nunik Nurhayati. 2010. *Pelaksanaan Penyusunan Program Legislasi Daerah Kota Surakarta untuk Menunjang Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surakarta. Skripsi*. Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Otong Rosadi. 2008. *Arti Penting Program Legislasi Daerah Bagi Pencapaian Tujuan Otonomi Daerah*. Jurnal Wacana Paramarta. Vol. 7 No.1.

Rianto Adi. 2004. *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*. Jakarta:Granit.

Samoedra Wibawa, 2012. *Mengelola Negara. Jogjakarat: Gava Media*.

Soerjono Soekanto .2007. *Pengantar penelitian Hukum*. Jakarta : UI Press

Sri Rezeki. 2010. *169 Perda di Surakarta Menghambat Investasi*. (<http://nasional.kompas.com/read/2009/01/23/12525550/169.Peraturan.Daerah.di.surakarta.menghambat.investasi>) > [ Surakarta, 20 Juni 2010 pukul 13.00].

Suhariyono. 2007 *Pengaturan tentang Penyusunan dan Pengelolaan Prolegda*. (<http://www.legalitas.org/Pengaturan%20tentang%20Penyusunan%20dan%20Pengelolaan%20Prolegda>) > [Surakarta, 5 Juli 2010].

Usman. 2006. *Urgensi Program Legislasi Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Daerah dan Prospek Pengaturannya*. <http://fh.usu.ac.id/files/usman.doc>> [Surakarta, 2 Februari 2010 pukul 15.23].

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

Wawan Fahrudin. 2003. *Akuntabilitas dan Transparansi LSM*. Jurnal CIVIC Vol.1 No. 2 Agustus 2003