
Pengaruh Pelaksanaan Jaring Aspirasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif

Fatkhurohman, Miftachus Sjuhad

DATA NASKAH:

Masuk: 31 Agustus 2016

Diterima: 16 Juli 2018

Terbit: 31 Desember 2018

KORSPONDEN PENULIS:

Fakultas Hukum, Universitas

Widyagama Malang

Jalan Taman Borobudur Indah No. 3

Malang

Email: pakfathur2@gmail.com

ABSTRACT

Jaring Asmara were carried out after Regional Regulation drafting was completed by both the executive and the legislative. This research carried out an empirical legal research approach. The results of the research in Malang, Pasuruan and Tulungagung showed that Jaring Asmara activities produced the first few records, all inputs (proposals) from stakeholders were not always fulfilled, especially those that were against the wishes (legal politics) by the legislators. Both things are definitely fulfilled by the legislator when it comes to new policies, information on new legislation, information on new technical procedures. From these findings, it shows that Jaring Asmara is actually a tool to provide opportunities for the community in guarding the formation of a regional regulation to be a little functional (not optimal). Likewise the existence of the thought theory of Philip Nonet and Philip Selznick which is the motor of forming responsive legislation has no effect at all. Jaring Asmara is nothing more than a ceremonial activity where the target is only to drop procedures. It is hoped that in the first year this study will find out the influence of implementing the Jaring Asmara in the formation of participatory local regulations to resolve the problem.

Keywords: Jaring Asmara, Responsive, Participatory Law

ABSTRAK

Jaring aspirasi Masyarakat (Jaring Asmara) dilakukan setelah draft rancangan Peraturan Daerah selesai dilakukan baik oleh pihak eksekutif maupun pihak legislatif. Penelitian ini melakukan pendekatan yuridis empiris (*empiric legal research*). Hasil penelitian di Kabupaten Malang, Kabupaten Pasuruan dan Kabupaten Tulungagung menunjukkan bahwa kegiatan jaring asmara menghasilkan beberapa catatan pertama, segala masukan (usulan) dari pemangku kepentingan tidak selalu dipenuhi, apalagi yang bertentangan dengan keinginan (politik hukum) oleh pihak legislator. Kedua hal-hal yang pasti dipenuhi oleh pihak legislator kalau menyangkut tentang kebijakan baru, informasi peraturan perundangan baru, informasi prosedur teknis baru. Dari temuan ini menunjukkan bahwa jaring asmara yang sebenarnya menjadi piranti untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat di dalam mengawal terbentuknya sebuah

peraturan daerah menjadi sedikit berfungsi (tidak optimal). Demikian juga keberadaan teori buah pikir Philip Nonet dan Philip Selznick yang menjadi motor pembentukan peraturan perundang-undangan responsif sama sekali tidak berpengaruh. Jaringan Asmara tidak lebih dari sebuah kegiatan ceremoni dimana targetnya hanya mengugurkan prosedur. Diharapkan di tahun pertama penelitian ini akan menemukan sejauh mana pengaruh pelaksanaan Jaringan Asmara ini dalam pembentukan Perda partisipatif, tahun kedua akan mencari solusi pemikiran melalui penggunaan *grand theory* hukum tentang optimalisasi peran masyarakat untuk menyelesaikan persoalan tersebut.

Kata Kunci: *Jaring Aspirasi Masyarakat, Hukum Responsif, Partisipatif*

I. PENDAHULUAN

Cita hukum (*Rechtidee*) persoalan lahirnya perundang-undangan (Peraturan Daerah) di Indonesia yang bermuara kepada kepastian, keadilan dan kemanfaatan disangga oleh tiga pilar yakni, kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan masyarakat. Diantara tiga pilar ini yang hanya mempunyai kekuasaan atributif untuk membuat Peraturan Daerah adalah ada pada tangan eksekutif dan legislatif. Sedangkan posisi masyarakat pada persoalan ini sebagai pihak yang dimintai pendapat mengenai substansi yang akan diatur dalam rancangan Peraturan Daerah.

Persoalannya sekarang ternyata masyarakat hanya dilibatkan pada waktu pembahasan ketika draft rancangan peraturan daerah sudah terbentuk, melalui acara Jaringan Aspirasi Masyarakat (Jaring Asmara). Dalam acara ini seluruh pemangku kepentingan dihadirkan untuk dimintai masukan dan saran terhadap substansi yang ada dalam draft Rancangan Peraturan Daerah (Raperda). Harapan dari pelaksanaan Jaringan Asmara ini adalah ada pada tindaklanjutnya sehingga acara tersebut benar-benar menjadi ajang perbaikan substansi Raperda. Namun bila terjadi sebaliknya maka pelaksanaan Jaringan

Asmara ini hanya pemenuhan sebuah prosedur yang diatur dalam sebuah pembentukan Peraturan Daerah.

Atas dasar kenyataan tersebut kiranya dari sisi kajian teori perlu ditemukan formula pengkajian mengapa hal itu sampai terjadi. Peristiwa ini menandakan telah terjadi pengingkaran secara serius terhadap kaidah kaidah teori hukum responsif dimana partisipasi masyarakat yang seharusnya menjadi salah satu pilar penting lahirnya Peraturan Daerah ternyata secara sengaja peran dan fungsinya sedang dimandulkan dan bahkan dimatikan.

II. RUMUSAN MASALAH

Sejauh mana daya ikat dan tindak lanjut hasil pelaksanaan jaring aspirasi masyarakat terhadap perubahan substansi rancangan Peraturan Daerah Partisipatif di DPRD dan Pemerintah Kabupaten Malang, DPRD dan Pemerintah Kabupaten Pasuruan, DPRD dan Pemerintah Kabupaten Tulungagung?

III. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah yuridis empiris (*empiric legal research*). Langkah-langkah yang akan dilakukan pada penelitian ini dibagi menjadi 2 (dua) tahap, *pertama* mengungkap secara detail pelaksanaan Jaringan Asmara dalam tahap pembahasan Peraturan Daerah. *Kedua*, penelitian ini akan mengungkap secara fundamental mengenai Kontruksi teori apa yang ditawarkan untuk memberikan solusi terhadap munculnya hambatan-hambatan pada pelaksanaan Jaringan Asmara melalui kaidah teori efektifitas hukum, kaidah teori hukum responsive/partisipasi dan kaidah teori legal drafting. Penelitian ini berlokasi di DPRD dan Pemerintah Kabupaten Malang, DPRD dan Pemerintah Kabupaten Pasuruan, DPRD dan Pemerintah Kabupaten Tulungagung dan Departemen Dalam Negeri. Data diambil dari DPRD dan Pemerintah Kabupaten Malang, DPRD dan Pemerintah Kabupaten Pasuruan, DPRD dan Pemerintah

Kabupaten Tulungagung dan Departemen Dalam Negeri.

IV. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2005:849) “Pengaruh adalah daya yang ada atau timbul dari sesuatu (orang atau benda) yang ikut membentuk watak kepercayaan atau perbuatan seseorang”. Sementara itu menurut Surakhmad (1982:7) menyatakan bahwa pengaruh adalah kekuatan yang muncul dari suatu benda atau orang dan juga gejala dalam yang dapat memberikan perubahan terhadap apa apa yang ada disekelilingnya. Dari dua pendapat tersebut dapat ditarik pengertian bahwa pengaruh merupakan suatu daya atau kekuatan yang timbul dari sesuatu, baik itu orang maupun benda serta segala sesuatu yang ada di alam sehingga mempengaruhi apa-apa yang ada disekitarnya.

Pada penulisan ini objek yang menjadi pengaruh adalah keberadaan teori hukum. Sejauh mana sebuah teori hukum akan mempengaruhi fikiran dan kebijakan pihak legislator dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut Sudikno Mertokusumo (2012:3), teori hukum dipergunakan untuk menyelesaikan masalah masalah hukum tertentu yang mendasar yang berkaitan dengan masalah-masalah hukum positif (*legal problems, legislations issues, legislation dispute*) tetapi jawabannya tidak dapat dicari atau diketemukan dalam hukum positif (peraturan perundang-undangan). Hal ini juga dipertegas oleh Arief Sidharta yang menyatakan bahwa teori hukum berfungsi untuk menjelaskan, menilai dan memprediksi dengan metode interpretasi suatu peraturan perundang-undangan, yang digunakan dalam praktik hukum dan secara rasional dikaji konsistensinya dalam kerangka sistem hukum yang berlaku.

Dalam proses pembentukan sampai dengan penegakan hukum keberadaan teori sering disebut dengan doktrin para pakar yang kemudian dijadikan sumber hukum formal Hukum Administrasi Negara.

Menurut Paulus E.Lotulung, doktrin sering disebut ajaran atau pendapat para pakar hukum yang berpengaruh. Meskipun ajaran hukum atau pendapat para sarjana hukum tidak memiliki kekuatan mengikat, pendapat sarjana hukum ini begitu penting bahkan dalam sejarah pernah terdapat ungkapan bahwa orang tidak boleh menyimpang dari pendapat umum para ahli hukum (*communis opino doctorum*) (Mertokusumo, 2012:3).

Dalam penelitian ini peneliti membatasinya pada sampai sejauh mana “pengaruh” teori partisipasi masyarakat dalam bentuk jaring aspirasi masyarakat (jaring asmara) benar-benar bisa mempunyai daya kekuatan untuk diterapkan dan diikuti pada proses pembuatan rancangan peraturan daerah (raperda) partisipatif. Penelitian bermaksud untuk melihat dan mencermati ketaatan pengetahuan legislator terhadap keberadaan teori hukum responsif dalam pembentukan perda.

Sejauh mana teori akan mengikat sebuah objek semuanya akan tergantung kepada tingkat kesadaran penggunaannya. Kebenaran teori bersifat logik dan terukur dimana proses kelahirannya sudah melalui dalamnya observasi, uji kebenaran, sampai dengan uji keabsahan. Ini yang disebut dengan tercapainya kebenaran ilmiah yang didasarkan kepada pengalaman-pengalaman disamping melalui indra diolah pula dengan rasio.

Demikian juga dengan kebenaran teori hukum responsif ini, yang merupakan jawaban dari ketidak benaran praktik pembentukan perundang-undangan yang represif. Pembentukan peraturan perundang-undangan represif dalam era demokrasi ini jelas tidak bisa diterapkan. Hal ini disebabkan oleh semakin meningkatnya tingkat pemahaman masyarakat terhadap jalannya roda pemerintahan.

Masyarakat semakin sadar dengan fungsi, kedudukan, hak dan kewajibannya sebagai warga negara dimana keberadaanya dijamin dalam peraturan perundang-undangan. Partisipasi masyarakat yang keberadaanya diatur oleh undang-undang membuat tahapan ini harus diwujudkan

dalam proses pembentukan Peraturan Daerah. Dalam kedudukan ini dapatlah dikatakan bahwa masyarakatlah yang sebenarnya memegang fungsi penjaga regulasi (*the guardians regulation*). Hal ini segera dilakukan dan diwujudkan untuk menuju tata peraturan perundang-undangan modern.

Hasil penelitian yang dilakukan di 3 (tiga) daerah yakni Kabupaten Malang, Kabupaten Pasuruan dan Kabupaten Tulungagung menghasilkan beberapa temuan yang oleh peneliti dibagi menurut beberapa bagian persoalan.

A. Keberadaan Jaring Aspirasi Masyarakat Ditinjau dari Peristilahan

Kabupaten Malang di dalam menjalankan proses partisipasi masyarakat dikemas dalam acara uji publik untuk raperda usulan eksekutif dan bagi pihak DPRD menyebutnya dengan sosialisasi. Kabupaten Pasuruan dan Kabupaten Tulungagung menyebutnya dengan Jaring aspirasi masyarakat (Jaring Asmara). Kegiatan ini dilaksanakan pada tahap pembahasan dengan metoda mengundang masyarakat yang terkait (*stake holder*) untuk memberikan masukan masukan dari subtransi raperda. Menurut Saifudin partisipasi jenis ini masuk dalam kategori *Pure Representative Democracy* artinya dalam model partisipasi publik ini, sifat partisipasi masyarakatnya masih "pure" atau murni. Artinya, rakyat selaku warga negara dalam suatu negara demokrasi keterlibatannya dalam pengambilan keputusan publik dilakukan oleh wakil-wakil yang dipilih melalui pemilihan umum untuk duduk dalam lembaga perwakilan (Saifudin, 2009: 97).

Jurgen Habermas dalam hal ini juga menawarkan model demokrasi yang memungkinkan rakyat terlibat dalam proses pembuatan hukum dan kebijakan-kebijakan politik. Itulah demokrasi deliberatif yang menjamin masyarakat sipil terlibat penuh dalam pembuatan hukum melalui diskursus-diskursus. Integrasi sosial, kata Habermas, tidak dapat dicapai tanpa hukum tidak pula dengan kekuatan kekuasaan administratif (negara) (Magnis&Suseno,

2004:12). Dengan adanya hukum, masyarakat memiliki kerangka kelakuan yang dapat diikuti begitu saja tanpa harus terus menerus ber-diskursus. Hukum menyediakan kerangka dimana warga dapat memperjuangkan kepentingannya masing-masing secara sah.

B. Komitmen Pihak Legislator Dalam Pelaksanaan Jaring Aspirasi Masyarakat

Di dalam menjalankan kegiatan ini ada beberapa fakta yang harus diperhatikan, yakni :

1) *Terwujudnya pelaksanaan jaring aspirasi masyarakat;*

Dalam tahapan ini yang perlu diperhatikan adalah bagaimana tindak lanjut dari masukan-masukan pemangku kepentingan, dimana menurut temuan peneliti *pertama*, segala masukan (usulan) dari pemangku kepentingan tidak selalu dipenuhi, apalagi yang bertentangan dengan keinginan (politik hukum) oleh pihak legislator. *Kedua* hal-hal yang pasti dipenuhi oleh pihak legislator kalau menyangkut tentang kebijakan baru, informasi peraturan perundangan baru, informasi prosedur teknis baru.

2) *Pelaksanaan jaring aspirasi masyarakat tidak berlaku semua raperda;*

Menurut responden dari tiga daerah baik Kabupaten Malang, Kabupaten Pasuruan dan Kabupaten Tulungagung ditemukan bahwa tidak semuanya raperda dilakukan proses jaring asmara. Menurut responden sangat terjadinya persoalan ini sangat kondisional sekali. Tidak dijelaskan secara rinci alasan-alasannya yang menjadi latar belakang terjadinya masalah ini. Kenyataan ini menunjukkan bahwa telah terjadi kesalahan prosedur pembuatan perda dimana hal ini akan membawa akibat-akibat serius dalam praktek pembuat perda yang baik dan benar menurut peraturan perundang-undangan.

C. Keberadaan Masyarakat dalam Pelaksanaan Jaring Aspirasi Masyarakat

1) Masyarakat pemangku kepentingan tidak diberi kesempatan untuk mempelajari draft raperda dikarenakan draft diterimakan pada saat

pelaksanaan jaring aspirasi. Masalah teknis seperti ini akan menyebabkan pelaksanaan jaring aspirasi masyarakat tidak mendapat hasil yang optimal dan kegiatan ini tidak lebih dari kegiatan yang mengugurkan kewajiban (*ceremony*)/formalitas.

- 2) Dalam pelaksanaan jaring asmara bahkan terkadang tidak ada bahan yang diberikan untuk dipelajari masyarakat selaku pemangku kepentingan.

Harapan akan terbentuknya perda yang bisa melindungi kepentingan masyarakat tidak akan terwujud kalau dalam teknis pelaksanaan jaring aspirasi masyarakat masih menemui problematika administrasi seperti ini.

Beberapa fakta di atas menunjukkan bahwa pelaksanaan jaring aspirasi masyarakat dilakukan belum optimal dan ini akan menyebabkan beberapa hal, antara lain ;

- 1) *Tidak dipenuhinya syarat pembuatan perda yang baik dan benar;*

Bagi raperda yang tidak melalui jaring aspirasi masyarakat akan mengakibatkan raperda tersebut cacat prosedur pembuatan dan konsekuensinya harus dilakukan uji formal (bukan uji material). Yakni wewenang untuk menilai suatu produk legislatif seperti undang-undang, misalnya cara-cara (prosedure) sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak (Rahman, 2010). Menurut Harun Alrasid hak uji formal adalah mengenai prosedur pembuatan undang-undang (Fatmawati, 2006). Menurut Sri Soemantri (1997: 1) hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai suatu produk legislatif seperti undang-undang, misalnya terjelma melalui cara-cara (prosedur) sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atautakah tidak. Jimly Asshididdiqie juga menegaskan dalam “Menelaah Putusan Mahkamah Agung tentang Judicial Review atas PP Nomor 19 Tahun 2000 yang bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999,

bahwa pengujian formal biasanya terkait dengan soal soal prosedural dan berkenaan dengan legalitas kompetensi institusi yang membuatnya.

- 2) *Rendahnya kualitas perda;*

Realita ini menjadi catatan penting bagi peneliti bahwa terwujudnya perda yang berkualitas ternyata akan bergantung kepada *pertama*, para pembentuknya baik secara formal dan masyarakat, *kedua*, proses pembentukannya.

- 3) *Tidak tercapainya makna dan tujuan dibuatnya raperda itu sendiri.*

Seperti diketahui bahwa sesuai dengan tujuan terbentuknya peraturan perundang-undangan adalah agar tercipta ketertiban hidup bagi semua warga, sehingga sifatnya harus memaksa dan mempunyai sanksi yang tegas. Disamping itu terdapat 3 (tiga) hal yang akan dicapai (tujuan) yakni, kepastian, keadilan dan kemanfaatan. Menurut Gustaf Radbruch tujuan hukum yaitu keadilan keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Keadilan harus mempunyai posisi yang pertama dan yang paling utama dari pada kepastian hukum dan kemanfaatan.

Dalam tataran operasionalnya “kepastian hukum” merujuk kepada penerapan pasal-pasal yang ada pada semua regulasi yang menjadi landasan hukum dengan konsekuen. Ini memang kaku dan “saklek”, dan harus dilaksanakan seperti apa yang persis ditulis dalam pasal-pasal tersebut. Jika sebuah perbuatan yang melanggar hukum terjadi, maka apapun alasannya, si pelaku harus mempertanggungjawabkan di depan hukum, dan menerima hukuman yang setimpal. Sedangkan kata-kata “rasa keadilan” merujuk kepada berbagai pertimbangan psikologis dan sosiologis yang terjadi kepada pihak-pihak yang terlibat, yaitu terdakwa, korban, dan pihak lainnya (Mitrabayangkara: 2015).

Jaring aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah merupakan suatu tahapan yang harus dilalui dan mempunyai kekuatan hukum pasti karena diperintahkan oleh Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 jo Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-

undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dengan demikian jaring aspirasi adalah bagian dari komponen pembentukan hukum yang berbentuk norma hukum dalam batang tubuh sebuah peraturan perundang-undangan. Pembentukan norma hukum yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract legal norms*) berupa peraturan yang bersifat tertulis (*statutory form*), pada umumnya didasarkan atas beberapa hal. *Pertama*, pembentukannya diperintahkan oleh Undang-Undang Dasar; *kedua*, pembentukannya dianggap perlu karena kebutuhan hukum (Asshidique, 2011: 179). Dalam tata sifat perundang-undangan modern aspek ini lebih dikenal dengan sifat responsif yang merupakan pengembangan buah pikir Philippe Nonet dan Philip Selznick. Dalam pandangannya konsepsi pikiran ini adalah tahapan evolusi yang lebih tinggi dibanding hukum represif dan otonom yang ditandai adanya kapasitas yang bertanggungjawab (selektif dan tidak serampangan), merupakan bentuk dari realisme hukum yang responsif terhadap kebutuhan sosial, yang tidak sekedar mempertahankan prosedur hukum (Nonet dan Selznick, 1978: 89).

Pandangan ini jelas merupakan jawaban dari praktek dari wajah hukum represif dimana masyarakat hanya dijadikan objek berlakunya peraturan perundang-undangan tanpa sedikitpun memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk ikut memberikan masukan akan arah pembentukan peraturan perundang-undangan (perda). Kritik bagi pikiran Philippe Nonet dan Philip Selznick akan hal ini adalah tidak mungkin dalam membentuk peraturan perundang-undangan tidak memperhatikan prosedur hukum. Untuk menjawab persoalan ini kiranya bagaimana memadukan keduanya dalam sebuah bentuk kesatuan kekuatan dimana di satu sisi prosedur pembentukan diperkuat dengan ditopang pemberian ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (perda).

Di dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, adanya peraturan perundang-undangan yang baik akan banyak menunjang penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan sehingga lebih memungkinkan tercapainya tujuan-tujuan negara yang kita inginkan. Sedang untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan yang baik sangat diperlukan adanya persiapan-persiapan yang matang dan mendalam, antara lain pengetahuan mengenai materi muatan yang akan diatur dalam perundang-undangan dan pengetahuan tentang bagaimana menuangkan materi muatan tersebut di dalam suatu peraturan perundang-undangan secara singkat tetapi jelas, dengan suatu bahasa yang baik serta mudah dipahami, disusun secara sistematis, tanpa meninggalkan tata cara yang sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia dalam penyusunan kalimat-kalimatnya (Indrati, 1998: 134).

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pasal 1 angka 1 menyatakan, "*Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah Pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.*" Sedangkan dalam angka 2 juga dijelaskan bahwa "*Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.*"

Selanjutnya Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyebutkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi;
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Daerah yang merupakan salah satu bentuk dari Peraturan Perundang-Undangan merupakan legislasi yang dibuat di tingkat daerah. Untuk menghasilkan sebuah produk 'Peraturan Daerah' yang baik dan sesuai dengan tuntutan kebutuhan masyarakat, maka perlu dilakukan berdasarkan prosedur penyusunan Peraturan Daerah agar lebih terarah dan terkoordinasi. Prosedur penyusunan peraturan daerah adalah merupakan rangkaian kegiatan penyusunan produk hukum daerah sejak dari perencanaan sampai dengan penetapannya. Proses pembentukan peraturan daerah terdiri dari tiga tahapan:

1. Proses penyiapan rancangan Peraturan Daerah dalam Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang merupakan proses penyusunan dan rancangan di lingkungan DPRD atau di lingkungan Pemerintah Daerah (Dalam hal ini Raperda usul inisiatif). Proses ini termasuk menyusun naskah inisiatif (*initiatives draft*), naskah akademik (*academic draft*) dan naskah rancangan peraturan daerah (*legal draft*).
2. Proses mendapatkan persetujuan, dalam Pasal 75 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang merupakan pembahasan di DPRD.
3. Proses pengesahan oleh Kepala Daerah dan pengundangan oleh Biro/Bagian Hukum dalam Pasal 78 ayat (1) dan pasal 86 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Keberadaan partisipasi masyarakat melalui jaring aspirasi masyarakat ini dijamin oleh sebuah undang-undang. Hal ini dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sekaligus dalam Permendagri Nomor 1 Tahun 2014. Dalam Pasal 96 ayat (1) sampai dengan ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa:

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

Dalam ketentuan undang-undang di atas, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud tersebut dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi dan/atau seminar, lokakarya dan/atau diskusi. Lebih lanjut lagi partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan Peraturan Daerah juga diatur dalam Pasal 110 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa:

1. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam **pembentukan** Perda, Perkada, PB KDH dan/atau Peraturan DPRD.
2. Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
 - a. rapat dengar pendapat umum;
 - b. kunjungan kerja;
 - c. sosialisasi; dan/atau

- d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
3. Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Perda, Perkada, PB KDH dan/atau Peraturan DPRD.
 4. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Perda, Perkada, PB KDH dan/atau Peraturan DPRD harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Penjelasan ini menunjukkan bahwa tidak alasan bagi pihak legislator untuk meniadakan tahapan ini baik disengaja maupun tidak disengaja. Untuk menuju sebuah peraturan perundang-undangan yang partisipatif (responsif) maka pelaksanaan jaring aspirasi masyarakat adalah sebuah keniscayaan. Dalam era demokrasi seperti sekarang ini suara masyarakat adalah hal utama yang harus diperhatikan ketika membuat peraturan perundang-undangan.

D. Keberadaan Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Rangkaian lahirnya sebuah Peraturan Daerah tersebut ada satu tahap yang harus dilalui yakni keterlibatan masyarakat. Tahap ini adalah merupakan tahap penting dan harus dilaksanakan di tengah-tengah proses panjang pembentukan Peraturan Daerah sebelum sebuah Peraturan Daerah disahkan.

Untuk memahami konsep partisipasi masyarakat, sebaiknya pembahasan terlebih dahulu diarahkan pada siapa yang berpartisipasi dan apa yang terkandung dalam istilah partisipasi. Telaah mengenai siapa yang berpartisipasi akan mengarah pada pembahasan dua hal, yakni apa yang dimaksud dengan masyarakat dan bagaimana posisi masyarakat dalam pemerintahan daerah. Korten dalam Khairul Muluk (2006: 23) menjelaskan istilah masyarakat yang secara populer merujuk pada sekelompok orang yang memiliki kepentingan bersama. Namun

kemudian, justru lebih memilih pengertian dari dunia ekologi dengan menerjemahkan masyarakat sebagai "*an interacting population of organism (individuals) living in a common location*". Pembahasan berikutnya mengenai kandungan apa yang mencakup dalam istilah partisipasi. Dengan mengutip apa yang diungkapkan dalam *The Oxford Dictionary* mengenai partisipasi ialah "*the action or fact partaking, having or forming a part of*". Dalam pengertian ini, partisipasi bisa bersifat transitif atau intransitive, bisa pula bermoral atau tidak bermoral. Kandungan pengertian tersebut juga bersifat dipaksa atau bebas, dan bisa pula bersifat manipulatif maupun spontan (Aneta, 2010: 5).

Berbagai bentuk partisipasi publik (dalam arti luas) dalam pemerintahan daerah berdasarkan pengalaman berbagai negara di dunia telah dijelaskan oleh Norton (1994: 103-9) yang berkisar pada *pertama*, referensi bagi isu-isu vital di daerah tersebut dan penyediaan peluang inisiatif warga untuk memperluas isu-isu yang terbatas dalam referensi tersebut. *Kedua*, melakukan *decentralization in cities* (desentralisasi di dalam kota) kepada unit-unit yang lebih kecil sehingga kebutuhan tanggung jawab dan pengambilan keputusan lebih dekat lagi kepada masyarakat. *Ketiga*, konsultasi dan kerjasama dengan masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan mereka. *Keempat*, partisipasi dalam bentuk sebagai *elected member* (anggota yang dipilih).

E. Penggolongan Partisipasi

Dengan berpedoman pada Davis, dalam Talizuduhu Ndraha yang dikutip Fajrurrahman (2007: 25), ada 3 (tiga) hal yang merupakan ciri-ciri partisipasi :

- a. Titik beratnya adalah mental dan emosional, kehadiran secara pribadi dalam suatu kelompok, tanpa keterlibatan tersebut bukanlah suatu partisipasi.
- b. Kesiediaan untuk memberikan kontribusi. Tujuan wujud kontribusi dalam pembangunan

ada bermacam-macam, misalnya jasa, uang, bahkan buah pikiran dan keterampilan.

- c. Keberanian untuk menerima tanggung jawab atas suatu usaha untuk atau mengambil bagian dalam pertanggung jawaban.

Sementara bentuk-bentuk partisipasi meliputi (Fajrurrahman, 2007: 25) :

- a. Partisipasi dalam bentuk sumbangan pemikiran;
- b. Partisipasi dalam bentuk materi;
- c. Partisipasi yang bersifat *skill* keahlian;
- d. Partisipasi dalam bentuk tenaga fisik.

Lebih lanjut efektivitas partisipasi menurut Keith Davis dalam Febby Fajrurrahman adalah:

- a. Waktu; yang dimaksud adalah waktu untuk memahami pesan yang disampaikan oleh pemrakarsa. Pesan tersebut mengandung informasi mengenai apa dan bagaimana serta mengapa diperlukan peran serta. Pesan-pesan itu disampaikan melalui komunikasi, yaitu usaha untuk menumbuhkan pengertian yang sama antara pemrakarsa yang disebut komunikator dan penerima pesan/komunikasi.
- b. Subjek partisipasi hendaklah relevan atau berkaitan dengan organisasi dimana individu yang bersangkutan itu tergabung atau sesuatu yang menjadi perhatiannya/kepentingannya.
- c. Partisipasi harus memiliki kemampuan untuk berpartisipasi, artinya memiliki pola pikir yang setara dengan komunikator.
- d. Partisipasi harus memiliki kemampuan untuk melakukan komunikasi timbal balik, misalnya menggunakan bahasa yang sama atau samsama dipahami, sehingga tercipta pertukaran yang efektif/berhasil.
- e. Para pihak yang bersangkutan bebas dalam melaksanakan peran serta tersebut sesuai dengan persyaratan yang telah ditentukan.

Lain lagi menurut Santoso Sastropetro dalam Aneta (2010: 7), sehubungan dengan partisipasi efektif menyatakan bahwa masyarakat akan dapat bergerak untuk lebih berpartisipasi apabila :

- a. Partisipasi itu dilakukan melalui organisasi-organisasi yang sudah dikenal atau sudah ada ditengah-tengah masyarakat yang bersangkutan.
- b. Partisipasi itu memberikan manfaat langsung kepada masyarakat yang bersangkutan.
- c. Manfaat yang diperoleh melalui partisipasi itu memenuhi keinginan masyarakat setempat
- d. Dalam proses partisipasi masyarakat menjamin adanya kontrol yang dilakukan masyarakat

F. Pelaksanaan Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Suatu Peraturan Daerah

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu bentuk partisipasi politik masyarakat yang sangat penting dalam rangka menciptakan *good governance* dalam konsep negara demokrasi. Konsep partisipasi terkait dengan konsep demokrasi, sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon bahwa di tahun 1960 muncul konsep demokrasi partisipasi. Dalam konsep ini rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan. Dalam sebagaimana dikemukakan oleh Burkens dalam buku yang berjudul "*Beginselen van de democratische rechtsstaat*" bahwa :

- a. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia;
- b. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih;
- c. Setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul;
- d. Badan perwakilan rakyat mempengaruhi pengambilan keputusan melalui sarana "*(mede) beslissing-recht*" (hak untuk ikut memutuskan keputusan dan atau melalui wewenang pengawas;
- e. Asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka;
- f. Dihormatinya hak-hak kaum minoritas.

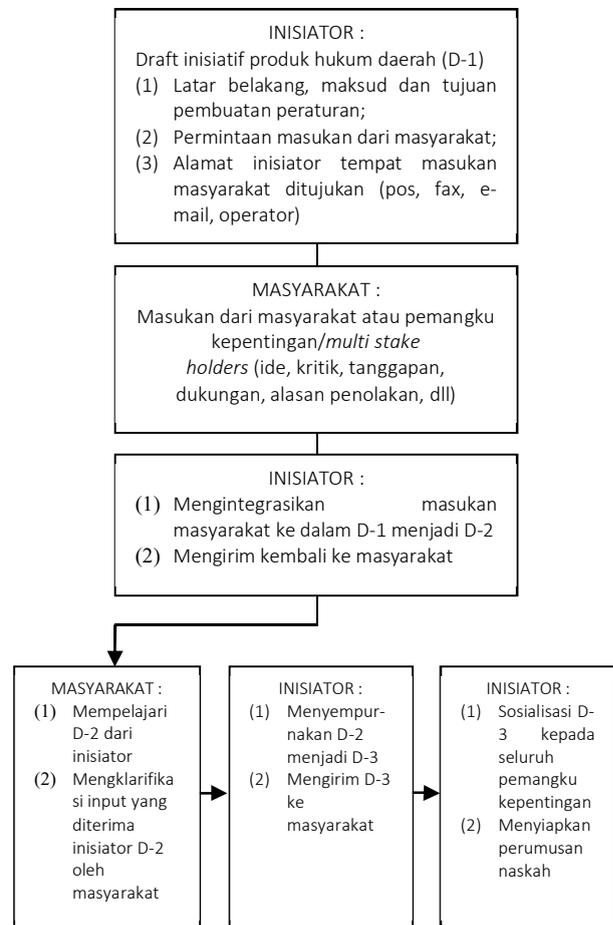
Sedangkan Sri Soemantri, mengemukakan bahwa ide demokrasi menjelmakan dirinya dalam lima hal, dua di antaranya adalah: pemerintah harus

bersikap terbuka (*openbaarheid van bestuur*) dan dimungkinkannya rakyat yang berkepentingan menyampaikan keluhannya mengenai tindakan-tindakan pejabat yang dianggap merugikan. Dari penjelasan tersebut di atas jelas menunjukkan bahwa dalam proses pengambilan keputusan, termasuk pengambilan keputusan dalam bentuk Peraturan Daerah, terdapat hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan perda yaitu memberi masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam persiapan maupun pembahasan rancangan Peraturan Daerah. Menurut Sad Dian Utomo manfaat partisipasi dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk dalam pembuatan Peraturan Daerah adalah:

- a. Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik.
- b. Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan melihat dalam pembuatan kebijakan publik.
- c. Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif.
- d. Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat.

Makna pembentukan Peraturan Daerah di atas adalah partisipasi masyarakat mendapatkan 'tempat' dalam proses pembentukan mulai dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011. Sesuai dengan pendapat Bambang Setyadi yang memberikan gambaran bahwa konsep partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah dimulai dari proses pembuatan rancangan peraturan daerah (Raperda). Adapun gambaran konsepnya adalah :

**Bagan Tata Cara Pelaksanaan
Konsultasi Publik Produk Hukum Daerah**



V. SIMPULAN

Hasil dari pembahasan yang ada menunjukkan bahwa terjadi tahap jaring asmara dalam pembuatan Peraturan Daerah baik di Pemerintah Kabupaten Malang, Pasuruan dan Tulungagung. Namun memang belum nampak pengaruh yang kuat dari kegiatan tersebut bagi penyempurnaan raperda yang didasarkan masukan pemikiran dari masyarakat. Pengaruh hanya terjadi pada hal-hal yang sangat teknis, misalnya perundangan terbaru, prosedur dan kebijakan baru. Hal ini menunjukkan bahwa peranan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah belum optimal dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshididdiqie, Jimly, *Menelaah Putusan Mahkamah Agung tentang Judicial Review atas PP No.19/2000 yang bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999*, (tanpa tempat, tanpa tahun)
- Asshididqie, Jimly, 2011, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta, Rajawali Pers.
- Fajrurrahman, Febby, 2007, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur tentang Pelayanan Publik*, Malang, Universitas Brawijaya.
- Fatmawati, 2006, *Hak Menguji (Toetsingsrecht) yang dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta, PT RajaGrafindo Perkasa.
- Friedman, W., 1971, *The State and The Rule of Law in Mixed Economy*, London, Steven & Son.
- Huijbers, Theo, 1982, *Filsafat Hukum dalam lintasan sejarah*, Yogyakarta, Kanisius.
- Huntington, Samuel P. dan Joan Nelson, 1994, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, Jakarta, Rineka Cipta.
- Mahfud MD, Moh., 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, Pustaka LP3ES Indonesia.
- Mertokusumo, Sudikno, 2012, *Teori Hukum, Edisi Revisi*, Yogyakarta, Penerbit Cahaya Atma Pusaka.
- Muluk, Khairul, 2006, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Bayumedia.
- Nonet, Philippe dan Philip Selznick, 1978, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, New York, Harper and Raw Publisher.
- Nor Syam, Muhamad, 1988, *Filsafat Kependidikan dan Dasar Filsafat Pendidikan Pancasila*, Surabaya, Usaha Nasional.
- Saifudin, 2009, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Yogyakarta, FH UII Press.
- Sidarta, Bernard Arief, 2013, *Ilmu Hukum Indonesia: Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sitematik yang Responsif terhadap Perubahan Masyarakat*, Yogyakarta, Genta Publishing.
- Sirajuddin, Fatkhurohman, Zulkarnain, *Legislatif Drafting, Pelembagaan Metoda Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta, MCW dan YAPPIKA.
- Soehino, 1980, *Ilmu Negara*, Yogyakarta, Liberty.
- Soemantri, Sri, 1997, *Hak Uji Materil di Indonesia*, Bandung, Alumnus.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, 2001, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta, Kanisius.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta, Kanisius.
- Wignjosoebroto, Soetandyo, 2002, *Hukum: Paradigma, Metoda dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta, ELSAM dan HUMA.

Jurnal

- Magnis-Suseno, Franz, 2004 "75 Tahun Jürgen Habermas", *Jurnal Basis*, No. 11-12, tahun ke-53, November-Desember
- Fatkhurohman, 2009, "Pengaruh Otonomi daerah Terhadap Hubungan Pemda di bidang Regulasi Untuk menangani Perda Bermasalah (Studi di Kabupaten Malang)", *Yustisia Jurnal Hukum*, edisi 79 Januari-April 2010 Tahun XXI
- Aneta, Asna, 2010, "Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah (Sebagai Aktualisasi dari salah satu Prinsip Tata Kepemerintahan Yang Baik)", *Jurnal Hukum Gorontalo*.

Makalah

- Rahman, A.M.Ali, "Hak Uji", makalah, Sabtu 28 Agustus 2010.
- Lotulung, Paulus E., "Yurisprudensi dalam Perspektif Pengembangan Hukum Administrasi Negara di Indonesia", Makalah Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Pakuan, Bogor, 24 September 1994

Website

<http://yosiabdiantindaon.blogspot.com>, diunduh tgl
13 September 2015

<https://www.facebook.com/mitrabhayangkara/posts/539912862763280> diunduh tgl 23 Oktober
2015

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945

TAP MPRS XX/MPRS/1966 tentang Tata Urutan
Perundang-Undangan Republik Indonesia

TAP MPRS III/MPRS/2000 tentang Tata Urutan
Perundang-Undangan Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang
Pedoman Pembuatan Peraturan Perundang-
Undangan Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang
Pedoman Pembuatan Peraturan Perundang-
Undangan Republik Indonesia