



DOI: <https://doi.org/10.38035/jihhp.v5i6>
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Yustian Adi Saputro¹

¹ Universitas Indonesia, Jakarta, Indonesia, yustianadi22@gmail.com

Corresponding Author: yustianadi22@gmail.com

Abstract: *In Indonesia, local government is one form of regional autonomy that seeks to foster autonomous values and capacities in various regions. Community participation is one of the components of local government as a form of democracy in terms of participation and review of policies governing the region, which helps improve the quality and capacity of the region. This research aims to uncover legal issues related to community participation models from the perspective of Law No. 23 of 2014 as well as obstacles to community participation. An alternative model of community involvement that is ideal in making local regulations in the future is also another objective of this research. Primary, secondary, and tertiary legal materials are the sources of the normative legal research process. This research uses descriptive-qualitative analysis method with statute approach and conceptual approach. The problems taken in this research are (1) how is community participation based on the perspective of Law No. 23 of 2014. (2) what are the inhibiting factors of public participation in making local regulations.*

Keyword: *Participation, Democracy, Local Government, Local Regulation.*

Abstrak: Di Indonesia, pemerintah daerah merupakan salah satu bentuk otonomi daerah yang berupaya untuk menumbuhkan nilai-nilai dan kapasitas otonom di berbagai daerah. Partisipasi masyarakat merupakan salah satu komponen pemerintahan daerah sebagai salah satu bentuk demokrasi dalam hal partisipasi dan peninjauan kebijakan yang mengatur daerah, yang membantu meningkatkan kualitas dan kapasitas daerah. Penelitian ini bertujuan untuk mengungkap permasalahan hukum terkait model partisipasi masyarakat dari sudut pandang UU No. 23 Tahun 2014 serta hambatan-hambatan dalam partisipasi masyarakat. Alternatif model pelibatan masyarakat yang ideal dalam pembuatan peraturan daerah di masa mendatang juga menjadi tujuan lain dari penelitian ini. Bahan hukum primer, sekunder, dan tersier merupakan sumber dari proses penelitian hukum normatif (*legal research*). Penelitian ini menggunakan metode analisis deskriptif-kualitatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Permasalahan yang diambil dalam penelitian ini adalah (1) bagaimana partisipasi masyarakat berdasarkan perspektif UU No. 23 Tahun 2014. (2) apakah faktor penghambat partisipasi masyarakat dalam pembuatan Peraturan Daerah.

Kata Kunci: Partisipasi, Demokrasi, Pemerintah Daerah, Peraturan Daerah.

PENDAHULUAN

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan Negara hukum (*Rechtsstaat*) yang sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Dalam menjalankan pemerintahannya Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut paham demokrasi, sehingga semua kewenangan adalah dimiliki oleh rakyat. Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Menurut pendapat Jimly Asshiddiqie penyelenggaraan otonomi daerah menekankan pentingnya prinsi-prinsip demokrasi, salah satunya peningkatan peran serta masyarakat dalam proses kegiatan otonomi daerah.

Demikian juga hubungan antara pembangunan daerah dan demokrasi. Karena keberhasilan pembangunan daerah sangat bergantung pada keterlibatan warganya, maka pembangunan daerah yang demokratis adalah pembangunan yang memungkinkan masyarakat setempat untuk membantu pemerintah daerah dalam pembangunan fisik dan non-fisik. “Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya,” demikian bunyi Pasal 28C ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menggarisbawahi jaminan konstitusional bagi perlindungan partisipasi masyarakat. Sebagai negara hukum yang demokratis, Indonesia menjamin perlindungan hak asasi setiap warga negara, termasuk hak untuk berpartisipasi dalam segala proses pembangunan di segala bidang kehidupan demi kesejahteraannya.

Membangun atau menciptakan mekanisme pemerintahan yang dapat menjalankan visi-misi untuk mewujudkan *raison d’etre* pemerintahan, yaitu kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan, merupakan persoalan mendasar kehidupan bernegara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Hampir di semua aspek kehidupan, Indonesia telah memulai babak baru berkat era reformasi. Permasalahan pemerintahan daerah terus bermunculan sebagai sebuah realitas hukum yang perlu dikaji secara ilmiah. Pemerintah sering menghadapi tantangan-tantangan nyata yang belum pernah ada dalam manajemen pemerintahan sebelum era reformasi, ketika UU Pemerintahan Daerah lahir.

Sebagai bagian dari tanggung jawab pemerintah untuk mengatur dan memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat melalui pencapaian pembangunan daerah yang sesuai dengan kebijakan dan ketentuan peraturan perundang-undangan, Pemerintah Daerah (Pemda) menyusun Peraturan Daerah (Perda) bekerja sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Menurut undang-undang Pemerintahan Daerah, Pemda berwenang membuat peraturan daerah dan produk hukum daerah lainnya untuk mengatur dan menjalankan sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Sebagai perwujudan konkret dari warga daerah yang mampu menjawab derasnya perubahan dan tantangan di era otonomi dan globalisasi ini, pembuatan peraturan daerah, atau Perda, merupakan tugas yang tidak mudah. Hal ini karena Perda akan berfungsi sebagai alat untuk melaksanakan transformasi sosial dan demokrasi, memastikan tata kelola pemerintahan daerah yang baik sebagai bagian dari pembangunan daerah yang berkelanjutan.

Oleh karena itu, agar pemerintah dapat memenuhi tanggung jawab dan fungsinya serta mendapatkan kepercayaan dari warganya, keterlibatan masyarakat dalam pembuatan peraturan daerah harus ada. Melalui partisipasi masyarakat, tujuan masyarakat dapat diakomodasi dan memastikan bahwa legislatif dan eksekutif bukan satu-satunya pihak yang terlibat dalam penyusunan peraturan daerah. Masyarakat juga dapat diminta untuk memberikan masukan

untuk menciptakan perda yang berkualitas, yang pada akhirnya akan bermanfaat bagi masyarakat. Di Indonesia, aturan hukum belum secara eksplisit mengatur perwujudan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan yang demokratis, sehingga menimbulkan kesalahpahaman terkait peran masyarakat dalam fungsi otonomi daerah yang demokratis oleh kepala daerah. Oleh karena itu, dengan menggunakan peraturan perundang-undangan yang relevan, evaluasi terhadap keterlibatan masyarakat dalam posisi kepala daerah yang demokratis dilakukan untuk mengatasi ketidakjelasan norma tersebut (*State Approach*).

Partisipasi publik atau masyarakat dalam setiap pembuatan kebijakan, terutama dalam pembuatan peraturan daerah (Perda), merupakan faktor yang sangat penting dalam menilai kualitas sebuah produk hukum seperti Perda. Dengan mendorong keterlibatan sebanyak mungkin dari seluruh lapisan masyarakat, baik individu maupun organisasi masyarakat, pelibatan masyarakat dalam pembuatan peraturan daerah harus dipandang sebagai proses pembentukan yang partisipatif. Perda juga harus bersifat aspiratif, yang berasal dari kehendak atau keinginan masyarakat.⁵ Konsistensi konsep keberadaan Perda harus tetap berada dalam parameter Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23/2014).

UU No. 23 Tahun 2014, yang berfungsi sebagai kerangka hukum utama yang menguraikan topik peraturan daerah, menjamin pentingnya partisipasi publik dalam proses ini. Selain itu, UU No. 12 Tahun 2011 (UP3) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya menekankan hal yang sama. Dalam proses pembuatan peraturan daerah, UU No. 23 Tahun 2014 telah memberikan ruang bagi hubungan masyarakat dengan pemerintah dan legislatif. Keterbukaan masyarakat diharapkan dapat menghasilkan produk peraturan daerah yang partisipatif, yang responsif terhadap isu-isu aktual dan kebutuhan primer masyarakat atau paling tidak merepresentasikan kepentingan masyarakat luas.

Interaksi antara pemerintah, legislatif, dan masyarakat dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan disebut sebagai partisipasi publik. Tentu saja, kemitraan ini diharapkan dapat membantu menciptakan peraturan perundang-undangan yang responsif. Setiap tahapan pembuatan peraturan perundang-undangan harus melibatkan partisipasi publik. Hal ini tidak hanya mencakup formalisasi hak dalam bentuk aturan, tetapi juga implementasi nyata dari para pembuat peraturan dan respon terhadap keinginan publik.

Dalam situasi ini, sulit untuk membantah bahwa rendahnya kualitas atau isi dari sebuah peraturan daerah merupakan akibat dari tidak adanya keterlibatan publik selama proses pembuatannya. Akibatnya, bukan hal yang aneh jika peraturan daerah tersebut tidak dapat bertahan lama karena pada akhirnya pemerintah akan mencabutnya, sebuah kewenangan yang kini telah dialihkan ke Mahkamah Agung. Hal-hal tersebut merupakan beberapa alasan utama yang melatarbelakangi pentingnya penelitian ini. Oleh karena itu, penting untuk membahas isu-isu hukum yang berkaitan dengan model keterlibatan masyarakat yang ideal, kondisi-kondisi yang menghalangi keterlibatan masyarakat dalam pembuatan peraturan daerah, dan model partisipasi masyarakat dalam pembuatan peraturan daerah.

Berdasarkan latar belakang tersebut, permasalahan yang menjadi fokus penelitian ini sebagai berikut.

- 1) Bagaimana partisipasi masyarakat berdasarkan perspektif UU No. 23 Tahun 2014?
- 2) Apakah faktor penghambat partisipasi masyarakat dalam pembuatan Peraturan Daerah?

METODE

Jenis penelitian ini dikenal sebagai penelitian hukum normatif, dan menggunakan tinjauan pustaka serta peraturan perundang-undangan yang relevan untuk menjawab permasalahan yang diteliti. Dokumen-dokumen hukum, yang meliputi teks hukum primer, sekunder, dan tersier, menjadi sumber data dalam penelitian ini. Informasi hukum primer, yang meliputi peraturan perundang-undangan, merupakan sumber yang mengikat secara hukum.

Buku-buku, makalah, dan jurnal ilmiah yang berkaitan dengan topik penelitian merupakan contoh bahan hukum sekunder, yaitu sumber hukum yang tidak mengikat secara hukum namun memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan-bahan ini merupakan hasil olahan ide atau pemikiran para ahli yang mempelajari topik tertentu. Kamus hukum merupakan contoh bahan hukum tersier, yaitu sumber yang menjelaskan informasi hukum primer dan sekunder. Buku-buku, jurnal ilmiah, media, internet, dan referensi terkait lainnya merupakan beberapa metode penelitian kepustakaan yang digunakan dalam penelitian ini untuk mengumpulkan bahan hukum. Teknik analisis isi dan analisis bahan hukum digunakan dalam penelitian ini. Analisis ini dilakukan dengan cara mencerna informasi hukum yang terkumpul secara metodis untuk menghasilkan temuan yang dapat menjawab rumusan pertanyaan penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Partisipasi masyarakat berdasarkan perspektif UU No. 23 Tahun 2014

Dari sudut pandang Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, proses keterlibatan masyarakat belum sepenuhnya berkembang. Keterlibatan warga dalam mengekspresikan tujuan, pendapat, dan kepentingan mereka dalam pengelolaan pemerintahan adalah satu-satunya hal yang ditekankan oleh Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 sebagai partisipasi masyarakat.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 96, yang menyatakan bahwa “masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan,” hal ini berkaitan dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan peraturan daerah. Selain itu, “partisipasi masyarakat meliputi penyusunan peraturan daerah dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani masyarakat,” menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 354, ayat (3), huruf a.

Perspektif partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda, “sebenarnya Pasal 354 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 secara tersirat mengandung perintah berupa kewajiban kepada pemerintah daerah untuk melakukan empat tindakan utama, yakni:

- 1) Menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat;
 - 2) Mendorong kelompok dan organisasi masyarakat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah melalui dukungan pengembangan kapasitas masyarakat;
 - 3) Mengembangkan kelembagaan dan mekanisme pengambilan keputusan yang memungkinkan kelompok dan organisasi kemasyarakatan dapat terlibat secara efektif; dan/atau.
 - 4) Melakukan kegiatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- Baik di tingkat provinsi, kabupaten, maupun kota, aktualisasi partisipasi masyarakat dalam pembuatan peraturan daerah oleh pemerintah daerah dan DPRD sangat bervariasi, namun pada dasarnya sama. Secara eksplisit, prinsip-prinsip model partisipasi yang ditegaskan dalam UU No. 23 Tahun 2014 ini bisa dalam bentuk:

- 1) Pemerintah Daerah atau DPRD memfasilitasi masyarakat untuk melakukan konsultasi publik terkait Perda yang akan dibentuk.
- 2) Pemerintah Daerah atau DPRD memfasilitasi masyarakat untuk menyelenggarakan musyawarah apakah dalam konteks sosialisasi ataupun untuk menyerap aspirasi
- 3) masyarakat terkait pemantapan materi-materi sebuah Perda yang akan dibentuk.
- 4) Pemerintah Daerah atau DPRD membangun pola kerjasama atau kemitraan dengan kelompok masyarakat atau stakeholder terkait untuk memberikan masukan mengenai materi yang akan diatur dalam Perda tersebut.

Karena pemerintah daerah (bagian hukum atau SKPD terkait) atau DPRD merencanakannya

secara progresif dan metodis terlebih dahulu, maka dapat disimpulkan bahwa model atau pilihan partisipasi masyarakat yang dibahas di atas adalah resmi. Paradoksnya, jenis-jenis keterlibatan masyarakat lainnya tidak disebutkan dalam UU No. 23/2014 itu sendiri.

Selain itu, laporan Tim Pengkajian Hukum Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia tahun 2014 tentang partisipasi masyarakat dalam penentuan arah kebijakan prioritas penyusunan peraturan perundang-undangan mendukung gagasan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembuatan peraturan daerah merupakan bentuk demokrasi dalam pemerintahan daerah. (KEMENKUMHAM, 2014), “yang memuat tentang model partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu:

- 1) Mengikutsertakan anggota masyarakat yang dianggap ahli dan independen dalam team atau kelompok kerja dalam penyusunan peraturan perundang-undangan;
- 2) Melakukan *public hearing* melalui seminar, lokakarya atau mengundang pihak-pihak yang berkepentingan dalam rapatrapat penyusunan peraturan perundangundangan, musyawarah rencana pembangunan;
- 3) Melakukan uji sah terhadap peraturan daerah;
- 4) Melakukan jejak pendapat, kontak publik melalui media massa;
- 5) Melalui lembaga pemberdayaan masyarakat kelurahan (LPMK) atau membentuk forum warga.

Pembentukan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diatur kembali dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dilatarbelakangi oleh banyak hal, “antara lain yaitu 1) menjamin efektivitas penyelenggaraan pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat; 2) menata manajemen pemerintahan daerah yang responsif, akuntabel, transparan dan efisien; 3) menata keseimbangan tanggung jawab antar tingkatan pemerintahan dalam menyelenggarakan unsur pemerintahan; 4) menata pembentukan daerah agar lebih selektif sesuai dengan kemampuan daerah; 5) menata hubungan antara pusat dan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Faktor penghambat partisipasi masyarakat dalam pembuatan Peraturan Daerah

Menurut Titik Triwulan Tutik, demokrasi adalah sebuah negara di mana rakyat mengontrol pemerintah, rakyat memerintah, rakyat memiliki keputusan tertinggi, rakyat memiliki kedaulatan, dan rakyat menjalankan pemerintahan. Oleh karena itu, demokrasi dapat didefinisikan sebagai pemerintahan rakyat dengan memberikan mereka kekuasaan melalui perwujudan partisipasi. Prasyarat utama untuk menjalankan pemerintahan yang demokratis adalah keterlibatan publik. Dalam sistem pemerintahan yang demokratis, rakyat menjalankan pemerintahan. Tujuan dari partisipasi adalah untuk memotivasi semua warga negara untuk menggunakan hak mereka untuk menyuarakan pendapat mereka dalam keputusan yang secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi kepentingan masyarakat. Untuk meramalkan berbagai kekhawatiran saat ini, pemerintah menciptakan saluran komunikasi bagi masyarakat untuk berpartisipasi secara aktif untuk memastikan bahwa setiap kebijakan yang diterapkan mencerminkan keinginan masyarakat.

Untuk memenuhi ambisi masyarakat demi kesejahteraan penduduk lokal, demokrasi harus dibangun yang tidak hanya melibatkan partisipasi dan kontrol, tetapi juga keterlibatan dalam kekuasaan. Menurut pengertian demokrasi, partisipasi adalah hak dasar masyarakat untuk ikut serta baik secara langsung maupun tidak langsung dalam proses menyuarakan pikiran mereka sendiri berdasarkan pengetahuan mereka sendiri tentang operasi pemerintah melalui berbagai sumber informasi.

M.R Khairul Muluk berpendapat bahwa partisipasi mencakup peran serta dalam proses perencanaan, pelaksanaan, evaluasi, dan penerimaan manfaat pembangunan dengan

mempertimbangkan otonomi dan kemandirian masyarakat. Konsep partisipasi aktif dikembangkan untuk pemberdayaan masyarakat.¹¹ Partisipasi dalam proses pembangunan masyarakat melibatkan berbagai pihak di negara demokrasi kontemporer. Semua pihak harus memiliki hubungan yang sejajar agar proyek pembangunan dapat dilaksanakan dengan baik, dan ini dikenal sebagai partisipasi yang baik. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dapat menjelaskan bagaimana pemerintah daerah dilaksanakan dalam hal keterlibatan masyarakat. Ketika memutuskan kebijakan daerah dan mengorganisir pembuatan inisiatif pembangunan, pelaksanaan pemerintah daerah bertanggung jawab.

Partisipasi masyarakat dalam penerapan demokrasi menjadi dasar bagi keberhasilan inisiatif pembangunan, sehingga masyarakat lokal dapat terlibat dalam pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan, keinginan, dan permasalahan daerah. Demokrasi dapat meningkatkan rasa kebersamaan dan bertanggung jawab terhadap kemajuan sesuai dengan definisinya, yaitu pemerintahan dari, untuk, dan oleh rakyat. Dalam demokrasi pemerintahan daerah yang berbasis partisipasi masyarakat, proses pengembangan dan pelaksanaan program meliputi pengambilan keputusan, wacana publik, dan desain serta eksekusi program.

Dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang sah dan mendapat pengakuan serta dukungan dari masyarakat di daerah, kepala daerah menyelenggarakan pemerintahan daerah yang didasarkan pada peran serta masyarakat dan mendorong prakarsa dan kreativitas masyarakat. Hal ini dilakukan sesuai dengan Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan “bahwa pemerintahan yang demokratis adalah pemerintahan yang berasal dari, oleh, dan untuk rakyat berdasarkan kedaulatan rakyat.” Untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis, berkualitas tinggi dan melayani kepentingan masyarakat secara keseluruhan, diperlukan partisipasi publik. Tujuan dari pelibatan masyarakat adalah untuk menanamkan nilai-nilai kecermatan dan kehati-hatian dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dampak lain dari partisipasi adalah berkembangnya kontrol sosial yang positif. Namun, penting juga untuk mengakui bahwa rintangan struktural dan kultural sering kali menjadi alasan bagi ketidakpedulian dan prasangka masyarakat untuk berpartisipasi secara aktif dalam pembentukan pemerintahan daerah yang demokratis.

Hambatan-hambatan ini mungkin berasal dari sentimen masyarakat serta sikap dan perilaku cabang legislatif dan eksekutif. Kurangnya pengetahuan tentang partisipasi masyarakat sering kali menyebabkan konflik antara pemerintah daerah, LSM, kelompok masyarakat, dan beberapa organisasi massa mengenai kebijakan daerah yang dianggap tidak adil dan merugikan masyarakat. Masyarakat itu sendiri, hukum yang lemah, dan bantuan media, semuanya dapat berkontribusi dalam pembicaraan tentang partisipasi masyarakat. Ketidaktanggapan birokrasi dan kurangnya demokrasi, serta kemauan dan kesadaran politik, dapat menjadi penyebabnya. Jika dipetakan maka ada empat faktor yang melatarbelakangi munculnya problematika partisipasi masyarakat, yakni:

a) Faktor kesadaran dan kemauan Politik (*political will*):

- 1) Para pembuat kebijakan (anggota DPRD dan kepala daerah) tidak memiliki kesadaran politik bahwa mereka dipilih oleh rakyat untuk membela hak-hak dan kepentingan rakyat sebagai pemilik kedaulatan yang sesungguhnya.
- 2) Agar pemerintah daerah menjadi akomodatif dan aspiratif dalam menanggapi kebutuhan masyarakat dan pembangunan daerah, DPRD dan eksekutif gagal menyadari pentingnya membangun kemitraan atau melibatkan masyarakat dan pemangku kepentingan terkait.
- 3) Terlepas dari ketiadaan kerangka kerja legislatif dan sumber daya pendukung, DPRD dan eksekutif tidak memiliki kemauan politik yang kuat untuk membuka komunikasi, informasi, dan pelibatan masyarakat dalam rangka menciptakan pemerintahan daerah yang demokratis, partisipatif, dan berpihak pada kepentingan publik.

- b) Faktor Masyarakat yakni:
- 1) Pola pikir kritis masyarakat telah hilang, bersamaan dengan sikap apriori dan respon pasif terhadap pemerintahan lokal yang demokratis.
 - 2) Ketidadaan sumber daya, terutama kemampuan masyarakat dalam hal pengetahuan intelektual.
 - 3) Kuatnya budaya dan orientasi praktis kelompok masyarakat.
 - 4) Kurangnya kesadaran politik mengenai pentingnya keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan politik, terutama dalam hal pembentukan pemerintahan lokal yang demokratis.
 - 5) Kurangnya alat dan metode pelibatan masyarakat yang ditawarkan oleh DPRD dan pemerintah daerah.
 - 6) Ketidakmampuan pemerintah daerah dan DPRD untuk mensosialisasikan dan memperoleh pengetahuan tentang pembuatan peraturan daerah.
- c) Faktor Birokrasi yakni:
- 1) Diskriminasi masih merasuk dalam sikap dan tindakan para birokrat.
 - 2) Sistem pelayanan publik terus mengisolasi diri dari dunia luar, terutama dalam hal aksesibilitas informasi dan akses data, yang sangat terbatas dan seringkali berbelit-belit karena alasan yang tidak diketahui.
 - 3) Konsep-konsep tata kelola pemerintahan yang baik belum sepenuhnya diasimilasikan dan digunakan dalam konteks pelayanan birokrasi kelas satu.
 - 4) Birokrasi telah menutup diri dari publik dan tidak toleran terhadap kritik pemangku kepentingan dan masyarakat.
- d) Faktor Regulasi yakni:
- 1) Peraturan yang ada tidak lagi memenuhi kebutuhan dan harapan dari situasi sosial dan perkembangan;
 - 2) banyak produk hukum yang tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat.
 - 3) Tertundanya penerbitan peraturan pelaksanaan seperti PP dan Perpres, meskipun peraturan tersebut sangat penting karena adanya kebutuhan akan kerangka hukum yang kuat dan jelas.
 - 4) Proses bertahap yang dilakukan oleh pemerintah dan DPRD dalam mensosialisasikan peraturan.
 - 5) Menanggapi peraturan yang lebih ketat, DPRD dan pemerintah daerah tidak cukup perhatian atau cepat dalam mengeluarkan produk hukum daerah.
- Agar masyarakat dapat mengakses produk legislasi yang bukan merupakan rahasia negara, maka prinsip keterbukaan harus dipatuhi dalam pembuatan peraturan daerah. Masyarakat dapat diikutsertakan dalam proses pengusulan, pembahasan, dan pemberlakuan peraturan daerah dengan berpegang pada prinsip keterbukaan. Bahkan, Pasal 354 UU No. 23 Tahun 2014 melegitimasi pentingnya akses publik dalam pembuatan peraturan daerah. Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga memberlakukan hal yang sama. Pada intinya, kedua undang-undang ini menyoroti hak publik untuk memberikan pendapat secara tertulis atau lisan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan. Masukan publik, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya, dan/atau diskusi semuanya dapat digunakan untuk mendapatkan masukan lisan dan/atau tulisan yang sedang dibahas.

Mengingat PP sebagai peraturan turunan belum diterbitkan oleh pemerintah, maka konstruksi partisipasi yang ditetapkan oleh UU No. 23/2014 masih bersifat umum, terutama karena belum dikembangkan dalam PP tersebut. Oleh karena itu, diperlukan analisis yang mendalam mengenai model terbaik bagi pelibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di masa mendatang. Dinamika sosial masyarakat, budaya birokrasi, kerangka kerja legislasi yang berbeda, serta komitmen politik dan pemahaman pemangku kepentingan (DPRD

dan pemerintah daerah) merupakan beberapa elemen yang mempengaruhi model implementasi partisipasi masyarakat. Dukungan dari media dan budaya birokrasi dari pemerintah daerah dan lembaga perwakilan rakyat yang disebutkan di atas juga sama pentingnya. Adalah hak masyarakat untuk memilih bagaimana mereka ingin terlibat dalam pembuatan peraturan daerah. Partisipasi langsung dapat dilakukan dengan mengambil bagian dalam semua tahap pembuatan peraturan daerah yang berkaitan dengan hak inisiatif Kepala Daerah maupun rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh DPRD.

Dalam kerangka ini, maka model ideal partisipasi masyarakat dalam pembentukan suatu Perda di masa mendatang ialah:

- 1) Secara konsisten dan aktif berpartisipasi dalam semua fase pengembangan peraturan daerah, mulai dari perencanaan dan perumusan hingga pembicaraan tingkat I dan II, persetujuan dan ratifikasi, serta promulgasi.
- 2) Membentuk kemitraan jangka panjang dengan para penyusun Perda sebagai mitra pemerintah daerah dan DPRD untuk memberikan masukan tentang konten yang akan dikendalikan dalam Perda.
- 3) Untuk mempelajari tujuan masyarakat, secara aktif terlibat dalam agenda konsultasi publik, dengar pendapat publik, seminar, lokakarya, forum FGD, dan forum ilmiah lainnya yang diatur oleh DPRD dan pemerintah daerah.
- 4) Berpartisipasi aktif di media cetak dengan menyuarakan pendapat Anda tentang rancangan peraturan daerah (Raperda) yang saat ini sedang dibahas oleh pemerintah daerah atau dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD). Opini publik ini dapat disampaikan melalui konferensi pers, artikel, dan kesimpulan ilmiah ahli yang bersifat konstitusional dan argumentatif.
- 5) Melakukan penelitian ilmiah dan studi kelayakan, menulis dan mengajukan artikel akademik komparatif, serta menyediakan draf inisiatif peraturan daerah komparatif (Raperda) kepada Pemerintah Daerah atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).
- 6) Untuk menjamin bahwa materi diskusi Raperda tercakup secara menyeluruh, secara cermat memantau dan mematuhi tahapan sesi diskusi Raperda di lingkungan DPRD dan pemerintah daerah.
- 7) Menolak perwakilan (DPRD) dan kepala daerah untuk memberikan suara dalam pemilihan sebagai hukuman moral atas kurangnya keinginan dan perilaku pro-publik mereka dalam pembuatan peraturan daerah.
- 8) Terkadang menyampaikan tujuan melalui protes non-kekerasan, parade, pertunjukan budaya, panggung demokrasi, platform kebebasan berbicara, atau pertemuan publik dengan cara yang aman dan tidak anarkis.
- 9) Secara proaktif mengajukan petisi ke Mahkamah Agung untuk peninjauan yudisial terhadap peraturan daerah yang dianggap bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau kepentingan publik.

Partisipasi tidak cukup hanya dilakukan oleh sekelompok orang yang duduk di lembaga perwakilan (DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota), karena institusi dan orang-orang yang duduk di dalam Lembaga perwakilan seringkali menggunakan politik atas nama kepentingan rakyat untuk memperjuangkan kepentingan pribadi atau kelompok mereka sendiri. Manfaat partisipasi rakyat secara langsung bisa berdampak pada terhindar dari peluang terjadinya manipulasi keterlibatan rakyat dan memperjelas apa yang dikehendaki masyarakat. Namun, semakin banyak pihak yang berpartisipasi, semakin baik, hal ini dapat meningkatkan legitimasi perumusan perencanaan. Pada akhirnya, keterlibatan masyarakat dalam pembuatan peraturan daerah dapat meningkatkan kecakapan politik dan kesadaran publik.

KESIMPULAN

Segala sesuatu yang berkaitan dengan pemerintah daerah, termasuk keterlibatan

masyarakat, secara tegas diatur dalam UU Pemerintah Daerah. PP No. 45/2017 menjelaskan secara rinci tentang ketentuan yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat. PP ini menjelaskan bahwa partisipasi masyarakat merupakan hal yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan masyarakat diberikan peran untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan dan pembangunan. Sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, keterlibatan masyarakat dalam pembuatan peraturan daerah merupakan praktik pemerintahan yang demokratis dan baik.

Keterlibatan masyarakat dalam pembuatan peraturan daerah terhambat oleh beberapa hal. Yang pertama adalah kemauan dan pengetahuan politik. Kurangnya kemauan dan kesadaran politik DPRD dan pemerintah daerah dapat menjadi penyebab rendahnya partisipasi masyarakat. Yang kedua adalah faktor media dan masyarakat. Partisipasi masyarakat terhambat oleh kurangnya dukungan media massa dan karakteristik perilaku masyarakat itu sendiri. Faktor birokrasi berada di urutan ketiga. Elemen lain yang menghambat keterlibatan masyarakat adalah budaya birokrasi yang tidak responsif dan tidak demokratis. Faktor regulasi berada di urutan terakhir. Tingkat partisipasi masyarakat juga sangat dipengaruhi oleh ketiadaan elemen regulasi seperti payung hukum.

Ada beberapa rekomendasi, khususnya: Diperlukan program sosialisasi yang sistematis dan berkelanjutan untuk peraturan dan regulasi yang berkaitan dengan pembangunan daerah dalam rangka meningkatkan kesadaran masyarakat tentang perlunya terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemerintah Daerah dapat berkolaborasi dengan Perguruan Tinggi untuk melaksanakan sosialisasi ini, khususnya di bidang pengabdian kepada masyarakat. Hal ini mengingat salah satu Tri Darma Perguruan Tinggi adalah pengabdian kepada masyarakat yang menjadi fokus utama dalam sosialisasi ini, sehingga Pemerintah Daerah dan Perguruan Tinggi dapat bekerjasama dengan baik dan saling menguntungkan kedua belah pihak.

Selain sosialisasi, penting juga untuk menjaring opini publik melalui kuesioner untuk mengumpulkan sebanyak mungkin informasi, terutama mengenai harapan dan aspirasi masyarakat terhadap Pemerintah Daerah, terutama dalam hal pembuatan Peraturan Daerah yang memberatkan. Masyarakat pasti akan memberikan banyak informasi melalui metode kuesioner ini yang dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam pembuatan kebijakan dan peraturan daerah.

REFERENSI

- A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah), 2006.
- Adi Sujatno, Moral dan Etika Kepemimpinan Merupakan Landasan ke Arah Kepemerintahan yang Baik (*Good Government*), Team 4 AS, Jakarta, 2009.
- Akmal Boedianto, 2010. Hukum Pemerintahan Daerah: Pembentukan Perda APBD Partisipatif. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, hal. 4.
- Alexander Abe, Perencanaan Daerah Partisipatif, Pembaruan, Yogyakarta, 2005.
- Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002.
- Fahmi Amrusi dalam Ni'matull Huda, Hukum Pemerintah Daerah, Nusamedia: Bandung, 2012.
- Halim, H. Hubungan Kewenangan Pemerintah Daerah Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah. Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa, 2006.
- Indonesia, 2004.
- Inu Kencana Syafie, Pengantar ilmu pemerintahan, Jakarta, Refika Aditama, 2010.
- Jimly Asshiddiqie, Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi, (Jakarta: Konstitusi Press),

2005.

- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- M.R Khirul Muluk, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005.
- Muliansyah A. Ways, *Ilmu Politik, Demokrasi, Partai Politik & Welfare State*, 2015. Soebono Wirjosoegito, *Proses dan Perencanaan Peraturan Perundangan*, Jakarta: Ghalia
- N.A.M. Sihombing. *Problematika Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Problems On Forming Local Regulations Programs)*. *Legislasi Indonesia*, 13(3), 2016.
- Nonet dan Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Rensponsive Law*, sebagaimana diintrodusir A. Ahsin Thohari, *Reorientasi Fungsi legslasi Dewan Perwakilan: Upaya Menuju Undang-Undang Responsif*, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 8 No. 4, Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan, 2011.
- Setya Retnami. *Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2001.
- Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana Predana Media Group, Jakarta, 2010.
- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011
- Undang-Undang No.23 Tahun 2014
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015
- Winarno, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan; Panduan kuliah di Perguruan Tinggi*, Bumi Aksara, Jakarta: 2014.