

JURNAL HUKUM STAATRECHTS

(FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS 17 AGUSTUS 1945 JAKARTA)

Penerapan Asas Perundang-Undangan Yang Demokratis Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Arie Tri Hartantyo

Universitas Doktor Husni Ingratubun Papua

arie.zidanne@gmail.com

Abstrak

Indonesia sebagai negara hukum memiliki makna bahwa segala aspek kehidupan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus didasarkan pada hukum dan semua produk perundang-undangan yang berlaku, termasuk juga didalamnya adalah Peraturan Daerah. Keberadaan peraturan daerah merupakan pengejawantahan dari pemberian kewenangan kepada daerah dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis Keterlibatan partisipasi masyarakat dalam pembentukan sebuah Peraturan Daerah memegang peranan penting dalam konsep negara hukum yang demokratis. Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif, yang diharapkan nantinya dapat memberikan gambaran menyeluruh mengenai penerapan asas perundang-undangan yang demokratis dalam pembentukan sebuah peraturan daerah. Partisipasi masyarakat secara aktif dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan kebijakan yang menyangkut kepentingan masyarakat, sangat diperlukan baik secara langsung maupun tidak langsung. Partisipasi tersebut dilakukan untuk menjamin agar setiap kebijakan yang diambil mencerminkan aspirasi masyarakat.

Kata kunci: Asas Perundang-undangan; Demokrasi; Pembentukan; Peraturan Daerah.

Abstract

Indonesia as a state of law means that all aspects of life in the territory of the Unitary State of the Republic of Indonesia must be based on law and all applicable legislative products, including Regional Regulations. The existence of regional regulations is an embodiment of the granting of authority to regions to manage and regulate their own households. This study aims to determine and analysed the involvement of community participation in the formation of a Regional Regulation plays an important role in the concept of a democratic state of law. This type of research is descriptive research with a qualitative approach, which is expected to provide a comprehensive picture of the application of democratic legislative principles in the formation of a regional regulation. Active community participation in expressing opinions in the policy-making process that concerns the interests of the community, is very necessary both directly and indirectly. This participation is carried out to ensure that every policy taken reflects the aspirations of the community.

Keywords: *Principles of Legislation; Democracy; Legislation; Regional Regulations.*

A. Pendahuluan

Berbicara terkait dengan negara hukum tentu saja tidak akan lepas dari demokrasi. Indonesia sebagai negara hukum memiliki makna bahwa segala aspek kehidupan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus didasarkan pada hukum dan semua produk perundang-undangan yang berlaku di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum yang baik dan benar dalam mengatur semua hal yang ada di dalam negara, maka peran serta warga negara yang patuh serta menjalani hukum yang berlaku dengan taat sangatlah penting karena hukum merupakan tatanan atau kaidah yang harus dijunjung tinggi oleh rakyat di dalam suatu negara. Keberadaan suatu peraturan perundang-undangan merupakan salah satu bentuk perwujudan Indonesia sebagai negara hukum, sehingga negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu jenis peraturan perundang-undangan adalah peraturan daerah, yang merupakan suatu instrumen yang digunakan untuk menunjang penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, untuk peningkatan pelayanan dan untuk peningkatan peran serta masyarakat dalam pembangunan daerah yang diimplementasikan dalam peraturan daerah. Selanjutnya penulis akan menyajikan mengenai bagaimana penerapan asas perundang-undangan sebagaimana yang termuat dalam materi peraturan daerah yang mencerminkan demokrasi dalam pembentukannya.

B. Pembahasan

1. Indonesia Sebagai Negara Hukum

Eksistensi Indonesia sebagai negara hukum secara tegas disebutkan dalam UUD 1945 (setelah amandemen) Pasal 1 ayat (3); "Indonesia ialah hukum (*rechtsstaat*)". Indikasi bahwa Indonesia menganut konsep *welfare state* terdapat pada kewajiban pemerintah untuk mewujudkan tujuan-tujuan negara, sebagaimana yang termuat dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, yaitu:

- a. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- b. Memajukan kesejahteraan umum;
- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
- d. Melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

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.¹

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, pemerintahan daerah diberikan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Dalam rangka melaksanakan otonomi luas di daerah, maka pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Keberadaan peraturan daerah merupakan pengejawantahan dari pemberian kewenangan kepada daerah dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, karena ada bagian dari urusan-urusan daerah selain diatur dalam undang-undang dan harus diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah.²

Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk peraturan daerah. Peraturan daerah dimaksud dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah yang memuat materi muatan terkait dengan penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain materi muatan tersebut, Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kedudukan peraturan daerah dalam sistem hukum nasional Indonesia adalah bahwa peraturan daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila. Pada saat ini peraturan daerah mempunyai kedudukan yang sangat strategis karena diberikan landasan konstitusional yang jelas sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai produk hukum daerah tentunya dalam struktur hirarki peraturan perundang-undangan memberikan penjelasan tentang birokrasi pemerintahan maupun yang lainnya, karena di dalam pembentukan peraturan daerah tidak ada batasan melainkan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, undang-undang yang lebih tinggi serta peraturan daerah lainnya.

¹ Sunarno Danusastro, "Penyusunan Program Legislasi Daerah yang Partisipatif", *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 4, (2012) hlm. 646.

² A. Zarkasi, "Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan", *Inovatif : Jurnal Ilmu Hukum*, (2010) hlm. 104

Konsep negara hukum yang demokratis menggariskan keberadaan peraturan bahwa perundang undangan, termasuk peraturan daerah, dibuat untuk mewujudkan prinsip prinsip dasar negara hukum itu sendiri. Peraturan perundang-undangan sebagai bentuk formil hukum juga diarahkan kepada hal tersebut, hak masyarakat dijamin dan dilindungi peraturan perundang- undangan.³

2. Partisipasi Masyarakat Sebagai Perwujudan Asas Perundang-undangan yang Demokratis

Pasal 5 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan; artinya, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; artinya, bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan; adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- d. dapat dilaksanakan; artinya, bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. kejelasan rumusan; adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang- undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. keterbukaan; adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³ Armen Yasir dan Zulkarnain Ridlwan, "Perumusan Kebijakan dan Peraturan Daerah Dengan Mekanisme Konsultasi Publik", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 6 No. 2* (2012), hlm. 3

Keikutsertaan masyarakat dalam pembuatan hukum diharapkan menjadi kekuatan kontrol (*agent of social control*) dan kekuatan penyeimbang antara kepentingan pemerintah dan masyarakat. Pada keadaan terdapatnya hukum responsif, kesempatan untuk berpartisipasi dalam pembentukan hukum lebih terbuka. Dalam pengertian ini, arena hukum menjadi semacam forum politik, dan partisipasi hukum mengandung dimensi politik. Dengan perkataan lain, aksi hukum merupakan wahana bagi kelompok atau organisasi untuk berperan serta dalam menentukan kebijaksanaan umum. Secara konstruktif yuridis partisipasi masyarakat dalam pembentukan hukum sebagaimana tertuang dalam Pasal 35 Undang-Undang 12 Tahun 2011.

Dibukanya ruang bagi masyarakat untuk ikut serta dalam proses pembentukan hukum ini bertujuan agar hukum yang dihasilkan tidak hanya responsif terhadap kepentingan penguasa. Paham Nonet dan Selznick hukum yang responsif itu adalah hukum yang siap mengadopsi paradigma baru dan meninggalkan paradigma lama. Dengan demikian, di dalam hukum yang responsif terbuka lebar ruang dialog dan wacana serta adanya pluralistik gagasan sebagai sebuah realitas. Pembentukan Perda sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia harus didasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Pengertian pembentukan peraturan perundang undangan (termasuk juga pembentukan Perda) menurut Pasal 1 angka 1 UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah “proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.”⁴

Pada proses pembentukan Perda, masyarakat dapat berpartisipasi dengan cara memberikan dukungan, masukan, atau bahkan penolakan terhadap suatu rancangan peraturan daerah. Dukungan dan masukan terhadap raperda sikap setuju, sepakat dan sepaham serta berperan aktif dalam memberikan masukan terkait dengan materi muatan raperda. Adanya penolakan dari masyarakat merupakan sikap ketidaksetujuan terhadap peraturan karena materi muatan raperda tidak bisa menampung aspirasi mereka.

Aspirasi masyarakat merupakan berbagai pemikiran ide/gagasan yang disumbangkan guna memperbaiki serta penyempurnaan raperda. Adanya peran serta masyarakat ini ditujukan agar supaya Perda nantinya sesuai dengan aspirasi rakyat. Elemen masyarakat yang sering terlibat dalam proses pembentukan Perda antara lain:

- a. Perguruan Tinggi;
- b. Pengamat dan/atau Pakar;
- c. Lembaga keagamaan;
- d. Organisasi politik;
- e. Kelompok Profesional;
- f. Lembaga Swadaya Masyarakat;
- g. Pengusaha dan Organisasi Serikat Pekerja;
- h. Pers;

⁴ Sugeng Santoso, “Pembentukan Peraturan Daerah dalam Era Demokrasi”, *Refleksi Hukum*, Vol. 8, No. 1, hlm. 9.

i. Perorangan/tokoh masyarakat, dll.

Kesemua elemen tersebut disebut partisipan non-pemerintah (stakeholder skunder). Elemen ini meski bagaimanapun perlu dianggap penting/dominan dalam situasi yang berlainan, meski sebenarnya mereka berwenang secara sah untuk mengambil kebijakan. Hal ini dapat dijelaskan bahwa perguruan tinggi, pengamat dan pakar, organisasi keagamaan, Kelompok Professional, LSM, Pers, tokoh masyarakat dll, sebagai yang memiliki wawasan lapang pada sesuatu perkara yang ditelaah dan mendapat dukungan independensi dalam menghasilkan pikiran dan pendapatnya memainkan kedudukan yang besar dalam membuat opini publik, akibatnya bakal terjalin penyebaran informasi pada publik dengan cara luas terhadap sesuatu materi yang sedang diproses dalam lembaga legislatif.⁵

Tinjauan terhadap eksistensi peraturan hukum daerah yang bersifat demokratis partisipatif dilihat dari pelaksanaan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan hukum daerah. Pada pembahasan awal mengenai prosedur dan mekanisme pembentukan peraturan hukum daerah telah diuraikan secara luas. Prosedur dan mekanisme pembentukan peraturan hukum daerah berdasarkan jenis peraturan hukum daerah terdapat perbedaan. Prosedur dan mekanisme pembentukan Peraturan Daerah berbeda dengan prosedur dan mekanisme pembentukan Keputusan Kepala Daerah. Dalam prosedur pembentukan Peraturan Daerah dilalui dengan beberapa tahapan yaitu tahapan penyusunan rancangan, tahapan pembahasan dan tahapan akhir penetapan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah. Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari kepala daerah dan dapat berasal prakarsa DPRD.⁶

Terbukanya ruang publik untuk masyarakat dapat berpartisipasi dalam pembahasan Raperda tercantum dalam ketentuan Pasal 96 Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 dimana masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. 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 :

- a. Menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat;
- b. Mendorong kelompok dan organisasi masyarakat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah melalui dukungan pengembangan kapasitas masyarakat;

⁵ Karyadin, Azizah, "Peranan Masyarakat pada Pembentukan Peraturan Daerah (Perda)", *YUSTITIAELEEN Volume 9 Nomor 1*, (2023) hlm 102-103

⁶ Bachri, Fahmal & Fadi, "Pembentukan Peraturan Daerah yang Demokratis oleh Pemerintah Daerah, *Journal of Lex Generalis Vol.2 No.2* (2021), hlm. 699.

- c. Mengembangkan pelembagaan dan mekanisme pengambilan Keputusan yang memungkinkan kelompok dan organisasi kemasyarakatan dapat terlibat secara efektif; dan/atau
- d. Melakukan kegiatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁷

Selanjutnya pada ayat (3) Pasal 354 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan bahwa partisipasi masyarakat mencakup:

- a. penyusunan perda dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani masyarakat;
- b. perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan pengevaluasian pembangunan daerah;
- c. pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam daerah; dan
- d. penyelenggaraan pelayanan publik.

Dalam prakteknya, keterlibatan masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam pembentukan peraturan daerah dimulai sejak tahap awal penyusunan rancangan peraturan daerah, fase pembahasan rancangan peraturan daerah, hingga fase pengundangan suatu peraturan daerah. Keterlibatan dimaksud adalah forum diskusi publik pada saat penyusunan naskah akademik/keterangan/penjelasan, rapat dengar pendapat (*public hearing*) pada saat pembahasan bersama dengan DPRD, dan juga penyebarluasan peraturan daerah pada saat telah ditetapkan dan diundangkan.

Partisipasi masyarakat sangat diperlukan untuk menghasilkan Perda yang berkualitas dan mengandung materi muatan yang menyangkut kepentingan dan kesejahteraan masyarakat. Partisipasi masyarakat bertujuan untuk melahirkan prinsip kecermatan dan kehati-hatian bagi pejabat publik dalam membuat kebijaksanaan publik, serta membawa konsekuensi munculnya suatu kontrol sosial yang konstruktif dan kesiapan sosial masyarakat terhadap setiap dampak akibat suatu kegiatan pembangunan.

C. Kesimpulan

Asas perundang-undangan yang demokratis dalam pembentukan peraturan daerah selain tercermin dalam kesesuaian antara materi muatan perda dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kewenangan pejabat pembuatnya, juga tercermin dengan adanya mekanisme partisipasi dalam perumusan kebijakan daerah melalui peraturan daerah yang penting artinya dalam membangun partisipasi publik. Akuntabilitas dan transparansi penyelenggaraan pemerintahan yang mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku akan menjadi sebuah prasyarat bagi partisipasi publik yang lebih intensif yang akan semakin meningkatkan kesadaran publik akan peran dan tanggungjawabnya dalam ikut menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan dan perwujudan tata pemerintahan yang baik. Partisipasi masyarakat secara aktif dalam menyampaikan pendapat dalam proses

⁷ King Faisal Sulaiman, "Model Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah", *Perspektif Hukum Vol. 17* (2017), hlm 170.

pengambilan kebijakan yang menyangkut kepentingan masyarakat, sangat diperlukan baik secara langsung maupun tidak langsung. Partisipasi tersebut dilakukan untuk menjamin agar setiap kebijakan yang diambil mencerminkan aspirasi masyarakat.

D. Daftar Pustaka

- Bachri, Chaidir dkk. 2021. Pembentukan Peraturan Daerah yang Demokratis oleh Pemerintah Daerah. *Journal of Lex Generalis* Vol.2 No.2.
- Danusastro, Sunarno. 2012. Penyusunan Program Legislasi Daerah yang Partisipatif, *Jurnal Konstitusi*. Volume 9, Nomor 4.
- Karyadin dan Azizah. 2023. Peranan Masyarakat pada Pembentukan Peraturan Daerah (Perda). *Yustitiabelen* Volume 9 Nomor 1.
- Santoso, Sugeng. 2014. Pembentukan Peraturan Daerah dalam Era Demokrasi. *Refleksi Hukum*, Vol. 8, No. 1.
- Sulaiman, King Faisal. 2017. Model Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. *Perspektif Hukum* Vol. 17.
- Yasir, Armen dan Zulkarnain Ridlwan. 2012. Perumusan Kebijakan dan Peraturan Daerah Dengan Mekanisme Konsultasi Publik. *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 6 No. 2.
- Zarkasi, A. 2010. Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan. *Inovatif : Jurnal Ilmu Hukum*.
- Kusumaatmadja, Mochtar. Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan; Kumpulan Karya Tulis, diedit oleh Otje Salman dan Eddy Damian. Bandung: Pusat Studi Wawasan Nusantara, Hukum dan Pembangunan bekerjasama dengan Penerbit PT. Alumni, cetakan kedua, 2006.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan