

## Eksistensi Peraturan Daerah Responsif-Partisipatif: Konkretisasi Politik Hukum yang Demokratis-Populis di Daerah

<sup>\*1</sup> Josep Leonardy, <sup>2</sup>Yohanes Usfunan

<sup>1,2</sup> Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Kupang, Nusa Tenggara Timur, 85111, Indonesia

### Article Info

#### Article history:

Received: 09 Juni 2025

Revised: 23 Juni 2025

Accepted: 28 Juni 2025

#### Keywords:

Regional Regulation;  
Responsive-Participatory; Legal  
Politics; Democratic-Populist.

#### Article type:

Research article

### Abstract

**Background:** The responsive-participatory approach in forming Regional Regulations involves democratic engagement, particularly the active participation of the community and direct stakeholders at all stages, as outlined in Law Number 12 of 2011.

**Objective:** This participatory process enhances the effectiveness of Regional Regulations, as community acceptance, stemming from their involvement, is crucial for meeting legal needs rather than relying on enforcement coercion.

**Method:** This study utilises normative legal research, applying laws through statutory and conceptual approaches.

**Results:** The findings emphasise that a democratic political configuration fosters community involvement in drafting Regional Regulations, reflecting a democratic-populist legal agenda.

**Conclusion and Recommendations:** It concludes that regulations developed without community input tend to be authoritarian and face rejection, whereas active participation fosters compliance with higher laws, supports law enforcement, and promotes democracy. Recommendations include the establishment of a Regional Regulation on Community Participation to strengthen legal clarity and commitment, ensuring that the community is involved in the legislative process through existing provisions.

*This is an open-access article under the [CC BY-SA](#) license.*



### \*Correspondent Author:

**Josep Leonardy**

Fakultas Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Kupang, Nusa Tenggara Timur, 85111, Indonesia

Email: [ahasleo68@gmail.com](mailto:ahasleo68@gmail.com)

## 1. Pendahuluan

Mahfud MD berpendapat bahwa karakter produk hukum yang dihasilkan di parlemen, baik di tingkat DPR maupun di DPRD (Provinsi dan Kabupaten/Kota) sangat bergantung pada konfigurasi politik yang mengitari proses pembentukan produk hukum tersebut. Bila konfigurasi politik tersebut bersifat otoriter, dimana tidak ada proses demokrasi di dalamnya ketika parlemen dan pemerintah sangat mendominasi proses pembentukan produk hukum dengan memenuhi agenda kepentingan politik orang atau kelompok tertentu, termasuk kepentingan partai politik tanpa melibatkan masyarakat khususnya stakeholders yang berkaitan langsung dengan materi muatan produk hukum yang akan dibentuk, ketika parlemen dan eksekutif merasa paling tahu apa kebutuhan hukum masyarakat tanpa membuka ruang yang lebar bagi adanya partisipasi masyarakat di dalamnya, maka produk hukum yang akan dihasilkan berkarakter represif dan tidak partisipatif dan memperlihatkan politik hukum yang tidak demokratis atau bersifat otoriter. Sebaliknya, ketika proses pembentukan produk hukum di parlemen dikitari oleh konfigurasi politik yang demokratis, dimana melibatkan masyarakat, terutama masyarakat pemangku kepentingan yang berkaitan langsung dengan materi muatan produk hukum yang akan dibentuk tersebut, maka produk hukum yang dihasilkan akan berkarakter responsif-populis yakni mampu menjawab kebutuhan masyarakat sebab masyarakat terlibat di dalam proses pembentukannya. Efektivitas keberlakuan produk hukum tersebut pada tataran implementasi sangat dipengaruhi oleh penerimaan masyarakat yang luar biasa sebab selain mereka terlibat dalam proses pembentukannya juga karena produk hukum tersebut mampu menjawab kebutuhan hukum masyarakat. Hal ini memperlihatkan adanya politik hukum yang bersifat demokratis-populis di parlemen.<sup>1</sup>

Peraturan Daerah yang berkarakter responsif-partisipatif mengandaikan bahwa pembentukannya di daerah oleh DPRD dan pemerintah berlangsung dalam kondisi konfigurasi politik yang demokratis, ditandai dengan adanya pelibatan masyarakat terutama para pemangku kepentingan yang berkaitan langsung dengan materi muatan Peraturan Daerah yang dibentuk di dalam proses pembentukannya baik di lembaga DPRD pada semua tahapan pembentukan Peraturan Daerah sesuai ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khususnya pada tahapan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah usul prakarsa DPRD maupun pada

---

<sup>1</sup> Mahfud MD, Moh., *Politik Hukum Di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009, hlm. 7).

tahapan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah usul Kepala Daerah di tingkat Perangkat Daerah selaku pemrakarsa Rancangan Peraturan Daerah yang diusulkan oleh Kepala Daerah tersebut. Kondisi ini pada hakikatnya merupakan konkretisasi dari adanya politik hukum yang demokratis-populis di daerah. Efektivitas keberlakuan Peraturan Daerah tersebut pada tataran implementasinya lebih disebabkan oleh adanya penerimaan dari masyarakat selain karena mereka terlibat dalam proses pembentukannya juga karena Peraturan Daerah tersebut benar-benar mampu menjawab kebutuhan hukum masyarakat dari pada pengaruh paksaan dari kekuasaan oleh aparat penegak hukum di daerah. Eksistensi (keberadaan) Peraturan Daerah yang bersifat responsif-partisipatif tersebut sangat penting dalam menentukan efektivitas penegakan hukum di daerah.

## II. Politik Hukum Yang Demokratis Populis Di Daerah

### 2.1. Peraturan Daerah Sebagai Produk Politik dan Hukum Di Daerah

Politik hukum sesungguhnya mencakup kebijakan resmi negara/*legal policy*, yakni proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan oleh lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk itu.<sup>2</sup> Politik hukum juga berarti suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.<sup>3</sup> Politik hukum merupakan upaya untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu tertentu.<sup>4</sup> Peraturan Daerah merupakan salah satu bentuk politik hukum di daerah. Politik hukum Peraturan Daerah, secara sederhana dipahami sebagai apa yang dikehendaki oleh pembentuk Peraturan Daerah melalui Peraturan Daerah yang akan dibentuknya.

Peraturan Daerah sekaligus merupakan produk politik dan hukum. Politik dan hukum itu bersifat saling menentukan (*interdeterminan*) di dalam proses pembentukan suatu Peraturan Daerah, yang mana proses pembentukannya tidak dapat dipisahkan dari konfigurasi politik yang mengitarinya. Konfigurasi politik yang demokratis ditandai melalui proses legislasi dilakukan secara demokratis dimana pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan asas keterbukaan dengan

---

<sup>2</sup> Ibid. hlm. 4-5

<sup>3</sup> Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1986, hlm. 160).

<sup>4</sup> Soedarta, *Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung : Alumni, 1986, hlm. 151 ).

memberikan peranan yang besar dan partisipasi penuh bagi kelompok-kelompok sosial atau individu dalam masyarakat, terutama kelompok yang merupakan pemangku kepentingan terkait Peraturan Daerah yang mau dihasilkan. Konfigurasi politik yang otoriter ditandai melalui proses legislasi dilakukan secara otoriter yakni tertutup bagi keterlibatan masyarakat dan kalau ada partisipasi masyarakat, dominasi kekuasaan cenderung memanipulasi partisipasi masyarakat untuk menjustifikasi kepentingan kekuasaan melalui Peraturan Daerah yang akan dihasilkan.<sup>5</sup> Di sini, partisipasi masyarakat diabaikan atau dianggap tidak penting sebab eksekutif dan legislatif selaku pembuat kebijakan di daerah bertindak seolah-olah merasa paling tahu apa yang rakyat butuhkan lalu merumuskannya dalam bentuk kebijakan Peraturan Daerah misalnya, lantas mengklaim kepentingan elitis sebagai kepentingan rakyat. Ini yang dikenal dengan istilah penguasa sedang melakukan praktek “*benevoluitt autocracy*”.<sup>6</sup>

Konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan Peraturan Daerah yang responsif-partisipatif yakni mampu menjawab kepentingan masyarakat dan efektif dalam pelaksanaannya sebab ada partisipasi masyarakat di dalam pembentukannya. Pemberlakuan Peraturan Daerah didasarkan pada adanya pengakuan dari masyarakat (Teori pengakuan/*Annerkennungstheorie*). Konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan Peraturan Daerah yang represif-konservatif, condong pada pemaksaan kekuasaan sebab kurangnya partisipasi masyarakat di dalam pembentukannya. Hal ini akan menimbulkan penolakan pada masyarakat yang akan menghambat penegakan Peraturan Daerah di daerah. Di sini pemberlakuan Peraturan Daerah didasarkan pada adanya paksaan penguasa, tidak peduli apakah Peraturan Daerah itu diterima atau tidak diterima oleh masyarakat (Teori Kekuasaan/*Machttheorie*).<sup>7</sup>

## 2.2. Politik Hukum Yang Demokratis-Populis di Daerah Ditandai dengan Pembentukan Peraturan Daerah Yang Melibatkan Masyarakat Di Dalam Proses Pembentukannya.

Politik hukum yang demokratis-populis di daerah salah satunya ditandai dengan adanya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh DPRD bersama Kepala Daerah. Peraturan Daerah

<sup>5</sup> Moh. Mahfud MD, Op.Cit., hlm. 4-5

<sup>6</sup>M.Solly Lubis, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, (Bandung : Mandar Maju, 2009, hlm. 72).

<sup>7</sup>B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, (Yogyakarta : Universitas Atma Jaya, 2008, hlm. 67).

yang dibentuk di dalam sebuah konfigurasi politik yang demokratis ini adalah Peraturan Daerah yang sungguh melibatkan masyarakat di dalam proses pembentukannya (bersifat partisipatif) dijamin akan menghasilkan Peraturan Daerah yang mampu menjawab kebutuhan masyarakat (responsif). Dengan demikian, Peraturan Daerah dimaksud benar-benar berpihak pada kepentingan masyarakat (populis), bukan berpihak pada kaum elitis penguasa. Hal ini mestinya dijamin oleh sebuah sistem pembentukan Peraturan Daerah yang memaksa adanya pelibatan masyarakat di dalam proses pembentukan sebuah Peraturan Daerah. Sayangnya, belum ada satu ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan sanksi hukum bagi pembentuk Peraturan Daerah dalam hal ini DPRD dan eksekutif bila tidak melibatkan masyarakat di dalam pembentukan sebuah Peraturan Daerah. Kemauan politik dari anggota DPRD sebagai wakil rakyat untuk membuka ruang yang luas bagi partisipasi masyarakat di dalam pembentukan sebuah Peraturan Daerah merupakan wujud kongkret dari politik hukum yang populis untuk menghasilkan Peraturan Daerah yang responsif-partisipatif. Pengabaian terhadap partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah akan melahirkan apa yang diistilahkan oleh Jeremy Bentham sebagai “sanksi masyarakat” atas legitimasi Peraturan Daerah itu sendiri dan pembentuk Peraturan Daerah, dalam bentuk ketidakpercayaan masyarakat terhadap DPRD dan eksekutif dan pelbagai bentuk penolakan terhadap Peraturan Daerah dalam tataran implementasinya.<sup>8</sup>

Salah satu faktor penting untuk menjamin terbentuknya Peraturan Daerah yang berkualitas, ialah adanya partisipasi masyarakat di dalam proses pembentukannya sesuai penerapan asas “keterbukaan” sebagai salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan). Pembentukan Peraturan Daerah harus dimaknai sebagai satu kesatuan proses dimulai dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan dan penyebarluasan (Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah).

---

<sup>8</sup> Jeremy Bentham, *Teori Perundang-Undangan (Prinsip-Prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana)*, (Bandung: Nuansa dan Nusamedia, 2010, hlm. 10,11-15).

### III. Eksistensi Peraturan Daerah Yang Responsif Partisipatif

#### 3.1. Dasar Hukum Pembentukan Peraturan Daerah

Kewenangan DPRD dan Kepala Daerah untuk membentuk Peraturan Daerah didasarkan pada kewenangan atributif yang diperoleh dari ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945 yang menentukan bahwa Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menentukan bahwa : Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur dan ketentuan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menegaskan bahwa : ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

#### 3.2. Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah didasarkan pada ketentuan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut :

- a) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Ketentuan Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik adalah “asas keterbukaan”.<sup>9</sup> Penjelasan Pasal 5 huruf g yang dimaksud menyatakan bahwa yang dimaksud dengan asas “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. Ketentuan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga mengatur tentang Partisipasi Masyarakat dalam

---

<sup>9</sup> Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa : dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi : a. kejelasan tujuan; b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; d. dapat dilaksanakan; e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. kejelasan rumusan; dan keterbukaan.



pembentukan peraturan perundang-undangan yang menentukan bahwa : masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui : a. rapat dengar pendapat umum; b. kunjungan kerja; c. sosialisasi; dan/atau d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Masyarakat yang dimaksudkan adalah orang perseorangan atau kelompok orang<sup>10</sup> yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan (termasuk Rancangan Peraturan Daerah). Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis, setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat. Ketidakpatuhan terhadap ketentuan dimaksud dapat dianggap sebagai bentuk cacat formil (prosedural) dari pembentukan Peraturan Daerah yang dapat dibatalkan melalui mekanisme *judicial review* (menguji kepatuhan atau kesesuaian ketentuan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang) di Mahkamah Agung.

b) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Keterlibatan masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah pada semua tahapan pembentukannya, khususnya para pelaku peran (stakeholders) yang bersentuhan langsung dengan kepentingan Peraturan Daerah yang akan dibentuk merupakan kesempatan bagi pembentuk Peraturan Daerah khususnya DPRD untuk menjaring aspirasi dari masyarakat terkait kepentingan pembentukan Peraturan Daerah. Kewajiban DPRD untuk menjaring aspirasi dari masyarakat merupakan upaya untuk mendukung pelaksanaan fungsi DPRD (fungsi pembentukan Peraturan Daerah, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) dan Pasal 149 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah)<sup>11</sup> sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (3) dan Pasal 149 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang menentukan bahwa: dalam rangka melaksanakan

<sup>10</sup> Termasuk dalam kelompok orang antara lain , kelompok/organisasi masyarakat, kelompok profesi, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat adat (Penjelasan Pasal 96 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

<sup>11</sup> Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa DPRD Provinsi mempunyai fungsi : a. pembentukan Peraturan Daerah Provinsi; b. anggaran; dan c. pengawasan. Pasal 149 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi : a. pembentukan Peraturan Daerah Provinsi; b. anggaran; dan c. pengawasan.

fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD.....menjaring aspirasi masyarakat. Dengan demikian, partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah, selain sebagai hak dari masyarakat yang harus dipenuhi oleh khususnya lembaga DPRD selaku pembentuk Peraturan Daerah bersama eksekutif sekaligus juga merupakan kebutuhan bagi DPRD untuk melaksanakan fungsinya secara optimal khususnya fungsi pembentukan Peraturan Daerah.

Pasal 354 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa : Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah mendorong partisipasi masyarakat. Pada ayat (3) huruf a Undang-Undang aquo menentukan bahwa : Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup : a. penyusunan Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah yang mengatur dan membebani masyarakat. Pada ayat (4) Undang-Undang aquo menentukan bahwa : Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dalam bentuk: a. konsultasi publik; b. musyawarah; c. kemitraan; penyampaian aspirasi; pengawasan; dan/atau keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pada ayat (5) Undang-Undang aquo menentukan bahwa : Ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (4) diatur dengan peraturan pemerintah. Pada ayat (7) Undang-Undang aquo menentukan bahwa : Tata cara partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Daerah dengan berpedoman pada peraturan pemerintah.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Berkaitan dengan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 354 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, maka pengaturan tentang partisipasi masyarakat dapat ditemukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2014 Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, sedangkan pengaturan tentang Partisipasi Masyarakat dalam bentuk Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud Pasal 354 ayat (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah bergantung pada kebutuhan daerah masing-masing. Pengaturan lebih mendetail dalam Peraturan Daerah sesungguhnya lebih menunjukkan adanya politik hukum daerah yang memiliki komitmen kuat untuk mengedepankan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebab melalui Peraturan Daerah, DPRD dan Kepala Daerah dapat mengatur tentang alokasi Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD) untuk mendanai partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud.



- c) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2014 Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Ketentuan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2014 Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menentukan bahwa : Masyarakat berhak berpartisipasi dalam penyusunan Peraturan Daerah dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani masyarakat. Dengan demikian, partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah merupakan hak masyarakat yang wajib dipenuhi oleh DPRD dan eksekutif dalam pembentukan Peraturan Daerah. Dalam konteks hukum apa yang menjadi hak masyarakat merupakan kewajiban bagi negara (DPRD dan eksekutif) untuk memenuhinya sebab mereka adalah pelayan masyarakat (*ancilla societatis*).

- d) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Ketentuan Pasal 166 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah secara khusus mengatur tentang Partisipasi Masyarakat dalam pembentukan produk hukum daerah, termasuk pembentukan Peraturan Daerah yang pada intinya menentukan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Peraturan Daerah. Masukan secara lisan dan/atau tertulis dimaksud dapat dilakukan melalui : a. rapat dengar pendapat umum; b. kunjungan kerja; c. sosialisasi; dan/atau d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Masyarakat dimaksud merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang dapat berperan aktif memberikan masukan atas substansi rancangan Peraturan Daerah. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan sebagaimana dimaksud, setiap rancangan Peraturan Daerah harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Peraturan Menteri Dalam Negeri sekalipun tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, namun Peraturan Menteri merupakan norma hukum lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang

memiliki kekuatan “mengikat” dalam pembentukan produk hukum daerah, termasuk pembentukan Peraturan Daerah. Ketentuan Pasal 166 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 merupakan hasil perubahan dari Ketentuan Pasal 166 ayat (1), ayat (3) dan ayat (4) pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah diubah menjadi sebagai berikut : (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Peraturan Daerah, Perkada, 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 dapat berperan aktif memberikan masukan atas substansi rancangan Peraturan Daerah, Perkada, dan/atau peraturan DPRD; (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap rancangan Peraturan Daerah, Perkada, dan/atau peraturan DPRD harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

### 3.3. Peraturan Daerah Responsif-Partisipatif

Peraturan Daerah yang bersifat responsif-partisipatif adalah sebuah pemahaman tentang Peraturan Daerah sebagai produk hukum yang dibentuk dalam konfigurasi politik yang demokratis-populis oleh DPRD bersama Kepala Daerah dalam proses pembentukannya, yakni sungguh memberikan ruang yang luas bagi adanya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukannya, terutama masyarakat pemangku kepentingan yang berkaitan langsung dengan materi muatan Peraturan Daerah yang akan dibentuk sehingga Peraturan Daerah tersebut ketika dihasilkan mampu menjawab kebutuhan hukum masyarakat (bersifat responsif) sebab masyarakat terlibat di dalamnya (bersifat partisipatif). Hal berkaitan dengan eksistensi (keberadaan) Peraturan Daerah yang bersifat responsif-partisipatif tersebut memiliki unsur-unsur yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

#### 3.3.1. Ruang Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Merujuk pada penjelasan Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menjelaskan bahwa : yang dimaksud dengan “asas 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., maka ruang partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah sesungguhnya berada atau terbuka lebar pada seluruh tahapan pembentukan Peraturan Daerah. Namun demikian, efektivitas partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah tidak dapat terwujud dalam setiap tahapan disebabkan oleh adanya mekanisme atau prosedur pembentukan Peraturan Daerah yang berlaku sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, terutama sesuai Pedoman Tata Tertib DPRD yang dengan sendirinya membatasi kebebasan masyarakat untuk menyampaikan pendapatnya terkait Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Ruang partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah yang paling ideal untuk dimanfaatkan sebaik mungkin oleh masyarakat, DPRD dan eksekutif adalah pada tahapan penyusunan Naskah Akademik dan rancangan Peraturan Daerah sebab masukan masyarakat baik lisan dan/atau tertulis pada tahapan ini dapat menentukan materi muatan rancangan Peraturan Daerah sesuai dengan persoalan dan kebutuhan hukum masyarakat.

### 3.3.2. Bentuk dan Media Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Merujuk pada ketentuan Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menentukan bahwa : “masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”, maka bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah adalah memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis terhadap proses dan materi muatan rancangan Peraturan Daerah. Masukan itu tidak sekedar berupa pandangan yang bersifat mendukung atau menolak terhadap rencana DPRD dan eksekutif untuk membentuk suatu Peraturan Daerah tertentu yang materi muatannya berkaitan dengan masyarakat, tetapi harus lebih dari itu yakni menyampaikan apa persoalan pokok yang mereka hadapi dan seperti apa kebutuhan hukum mereka sehingga dapat diartikulasikan secara baik oleh DPRD dan eksekutif dalam rumusan kebijakan melalui politik hukum pembentukan Peraturan Daerah.

Merujuk pada ketentuan Pasal 96 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan<sup>13</sup> jo. Pasal

---

<sup>13</sup> Pasal 96 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa : Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat

354 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah<sup>14</sup> dan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah,<sup>15</sup> maka masukan dari masyarakat baik secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud dapat disampaikan melalui media : a. rapat dengar pendapat umum; b. kunjungan kerja; c. sosialisasi; d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi; e. konsultasi publik; f. musyawarah; g. kemitraan; h. penyampaian aspirasi; i. pengawasan; dan j. keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### 3.3.3. Hambatan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah dan Upaya Penanganannya.

Hambatan bagi optimalisasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah dapat datang dari faktor pembentuk Peraturan Daerah itu sendiri, dalam hal ini DPRD dan eksekutif; lahir dari masyarakat; dan dari ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pembentuk seringkali enggan melibatkan masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah disebabkan oleh beberapa alasan, sebagai berikut : (1) Tidak adanya ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengharuskan melibatkan masyarakat di dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, disertai dengan model-model partisipasi masyarakat yang harus diterapkan dan sanksi bagi pembentuk Peraturan Daerah bila tidak melibatkan masyarakat di dalam proses pembentukan suatu Peraturan Daerah; dan (2) Partisipasi masyarakat belum optimal dilakukan oleh karena lemahnya kemauan politik dari pemerintah daerah di dalam menerjemahkan konsep otonomi daerah dan rendahnya kesadaran masyarakat untuk ikut berpartisipasi di dalam proses implementasi otonomi daerah khususnya dalam pembentukan

(1) dapat dilakukan melalui : a. rapat dengar pendapat umum; b. kunjungan kerja; c. sosialisasi; dan/atau d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

<sup>14</sup> Pasal 354 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa : Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dalam bentuk : a. konsultasi publik; b. musyawarah; c. kemitraan; d. penyampaian aspirasi; e. pengawasan; dan/atau f. keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

<sup>15</sup> Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menentukan bahwa : Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dapat dilakukan melalui : a. konsultasi publik; b. penyampaian aspirasi; c. rapat dengar pendapat umum; d. kunjungan kerja; e. sosialisasi; dan/atau f. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Peraturan Daerah<sup>16</sup>; (3) Kurangnya partisipasi masyarakat, disebabkan juga oleh faktor birokrasi, antara lain: a. Sistem birokrasi yang kurang memberikan ruang bagi publik; b. Birokrasi diposisikan sebagai mesin yang hanya bekerja sesuai jalur; c. Tidak ada keterlibatan masyarakat dalam pengambilan kebijakan dengan dalil *high cost*; d. Kurang pahamnya birokrat akan makna partisipasi masyarakat; f. *Image* birokrasi yang kental dengan uang; g. Saluran aspirasi kurang baik; h. Kerap terjadi mobilisasi massa untuk kepentingan politik; dan i. APBD dikuasai oleh elite politik; dan j. Partai tidak mampu berperan untuk kepentingan rakyat.<sup>17</sup>

Rendahnya partisipasi masyarakat juga disebabkan oleh *peraturan perundang-undangan yang mengatur tentangnya*, antara lain: a. Banyak peraturan yang belum berpihak pada kepentingan masyarakat; b. Belum ada peraturan yang dapat memaksa pemerintah untuk melibatkan masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah; c. Belum ada peraturan yang menjamin masyarakat mendapatkan informasi; d. Mudahnya melakukan korupsi kebijakan di bawah payung legalitas; e. Adanya ketentuan partisipasi yang tidak mengikat karena tidak adanya sanksi atas pengabaianannya; f. Banyak peraturan yang menyangkut kewajiban masyarakat (misalnya Peraturan Daerah retribusi), tetapi mengabaikan hak-hak masyarakat; dan g. Tidak adanya sosialisasi peraturan atau kebijakan.<sup>18</sup>

Hambatan bagi optimalisasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah juga dapat lahir dari masyarakat itu sendiri. Lemahnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah dapat disebabkan oleh *masyarakat itu sendiri* karena : a. Sikap apatis masyarakat; b. Kurangnya pengetahuan dan pemahaman masyarakat; c. Budaya paternalistik yang masih kuat mengakar; d. Tidak ada reward (berupa tindak lanjut) atas partisipasi masyarakat; e. Responsibilitas masyarakat yang kurang; f. Masyarakat tidak mengetahui mekanisme penyaluran aspirasi; g. Keterbatasan akses masyarakat untuk mendapatkan informasi; dan e. Kurangnya dukungan elemen masyarakat yang seharusnya membantu memberdayakan masyarakat, seperti: LSM atau media masa yang cenderung *provokatif* dan/atau *profit oriented*.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009, hlm 118).

<sup>17</sup> Sirajuddin (editor), *Hak Rakyat Mengontrol Negara : Mengontrol Model Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, (Malang Corruption Watch dan YAPPIKA, 2006, hlm. 149).

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Ibid.

Upaya untuk menangani hambatan bagi optimalisasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah adalah dengan melakukan optimalisasi terhadap partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah. Rival G. Ahmad berpendapat bahwa sedikitnya terdapat 8 (delapan) prinsip mengenai optimalisasi peran masyarakat di dalam proses pembentukan suatu Peraturan Daerah, yakni : (1) adanya kewajiban publikasi yang efektif tentang Peraturan Daerah; (2) adanya kewajiban informasi dan dokumentasi yang sistematis, bebas, dan mudah diakses (*accessible*) oleh publik mengenai Peraturan Daerah yang telah, sedang atau akan dibentuk; (3) adanya jaminan prosedur dan forum yang terbuka dan efektif bagi masyarakat untuk terlibat dalam mengawasi proses sejak perencanaan sampai pada evaluasi pelaksanaan Peraturan Daerah; (4) adanya prosedur yang menjamin publik bisa mengajukan RanPeraturan Daerah selain anggota DPRD dan pemerintah; (5) adanya pengaturan yang jelas mengenai dokumen dasar yang wajib tersedia dan mudah diakses seperti naskah akademik dan RanPeraturan Daerah; (6) adanya jaminan banding bagi publik bila proses pembentukan Peraturan Daerah tidak dilakukan secara partisipatif; (7) adanya pengaturan jangka waktu yang memadai untuk seluruh proses penyusunan, pembahasan RanPeraturan Daerah, dan diseminasi (penyebaran) Peraturan Daerah yang telah dilaksanakan; dan (8) adanya pertanggungjawaban yang jelas dan memadai bagi proses pembentukan Peraturan Daerah yang dengan sengaja menutup peluang masyarakat untuk berpartisipasi.<sup>20</sup>

#### 3.3.4. Kegunaan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Salah satu faktor penting untuk menjamin terbentuknya produk Peraturan Daerah yang berkualitas, ialah adanya partisipasi masyarakat di dalam proses pembentukan Peraturan Daerah. Partisipasi masyarakat seringkali diabaikan atau dipandang tidak terlalu penting sebab eksekutif maupun legislatif selaku pembuat kebijakan di daerah bertindak seolah-olah merasa paling tahu apa yang rakyat butuhkan lalu merumuskannya dalam bentuk kebijakan tertentu, Peraturan Daerah misalnya, lantas mengklaim kepentingan elitis sebagai kepentingan rakyat. Kepentingan rakyat telah terwakili atau terakomodir dalam kebijakan yang mereka ambil. Kondisi seperti ini, yang dikenal dengan istilah pemerintah sedang melakukan praktek “*benevoluitt autocracy*”.<sup>21</sup> Produk hukum yang dihasilkan, daya berlakunya lebih

<sup>20</sup> Jazim Hamidi, dkk., *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2010, hlm. 140-141).

<sup>21</sup> M. Solly Lubis, *Op.Cit.*, hlm. 72



disebabkan oleh dominasi kekuasaan dari pada karena pengakuan dari masyarakat, lebih bersifat represif dari pada responsif sehingga tidak menjawab soal melainkan berpotensi menciptakan soal bagi masyarakat. Dampaknya, efektifitas penegakan hukum menjadi terganggu sebab dalam implementasinya mendapatkan penolakan dari masyarakat.<sup>22</sup> Padahal, partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah merupakan sebuah keharusan sebagai akibat logis dari penerapan asas “keterbukaan” sebagai salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.<sup>23</sup>

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah dinilai penting sebab partisipasi masyarakat menjadi media untuk : a. menjangkau pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat sehingga Peraturan Daerah yang akan dibentuk sungguh-sungguh memenuhi syarat Peraturan Daerah yang baik; b. menjamin Peraturan Daerah yang akan dibentuk sesuai dengan kenyataan yang ada di dalam masyarakat, menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*), rasa bertanggung jawab (*sense of responsibility*) dan akuntabilitas (*sense of accountability*); dan c. menumbuhkan adanya kepercayaan (*trust*), penghargaan (*respect*), dan pengakuan (*recognition*) masyarakat terhadap pemerintahan daerah.<sup>24</sup>

Selain itu, partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah dinilai penting, untuk : (a) memberikan landasan yang lebih baik bagi pembuatan Peraturan Daerah sebagai kebijakan publik dalam rangka menciptakan suatu tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*); (b) memastikan adanya implementasi Peraturan Daerah yang lebih efektif karena masyarakat mengetahui dan terlibat dalam proses perencanaan pembentukan Peraturan Daerah; (c) meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada DPRD dan eksekutif sebab mampu mengakomodir kepentingan masyarakat secara baik melalui Peraturan Daerah yang dihasilkan; (d) efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka mengemukakan dua landasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum (termasuk Peraturan Daerah), yakni : (a) Teori Kekuasaan (*Machttheorie*): teori ini mengajarkan bahwa secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa, tidak peduli soal kaidah hukum itu diterima atau tidak diterima oleh masyarakat. Produk hukum yang dihasilkan bersifat represif; dan (b) Teori Pengakuan (*Annerkennungstheorie*). Kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku. Produk hukum yang dihasilkan bersifat responsive., B. Hestu Cipto Handoyo, 2008, Op. Cit., hlm. 67.

<sup>23</sup> Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penjelasannya.

<sup>24</sup> Jazim Hamidi, dkk., Op. Cit., hlm. 52

sedari awal pembentukannya, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi Peraturan Daerah nantinya dapat dihemat.<sup>25</sup>

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah berguna untuk, antara lain : (1) meningkatkan kualitas keputusan/kebijakan yang diambil; (2) menciptakan kesadaran politik masyarakat; (3) meningkatkan proses belajar demokrasi di tengah masyarakat; (4) menciptakan masyarakat yang lebih bertanggung jawab; (5) mengeleminir perasaan terasing dalam diri masyarakat; (6) menimbulkan dukungan terhadap rencana pemerintah; (7) meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah; (8) memperlancar komunikasi antara masyarakat dan pemerintah (*bottom up communication*); dan (9) memperlancar kerja sama dalam menyelesaikan masalah-masalah bersama.<sup>26</sup>

Dampak negatif tidak adanya partisipasi masyarakat di dalam proses pembentukan Peraturan Daerah, antara lain : (a) rendahnya rasa memiliki masyarakat terhadap program yang disusun dalam Peraturan Daerah; (b) biaya transaksi yang mahal karena masyarakat kurang memahami tujuan dari program pemerintah; (c) program pemerintah tidak sesuai dengan kebutuhan atau karakteristik masyarakat; dan (d) lunturnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.<sup>27</sup>

Penulis berpendapat bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah dinilai penting atau berguna dengan beberapa alasan sebagai berikut :

- a. Partisipasi masyarakat : Kepatuhan Terhadap Ketentuan Peraturan Perundang-undangan Yang Lebih Tinggi.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah dinilai penting atau berguna sebab partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah pada hakikatnya menunjukkan adanya kepatuhan pembentuk Peraturan Daerah (DPRD dan eksekutif) terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebab ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi telah mengatur tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Dasar Hukum partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah di atas.

<sup>25</sup> Ni Made Ari Yulianti Griadhi dan Anak Agung Sri Utari, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, <httpS://ejournal.unud.ac.>, diakses pada tanggal 7 Juni 2025.

<sup>26</sup> Jazim Hamidi, dkk., *Op.Cit.*, hlm. 53

<sup>27</sup> Ni Made Ari Yulianti Griadhi dan Anak Agung Sri Utari, *Loc.Cit.*

Kepatuhan pembentuk Peraturan Daerah baik itu DPRD maupun eksekutif terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan sesungguhnya merupakan salah satu kewajiban dari DPRD dan Kepala Daerah. Ketidakpatuhan pembentuk Peraturan Daerah terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yang mengatur tentang perlunya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah dapat menyebabkan Peraturan Daerah tersebut batal demi hukum (*van rechtswege*) atau dapat dituntut untuk dibatalkan melalui mekanisme *judicial review* (menguji keabsahan atau kepatuhan ketentuan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang) ke Mahkamah Agung.<sup>28</sup>

b. Partisipasi Masyarakat : Hak Asasi Masyarakat.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah dinilai penting atau berguna sebab partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah pada hakikatnya merupakan hak asasi masyarakat. Sesuai ketentuan Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa : Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 menentukan bahwa Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat. Dalam konteks Indonesia sebagai negara hukum, apa yang menjadi Hak Asasi Manusia warga negara merupakan kewajiban bagi negara (Pemerintah) untuk memenuhinya. Pemerintah daerah wajib dan bertanggung jawab untuk menghormati, melindungi, menegakkan dan memajukan hak asasi masyarakat ini sesuai ketentuan Pasal 71 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.<sup>29</sup> Dengan terpenuhinya kebutuhan hukum masyarakat melalui keterlibatan mereka dalam pembentukan Peraturan Daerah, produk Peraturan Daerah yang akan dihasilkan oleh pembentuk Peraturan Daerah (DPRD dan eksekutif), maka

<sup>28</sup> Nuruddin Hady, *Teori Konstitusi & Negara Demokrasi (Paham Konstitusionalisme Demokrasi di Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945) Edisi Revisi*, (Malang: Setara Press, 2016, hlm. 24).

<sup>29</sup> Pasal 71 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia yang menentukan bahwa : Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam Undang-Undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia.

Peraturan Daerah tersebut dijamin dapat menyelesaikan persoalan yang dihadapi oleh masyarakat.

c. Partisipasi Masyarakat : Kebutuhan Optimalisasi Fungsi Legislasi DPRD.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah dinilai penting atau berguna sebab partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah pada hakikatnya mendukung optimalisasi fungsi pembentukan Peraturan Daerah DPRD (fungsi legislasi). Ketentuan Pasal 96 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Daerah menentukan bahwa : dalam rangka melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1),<sup>30</sup> DPRD provinsi menjaring aspirasi masyarakat. Ketentuan Pasal 149 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa : Dalam rangka melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1),<sup>31</sup> DPRD kabupaten/kota menjaring aspirasi masyarakat. Melalui partisipasi masyarakat dalam seluruh tahapan pembentukan Peraturan Daerah, khususnya masyarakat pelaku peran yang kepentingannya berkaitan langsung dengan materi muatan rancangan Peraturan Daerah, DPRD dapat menjaring aspirasi masyarakat, misalnya mendengar dan mengetahui secara langsung persoalan dan kebutuhan hukum yang masyarakat hadapi sehingga selanjutnya mudah disiasati dalam rumusan Pasal dan ayat dalam rancangan Peraturan Daerah. Dengan aspirasi tersebut, Peraturan Daerah yang akan dibentuk diharapkan mampu menyelesaikan persoalan masyarakat dan menjawab kebutuhan hukum mereka.

d. Partisipasi Masyarakat menunjang efektivitas penegakan hukum.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah dinilai penting atau berguna sebab partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah pada hakikatnya membantu efektivitas penegakan hukum. Peraturan Daerah yang telah dibentuk dengan melibatkan partisipasi masyarakat di dalam keseluruhan proses pembentukan akan mudah ditegakkan bila dibandingkan dengan Peraturan Daerah yang tidak

<sup>30</sup> Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa : DPRD Provinsi mempunyai fungsi : a. pembentukan Peraturan Daerah provinsi; b. anggaran; dan c. pengawasan.

<sup>31</sup> Pasal 149 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa : DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi : a. pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; b. anggaran; dan c. pengawasan.

melibatkan masyarakat dalam pembentukannya, khususnya masyarakat pelaku peran yang kepentingannya berkaitan langsung dengan materi muatan Peraturan Daerah. Betapa tidak, masyarakat yang terlibat aktif dalam keseluruhan proses pembentukan suatu Peraturan Daerah sudah tentu lebih mudah memahami tujuan dari dibentuknya suatu Peraturan Daerah karena mereka ikut memberikan pendapat, menyampaikan kebutuhan hukum mereka pada saat pembentukan Peraturan Daerah tersebut pasti akan mendukung sepenuhnya penegakkan Peraturan Daerah tersebut, ketimbang Peraturan Daerah yang tidak melibatkan masyarakat tentunya akan mendapatkan perlawanan (penolakan) dari masyarakat karena tidak sesuai dengan persoalan dan kebutuhan hukum mereka.

Efektivitas penegakan Peraturan Daerah juga sangat dipengaruhi oleh kualitas produk Peraturan Daerah yang dihasilkan. Ketika suatu Peraturan Daerah tidak berkualitas atau bermasalah, entah karena materi muatannya bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau karena materi muatannya tidak sesuai dengan persoalan dan kebutuhan hukum masyarakat pelaku peran yang kepentingannya berkaitan langsung dengan materi muatan Peraturan Daerah tersebut disebabkan pada saat proses pembentukannya tidak melibatkan masyarakat, maka pada tataran implementasinya akan mendapatkan penolakan dari masyarakat.

e. Partisipasi Masyarakat : Implementasi Konsultasi Publik.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah dinilai penting atau berguna sebab partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah pada hakikatnya merupakan implementasi dari adanya konsultasi publik yang dilakukan pembentuk Peraturan Daerah (DPRD dan eksekutif) pada masyarakat.

Dalam konteks Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis, masyarakat seharusnya dipahami sebagai pemilik kedaulatan yang tertinggi, bukan jabatan DPRD atau eksekutif (Kepala Daerah/wakil Kepala Daerah). DPRD atau eksekutif dipilih langsung oleh masyarakat melalui mekanisme pemilihan umum sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya untuk melayani kepentingan masyarakat (sebagai *ancilla societatis*/pelayan masyarakat). Prinsip “*salus populi suprema lex*” (kepentingan rakyat adalah hukum tertinggi) harus menjadi motivasi utama dalam pelayanan DPRD dan eksekutif kepada masyarakat. Oleh karena itu, ketika DPRD dan eksekutif membuat kebijakan publik

melalui politik hukum pembentukan Peraturan Daerah, DPRD dan eksekutif sudah seharusnya selalu bertanya kembali kepada masyarakat atau melakukan konsultasi publik. Dengan melibatkan masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah, sesungguhnya DPRD dan eksekutif sudah melakukan konsultasi publik. Namun konsultasi publik tidak hanya sekedar melibatkan masyarakat dalam proses pembentukan suatu Peraturan Daerah, DPRD dan eksekutif harus mampu secara bijak memahami persoalan yang dihadapi masyarakat dan kebutuhan hukum mereka sehingga mampu menterjemahkannya ke dalam rumusan materi muatan Peraturan Daerah secara benar dan tepat supaya tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepentingan umum dan kesusilaan.

f. Partisipasi Masyarakat : Media Pembelajaran Demokrasi.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah dinilai penting atau berguna sebab partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah pada hakikatnya merupakan media pembelajaran demokrasi tidak hanya bagi masyarakat, tetapi juga bagi DPRD dan eksekutif. Anggota DPRD dan eksekutif tidak dapat dianggap sebagai pihak yang paling tahu tentang berdemokrasi. Konfrontasi gagasan dan kepentingan dalam proses pembentukan Peraturan Daerah yang partisipatif-demokratis akan memaksa pembentuk Peraturan Daerah (DPRD dan eksekutif) dan masyarakat (terutama masyarakat pelaku peran yang kepentingannya berkaitan langsung dengan materi muatan Peraturan Daerah) untuk saling mendengarkan, tidak dalam posisi memaksakan pendapat dan kehendaknya masing-masing tetapi mengedepankan kepentingan bersama dengan tetap menjunjung tinggi aturan hukum yang berlaku dan etika dalam menyampaikan pendapat atau kehendak masing-masing. Betapa tidak, dalam konteks kehidupan berdemokrasi posisi dan peranan penting pembentuk Peraturan Daerah dan masyarakat adalah sama yakni saling mengandaikan dan saling menentukan, tidak dapat berdiri sendiri. Keduanya memiliki peran yang sama penting dalam mengurus kepentingan bersama. Tidak dapat dikatakan, satu lebih penting dari yang lainnya. Dengan adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah, pembentuk Peraturan Daerah dan masyarakat dapat saling belajar berdemokrasi.

Dalam konteks Negara sebagai organisasi kekuasaan, pelaku demokrasi terdapat pada pusat-pusat kekuasaan Negara yakni pada supra struktur politik dan infra struktur politik. Supra struktur politik terdiri atas



lembaga-lembaga negara dan aparatur penyelenggara pemerintahan negara (Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif) dengan kewenangan masing-masing sesuai konsep pembagian kekuasaan menurut teori Montesquei. Sedangkan Infrastruktur politik adalah masyarakat sebagai warga negara serta organisasi-organisasi sosial dan politik (LSM, NGO, Partai Politik, Pers). Kedua kelompok ini saling mengandaikan dan saling bergantung. Di harapkan, kelompok infrastruktur politik menjadi kelompok penekan yang berusaha selalu mempengaruhi penentuan kebijakan publik yang diambil oleh kelompok Supra Struktur Politik.<sup>32</sup> Adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah pada hakikatnya merupakan konkretisasi dari adanya peran masyarakat selaku infrastruktur politik dalam mempengaruhi politik hukum yang dilakukan oleh pembentuk peraturan daerah (DPRD bersama eksekutif) selaku supra struktur politik.

g. Partisipasi Masyarakat : Kontrol Masyarakat Terhadap Kinerja Legislasi DPRD dan Eksekutif

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah dinilai penting atau berguna sebab dengan adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah, maka masyarakat dapat secara langsung melakukan kontrol terhadap kinerja legislasi DPRD dan eksekutif. Keterlibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah akan selalu mengingatkan pembentuk peraturan daerah (DPRD dan eksekutif) untuk tetap menjadikan kepentingan dan kesejahteraan masyarakat sebagai pilihan dasar (*optio fundamentalis*) dalam mengambil kebijakan publik melalui politik hukum pembentukan peraturan daerah. Masyarakat tidak sekedar hadir untuk memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis, tetapi mengontrol secara langsung apa yang DPRD dan eksekutif lakukan untuk mengatasi persoalan dan kebutuhan hukum masyarakat melalui politik hukum pembentukan peraturan daerah. Jika terjadi indikasi penyimpangan komitmen DPRD dan eksekutif atas kepentingan masyarakat, masyarakat dapat mengingatkan DPRD dan eksekutif untuk kembali kepada komitmen pro rakyat dengan mendesain secara bijak kehendak rakyat dalam materi muatan peraturan daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

<sup>32</sup> M. Solly Lubis, Op.Cit., hlm. 59-61

h. Partisipasi Masyarakat : Peraturan Daerah yang responsif partisipatif.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah dinilai penting atau berguna sebab dengan adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah, maka Peraturan Daerah yang akan dihasilkan bersifat responsif-partisipatif.

Pembentukan Peraturan Daerah yang mendepankan keterlibatan masyarakat di dalam proses pembentukannya menunjukkan adanya konfigurasi politik yang bersifat demokratis, dimana pembentuk Peraturan Daerah tidak bersikap seolah-olah sebagai pihak yang paling tahu akan kebutuhan hukum masyarakat (*benevoluit autocracy*) dengan membuat kebijakan tanpa mendengar masyarakat. Konfigurasi politik yang demokratis ini sudah tentu akan menghasilkan produk Peraturan Daerah yang bersifat responsif-partisipatif, yakni Peraturan Daerah yang mampu menjawab permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat sebab dalam proses pembentukannya melibatkan masyarakat di dalamnya. Peraturan Daerah yang bersifat responsif-partisipatif adalah produk hukum yang berkualitas dan pasti akan mampu diimplementasikan sebab masyarakat memahami benar manfaat dari kehadiran Peraturan Daerah tersebut bagi persoalan dan kebutuhan hukum yang mereka alami.

### 3.1. Kesimpulan

Bertolak dari seluruh uraian di atas, penulis akhirnya sampai pada beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Pembentukan Peraturan Daerah yang tidak melibatkan masyarakat merupakan proses politik hukum di Daerah yang sangat otoriterian atau tidak demokratis dan tidak populis partisipatif menyebabkan keberlakuan Peraturan Daerah yang dihasilkan bersifat represif karena faktor kekuasaan bukan karena adanya pengakuan dari masyarakat dan cenderung akan mendapatkan penolakan dari masyarakat pada tataran impelementasinya.
2. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah pada hakikatnya bersifat sangat penting sebab : : a. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah menunjukkan adanya kepatuhan DPRD dan eksekutif terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; b. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah merupakan hak asasi masyarakat; c. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah merupakan kebutuhan bagi optimalisasi fungsi legislasi DPRD;

d. Partisipasi masyarakat menunjang efektivitas penegakan hukum; e. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah merupakan implementasi konsultasi publik yang dilakukan oleh DPRD dan eksekutif; f. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah menjadi media pembelajaran demokrasi bagi masyarakat, DPRD dan eksekutif; g. Partisipasi Masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah merupakan kontrol masyarakat terhadap kinerja legislasi DPRD dan eksekutif; h. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah menjamin lahirnya Peraturan Daerah yang responsif-partisipatif.

### 3.2. Saran

Terhadap kesimpulan di atas, beberapa saran yang dapat penulis sampaikan sebagai berikut :

1. Pemerintah Daerah (DPRD dan Kepala Daerah) disarankan untuk membentuk Peraturan Daerah Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagai wujud nyata adanya komitmen DPRD dan eksekutif untuk mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya dalam pembentukan peraturan daerah sekaligus memberikan kepastian hukum bagi masyarakat untuk dapat berpartisipasi secara penuh dalam pembentukan peraturan daerah.
2. DPRD dan eksekutif disarankan untuk selalu melibatkan masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### Acknowledgments

Terimakasih diucapkan kepada semua pihak yang telah berkontribusi pada penyusunan artikel ini.

### Kontribusi Penulis

Semua penulis berkontribusi dalam penyusunan artikel ini.

### Konflik kepentingan

Pada artikel tidak ada konflik kepentingan.

## References

### I. Buku:

- B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, (Yogyakarta : Universitas Atma Jaya, 2008).
- Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009).
- Jazim Hamidi, dkk., *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2010).
- Jeremy Bentham, *Teori Perundang-Undangan (Prinsip-Prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana)*, (Bandung: Nuansa dan Nusamedia, 2010).
- Mahfud MD, Moh., *Politik Hukum Di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009).
- M.Solly Lubis, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, (Bandung : Mandar Maju, 2009).
- Nuruddin Hady, *Teori Konstitusi & Negara Demokrasi (Paham Konstitusionalisme Demokrasi di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945) Edisi Revisi*, (Malang: Setara Press, 2016).
- Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1986, hlm. 160).
- Soedarta, *Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung : Alumni, 1986 ).
- Sirajuddin (editor), *Hak Rakyat Mengontrol Negara : Mengontrol Model Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, (Malang Corruption Watch dan YAPPIKA, 2006).

### II. Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

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

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

### III. Internet:

Ni Made Ari Yulianti Griadhi dan Anak Agung Sri Utari, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, <https://ejournal.unud.ac.>, diakses pada tanggal 7 Juni 2025.