

PERAN SERTA MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

Karyadin

Universitas Islam Ogan Komering Ilir Kayuagung
e-mail: Karyadin1976@gmail.com

ABSTRAK

Pembentukan peraturan daerah (PERDA) oleh DPRD dan Pemerintah daerah merupakan bagian dari aktivitas untuk mengatur masyarakat, dalam rangka pelaksanaan pembangunan di daerah, sebagaimana yang diamanatkan oleh undang-undang no.23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah mengetahui dan memahami kedudukan perda dalam hierarki peraturan prundang-undangan Indonsia serta sejauh mana partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Penelitian ini adalah penelitian hukum. Sebagaimana dimaksud Peter Mahmud Marzuki bahwa penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Dalam pembentukan perda, partisipasi masyarakat perlu dilibatkan agar supaya peraturan yang dihasilkan mampu menyerap berbagai aspirasi dan kepentingan masyarakat.

Kata kunci: *Aspirasi Masyarakat, PERDA, Pembangunan Daerah*

A. Latar Belakang

Pembentukan peraturan daerah adalah bagian dari aktivitas mengatur masyarakat, dalam rangka mewujudkan pembangunan di daerah. sebagaimana yang diamanatkan oleh undang-undang no. .23 tahun 2014. tentang pemerintahan daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015. menurut Damardjati bahwa dalam pembentukan undang-undang ada dimensi-dimensi manusia yang harus diperhatikan, diantaranya adalah manusia sebagai makhluk *mono-dualis jiwa-raga, mono-dualis individu–social, mono-dualis pribadi*

*mandiri-makhluk Tuhan*¹, berdasarkan pada pendapat tersebut menurut “penulis”, dalam penyusunan dan pembentukan suatu peraturan baik itu undang-undang maupun peraturan daerah yang dapat diterima masyarakat luas merupakan suatu pekerjaan yang tidaklah mudah, hal ini menjadi sulit karena terletak pada kenyataan bahwa kegiatan pembentukan peraturan daerah maupun undang-undangan adalah suatu bentuk komunikasi yang mengakomodir berbagai

¹ Damardjati Supadjar, dalam seminar *mencari model penyusunan undang-undang yang demokratis*, Semarang 1998, hlm. 4-5

macam kepentingan masyarakat antara lembaga yang menetapkan yaitu dalam hal ini DPRD pemegang kekuasaan legislasi dan Gubernur atau Bupati/Walikota.

Dalam proses pembentukan Peraturan Daerah, maka visi, misi dan nilai yang diinginkan oleh lembaga pembentuk peraturan daerah dengan masyarakat, menjadi penting untuk di samakan dalam satu tujuan yaitu mensejahterakan masyarakat. Pembentuk peraturan daerah sejak awal proses perancangan, telah dituntut agar peraturan yang dihasilkan mampu memenuhi berbagai kebutuhan. *Pertama* mampu menyerap aspirasi masyarakat; *kedua*, sesuai dengan prinsip-prinsip jaminan hukum dan persamaan hak asasi manusia; *ketiga*,; mampu dilaksanakan dan *keempat*, dapat ditegakkan seadil-adilnya, Akan tetapi menurut A. Abdullah memberikan sebuah penjelasan bahwa partisipasi publik harus diberikan tidak hanya dalam arti prosedural tetapi juga harus

dilembagakan sesuai dengan hak-hak rakyat yang dijamin secara hukum.²

Oleh karena itu selain berbagai kesulitan tersebut, pembentuk peraturan daerah dihadapkan dengan pesatnya perkembangan masyarakat yang terus mengalami perubahan sejalan dengan nilai-nilai yang dianggap baik oleh masyarakat. Jadi, pembentukan peraturan daerah sebagai bagian dari proses pembentukan sistem hukum yang lebih luas tidaklah statis, tetapi mengalami dinamika perubahan. Berbagai kesulitan dalam pembentukan peraturan daerah tersebut, tampaknya telah lama dirasakan oleh bangsa Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang. Kesulitan dalam proses pembentukan peraturan ini, lebih dirasakan oleh pembentuk legislasi yang tengah menghadapi berbagai problem sosial multi dimensi yaitu permasalahan struktural dan kultural.

sesungguhnya pembentukan peraturan daerah “di masa sekarang dan yang akan datang” akan terus

² A. Abdullah, *Desentralisasi dan UU Otonomi Daerah di Era Reformasi*, Jurnal Hukum Vol.3 No. 1 Januari 2010, UII Yogyakarta, hlm. 25

mengalami perkembangan sebagai respon atas tuntutan masyarakat seiring dengan bertambah kompleksnya kemajuan baik di bidang teknologi, ekonomi, politik dan budaya di tengah masyarakat yang tentu antara daerah yang satu dengan daerah yang lain mempunyai perbedaan dan dinamikanya tersendiri. sebagaimana di kemukakan oleh Maria Farida Indrati³ bahwa masyarakat berhak memberikan masukan setiap pembentukan peraturan daerah setiap provinsi, kabupaten dan kota secara berbeda-beda. Sehubungan dengan pembentukan PERDA maupun undang-undang yang partisipatif ini, di dalamnya mengandung dua makna yaitu proses dan substansi⁴. Proses adalah mekanisme dalam pembentukan undang-undang yang harus dilakukan secara transparan sehingga masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukan masukan dalam mengatur suatu persoalan. Substansi adalah materi

yang akan diatur harus ditujukan bagi kepentingan masyarakat luas sehingga menghasilkan suatu undang-undang yang demokratis berkarakter responsif/populistik.

Dengan demikian, antara peran serta masyarakat, dan transparansi dalam pembentukan peraturan daerah, merupakan satu kesatuan yang utuh dan tidak dapat dipisahkan dan diabaikan begitu saja oleh lembaga legislasi dan Pemerintah Daerah.

Berbagai masalah "tarik-menarik" kepentingan antara lembaga pembentuk peraturan daerah, tampaknya tidak mudah untuk dicarikan jawabannya. Ketika pembentuk peraturan daerah kurang transparan, tidak dapat diakses oleh masyarakat, seperti yang terjadi pada masa orde baru, pada akhirnya masyarakat menggugatnya melalui gerakan reformasi. Akan tetapi, ketika proses pembentukan peraturan akan dilakukan dengan pintu transparansi, partisipatif dan demokratisasi yang dibuka secara luas, maka akan menggeser kewenangan konstitusional yang telah diberikan oleh UU Artinya,

³ Maria Farida Indrati, *proses pembentukan Peraturan Per UU an pasca Amandemen UUD 1945*, majalah hukum nasional Jakarta, No. 1 Tahun 2005, hlm. 98

⁴ Saifudin, *Proses Pembentukan UU*, , Jurnal Hukum No. Edisi Khusus Vol. 16 Oktober 2009, Hlm. 96

kepala daerah dalam hal ini Gubernur dan Bupati/Walikota serta DPRD sebagai pemegang kekuasaan legislatif akan tertandingi dalam proses pembentukan sebuah peraturan daerah. Sudah barang tentu transparansi, partisipatif dan demokratisasi yang terlalu luas inipun tidak akan memberikan hasil yang positif bagi penataan kekuasaan legislatif yang secara formal diatur dalam UU.

Tanpa adanya penataan yang seimbang antara kekuasaan legislatif dengan tuntutan masyarakat yang menginginkan adanya peran serta dan transparansi, dalam pembentukan peraturan daerah, maka peraturan daerah yang dihasilkan akan tetap kurang responsif. Hasil yang dicapai tidak akan dapat secara optimal menampung berbagai kepentingan yang secara riil ada dalam tatanan kehidupan bermasyarakat yang ada di daerah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, dapat dikemukakan dua rumusan masalah pokok yaitu:

1. Apakah kedudukan Peraturan Daerah (PERDA) dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia ?
2. Bagaimana partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah (PERDA) ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah mengetahui dan memahami kedudukan perda dalam hierarki peraturan prundang-undangan Indonsia serta sejauh mana partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

D. Landasan Teori

Peraturan daerah sudah merupakan bagian yang tak bisa dipisahkan begitu saja dari kesatuan sistem hukum nasional Indonesia, oleh sebab itu perda harus sesuai dan tidak boleh bertentangan terhadap peraturan perundang-undangan yang lainnya. Dengan sistem pemerintahan daerah dan asas desantralisasi dan dekonsentrasi, memberikan dampak yang positif diantaranya adalah meningkatnya kesadaran politik masyarakat pada

setiap proses pembentukan kebijakan yang dilaksanakan melalui mekanisme demokrasi.

Pengertian tentang demokrasi dapat dilihat dari tinjauan bahasa (*etimologis*) dan istilah (*terminologis*)⁵. Secara *etimologis* “demokrasi” berasal dari bahasa Yunani yaitu “*demos*” yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat dan “*cratein*” atau “*cratos*” yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Sedangkan menurut tafsir R.Kranenburg kata demokrasi tersebut mempunyai makna memerintah oleh rakyat.⁶ Jadi secara bahasa demokrasi adalah keadaan Negara dimana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada di tangan rakyat. Sementara itu, pengertian demokrasi secara istilah sebagaimana dikemukakan oleh para ahli diantaranya adalah Joseph A.Schmeter mengemukakan bahwa demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik di mana

individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suatu rakyat.

Sementara itu menurut M. Durverger bahwa demokrasi itu termasuk cara pemerintahan di mana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah itu adalah sama dan tidak terpisah-pisah, artinya bahwa satu sistem pemerintahan negara, yang dalam pokoknya, semua orang (rakyat) berhak sama untuk memerintah dan juga untuk diperintah,⁷ selain itu juga menurut Affan Gaffar,⁸ memaknai demokrasi dalam dua bentuk yaitu pemaknaan secara normatif (demokrasi normatif) adalah demokrasi yang secara ideal hendak dilakukan oleh sebuah negara, sedangkan empirik (demokrasi empirik) adalah demokrasi dalam perwujudannya pada dunia politik praktis. Demokrasi dalam perkembangannya sangat terkait dengan konsepsi negara hukum. Dalam sebuah negara hukum,

⁵ Tim ICCE UIN Jakarta, *Op Cit*, hlm. 110

⁶ Ni'matul Huda, 2012, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, hlm.264, lihat Koencoro Poerbopranoto, 1987, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Bandung, Eresco, hlm. 6

⁷ *ibid*

⁸ Affan Gaffar, 2000, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 56

sesungguhnya yang memerintah adalah hukum, bukan manusia. Hukum dimaknai sebagai kesatuan hirarkis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi. Hal ini berarti bahwa dalam sebuah negara hukum menghendaki adanya supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi disamping merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum, sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi adalah wujud perjanjian sosial tertinggi.⁹

Selain itu, prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hal ini bertentangan

dengan prinsip demokrasi. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat*, melainkan *demokratische rechtsstaat*.¹⁰

Masih berhubungan dengan pendapat diatas, Iza Rumesten R.S yang mengutip pendapat Mahfud M.D, mengatakan bahwa politik sering kali mengintervensi pembuatan dan pelaksanaan hukum, sehingga tidak selalu menjamin kepastian hukum, penegakan hak-hak masarakat, atau menjamin keadilan, konvigurasi politik demokratis akan menciftakan hukum responsif, sedangkan konvigurasi politik otoriter akan menciftakan produk hukum konservatif.¹¹

E. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum. Sebagaimana

⁹ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Konstitusi Press, hal. 152-162.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Iza Remesten R.S, 2012, *Model Ideal Partisipasi Masarakat dalam PembentukanPerda*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 12 No.1, Januari, hlm. 136

dimaksud Peter Mahmud Marzuki bahwa penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹² lebih lanjut penulis juga menjelaskan bahwa pembahasan ini dilakukan dengan menggunakan berbagai pendekatan-pendekatan, sumber-sumber hukum, sebagaimana diuraikan di bawah ini:

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan pendekatan pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan historis (*historical approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan permasalahan yang sedang ditangani.¹³ Sedangkan dalam pembahasan dalam penelitian ini,

digunakan untuk mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara aturan hukum tentang pembentukan perda sehingga dapat menjadi argumen untuk memecahkan permasalahan.

Pendekatan historis (*historical approach*) dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai permasalahan yang dihadapi.¹⁴ Berkaitan dengan pembentukan perda maka pendekatan historis ini digunakan untuk mengkaji terhadap perkembangan perda berdasarkan urutan-urutan periodisasi atau kenyataan sejarah yang melatarbelakangi pembentukan perda.

Sedangkan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.¹⁵ Dalam hal pembahasan tentang pembentukan perda, pendekatan ini digunakan untuk

¹² Peter Mahmud Marzuki, 2011. *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, hlm. 35

¹³ *Ibid.*, hlm. 93

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 94

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 95

menemukan ide-ide yang melahirkan tentang peran serta masyarakat dalam pembentukan perda. Pendekatan konseptual ini sangat penting untuk mengkonsepkan kembali pembentukan perda yang baik.

2. Metode Pengumpulan Bahan Penelitian

Penelitian hukum yang dilakukan penulis bersumber dari bahan hukum dan bahan non hukum, yaitu:

a. Bahan Hukum Primer:

Bahan hukum primer yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah aturan hukum yang ada di Indonesia yang berkaitan dengan permasalahan pembentukan perda yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

b. Bahan Hukum Sekunder:

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah, buku-buku hukum, jurnal-jurnal hukum.

c. Bahan Hukum Tersier:

Bahan hukum tersier yang digunakan adalah kamus-

kamus hukum, dan ensiklopedia hukum.

d. Bahan Non Hukum:

Bahan non hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah buku-buku ilmu sosial dan ilmu lainnya, Kamus Besar Bahasa Indonesia, kamus bahasa Inggris dan bahan non hukum lain yang relevan.

F. Pembahasan

1. Kedudukan PERDA Dalam Hierarki Peraturan Per UU an di Indonesia

Kebijakan pemerintah dibidang otonomi daerah¹⁶ adalah dalam rangka pelaksanaan Rencana Pembangunan Nasional, dalam Undang-Undang Nomor .23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015. telah ditentukan dan disusun kewenangan otonomi daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Kewenangan yang diberikan oleh

¹⁶ Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perUU an (Pasal 1 burir (5) UU No.32 tahun 2004).

ketentuan undang-undang tersebut adalah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi¹⁷, yaitu merupakan salah satu asas penyelenggaraan pemerintahan daerah di samping asas dekonsentrasi¹⁸ dan asas tugas pembantuan.¹⁹ Pembentukan daerah otonom²⁰ didasarkan dan bertumpu pada ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945²¹ yang menentukan bahwa:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-

daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan uu.

2. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

4. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh UU ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.

¹⁷ Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 butir (7) UU No.32 tahun 2004).lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, hlm. 294, Jakarta, Rajawali Press, 2011

¹⁸ Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu (Pasal 1 butir (8) UU No.32 tahun 2004).

¹⁹ Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu (Pasal 1 butir (9) UU No.32 tahun 2004).

²⁰ Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 butir (6) UU No.32 tahun 2004).

²¹ Sampai dengan amandemen ke-4 UU D 1945, Pasal 18 UUD 1945 saat ini terdiri dari 7 ayat.

6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan daerah lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam uu.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang kemudian dijabarkan dalam Pasal 65 ayat 1 dan 2 UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015, (1) Kepala daerah mempunyai tugas:

- a). memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b). memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c). menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas

bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;

- d). menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;

- e). mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- f). mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang:

- a). mengajukan rancangan Perda;

- b). menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;

- c). menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;

- d). mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang

sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;

e). melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kedudukan Peraturan Daerah²² pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah di rubah dengan UU No.15 Tahun 2019, menentukan hirarki perundang-undangan, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat 1 sebagai berikut:²³

a. Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah Provinsi; dan

²² Peraturan daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota (Pasal 1 butir 10)UU No.32 tahun 2004).

²³ Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, hlm. 67, Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2012

6. Peraturan Daerah Kabupaten /Kota

b. Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

1. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
2. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
3. Peraturan daerah provinsi juga adalah Qonun (provinsi Aceh), Peraturan Daerah Khusus (Perdatus) serta peraturan daerah provinsi (Perdasi) yang berlaku di Papua dan Papua Barat
4. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota termasuk juga Qonun yang berlaku di Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh
5. Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang

diperintahkan oleh Peraturan PerUUan yang lebih tinggi.

6. Kekuatan hukum peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Untuk pelaksanaan otonomi di daerah, kewenangan menetapkan Perda menjadi suatu hal penting guna menunjang program pembangunan di daerah, di samping untuk menampung aspirasi yang berkembang dalam masyarakat di daerah.

2. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah

Dalam proses pembentukan peraturan daerah masyarakat biasanya berpartisipasi dengan upaya berupa pemberian dukungan, penolakan maupun masukan terhadap suatu Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA). Dukungan masyarakat adalah suatu sikap setuju dengan langkah yang diambil oleh partai politik dalam memperjuangkan aspirasinya dalam suatu peraturan. Penolakan masyarakat adalah sikap

ketidaksetujuan terhadap adanya suatu peraturan karena tidak sesuai dengan aspirasi yang diinginkannya. Sementara itu masukan masyarakat adalah berbagai pemikiran yang disumbangkan dalam rangka memperbaiki dan menyempurnakan suatu Rancangan Peraturan Daerah.

Adanya partisipasi masyarakat ini ditujukan agar produk Peraturan Daerah yang dikeluarkan sesuai dengan aspirasi masyarakat. Berbagai elemen masyarakat yang sering melakukan kegiatan partisipasi dalam proses pembentukan peraturan diantaranya adalah:

- a. Perguruan Tinggi
- b. Pengamat dan Pakar
- c. Lembaga Keagamaan
- d. Organisasi politik
- e. Kelompok Professional
- f. Lembaga Swadaya Masyarakat
- g. Pengusaha dan Organisasi Serikat Pekerja
- h. Pers
- i. Perorangan / tokoh masyarakat, dll

Elemen-elemen masyarakat yang dikemukakan tersebut, mereka dikenal sebagai partisipan non-

pemerintah (*stakeholder skunder*), karena bagaimanapun elemen inipun dianggap penting atau dominan dalam situasi yang berlainan, walau pada dasarnya mereka tidak memiliki wewenang yang sah untuk membuat suatu kebijakan.²⁴ Hal ini dapat dijelaskan bahwa perguruan tinggi, pengamat dan pakar, organisasi keagamaan, Kelompok Profesional, LSM, Pers, tokoh masyarakat dll, sebagai yang mempunyai pengetahuan luas terhadap suatu persoalan yang tengah dibahas dan didukung oleh kebebasan dalam mengeluarkan pikiran dan pendapatnya memainkan peran yang besar dalam membentuk opini publik, sehingga akan terjadi penyebaran informasi kepada masyarakat secara luas terhadap suatu materi yang sedang diproses dalam lembaga legislatif. Sementara itu partai politik dalam yang dapat menempatkan wakilnya di lembaga perwakilan sudah secara langsung terlibat dalam proses pembentukan peraturan di lembaga legislative, jadi, dapat dipahami bahwa perguruan

tinggi, pengamat & pakar, serta organisasi keagamaan dan yang lainnya yang tidak terlibat secara langsung dalam proses pembentukan peraturan akan menyampaikan aspirasinya melalui sarana media massa, baik itu media cetak maupun elektronika dalam bentuk karya tulis, penelitian, seminar, diskusi, debat dan lain sebagainya, yang dianggap lebih efektif dalam menyampaikan aspirasi masyarakat kepada pembuat kebijakan.

Sedangkan Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai kepala daerah, serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga perwakilan yang berfungsi untuk menyalurkan aspirasi rakyat yang diwakilinya. Akan tetapi, dalam masyarakat terdapat banyak aspirasi yang harus diartikulasikan dan diperjuangkan dalam proses pengambilan keputusan dalam proses pembentukan suatu peraturan. Oleh karena itu, Fraksi-fraksi “sebagai perpanjangan tangan partai politik” di parlemen akan melakukan penyeleksian terhadap aspirasi yang berkembang di masyarakat sesuai dengan visi dan misi perjuangan

²⁴ Leo Agustinus, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, hlm. 36, Bandung, Alfabeta, 2012

partai politiknya. Dengan kata lain, terhadap isu-isu partisipasi yang dibawa masyarakat dalam proses pembentukan suatu peraturan tidak tentu diterima oleh fraksi yang ada di parlemen, sangat tergantung apakah partisipasi masyarakat itu sejalan dengan kebijakan garis partai atau tidak.

Proses pembentukan PERDA sama sekali tidak jauh berbeda dengan pembentukan sebuah UU, sebab dalam pembentukan UU pada dasarnya dapat dibagi dalam tiga tahapan, *ante legislative*, *legislative* dan *post legislative*,²⁵ untuk lebih jelas dapat di lihat pada tabel di bawah ini.

Table 1
Prosedur Ideal
Dalam Pembentukan PERDA

Ante legislative	legislative	Post Legislative
Penelitian	Pembahasan	Pengundangan PERDA
Pengajuan usul inisiatif	Penetapan RAPERDA menjadi PERDA	Pemberlakuan PERDA
perancangan	pengesahan	Penegakan PERDA
Pengajuan RAPERDA		

Pada prinsipnya dari ketiga tahapan tersebut masyarakat dapat berpartisipasi pada tahapan mana saja atau masyarakat dapat

berpartisipasi pada semua tahapan tersebut, akan tetapi pada setiap tahapan berbeda pembahasannya.

Tabel 2
Partisipasi Masyarakat
dalam Pembentukan PERDA

Ante legislative	legislative	Post Legislative
penelitian	Audiensi / RDPU	Unjuk rasa terhadap PERDA yang baru
Diskusi, Lokakarya dan Seminar	RAPERDA alternatif	Tuntutan Pengajuan Uji Materiil terhadap PERDA
Pengajuan Usul Inisiatif	Masukan melalui media cetak dan elektronik	Sosialisasi PERDA
Perancangan	Unjuk rasa	
	Diskusi Lokakarya dan seminar	

Dari uraian kedua tabel di atas jelasla bahwa bagaimana pada masing-masing tahapan terdapat berbagai bentuk peran serta masyarakat yang berbeda pada setiap tahapan, meskipun ada bentuk peran serta masyarakat yang muncul dalam dua atau bahkan tiga tahap sekaligus.

G. Kesimpulan dan Saran

1. Simpulan

Dari pembahasan diatas dapat disimpulkan bahwa kedudukan Peraturan Daerah (PERDA), sebagaimana ketentuan

²⁵ Saifudin, *Op Cit.* hlm.112

pasal 7 ayat 1 UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah di rubah dengan UU No.15 Tahun 2019, Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi. Yaitu

- pertama;* Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- kedua;* Undang-Undang/PERPU (Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang);
- ketiga;* Peraturan Pemerintah;
- keempat;* Peraturan Presiden;
- kelima;* Peraturan Daerah Provinsi;
- dan
- keenam;* Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Peran serta masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah dapat disampaikan pada tiga tahapan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah yang sepenuhnya belum tentu sesuai dengan kehendak masyarakat. Proses pembentukan Peraturan Daerah di era otonomi

sekarang yang melibatkan Kepala Daerah, DPRD dan masyarakat, pada dasarnya adalah suatu bentuk ideal dalam proses pembentukan peraturan daerah yang partisipatif guna melahirkan peraturan daerah yang responsif. Semua kekuatan politik secara riil “termasuk masyarakat” ada di dalamnya. Akan tetapi, karena belum ditopang oleh perangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur partisipasi masyarakat secara memadai, maka bentuk yang ideal tersebut belum dapat menghasilkan produk peraturan daerah yang sepenuhnya responsif bagi keinginan masyarakat di daerah.

2. Saran

Untuk mendapat peraturan daerah yang benar-benar dapat mengakomodir semua kehendak masyarakat, suda seharusnya dibentuk suatu perangkat hukum yang menjamin hak-hak masyarakat akan peran sertanya dalam pembentukan peraturan daerah, selain itu kepada kepala daerah dalam hal ini gubernur dan Bupati/Walikota serta DPRD selaku pemegang hak dibidang legeslasi di daerah, dapat menerima masukan serta saran dari

masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah.

Daftar Pustaka

- Affan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2000,
- Alexander, Abdullah, *Desentralisasi dan UU Otonomi Daerah di Era Reformasi*, Jurnal Hukum Vol.3 No. 1 Januari 2010, UII Yogyakarta,
- Anggriani, Jum, *Hukum Administrasi Negara*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012
- Damardjati, Supadjar, dalam seminar *mencari model penyusunan undang-undang yang demokratis*, Semarang 1998
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2011
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Konstitusi Press, 2005
- Koencoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Bandung, Eresco, 1987
- Leo Agustino, *Dasar – Dasar Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung, 2012
- Maria Farida Indrati, *proses pembentukan Peraturan Per UU an pasca Amandemen UUD 1945*, majalah hukum nasional Jakarta, No. 1 Tahun 2005,
- Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, RajaGrafindo, Jakarta, 2012
- Pieter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Prenada Media Group, 2006
- Saifudin, *Proses Pembentukan UU*, Jurnal Hukum No. Edisi Khusus Vol. 16 Oktober 2009
- Sudikno Martokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Yogyakarta, Penerbit Universitas Atma Jaya, 2007
- Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, Jakarta, Prenada Media, 2005
- Peraturan Perundang-undangan, Fokus Media, Bandung, 2011