

PARTISIPASI AKTIF DAN PASIF PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI KOTA PAYAKUMBUH

Oleh: Laurensius Arliman S.^{*)}

Abstrak

Seiring dengan pelaksanaan program otonomi daerah, pada umumnya, orang mengharapkan peningkatan kesejahteraan dalam bentuk peningkatan kualitas pelayanan publik, dan partisipasi masyarakat yang lebih luas di masyarakat pembuatan kebijakan. Masyarakat kota Payakumbuh di pemerintah umum dan lokal Payakumbuh khususnya mendambakan administrasi cerdas, dan profesional dalam pemerintahan, baik untuk masa sekarang dan masa depan. Pemerintah akan terwujud, jika selalu melibatkan partisipasi masyarakat, khususnya yang berkaitan langsung dengan kebutuhan yang ada di masyarakat. Tujuan dari makalah ini adalah, melihat partisipasi aktif dan partisipasi pasif masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah dan apa masalah masyarakat dalam berpartisipasi dalam pembentukan peraturan daerah. Dapat disimpulkan, bahwa di Payakumbuh, bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah adalah dengan partisipasi aktif dan partisipasi pasif. Masalah publik untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan daerah adalah, faktor dalam pembentukan peraturan dan faktor dari Payakumbuh perkotaan itu sendiri lokal. Saran penulis ingin menyampaikan, yaitu, bahwa dalam pembentukan rancangan peraturan daerah, kota Payakumbuh harus memprioritaskan partisipasi masyarakat.

Kata Kunci: Partisipasi; Masyarakat, Kota Payakumbuh

Abstract

Along with the implementation of regional autonomy program, in general, people are expecting an increase in welfare in the form of improving the quality of public services, and the broader community participation in public policy-making. Payakumbuh city community in general and local governments Payakumbuh in particular crave intelligent administration, and professionals in the government, both for the present and the future. The government will be realized, if always involves the participation of people, particularly those related directly to the needs that exist in society. The purpose of this paper is, see the active participation and passive participation of the public in the formation of local regulations and what the public problems in participating in the establishment of local regulations. It can be concluded, that in Payakumbuh, forms of public participation in the formation of local regulations is with the active participation and passive participation. Public problems in participating in the formation of local regulations is, a factor in the formation of local regulations and factors of urban Payakumbuh itself. Suggestions author wanted to convey, namely, that in the formation of a draft local regulations, the city Payakumbuh should prioritize public participation.

Key Words: Participation; Public, Payakumbuh City

^{*)} Sekolah Tinggi Ilmu Hukum (STIH) Padang
Jalan Gang Mesjid Baiturahman No 40, Kelurahan Lubuk Lintah, Kota Padang
Email: laurensiusarliman@gmail.com

PENDAHULUAN

Dalam konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pasal 18 ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa 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 mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Berdasarkan hal tersebut penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia melalui otonomi daerah bahwa penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya dilaksanakan pemerintahan pusat saja melainkan pemerintah pusat memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri sesuai dengan kebutuhan pada daerah-daerah itu sendiri. Di Indonesia yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Otonomi daerah tidak hanya pengalihan kewenangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, tetapi juga menyangkut pengalihan kewenangan dari pemerintah ke masyarakat. Otonomi daerah dalam arti sesungguhnya adalah otonomi masyarakat yang diharapkan dapat tumbuh dan berkembang dalam iklim demokrasi. Otonomi daerah menyajikan kehidupan yang lebih baik, membuat pelayanan yang maksimal dan dapat dijangkau serta dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat (sampai administrasi pemerintahan terendah)¹. Tujuan otonomi daerah adalah mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat, serta untuk mengembangkan mekanisme demokrasi di tingkat daerah dalam bentuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah setempat maupun untuk mendukung kebijaksanaan politik nasional. Untuk mencapai tujuan dimaksud, Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 23/2014) menekankan tiga faktor yang mendasar yaitu: a) Mem-

berdayakan masyarakat; b) Menumbuhkan Prakarsa dan Kreatifitas c) Memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada pemerintah daerah menyelenggarakan otonomi daerah serta meningkatkan peran dan fungsi Badan Perwakilan Rakyat.

Partisipasi publik dalam proses pembentukan peraturan daerah merupakan aktualisasi diri dari perwujudan demokrasi dalam masyarakat, sehingga peraturan daerah yang dilahirkan nantinya mempunyai karakter responsif yakni yang mempunyai tujuan untuk kesejahteraan dan kebahagiaan manusia serta memuat partisipasi kelompok sosial atau individu-individu dalam masyarakat. Elit penguasa tidak lagi leluasa menggunakan kekuasaan yang sewenang-wenang karena ada komitmen masyarakat untuk menjalankan fada yang berkarakter responsif proses pembuatannya bersifat partisipatif yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu di dalam masyarakat. Hukum berkarakter responsif bersifat aspiratif artinya memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan kehendak rakyat yang dilayaninya. Sehingga hukum itu dapat dipandang sebagai kristalisasi dari kehendak rakyat². Kemudian hukum itu selain sebagai kaedah adalah juga gejala kemasyarakatan, hukum tidak terpisah dari masyarakat. Hukum tumbuh berkembang dan berubah mengikuti dan bersama-sama tumbuh, berkembang dan merubah masyarakat³.

Praktek yang terjadi selama ini dalam proses pembentukan peraturan daerah peran masyarakat masih bersifat parsial dan simbolis. Beberapa komunikasi massa yang dilakukan hanyalah sebagai pelengkap prosedur adanya *basic research* (penelitian dasar) yang melandasi perencanaan pembentukan peraturan daerah. Itupun dilakukan hanya pada tahap perencanaan. Bahkan dapat dikatakan bahwa sudah bukan rahasia umum bahwa banyak peraturan daerah yang di-

¹ Hengki Andora, *Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Nagari Dalam Mengatur Pemanfaatan Sumber Daya Air*, Jurnal konstitusi, Vol. 1, No. 1, Edisi November 2008, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 70.

² Gokma Toni Situmorang, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Advokasi, Vol. 3, No. 1, Edisi 2012, Padang: Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Padang, hlm. 171.

³ Sudjito, *Critical Legal Studies (CLS) dan Hukum Progresif Sebagai Alternatif Dalam Reformasi Hukum Nasional dan Perubahan Kurikulum Pendidikan Hukum*” *Jurnal Ultimatum*, Vol 2, Edisi September 2008, Jakarta: Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Iblam, hlm. 3.

hasilkan dengan tidak didahului proses penelitian, walaupun akhirnya secara tiba-tiba memiliki naskah akademik. Sementara di dalam tahap pembahasan dilakukan oleh unit kerja dinas dari pemerintah atau oleh pansus dari DPRD. Meskipun pada tahap ini kemungkinan melibatkan akademisi atau pakar-pakar yang berkopeten dibidangnya. Namun didalam realitasnya masyarakat umum yang berkepentingan tidak memiliki pintu masuk untuk ikut serta didalamnya.

Kemudian dalam tahap pembahasan di DPRD, masyarakat yang sudah terlanjur mewakilkan kekuasaannya pada wakil rakyat di DPRD tidak lagi mendapatkan hak suara. Sidang paripurna anggota DPRD yang terhormat memang memiliki sifat yang terbuka, tetapi kebal kritik karena protokol dan tata tertib sidang. Sementara rakyat yang tidak puas, harus cukup puas dengan meneriakkan aspirasinya dan kepentingannya dengan cara demo dan unjuk rasa yang tidak pernah efektif⁴.

Kota Payakumbuh sebagai salah satu bagian dari daerah Provinsi Sumatera Barat adalah suatu daerah yang tunduk pada aturan UU 12/2011 dan UU 23/2014 dalam mengeluarkan Peraturan Daerah. Peraturan yang dihasilkan oleh DPRD Kota Payakumbuh, berguna untuk kepentingan masyarakat daerah Kota Payakumbuh, namun beberapa Peraturan Daerah yang dihasilkan masih belum menggambarkan kebutuhan masyarakatnya. Contohnya saja pada penutupan masa sidang dan masa reses⁵ I (satu) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Payakumbuh, yang dipimpin oleh Ketua DPRD Payakumbuh (Wilman Singkuan) memberikan laporan bahwa DPRD telah menghasilkan 8 (delapan) Perda, 2 (dua) peraturan dewan, 1 (satu) keputusan dewan, dan (5) lima keputusan pimpinan. Dalam proses menelurkan Perda tersebut, Kota Payakumbuh selama ini selalu mendengarkan aspirasi masyarakat dalam pembentukan

Peraturan Daerah.⁶

Atas pemaparan diatas maka penulis mendapatkan dua rumusan masalah yang sangat menarik untuk dibahas dalam tulisan ini, yaitu:

1. bagaimanakah partisipasi aktif dan partisipasi pasif publik dalam pembentukan peraturan daerah?
2. Apa sajakah permasalahan publik dalam berpartisipasi dalam pembentukan peraturan daerah? yang akan coba penulis dibawah ini.

METODE PENELITIAN

1. Sifat Penulisan

Penulisan bersifat deskriptif, yaitu menggambarkan secara menyeluruh mengenai proses dan prosedural tata cara pembentukan peraturan daerah, yaitu melihat bentuk peran aktif dan pasif publik dalam pembentukan peraturan daerah serta apa kendala publik dalam berpartisipasi dalam pembentukan peraturan daerah.

2. Pendekatan Masalah

Metode pendekatan masalah yang digunakan berdasarkan permasalahan yang dirumuskan adalah penelitian yuridis normatif⁷ berupa pendekatan masalah melalui kajian pustaka dan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta bahan-bahan dan literatur-literatur yang berhubungan dan menggambarkan keadaan yang sebagaimana mestinya berdasarkan perumusan masalah diatas.

TEORI PENELITIAN

Teori yang dipakai dalam tulisan ini adalah teori perundang-undangan. Undang-undang (*gezets*) adalah dasar dan batas bagi kegiatan pemerintahan, yang menjamin tuntutan-tuntutan negara berdasar atas hukum, yang menghendaki dapat diperkirakannya akibat suatu aturan hukum dan adanya kepastian dalam hukum. Menurut pendapat Peter Badura⁸, dalam pengertian

⁴ Dian Bakti Setiawan, *Suatu Gagasan Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah*, Jurnal konstitusi, Vol. 2, No. 2, Edisi November 2009, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 114.

⁵ Masa Reses adalah masa dimana DPR melakukan kegiatan di luar masa sidang, terutama di luar gedung DPR. Misalnya untuk melakukan kunjungan kerja, baik yang dilakukan anggota secara perseorangan maupun secara berkelompok. Masa reses ditiadakan pada persidangan terakhir dari satu periode keanggotaan DPR.

⁶ Antarasumber, "DPRD Kota Payakumbuh Telurkan Delapan Perda" dilihat dalam: <http://www.antasumber.com>, diakses pada tanggal 16 Januari 2015.

⁷ Zainuddin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm.24.

⁸ A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Ne-*

teknis ketatanegaraan Indonesia, undang-undang ialah produk yang dibentuk bersama antara DPR dengan Presiden, dalam rangka penyelenggaraan pemerintah negara (Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945 Hasil Perubahan Pertama). Menurut S.J. Fockema Andrea dalam bukunya "Rechtsgeleerd handwoordenboek", perundang-undangan atau *legislation/wetgeving/gezetgeving* mempunyai dua pengertian yang berbeda yaitu: perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; perundang-undangan adalah segala peraturan-peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah⁹.

PEMBAHASAN

A. Tinjauan Terhadap Partisipasi Publik

Inti pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarasa, kreatifitas, dan peran serta masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya. Memberikan otonomi daerah berarti melaksanakan demokrasi di lapisan bawah, serta mendorong aktifitas untuk melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri (sampai ke daerah terkecil dalam sistem pemerintahan yaitu desa atau nama lainnya)¹⁰. Dengan berkembangnya demokrasi dari bawah, maka rakyat tidak saja dapat menentukan nasibnya sendiri melalui keputusan politik melainkan yang utama adalah berupaya untuk memperbaiki nasibnya sendiri.

Seiring dengan dilaksanakannya program otonomi daerah, pada umumnya masyarakat mengharapkan adanya peningkatan kesejahteraan dalam bentuk peningkatan mutu pelayanan masyarakat, partisipasi masyarakat yang lebih

luas dalam pengambilan kebijakan publik. UU 23/2014 merupakan suatu usaha dari kebijakan desentralisasi yang ditetapkan pemerintah dalam rangka reformasi perundang-undangan dan pemerintahan dengan memberikan kebebasan kepada daerah untuk membentuk peraturan daerah guna mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, atas dasar pemerataan dan keadilan sesuai dengan kondisi, potensi dan keragaman daerahnya¹¹.

Pasal 58 huruf (d) penyelenggaraan pemerintahan daerah harus berpedoman pada asas keterbukaan¹². Keterbukaan menghendaki bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimulai dari tahap perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan harus bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan¹³. Untuk tujuan tersebut pembentukan peraturan daerah dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama-sama dengan pemerintah daerah, artinya prakarsa pembentukan peraturan daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun berasal dari Pemerintah Daerah. Peraturan daerah yang baik perlu dilaksanakan menurut asas pembentukan perundang-undangan. Asas itu dimuat dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (selanjutnya disebut UU 12/2011) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang meliputi asas kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat.

gara, Disertasi, Jakarta, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 334.

⁹ Maria Farida Indrati, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan (Dasar-dasar dan Pembentukannya)*, Yogyakarta, Kanisus, hlm. 168.

¹⁰ Lies Ariany, *Implementasi Penyelenggaraan Pemerintah Desa Di Kabupaten Banjar*, Jurnal Yustisia, Vol. 19, No. 1, Edisi Januari-Juli 2012, Padang: Universitas Andalas hlm. 51.

¹¹ Inthizam Jamil, *Peran dan Fungsi Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Dalam Pengawasan Peraturan Daerah*, Jurnal Yustisia, Vol. 21, No. 1, Edisi Januari-Juli 2014, Padang: Universitas Andalas, hlm. 94.

¹² Pasal 58 UU Pemerintah Daerah menyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas umum penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas: a) asas kepastian hukum; b) asas tertib penyelenggaraan negara; c) asas kepentingan umum; d) asas keterbukaan; e) asas proporsionalitas; f) asas profesionalitas; g) asas akuntabilitas; h) asas efisiensi; i) asas efektivitas; j) keadilan.

¹³ Yuliandri, *Membentuk Undang-Undang Yang Berkelanjutan*, Jurnal konstitusi, Jurnal Konstitusi, Vol. 2, No. 2, Edisi November 2009, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 12.

Kesesuaian antar jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan, dan hasil guna serta kejelasan rumusan dan keterbukaan. Asas keterbukaan menghendaki agar dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk dalam penetapan peraturan daerah mulai dari tahap perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan haruslah bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan daerah.

Jaminan dan sebagai dasar hukum masyarakat dapat berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dipertegas lagi dalam BAB XI Pasal 96 UU 12/2011 yang mensyaratkan partisipasi masyarakat dalam rangka penyiapan rancangan undang-undang yang mengatur bagaimana cara masyarakat memberikan masukan. Pasal tersebut berbunyi "masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan". Berdasarkan Pasal tersebut di atas telah dinyatakan dengan tegas bahwa masyarakat harus dilibatkan dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, dan itu merupakan hak dari setiap lapisan masyarakat.

Proses partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah akan sangat ditentukan oleh kualitas hubungan antara pemerintah dan warga. Pemerintah sebagai lembaga yang memiliki kekuasaan yang lebih superior harus dengan tulus membuka ruang dan kesempatan bagi warga untuk ikut dalam proses penentuan kebijakan.¹⁴ M. Budairi Idjehar menemukan bahwa kesempatan bagi rakyat hanya mungkin tersedia kalau lembaga-lembaga dalam masyarakat menjamin adanya 8 kondisi, yaitu¹⁵ :

- 1) Kebebasan untuk membentuk dan bergabung dalam organisasi;
- 2) Kebebasan mengungkapkan pendapat;
- 3) Hak untuk memilih dalam pemilihan umum;
- 4) Hak untuk menduduki jabatan politik;
- 5) Hak para pemimpin untuk bersaing

memperoleh dukungan suara;

- 6) Tersedianya sumber-sumber informasi alternatif;
- 7) Terselenggaranya pemilihan umum yang bebas dan jujur;
- 8) Adanya lembaga-lembaga yang menjamin agar kebijakan publik tergantung pada suara dalam pemilihan umum dan pada cara-cara penyampaian pendapat.

Delapan kondisi tersebut di atas akan mengimplikasikan pada terbukanya ruang partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan secara luas. Dengan terbukanya ruang partisipasi tersebut maka pengambilan keputusan yang menyangkut masyarakat tidak dapat dimonopoli oleh pejabat pengambil keputusan maupun anggota lembaga perwakilan, melainkan harus dibuka secara luas dalam iklim keterbukaan. Keberadaan lembaga perwakilan tidak akan pernah mampu mendengarkan semua tuntutan warga masyarakat, banyak keputusan-keputusan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan yang harus melibatkan masyarakat secara langsung.¹⁶

Warga masyarakat adalah pihak yang mungkin akan dirugikan oleh sebuah kebijakan tersebut. Terhadap keberatan warga masyarakat, pemerintah perlu mendengarkan keluhan dan harapan warga atas kebijakan yang diambil oleh penguasa. Selain itu pelibatan masyarakat secara langsung akan memberikan makna pada kepastian hukum atas keputusan penguasa agar keputusan tersebut tidak digugat oleh warga masyarakat di kemudian hari. Melalui proses partisipasi yang tulus maka warga akan menerima kebijakan penguasa secara tulus pula.

B. Partisipasi Aktif dan Partisipasi Pasif Publik dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pasal 5 menyebutkan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik meliputi: kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan. Dalam penjelasan Undang-Undang

¹⁴ H.S Tisnanta, 2005, *Partisipasi Publik Sebagai Hak Asasi Warga Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Jakarta, PT. Refika Aditama, hlm 78.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*, hlm 79.

Nomor 12 Tahun 2011 dijelaskan maksud-maksud dari asas-asas yang disebutkan dalam Pasal 5 tersebut, yakni :

- a) Asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b) Asas kelembagaan atau pejabat yang tepat adalah 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) Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, 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) Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e) Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermamfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f) Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknik 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) Asas keterbukaan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat trans-

paran dan terbuka. Dengan demikian lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Materi muatan peraturan perundang-undangan juga ditentukan dalam ketentuan Pasal 6, menyebutkan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. Asas pengayoman. Maksudnya adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Asas kemanusiaan. Maksudnya adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Asas kebangsaan. Maksudnya adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Asas kekeluargaan. Maksudnya adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Asas kenusantaraan. Maksudnya adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.
- f. Asas bhineka tunggal ika. Maksudnya adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. Asas keadilan. Maksudnya adalah setiap

materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

- h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan. Maksudnya adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Asas ketertiban dan kepastian hukum. Maksudnya adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Maksudnya adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Peraturan daerah¹⁷ sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan memiliki kedudukan konstitusional di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang dibentuk bersama kepala daerah dan DPRD.¹⁸ Partisipasi Masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah dapat diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat, baik secara individual maupun kelompok, secara aktif dalam penentuan kebijakan publik atau peraturan perundang-undangan. Sebagai sebuah konsep yang berkembang dalam sistem politik modern, partisipasi merupakan ruang bagi masyarakat untuk melakukan negosiasi dalam proses perumusan kebijakan terutama yang berdampak langsung terhadap kehidu-

pan masyarakat.¹⁹

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di kota dapat dilakukan secara aktif maupun pasif²⁰. Hal ini diatur dalam konstitusi negara kita. Laica Marzuki mengatakan Konstitusi merupakan naskah legitimasi paham kedaulatan rakyat. Naskah dimaksud merupakan kontrak sosial yang mengikat setiap warga dalam membangun paham kedaulatan rakyat²¹. Partisipasi aktif dalam arti adalah masyarakat memiliki inisiatif sendiri untuk berperan serta dalam pembentukan Peraturan Daerah. Partisipasi aktif dapat dilakukan dengan cara antara lain mengikuti debat publik, rapat umum, demonstrasi, atau melalui surat terbuka di media massa. Partisipasi pasif, berarti inisiatif partisipasi datang dari luar diri masyarakat. Inisiatif bisa datang dari lembaga legislatif atau eksekutif dengan mengadakan dengar pendapat (*hearing*), dialog publik, kunjungan kerja, maupun wawancara penelitian dalam rangka perencanaan atau perancangan peraturan daerah²².

1. Partisipasi Aktif Publik

Partisipasi aktif dalam arti adalah masyarakat Kota Payakumbuh memiliki inisiatif sendiri untuk berperan serta dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kota Payakumbuh. Partisipasi aktif dapat dilakukan dengan cara antara lain mengikuti debat publik, rapat umum, demonstrasi, atau melalui surat terbuka di media

¹⁷ Pasal 1 ayat 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan berbunyi: Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

¹⁸ Dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, dinyatakan "Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan."

¹⁹ Delfina Gusman, *Problematika Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Jurnal Yustisia, Vol. 19, No. 1, Edisi Januari-Juni 2012, Padang: Universitas Andalas, hlm. 25.

²⁰ Marzuki, *Eksistensi Tanah Ulayat Nagari di Sumatera Barat (Studi Kasus Pada Tiga Nagari)*, Jurnal Advokasi, Vol. 1, No. 1, Edisi 2007, Padang: Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Padang, hlm. 67.

²¹ Laica Marzuki, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 4 Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Edis Agustus 2010, hlm. 2.

²² Bandingkan dengan Khunti Tridewiyanti yang menyatakan bahwa partisipasi memperhatikan apakah peraturan perundang-undangan memberikan kesempatan yang setara untuk ikut berpartisipasi bagi laki-laki dan perempuan dalam melaksanakan hak dan kewajibannya dalam setiap kebijakan dan program pembangunan. Khunti Tridewiyanti, *Kesetaraan dan Keadilan Gender di Bidang Politik (Pentingnya Partisipasi dan Keterwakilan Perempuan di Legislatif)* Vol. 9, No.2, Edisi April 2012, Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, hlm. 35.

massa²³. Dalam pembentukan partisipasi aktif ini DPRD Kota Payakumbuh mengundang perwakilan-perwakilan dari setiap elemen di Kota Payakumbuh, yaitu: Kapolres Kota Payakumbuh, Kepala Kejaksaan Negeri Kota Payakumbuh, Dandim 0306/50 Kota Payakumbuh, Ketua Pengadilan Negeri Kota Payakumbuh, Dan Yon 131/Braja Sakti, Dan Den Zipur 2 Padang Mengatas, Ketua Pengadilan Agama Kota Payakumbuh, Kepala Kantor Kementerian Agama Kota Payakumbuh, Ketua Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Payakumbuh, Ketua Panitia Pengawas Pemilu (PANWASLU) Kota Payakumbuh, Ketua Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) Kota Payakumbuh, Ketua Kerapatan Adat Nagari (KAN) se Kota Payakumbuh., Ketua Bundo Kandung Kota Payakumbuh, Tokoh dan Pemuka Masyarakat se Kota Payakumbuh.

2. Partisipasi Pasif Publik

Partisipasi pasif dalam arti adalah datang dari luar masyarakat Kota Payakumbuh. Inisiatif bisa datang dari lembaga legislatif atau eksekutif dengan mengadakan dengar pendapat (*hearing*), dialog publik, kunjungan kerja, maupun wawancara penelitian dalam rangka perencanaan atau perancangan peraturan daerah²⁴. Adapun bentuk partisipasi Pasif dari DPRD Kota Payakumbuh ini antara lain, didalam pembentukan Peraturan Daerah di Kota Payakumbuh, anggota DPRD Kota Payakumbuh, yang merancang peraturan daerah, yaitu Panitia Khusus pembentukan Peraturan Daerah melakukan kunjungan-kunjungan kerja ke beberapa Pemerintah Kota di Indonesia, serta melakukan beberapa kegiatan rapat bersama.

Didalam Laporan Pansus I DPRD Kota Payakumbuh, dalam membuat rancangan peraturan daerah kota Payakumbuh, Pansus telah melakukan beberapa kegiatan rapat, antara lain:²⁵

1. Rapat Kerja Pansus.I dengan Tim Penyusun Ranperda Kota Payakumbuh;
2. Rapat Kerja Pansus. I dengan Camat dan

Lurah se-Kota Payakumbuh;

3. Rapat Dengar Pendapat (Hearing) Pansus I dengan Pengurus LKAAM, Pengurus KAN 8 Nagari dan Niniak Mamak Payakumbuh;
4. Kunjungan Kerja Pansus.I Ke Pemko Batam dan Pemko Tanjung Pinang;
5. Kunjungan Kerja Pansus.I Ke DPRD Kota Solok dan Pemko Padang Provinsi Sumatera Barat.

Pansus III DPRD Kota Payakumbuh, dalam membuat rancangan peraturan daerah kota Payakumbuh, Pansus.III telah melakukan beberapa kegiatan rapat, antara lain:²⁶

1. Audiensi Pansus.III dengan Tim Ahli DPRD;
2. Rapat Kerja dengan Tim Pembuat Rancangan Peraturan Daerah Sungai dan Irigasi;
3. Rapat Kerja dengan Tim Pembuat Rancangan Peraturan Daerah RPJMD;
4. Rapat Kerja dengan Dinas Tata Kota dan Kantor Lingkungan Hidup;
5. Kunjungan Kerja ke Pemerintah Kota Bandung dan DPRD Kabupaten Bandung;
6. Hearing dengan P3A dan GP3A;
7. Rapat Kerja dengan Tim Ahli;
8. Hearing dengan Ketua LPM, Pegurus KAN, dan Tokoh Masyarakat;
9. Rapat Internal Pansus III (tiga);
10. Kunjungan Kerja ke Dinas PSDA Propinsi dan Pemerintah Kabupaten Pasaman, Provinsi Sumatera Barat;
11. Konsultasi ke Bappenas RI, Kementerian Lingkungan Hidup dan Dirdjend Cipta Karya;
12. Rapat Kerja dengan Tim Pembuat Rancangan Peraturan Daerah RPJMD Tahun 2012-2017;
13. Rapat Kerja dengan Tim Pembuat Rancangan Peraturan Daerah Sungai dan Irigasi;
14. Rapat Internal Pansus III (tiga).

Setiap pembuatan Naskah Rancangan Peraturan Daerah yang telah dirapatkan dan dibahas, maka Rancangan Peraturan Daerah akan direvisi

²³ Gokma Toni Parfindungan S, *Op.cit.*, hlm. 184.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 185.

²⁵ Laporan Pansus I (satu) DPRD Kota Payakumbuh, dalam pembahasan 4 (empat) Buah Rancangan Peraturan Daerah Kota Payakumbuh.

²⁶ Laporan Pansus III (tiga) DPRD Kota Payakumbuh, dalam pembahasan 3 (Tiga) Buah Rancangan Peraturan Daerah Kota Payakumbuh.

oleh Tim Penyusun Rancangan Peraturan Daerah bersama Panitia Khusus Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Payakumbuh, sesuai dengan ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁷

B. Permasalahan Publik Dalam Berpartisipasi

Menurut pengamatan, penulis menemukan beberapa kendala terhadap partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda di Kota Payakumbuh. Penulis dapat mengelompokkan permasalahan terhadap kendala-kendala partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah yaitu:

1. Faktor Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Faktor dalam Pembentukan Peraturan Daerah ini menurut penulis berasal dari DPRD Kota Payakumbuh itu sendiri, adapun yang termasuk terhadap faktor Peraturan Daerah ini adalah:

a. Persoalan Teknik Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah

Menurut penulis masalah teknik perancangan ini bertalian dengan persoalan-persoalan teknis dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, artinya bagaimana seorang atau kelompok yang akan mengatur suatu objek kehidupan dalam sistematika dan format aturan hukum yang baku. Dengan kata lain menurut penulis persoalan teknik perancangan ini merupakan termuat penuangan ide atau gagasan yang memuat dasar filosofis, yuridis dan sosiologis dalam suatu format dan bahasa hukum yang baku.

b. Anggaran Dana Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam pemberian anggaran dana untuk para undangan dalam Pembentukan Peraturan Daerah terkadang tidak cukup, misalkan yang diundang adalah tokoh masyarakat di sebuah daerah yang jauh dari kantor Dewan Perwakilan Rakyat Kota Payakumbuh,

maka anggaran dana itu tidak cukup untuk sampai ke kantor Dewan Perwakilan Rakyat Kota Payakumbuh, sehingga undangan tersebut tidak hadir, dan tak bisa didengar aspirasinya. Maka dalam pembentukan Peraturan Daerah, akan terdapat kekurangan masukan terhadap kebutuhan masyarakat terhadap aturan sebuah Peraturan Daerah.

2. Faktor Dari Masyarakat

Faktor dari Masyarakat Kota Payakumbuh ini menurut penulis berasal dari luar Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Payakumbuh, yaitu berasal dari Masyarakat Kota Payakumbuh itu sendiri, adapun yang termasuk terhadap faktor dari Masyarakat Kota Payakumbuh ini adalah:

a. Rapat Dengar Pendapat (*Hearing*)

Dalam rapat dengar pendapat (*hearing*) yang dilakukan Pansus pembentuk peraturan daerah Dewan Perwakilan Rakyat Kota Payakumbuh dengan pemerintah, lembaga masyarakat ataupun dengan masyarakat. Terkadang dalam rapat dengar pendapat, masyarakat masih kurang paham dengan maksud dan tujuan dari Pansus pembentuk peraturan daerah tersebut, selain itu kehadiran masyarakat setempat dalam rapat dengar pendapat ini masih terlalu kecil, mengingat masyarakat lebih memeningatkan pergi berladang, bertani, berjualan ke pasar atau aktivitas masyarakat setempat yang berkaitan dengan pemenuhan kehidupan ekonomi mereka.

b. Sosialisasi Peraturan Daerah

Sosialisasi Peraturan Daerah sangatlah penting, dimana Peraturan Daerah yang telah dibentuk akan diperkenalkan kepada masyarakat Kota Payakumbuh. Sehingga ini bermanfaat bagi masyarakat dan dapat dengan cepat dikenal dalam memperkenalkan peraturan-peraturan yang baru di Kota Payakumbuh.

²⁷ Laporan Hasil Pembicaraan Tingkat II (dua) Terhadap 5 (lima) Rancangan Peraturan Daerah Kota Payakumbuh.

Menurut penulis terhadap pembentukan Partisipasi Masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah juga merupakan wujud penyelenggaraan pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*, karena dalam menciptakan *good governance* harus ada keterlibatan masyarakat, akuntabilitas, dan transparansi dalam pembentukan sebuah rancangan peraturan termasuk rancangan peraturan daerah didalam sebuah pemerintah daerah.²⁸

Dengan adanya jaminan-jaminan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di kota Payakumbuh, maka produk-produk hukum yakni peraturan daerah kota Payakumbuh terbentuk sesuai dengan keinginan masyarakat walaupun peraturan daerah yang terbentuk tersebut tidak memuaskan semua pihak yang berkaitan dengan peraturan daerah yang terbentuk tersebut.

PENUTUP

Adapun kesimpulan yang bisa penulis sampaikan adalah bentuk partisipasi publik dalam pembentukan peraturan daerah dikota Payakumbuh adalah, dengan partisipasi aktif dan partisipasi pasif. Adapun permasalahan publik dalam berpartisipasi dalam pembentukan peraturan daerah adalah faktor dalam pembentukan peraturan daerah dan faktor dari masyarakat kota Payakumbuh sendiri. Adapun saran yang ingin penulis sampaikan yaitu agar dalam pembentukan sebuah Rancangan Peraturan Daerah Kota Payakumbuh harus lebih mengutamakan partisipasi publik. Serta dalam anggaran dana Pembentukan Peraturan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus transparan, serta segera memberikan Sosialisasi kepada masyarakat kota Payakumbuh apabila sudah ada Peraturan Daerah yang baru disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kota Payakumbuh, sehingga masyarakat mengetahui Peraturan Daerah yang telah diberlakukan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara*, Disertasi, Jakarta, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- H.S Tisnanta, 2005, *Partisipasi Publik Sebagai Hak Asasi Warga Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta, PT. Refika Aditama.
- Maria Farida Indrati, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan (Dasar-dasar dan Pembentukannya)*, Yogyakarta, Kanisus.
- Zainuddin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika.

Jurnal

- Delfina Gusman, *Problematika Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Jurnal yustisia, Vol. 19, No. 1, Edisi Januari-Juni 2012, Padang: Universitas Andalas.
- Dian Bakti Setiawan, *Suatu Gagasan Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah*, Jurnal konstitusi, Vol. 2, No. 2, Edisi November 2009, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Gokma Toni Situmorang, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Advokasi, Vol. 3, No. 1, Edisi 2012, Padang: Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Padang.
- Hengki Andora, *Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Nagari Dalam Mengatur Pemanfaatan Sumber Daya Air*, Jurnal konstitusi, Vol. 1, No. 1, Edisi November 2008, Jakarta: Mahka-

²⁸ Karol Teovani Lodan □*Mengugat Partisipasi Masyarakat Dalam Pelayanan Publik*□ Jurnal Ipteks Terapan, Vol. 7, No.1, Edisi Maret 2013, Padang: Kopertis Wilayah X, hlm. 115.

- mah Konstitusi Republik Indonesia.
- Inthizam Jamil, *Peran dan Fungsi Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Dalam Penegwaan Peraturan Daerah*, Jurnal Yustisia, Vol. 21, No. 1, Edisi Januari-Juli 2014, Padang: Universitas Andalas.
- Karol Teovani Lodan "Menggugat Partisipasi Masyarakat Dalam Pelayanan Publik" *Jurnal Ipteks Terapan*, Vol. 7, No.1, Edisi Maret 2013, Padang: Kopertis Wilayah X.
- Khunti Tridewiyanti, *Kesetaraan dan Keadilan Gender di Bidang Politik (Pentingnya Partisipasi dan Keterwakilan Perempuan di Legislatif)* Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 9, No.2, Edisi April 2012, Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- Laica Marzuki, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 4 Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Edis Agustus 2010.
- Lies Ariany, *Implementasi Penyelenggaraan Pemerintah Desa Di Kabupaten Banjar*, Jurnal Yustisia, Vol. 19, No. 1, Edisi Januari-Juli 2012, Padang: Universitas Andalas.
- Marzuki, *Eksistensi Tanah Ulayat Nagari di Sumatera Barat (Studi Kasus Pada Tiga Nagari)*, Jurnal Advokasi, Vol. 1, No. 1, Edisi 2007, Padang: Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Padang.
- Sudjito, *Critical Legal Studies (CLS) dan Hukum Progresif Sebagai Alternatif Dalam Reformasi Hukum Nasional dan Perubahan Kurikulum Pendidikan Hukum* Jurnal Ultimatum, Vol 2, Edisi September 2008, Jakarta: Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Iblam.
- Yuliandri, *Membentuk Undang-Undang Yang Berkelanjutan*, Jurnal konstitusi, Vol. 2, No. 2, Edisi November 2009, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Naskah Internet

- Antarasumbar, "DPRD Kota Payakumbuh Telurkan Delapan Perda" dilihat dalam: <http://www.antarasumbar.com>, diakses pada tanggal 16 Januari 2014.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Laporan Pansus

- Laporan Pansus I (satu) DPRD Kota Payakumbuh, dalam pembahasan 4 (empat) Buah Rancangan Peraturan Daerah Kota Payakumbuh.
- Laporan Pansus III (tiga) DPRD Kota Payakumbuh, dalam pembahasan 3 (Tiga) Buah Rancangan Peraturan Daerah Kota Payakumbuh.
- Laporan Hasil Pembicaraan Tingkat II (dua) Terhadap 5 (lima) Rancangan Peraturan Daerah Kota Payakumbuh.