

---

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

Josep Leonardy<sup>1\*</sup>, Egiardus Bana<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Program Studi Hukum, Sekolah Tinggi Ilmu Hukum (STIKUM) Prof. Dr. Drs. Yohanes Usfunan, SH.,MH, Indonesia  
*ahasleo68@gmail.com\**

---

### Article History:

Received : 31-07-2025

Accepted : 07-08-2025

**Keywords:** Perda Responsif-Partisipatif; Politik Hukum Demokratis-Populis

**Abstract:** Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis urgensi partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah sebagai bentuk implementasi prinsip demokrasi dan supremasi hukum di tingkat lokal. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Sumber data yang digunakan berasal dari bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan), bahan hukum sekunder (pendapat para ahli), dan bahan hukum tersier (kamus hukum). Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka, dan analisis data menggunakan metode kualitatif deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembentukan Peraturan Daerah tanpa partisipasi masyarakat mencerminkan proses politik hukum yang otoriter dan tidak demokratis, sehingga produk hukum yang dihasilkan cenderung bersifat represif dan sulit diterima masyarakat. Sebaliknya, pelibatan masyarakat dalam proses legislasi daerah memiliki nilai strategis karena tidak hanya memenuhi prinsip legalitas dan hak asasi, tetapi juga meningkatkan efektivitas implementasi hukum, memperkuat fungsi kontrol publik, serta menciptakan regulasi yang lebih responsif dan partisipatif.

---

## 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 (Pasal 1 angka 1 UU No.12 Thn 2011). Efektivitas keberlakuan Perda lebih disebabkan oleh adanya penerimaan dari masyarakat selain karena mereka terlibat dalam proses pembentukannya juga karena Perda dimaksud 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.

Tujuan penulisan ini ialah untuk mengkaji politik hukum pembentukan Perda yang demokratis-populis di daerah dan mengkaji eksistensi perda yang responsif-partisipatif. Beberapa teori hukum yang dipakai dalam penelitian ini, ialah Teori Konfigurasi Politik, Teori Legilasi, Teori Hierarki Norma Hukum. Teori Konfigurasi Politik digagas oleh Mahfud MD. Ide pokok dari teori ini, ialah pembentukan Perda di DPRD sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik yang mengitarinya. Konfigurasi politik demokratis ditandai oleh adanya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan dan proses tersebut mudah diakses oleh publik akan menghasilkan Perda yang bersifat responsif-populis menjawab kebutuhan hukum masyarakat.<sup>2</sup> Teori Legislasi (*theorie van de wetgeving* atau *theorie der gesetzgebung*) yakni teori yang mengkaji dan menganalisis tentang cara atau teknik pembentukan perundang-

---

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

<sup>2</sup> Ibid.

undangan.<sup>3</sup> Ide pokok dari teori ini, pembentukan Perda sebagai peraturan perundang-undangan di daerah, baik aspek formal pembentukan dan materi muatannya harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan *in casu* UU No. 12 Thn. 2011 dan asas-asas hukum yang berlaku. Teori Hierarki Norma Hukum (*stufenbau des rechts theorie*) digagas oleh Hans Kelsen.<sup>4</sup> Ide pokok teori ini ialah norma hukum dalam sebuah negara tersusun secara hierarki dari norma dasar (*grundnorm*) menentukan validitas semua norma hukum yang ada, di Indonesia Pancasila sebagai norma dasar, menyusul UUD 1945 sebagai norma tertinggi negara, Ketetapan MPR, Undang-Undang dan Perppu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Perda Provinsi, dan Perda Kabupaten/Kota (Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Thn. 2011). Kekuatan berlaku norma hukum sesuai hierarki. Pertentangan norma diselesaikan dengan asas preferensi antara lain hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*), Perda Kabupaten/Kota tidak bertentangan dengan norma di atasnya.

## METODE PENELITIAN

Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Jenis pendekatan yang dipakai ialah Pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*)<sup>5</sup> dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*)<sup>6</sup> untuk mengkaji dan menganalisis isu hukum yang diteliti. Penelitian ini menggunakan sumber data sekunder yakni data yang diperoleh dari bahan hukum kepustakaan atau literatur yang mempunyai hubungannya dengan objek penelitian ini<sup>7</sup> berupa yakni 1. Bahan Hukum Primer<sup>8</sup> (peraturan perundang-undangan); 2. Bahan Hukum Sekunder<sup>9</sup> (pendapat para ahli); dan 3. Bahan Hukum Tersier<sup>10</sup> (kamus-kamus). Teknik pengumpulan bahan hukum yang dipakai ialah menggunakan teknik studi pustaka, dengan jalan membaca dan menelusuri berbagai referensi dan dokumen yang berhubungan dengan materi penelitian ini. Teknik analisis dilakukan dengan cara bahan hukum yang relevan setelah diolah dan dilakukan interpretasi akan dianalisis dalam rangka menjawab masalah yang dirumuskan dengan metode analisis kualitatif yang bersifat deskriptif, dengan berpatokan pada asas hukum dan kaidah hukum yang berlaku, serta berkaitan dengan permasalahan dan data atau bahan hukum yang telah diperoleh dalam penelitian ini.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Politik Hukum Pembentukan Perda yang Demokratis Populis di Daerah

Politik hukum sesungguhnya mencakup kebijakan resmi negara/*legal policy*, yakni proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan

<sup>3</sup>H. Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2014, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 33.

<sup>4</sup>Rachmat Trijono, *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, (Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2013, hlm. 52).

<sup>5</sup>Peter Mamud Marzuki, (2005), *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Jakarta: Prenadamedia Group, hlm. 133.

<sup>6</sup> Ibid., hlm. 135-136.

<sup>7</sup>H. Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2014, *Op.Cit.*, hlm. 16

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.

ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan oleh lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk itu.<sup>11</sup> Politik hukum juga berarti suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.<sup>12</sup> Politik hukum merupakan upaya untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu tertentu.<sup>13</sup> Perda merupakan salah satu bentuk politik hukum di daerah. Politik hukum Perda, secara sederhana dipahami sebagai apa yang dikehendaki oleh pembentuk Perda melalui Perda yang akan dibentuknya.

Perda sekaligus merupakan produk politik dan hukum. Politik dan hukum itu bersifat saling menentukan (*interdeterminan*) di dalam proses pembentukan suatu Perda, 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 Perda berdasarkan asas keterbukaan dengan memberikan peranan yang besar dan partisipasi penuh bagi kelompok-kelompok sosial atau individu dalam masyarakat, terutama kelompok yang merupakan pemangku kepentingan terkait Perda 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 Perda yang akan dihasilkan.<sup>14</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 Perda misalnya, lantas mengklaim kepentingan elitis sebagai kepentingan rakyat. Ini yang dikenal dengan istilah penguasa sedang melakukan praktek "*benevoluitt autocracy*".<sup>15</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 sebab masyarakat terlibat dalam proses pembentukannya. Konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan Perda 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 Perda di daerah. Di sini pemberlakuan Perda didasarkan pada adanya paksaan penguasa, tidak peduli apakah Perda itu diterima atau tidak diterima oleh masyarakat (*Teori Kekuasaan/Machttheorie*).<sup>16</sup> Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda sesuai dengan penerapan asas "keterbukaan" sebagai

<sup>11</sup> Mahfud MD, Moh., Op.Cit., hlm. 4-5

<sup>12</sup> Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1986, hlm. 160).

<sup>13</sup> Soedarta, *Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung : Alumni, 1986, hlm. 151 ).

<sup>14</sup> Moh. Mahfud MD, Op.Cit., hlm. 4-5

<sup>15</sup> M.Solly Lubis, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, (Bandung : Mandar Maju, 2009, hlm. 72).

<sup>16</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, (Yogyakarta : Universitas Atma Jaya, 2008, hlm. 67).

salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (Pasal 5 huruf g UU No. 12 Thn. 2011).

### **Eksistensi Peraturan Daerah yang Responsif-Partisipatif**

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 jo. Pasal 56 ayat (1) UU No. 12 Thn. 2011. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah didasarkan pada ketentuan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut : a. Asas “keterbukaan” (Pasal 5 huruf g UU No. 12 Thn. 2011) sebagai salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik adalah “asas keterbukaan”; b. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda sebagai hak masyarakat (Pasal 96 UU No. 12 Thn. 2011); c. Kewajiban Pemerintah Daerah mendorong partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam penyusunan Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah yang mengatur dan membebani masyarakat (Pasal 354 ayat (1) UU No.23 Thn 2014 Tentang Pemerintahan Daerah), jo. Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2014 Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan 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 sebagai hak masyarakat. Dalam konteks hukum apa yang menjadi hak masyarakat merupakan kewajiban bagi negara (DPRD dan eksekutif) untuk memenuhinya sebab mereka adalah pelayan masyarakat (*ancilla societatis*). 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.

Hal berkaitan dengan eksistensi (keberadaan) Peraturan Daerah yang bersifat responsif-partisipatif tersebut memiliki unsur-unsur yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

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

Ruang partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah sesungguhnya berada atau terbuka lebar pada seluruh tahapan pembentukan Perda (Penjelasan Pasal 5 huruf g UU No. 12 Thn. 2011). Ruang partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda yang paling ideal untuk dimanfaatkan sebaik mungkin oleh masyarakat yakni pada tahapan penyusunan Naskah Akademik dan rancangan Perda (Ranperda) sebab masukan masyarakat baik lisan dan/atau tertulis pada tahapan ini dapat menentukan materi muatan Ranperda sesuai dengan persoalan dan kebutuhan hukum masyarakat.

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

Bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah adalah memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis terhadap proses dan materi muatan rancangan Peraturan Daerah (Pasal 96 ayat (1) UU No. 12 Thn. 2011).

Masukan itu tidak sekedar berupa pandangan yang bersifat mendukung atau menolak terhadap Ranperda yang diajukan, 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 Perda. Media partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda melalui : 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 (Pasal 96 ayat (2) UU No. 12 Thn 2011, jo. Pasal 354 ayat (4) UU No. 23 Thn. 2014 dan Pasal 3 PP 45 Thn. 2017).

### 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 (DPRD dan eksekutif); masyarakat; dan dari ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pembentuk sering kali 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 Peraturan Daerah<sup>17</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 pahamiannya 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>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

<sup>17</sup> Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009, hlm 118).

<sup>18</sup> Sirajuddin (editor), *Hak Rakyat Mengontrol Negara : Mengontrol Model Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, (Malang Corruption Watch dan YAPPIKA, 2006, hlm. 149).

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>

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 pengabaianya; 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>20</sup>

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>21</sup>

---

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Jazim Hamidi, dkk., *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2010, hlm. 140-141).

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

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda 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>22</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 sedari awal pembentukannya, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi Peraturan Daerah nantinya dapat dihemat.<sup>23</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>24</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>25</sup>

<sup>22</sup> Jazim Hamidi, dkk., Op. Cit., hlm. 52

<sup>23</sup> Ni Made Ari Yuliantini Griadhi dan Anak Agung Sri Utari, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, <https://ejournal.unud.ac.>, diakses pada tanggal 27 Juli 2025.

<sup>24</sup> Jazim Hamidi, dkk., Op.Cit., hlm. 53

<sup>25</sup>Ni Made Ari Yuliantini Griadhi dan Anak Agung Sri Utari, Loc.Cit.

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

- a. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda dimaknai sebagai bentuk nyata kepatuhan DPRD dan Kepala Daerah terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sesuai prinsip Teori Hierarki Norma Hukum.
- b. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda dimaknai sebagai Hak Asasi Manusia Masyarakat yang dijamin oleh UUD 1945 dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda dimaknai sebagai kebutuhan optimalisasi fungsi legislasi DPRD sesuai Pasal 96 ayat (3) dan Pasal 149 ayat (3) UU 12 /2011 yang pada intinya mewajibkan DPRD menjangkau aspirasi masyarakat dengan cara melibatkan masyarakat dalam seluruh tahapan pembentukan Peraturan Daerah.
- d. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda haruslah dimaknai sebagai upaya untuk menunjang efektivitas penegakan hukum. Masyarakat mematuhi Perda karena mereka terlibat di dalam pembentukannya dan Perda dimaksud menjawab kebutuhan hukum masyarakat.
- e. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda haruslah dimaknai sebagai implementasi konsultasi publik yang dilakukan oleh DPRD dan Kepala Daerah selaku pelayan masyarakat (*ancilla societatis*).
- f. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda haruslah dimaknai sebagai media pembelajaran demokrasi tidak hanya bagi masyarakat, tetapi juga bagi DPRD dan eksekutif.
- g. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda haruslah dimaknai sebagai media kontrol masyarakat terhadap kinerja legislasi DPRD dan eksekutif sehingga kebijakan hukum yang diambil pro rakyat bukan pro kepentingan elite atau kelompok tertentu.
- h. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda haruslah dimaknai sebagai upaya untuk melahirkan Perda yang responsif partisipatif (mampu menjawab kebutuhan hukum masyarakat sebab masyarakat terlibat aktif dalam proses pembentukannya).

## **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 implementasinya.

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.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Efendi, J. (2017). Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah sebagai Wujud Demokrasi Partisipatif. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 6(2), 183–199. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v6i2.65>
- Fitriyani, L. (2020). Peran DPRD dalam Mewujudkan Legislasi Responsif terhadap Aspirasi Publik. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 14(1), 29–45. <https://doi.org/10.30641/kebijakan.2020.V14.29-45>
- Hamidi, J., dkk. (2010). *Optik hukum peraturan daerah bermasalah*. Prestasi Pustaka.
- Hamzah, H., & Putera, K. R. S. (2009). *Cara praktis menyusun dan merancang peraturan daerah*. Kencana Prenada Media Group.
- Handoyo, B. H. C. (2008). *Prinsip-prinsip legal drafting & desain naskah akademik*. Universitas Atma Jaya.
- Huda, N. (2015). Demokratisasi Pembentukan Peraturan Daerah Melalui Partisipasi Publik. *Jurnal Konstitusi*, 12(4), 729–750. <https://doi.org/10.31078/jk1242>
- Lubis, M. S. (2009). *Ilmu pengetahuan perundang-undangan*. Mandar Maju.
- Mahfud, M. (2009). *Politik hukum di Indonesia*. Rajawali Pers.
- Marzuki, P. M. (2005). *Penelitian hukum (Edisi Revisi)*. Prenadamedia Group.
- Ni Made Ari Yuliantini Griadhi dan Anak Agung Sri Utari, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, <https://ejournal.unud.ac.>, diakses pada tanggal 27 Juli 2025.
- Sirajuddin (Ed.). (2006). *Hak rakyat mengontrol negara: Mengontrol model partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan otonomi daerah*. Malang Corruption Watch & YAPPIKA.
- Soedarta. (1986). *Hukum dan hukum pidana*. Alumni.
- Sulistyowati, R. (2019). Mewujudkan Peraturan Daerah yang Responsif melalui Keterlibatan Publik. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 16(2), 121–135. <https://ejournal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/272>

- Supriyadi, D. (2021). Konstruksi Hukum Responsif dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 28(3), 467-488. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol28.iss3.art5>
- Triyono, R. (2013). *Dasar-dasar ilmu pengetahuan perundang-undangan*. Papas Sinar Sinanti.
- 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.
- Wahjono, P. (1986). *Indonesia negara berdasarkan atas hukum*. Ghalia Indonesia.