

**NASKAH AKADEMIK**  
**RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN**  
**TEGAL**  
**NOMOR      TAHUN 2020**  
**TENTANG**  
**PENYELENGGARAAN PARTISIPASI MASYARAKAT**  
**DAN KONSULTASI PUBLIK**



**DINAS KOMUNIKASI DAN INFORMASI**  
**KABUPATEN TEGAL**  
**2020**

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kami ucapkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas KaruniaNya telah tersusun Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik.

Naskah Akademik ini dipergunakan sebagai alat dan justifikasi akademik bagi keberadaan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal. Di samping itu Naskah Akademik ini diharapkan menjadi pedoman dalam penyusunan dan perumusan pasal dan ayat-ayat Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik.

Teriring ucapan terima kasih kepada semua pihak yang tidak bisa disebut satu persatu yang telah membantu kelancaran penyusunan naskah akademik ini.

Kritik dan saran demi perbaikan sangat diharapkan sehingga produk hukum Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik yang nantinya dibahas dan ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten dan DPRD berlaku efektif dan bermanfaat bagi masyarakat dan Pemerintah Kabupaten Tegal.

Slawi, ..... 2020

Penyusun.

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI .....	iii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah .....	6
C. Tujuan Dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik .....	7
D. Metode .....	8
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	13
A. Kajian Teoritis .....	13
B. Praktik Empiris .....	38
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	52
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	59
A. Landasan Filosofis .....	60
B. Landasan Yuridis .....	61
C. Landasan Sosiologis .....	62
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	69
A. Sasaran Peraturan Daerah .....	69
B. Arah dan Jangkauan .....	69
C. Tujuan Perda Penyelenggaraan Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik.....	70
D. Materi Muatan .....	70
BAB VI PENUTUP	72
A. Kesimpulan .....	72
B. Saran .....	72
DAFTAR PUSTAKA .....	73
LAMPIRAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN TEGAL NOMOR   TAHUN 2020 TENTANG PENYELENGGARAAN PARTISIPASI MASYARAKAT DAN KONSULTASI PUBLIK	

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Masa reformasi pasca runtuhnya Orde Baru di Indonesia telah membuka banyak hal positif, diantaranya semangat untuk menghasilkan kebijakan publik yang lebih berpihak kepada rakyat. Hal terpenting dalam proses kebijakan publik adalah formulasi (perumusan) kebijakan.<sup>1</sup> Pada tahap formulasi kebijakan ini keterlibatan publik untuk ambil peran sangatlah penting, hal ini dapat dirumuskan dalam berbagai tinjauan filosofis, sosiologis, dan yuridis.

Secara filosofis, tujuan pembangunan nasional adalah mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu, dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tenteram, tertib, dan dinamis dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib, dan damai. Pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila yang mencakup seluruh aspek kehidupan bangsa diselenggarakan bersama oleh masyarakat dan Pemerintah. Masyarakat adalah pelaku utama pembangunan dan Pemerintah berkewajiban mengarahkan, membimbing, melindungi serta menumbuhkan suasana yang menunjang. Kegiatan masyarakat dan kegiatan Pemerintah saling menunjang, saling mengisi, dan saling melengkapi dalam satu kesatuan langkah menuju tercapainya tujuan pembangunan nasional.

---

<sup>1</sup> Leo Agustio, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, (Bandung: Alfabeta, 2008), hal. 96

Salah satu wujud implementasi nyata warga negara Indonesia dalam menjalankan kedudukan, hak, kewajiban, dan peran serta masyarakat adalah keterlibatan aktif dalam penyelenggaraan negara. Hal ini juga berlaku bagi masyarakat ditingkat daerah. Oleh karena itu, penyediaan mekanisme penyelenggaraan konsultasi publik dan partisipasi masyarakat bagi eksekutif maupun jenis lainnya bagi legislatif dalam pembangunan nasional sangat penting untuk mendapat perhatian.

Hingga saat ini sarana dan upaya untuk memberikan kesempatan interaksi aktif antara pemerintah daerah dengan masyarakat untuk *sharing* pendapat dalam penyusunan kebijakan publik belum berjalan, termasuk di tingkat daerah. Pentingnya aksesibilitas publik kepada lingkungan pemerintahan khususnya dalam penyusunan kebijakan dapat memungkinkan publik untuk menikmati sepenuhnya semua hak asasi manusia dan kebebasan fundamental.

Secara sosiologis, penyediaan mekanisme penyelenggaraan konsultasi publik dan partisipasi masyarakat sejalan dengan prinsip keadilan sosial yang merupakan nilai dasar bernegara di Indonesia. Mekanisme konsultasi ini diharapkan dapat meningkatkan peran serta masyarakat dalam penyusunan kebijakan. Canter sebagaimana dikutip Santosa mendefinisikan peranserta masyarakat sebagai proses komunikasi dua arah yang terus menerus untuk meningkatkan pengertian masyarakat atas suatu masalah-masalah dan kebutuhan. Bentuk kegiatannya meliputi *feed forward information* (komunikasi dari pemerintah kepada masyarakat tentang suatu kebijakan) dan *feedback information* (komunikasi dari masyarakat ke pemerintah atas suatu kebijakan).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Aan Eko Widiarto, *Garis Politik dan Perundang-undangan dalam Desentralisasi Pengelolaan Lingkungan Hidup menuju Model Pengelolaan Lingkungan Hidup yang Berdimensi Peran Serta Masyarakat di Daerah*, Jurnal 2000, hal 40-42

Pada dasarnya peran serta masyarakat merupakan insentif moral sebagai alat untuk mempengaruhi lingkup makro yang lebih tinggi di tempat dibuatnya keputusan-keputusan yang sangat menentukan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian penyediaan mekanisme peran serta masyarakat juga berkaitan dengan kesejahteraan sosial. Hal ini dimungkinkan dengan argumentasi bahwa diaturnya mekanisme penyelenggaraan konsultasi publik dan partisipasi masyarakat berarti membuka kesempatan bagi masyarakat untuk memberi masukan, pendapat, pandangan, ide, dan saran yang sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan yang dirasakan masyarakat. Asupan aspirasi publik ini pada tahap selanjutnya akan mewarnai kebijakan publik yang diambil pemerintah daerah. Sehingga pada akhirnya seluruh kebijakan publik yang dibuat akan selalu berbanding lurus dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat.

Dengan demikian peran serta tersebut bukanlah sebuah tujuan akhir (*participation is an end itself*). Hal ini tentunya bertolak belakang dengan asumsi yang berkembang selama ini yang memandang peran serta masyarakat semata-mata sebagai penyampaian informasi (*public information*), penyuluhan, bahkan hanya sekedar alat *public relation* agar proyek-proyek yang dilakukan pemerintah dapat berjalan lancar dan mendapat legitimasi dari masyarakat. Cormick membedakan peran serta masyarakat ke dalam dua pola, yaitu *pertama*; peran serta masyarakat yang bersifat konsultatif yang berarti dalam hubungan antara pihak pejabat pengambil keputusan dengan kelompok masyarakat yang berkepentingan, masyarakat mempunyai hak untuk di dengar pendapatnya dan untuk diberitahu. Keputusan akhir masih tetap berada pada pembuat keputusan. *Kedua*; Peran serta masyarakat yang bersifat kemitraan. Dalam pola ini, pejabat pembuat keputusan dan anggota-anggota masyarakat merupakan mitra yang relatif sejajar kedudukannya. Mereka

bersama-sama membahas masalah, mencari alternatif pemecahan masalah dan membuat keputusan. Kedua pola tersebut sama-sama dapat diterapkan. Yang terpenting adalah urgensi keberadaan suatu mekanisme public untuk didengar dan diperhatikan pendapatnya, dapat disediakan di tingkat pemerintahan daerah.

Adapun secara yuridis, cukup banyak dasar hukum yang melandasi pentingnya diatur mekanisme penyelenggaraan konsultasi publik dan partisipasi masyarakat ditingkat daerah. Dasar hukum tersebut memiliki keragaman klausula, namun punya kesatuan semangat, yaitu pelibatan masyarakat dalam pemerintahan khususnya dalam pembentukan dan penyusunan kebijakan daerah.

Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum ini mengatur tentang peran serta masyarakat sebagai penghargaan terhadap hak menyampaikan pendapat, hak dalam komunikasi dan informasi, upaya pembentukan pemerintahan yang bebas dari KKN, pelayanan publik, hingga menjadi asas dalam pembentukan peraturan perundangundangan. Termasuk pengaturan badan publik mana saja yang menjadi pelaksana dan atau diwajibkan untuk membuka diri terhadap aspirasi dan masukan pendapat masyarakat.

Pengalaman menunjukkan bahwa peran serta publik dalam setiap proses perencanaan pembangunan dapat memberi keyakinan kepada kita bahwa, warga masyarakat sebagai entitas politik, ekonomi, sosial, dan budaya tidak hanya dapat dipersepsikan semata-mata sebagai objek pembangunan. Akan tetapi, juga entitas yang perlu mendapat ruang cukup bebas sebagai subjek pembangunan itu sendiri.

Peran serta publik juga tidak hanya diartikan sebagai instrumen untuk mensosialisasikan program pemerintah dan pembangunan, melainkan sebagai upaya sadar

untuk melibatkan masyarakat dalam konteks proses penentuan kebijakan publik. Itulah sebabnya, perkuatan otonomi daerah (dengan demokratisasi) harus terus digalakkan untuk semakin mendekatkan peran serta warga masyarakat dalam setiap proses penentuan kebijakan atau program pembangunan.<sup>3</sup>

Keinginan masyarakat untuk melibatkan diri juga merupakan faktor yang cukup dominan akibat semakin meningkatnya kesadaran dan kemampuan untuk bertumbuh, berdaya, dan berkembang menjadi *civil society*. Di mana warga masyarakat semakin paham akan hak dan kewajiban mereka dalam pengelolaan persoalan-persoalan publik. Oleh sebab itu, partisipasi publik dalam proses pemerintahan dan pembangunan perlu ditegaskan sebagai upaya yang paling efektif dalam konteks penciptaan kondisi ideal hubungan antara pemerintah dengan masyarakat disemua tingkat pemerintahan termasuk di tingkat daerah.

Tujuan utama dari partisipasi adalah mempertemukan seluruh kepentingan yang sama dan yang berbeda dalam suatu proses perumusan dan penetapan kebijakan (keputusan) secara proporsional untuk semua pihak yang terlibat dan terpengaruh oleh kebijakan yang akan ditetapkan dalamnya. Pelibatan masyarakat luas (publik) dalam proses penentuan kebijakan merupakan satu cara efektif untuk menampung dan mengakomodasi berbagai kepentingan yang beragam. Pengikutsertaan publik yang terwujud dalam perencanaan yang partisipasi dapat membawa keuntungan substansif, di mana keputusan publik yang diambil akan memberi rasa kepuasan dan dukungan publik yang cukup kuat terhadap suatu proses pembangunan.

Berkaitan dengan hal tersebut maka diperlukan sebuah regulasi di daerah yang dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses

---

<sup>3</sup> Ibid



pembangunan agar mereka tidak saja menjadi obyek pembangunan namun juga pelaku pembangunan.

## **B. Identifikasi Masalah**

Identifikasi permasalahan sangat diperlukan untuk memberi arah Naskah Akademik yang disusun dapat menjelaskan pentingnya berbagai permasalahan yang harus diperhatikan dalam pelibatan masyarakat dalam proses pembangunan dalam bentuk konsultasi publik. Permasalahan pelibatan masyarakat dalam proses pembangunan tersebut, kemudian dipecahkan menggunakan norma-norma hukum yang disusun menjadi Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik. Berdasarkan uraian di atas, permasalahan yang dapat diidentifikasi adalah :

1. Bagaimana landasan filosofis, yuridis dan sosiologis yang berkaitan dengan Penyelenggaraan Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik untuk membuat norma-norma hukum dan memberlakukan Peraturan Daerah dalam pelibatan masyarakat dalam proses pembangunan.
2. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dari Peraturan Daerah Penyelenggaraan Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik.

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik**

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengamanatkan bahwa setiap pembuatan Peraturan Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota harus berdasarkan keterangan atau penjelasan yang benar dan tepat berlandaskan kajian filosofis, yuridis, sosiologi dan kebenaran ilmiah secara

empiris dalam Naskah Akademik. Naskah Akademik Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik disusun dengan maksud dan tujuan sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi aspek-aspek penting dan permasalahan yang membutuhkan pengaturan dalam pelibatan masyarakat dalam proses pembangunan dalam bentuk Penyelenggaraan Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik.
2. Menyusun rancangan Peraturan Perundangan-undangan tentang pelibatan masyarakat dalam proses pembangunan yang komprehensif dan akomodatif terhadap kegiatan Penyelenggaraan Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik.
3. Peraturan Perundangan-undangan tentang Penyelenggaraan Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik akan mampu memberikan kepastian hukum bagi masyarakat untuk dapat terlibat dalam proses pembangunan.

Naskah akademik ini digunakan sebagai dasar pemikiran, pedoman dan arah untuk pembuatan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik.

## **D. Metode**

### **1. Metode pendekatan**

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis empiris dengan menggunakan metode pendekatan :

- a. pendekatan *socio-legal research*.

Berdasarkan dengan permasalahan yang dikemukakan maka penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis empirik, karena dalam penelitian ini tekanannya pada aspek hukum sebagai suatu sikap masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum sebagai contoh nilai- nilai, ide-ide, kepercayaan ataupun harapan-harapan yang pada akhirnya dengan kekuatan- kekuatan sosial akan dapat menentukan bagaimana hukum tersebut tersebut ditaati, dilanggar ataupun disimpangi, atau dapat dikatakan dengan yuridis sosiologis, hukum tak hanya dipandang sebagai peraturan- peraturan atau kaidah-kaidah saja akan tetapi juga meliputi bekerjanya hukum dalam masyarakat.

#### **b. Pendekatan *Conceptual Approach***

Untuk melakukan kajian mendalam tentang pelibatan masyarakat di Kabupaten Tegal peneliti menganggap penting untuk melakukan penelusuran dan pendalaman obyek penelitian dengan pendekatan yaitu menggunakan pendekatan konsep dengan cara melakukan telaah/kajian prinsip-prinsip hukum dari pandangan-pandangan sarjana hukum dan doktrin-doktrin hukum tentang pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan.

## **2. Karakteristik Penelitian**

Karakteristik penelitian hukum ini adalah penelitian deskriptif - Preskriptif. Deskriptif karena menggambarkan fenomena permasalahan hukum atau isu-isu hukum yang muncul dalam masyarakat. Preskriptif karena penelitian ini dilakukan untuk menghasilkan

argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah hukum yang dihadapi.

### 3. Subyek dan Obyek Penelitian

Dalam penelitian studi kasus dikenal subyek penelitian dan objek penelitian. Subjek penelitian merupakan seseorang atau sesuatu yang mengenainya ingin diperoleh keterangan.<sup>4</sup> Istilah lain yang digunakan untuk menyebut subjek penelitian adalah responden, yaitu orang yang memberi respon atas satu perlakuan yang diberikan kepadanya. Penentuan responden dilakukan dengan *purposive sampling*<sup>5</sup> yaitu memasukkan ciri-ciri tertentu dari responden dari kelompoknya.

### 4. Jenis dan Sumber Bahan Penelitian

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data Primer dan data sekunder. Data sekunder meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder.

**a. Data Primer** yaitu data yang diperoleh secara langsung dari penelitian lapangan (*field research*).

**b. Data Sekunder** yaitu data yang diperoleh berdasarkan studi kepustakaan dimaksudkan untuk membandingkan antara teori dan kenyataan yang terjadi dilapangan yang terdiri dari bahan-bahan hukum, yaitu :

#### a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas.<sup>6</sup> Bahan-bahan hukum primer terdiri dari bahan-bahan yang dikumpulkan melalui Peraturan Perundang Undangan, literatur, yurisprudensi dan

---

<sup>4</sup> Muhammad Idrus, *Metodelogi Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial (Pendekatan kualitatif dan kuantitatif )*, Yogyakarta UII Press, 2007 Hal. 121

<sup>5</sup> Lexy J. Moleong, *Metodelogi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2006, hal 112

<sup>6</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Jakarta.Prenada Media Group, 2005.hal 94

sumber kepustakaan yang lain yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti.<sup>7</sup> Bahan Hukum Primer dalam penelitian ini adalah :

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
2. Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2017 Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
4. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Forum Konsultasi Publik Di Lingkungan Unit Penyelenggara Pelayanan Publik

**b. Bahan Hukum Sekunder.**

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.<sup>8</sup> Yaitu bahan hukum yang berasal dari buku, jurnal, hasil penelitian yang mendukung bahan hukum primer tentang data tentang partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan hasil dari penelusuran terhadap dokumen-dokumen resmi maupun tidak resmi yang berasal dari beberapa mass media, website.

**c. Bahan Non Hukum**

Adalah bahan – bahan yang berasal dari hasil wawancara ahli-ahli atau orang- orang yang memahami permasalahan.

---

<sup>7</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009, hal. 35

<sup>8</sup> Op. Cit. Peter Mahmud Marzuki, hal 94.

## 5. Pengumpulan Bahan Penelitian

- a. Pengumpulan data primer dilakukan dengan cara interview atau wawancara, yaitu teknik pengumpulan data dengan cara mengajukan pertanyaan langsung kepada responden. Sifat interview adalah bebas terpimpin . Dalam melakukan penelitian dimungkinkan tidak hanya menggunakan pertanyaan yang disediakan secara tertulis dalam bentuk daftar pertanyaan, tetapi dapat dilakukan pengembangan pertanyaan sepanjang tidak menyimpang dari permasalahan.
- b. Pengumpulan data sekunder melalui studi kepustakaan dengan melakukan penelusuran teori dan konsep melalui buku-buku, majalah, surat kabar artikel dan internet serta referensi lain yang berkaitan dan berhubungan dengan dengan penelitian ini.

## 6. Analisis Bahan Penelitian

Analisis data pada penelitian ini dilakukan secara kualitatif yang dipadukan dengan metode kuantitatif. Analisis data kualitatif adalah suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis/lisan dan juga perilakunya yang nyata, diteliti, dan dipelajari secara utuh.

Pengertian analisis disini dimaksudkan sebagai suatu penjelasan dan penginterpretasian secara logis sistematis. Logis sistematis menunjukkan cara berfikir deduktif-induktif dan mengikuti tata tertib dalam penulisan laporan penelitian ilmiah. Setelah analisis data selesai, maka hasilnya akan disajikan secara deskriptif yaitu dengan menuturkan dan menggambarkan apa adanya sesuai dengan permasalahan yang diteliti.<sup>9</sup> Dari hasil tersebut kemudian ditarik kesimpulan yang merupakan jawaban atas

---

<sup>9</sup> H.B. Sutopo, *Metodologi Penelitian Hukum Kualitatif Bagian II*, UNS Press, Surakarta, 2008, hal. 37.

permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Penelitian ini juga menggunakan metode analisis kuantitatif. Data penelitian kuantitatif diperoleh dengan melakukan pengukuran atas variabel yang sedang ditelitinya. Dengan begitu ada satu aktivitas sangat penting dalam proses awal pengumpulan data adalah membuat instrumen atau skala penelitian<sup>10</sup>.

Analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah Analisis Hukum yaitu untuk menjelaskan hubungan teori, konsep, kaidah hukum dengan permasalahan hukum yang dihadapi untuk menemukan suatu preskripsi bagi permasalahan hukum tersebut serta dalam menyelesaikan masalah agar dapat ditemukan sebuah kesimpulan tentang apa yang seharusnya.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

#### **A. Kajian Teoritis**

##### **1. Konsep Otonomi Daerah**

Negara Indonesia adalah negara yang menganut bentuk negara kesatuan (unitary) namun hal ini akan berbeda ketika kita lihat dalam sistem pemerintahan daerah

---

<sup>10</sup> Op.cit. Muhammad Idrus, hal 42.

dalam negara Indonesia telah mengadopsi prinsip-prinsip federalisme seperti otonomi daerah. Ada sebuah kolaborasi yang unik berkaitan dengan prinsip kenegaraan di Indonesia. Hal ini dapat dilihat utamanya pasca reformasi.

Konsep otonomi daerah sebenarnya lebih mirip sistem dalam negara federal, pada umumnya dipahami bahwa dalam sistem federal, konsep kekuasaan asli atau kekuasaan sisa (residual power) berada di daerah atau bagian, sedangkan dalam sistem negara kesatuan (unitary), kekuasaan asli atau kekuasaan sisa itu berada di pusat sehingga terdapat pengalihan kekuasaan pemerintahan dari pusat ke daerah padahal dalam negara kesatuan idealnya semua kebijakan terdapat di tangan pemerintahan pusat.

Istilah otonomi atau "autonomy" secara etimologis berasal dari kata Yunani "autos" yang berarti sendirian dan "nomos" yang berarti hukum atau peraturan. Menurut Encyclopedia of Social Science, bahwa otonomi dalam arti orisinal adalah the legal self sufficiency of social body and its actual independence. Jadi, ada dua ciri hakikat dari otonomi, yakni legal self sufficiency dan actual independence. Dalam kaitan dengan government atau condition of living under one's own laws. Dengan demikian, otonomi daerah, daerah yang memiliki legal self sufficiency yang bersifat self government yang diatur dan diurus oleh own laws. Koesoemahatmadja berpendapat bahwa menurut perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi saling mengandung arti perundangan (regeling) juga mengandung arti pemerintahan (bestuur).

Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintahan kepada pemerintahan daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintah. Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan antara lain pelayanan kepada masyarakat, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan. Otonomi daerah sebagai



realisasi dari sistem desentralisasi bukan hanya merupakan pemencaran wewenang atau penyerahan urusan pemerintahan, namun juga berarti pembagian kekuasaan untuk mengatur penyelenggaraan pemerintah negara dalam hubungan pusat dan daerah.

Sistem otonomi di Indonesia saat ini mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun menjelaskan bahwa bentuk negara kesatuan bagi negara Republik Indonesia merupakan amanat konstitusi. Salah satu ciri dari negara kesatuan adalah kekuasaan yang sangat besar ditangan pemerintah pusat. Lewat kekuasaan yang bertumpuk di pusat tersebut denyut kehidupan dari aspek bernegara disalurkan dari pusat dengan segala kelengkapan aparaturnya. Pemerintahan di daerah praktis hanya berfungsi sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah pusat. Sebagaimana dengan pernyataan menimbang huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan:

*Bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.*

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi ditangan pemerintahan pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintahan pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota diseluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkan kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya yaitu dari pusat ke daerah.

Sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UUD 1945 memberikan keleluasaan kepala daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan kepada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Oleh karenanya, penyelenggaraan otonomi daerah adalah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional.

Tujuan dari negara adalah untuk memberikan kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya. Didalam mencapai tujuan negara tersebut, negara tidak melakukan dan bertindak sendiri. Dibutuhkan organ pemerintah yang dapat menjalankan negara tersebut agar tercapai tujuan negara yaitu menjadi negara kesejahteraan. Organ pemerintah yaitu aparat-aparat pemerintah yang menjalankan roda pemerintahan. Dalam menjalankan roda pemerintahan, tentu harus dikerjakan sesuai dengan urusan yang menjadi kewenangan.

Selain itu, akibat dari dianutnya system otonomi daerah adalah berkaitan dengan hubungan kewenangan antara pusat dan daerah. Hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara menentukan urusan rumah tangga daerah . Dalam melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan berdasarkan Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berhak membentuk peraturan daerah dan peraturan lain. Hal ini lah yang menjadi pertanyaan dalam bentuk produk hukum apakah pemerintahan daerah mengatur tentang pelaksanaan urusan pemerintahan daerah tersebut. Apakah dalam peraturan daerah atau peraturan kepala daerah ?

Secara teoretis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui 3 (tiga) cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Hal tersebut salah satunya dijelaskan oleh H.D. van Wijk yang memberikan definisi ke setiap cara tersebut, yaitu:

1. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan;
2. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ kepada organ pemerintahan lainnya; dan
3. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya

Berbeda dengan van Wijk, F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutkan bahwa hanya ada 2 (dua) cara organ pemerintahan memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain, jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi.

Dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi, menurut Philipus M. Hadjon sebagaimana dikutip oleh Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, terdapat syarat-syarat yang harus dipenuhi sebagai berikut:

1. Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;

2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
4. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
5. Peraturan kebijakan, artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Berkenaan dengan mandat, Stroink dan Steenbeek menyatakan bahwa pada mandat tidak dibicarakan penyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun. Yang ada hanyalah hubungan internal, sebagai contoh menteri dengan pegawai, menteri mempunyai kewenangan dan melimpahkan kepada pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama menteri, sementara secara yuridis wewenang dan tanggungjawab tetap berada pada organ kementerian. Pegawai memutuskan secara faktual, menteri secara yuridis.

Jika kita kemudian melihat kembali pendapat dari H.D. van Wijk yang menyatakan bahwa atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Dalam hal pemberian wewenang kepada pemerintahan daerah, undang-undang yang menjadi dasar pemberian kewenangan kepada pemerintahan daerah secara atribusi adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam ketentuan Pasal 9 disebutkan bahwa “Urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota.

Dari ketentuan ini dapat dilihat bahwa kewenangan pemerintahan daerah yang diperoleh secara atribusi adalah urusan pemerintahan konkuren. Yang pada Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dibagi menjadi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Rincian dari urusan pemerintahan wajib ini kemudian diatur dalam pada Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:

- a. Pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. Ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat; dan
- f. Sosial.

Sedangkan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi :

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah; penanaman modal;
- l. kepemudaan dan olah raga;
- m. statistik;
- n. persandian;
- o. kebudayaan;
- p. perpustakaan; dan
- q. kearsipan

Selain urusan pemerintahan wajib, pemerintahan daerah juga mempunyai kewenangan untuk melaksanakan urusan pemerintahan pilihan yang terdiri atas :

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;

- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

Urusan-urusan pemerintahan inilah yang kemudian menjadi kewenangan pemerintahan daerah secara atribusi. Dalam pelaksanaannya, tentu pemerintahan daerah harus mengeluarkan regulasi atau peraturan perundang-undangan sebagai aturan untuk melaksanakan kewenangan-kewenangan tersebut.

## **2. Konsep Pembentukan Peraturan Daerah**

Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan rencana atau plan dalam membentuk hukum. Hukum pada hakekatnya adalah produk penilaian akal-budi yang berakar dalam hati nurani manusia tentang keadilan berkenaan dengan perilaku manusia dan situasi kehidupan manusia. Penghayatan tentang keadilan memunculkan penilaian bahwa dalam situasi kemasyarakatan tertentu, orang seyogyanya berperilaku dengan cara tertentu, karena hal itu adil atau memenuhi rasa keadilan.

Keadilan merupakan nilai abstrak yang perlu perwujudan dalam bentuk norma hukum sebagai sarana untuk mewujudkan nilai-nilai tersebut dalam kehidupan bermasyarakat. Perwujudan nilai-nilai norma hukum dalam masyarakat terbentuk melalui aturan perundang-undangan. Aturan perundang-undangan yang dibentuk harus memenuhi rasa keadilan. Menurut Sajipto Rahardjo, dalam proses pembuatan rancangan undang-undang harus memperhatikan peran dari asas hukum. Sistem hukum termasuk peraturan perundang-undangan yang dibangun tanpa asas hukum hanya akan berupa

tumpukan undang-undang. Asas hukum memberikan arah yang dibutuhkan. Di waktu-waktu yang akan datang masalah dan bidang yang diatur pasti semakin bertambah. Maka pada waktu hukum atau undang-undang dikembangkan, asas hukum memberikan tuntunan dengan cara bagaimana dan ke arah mana sistem tersebut akan dikembangkan.

Salah satu hal yang penting dalam sebuah pemerintahan, baik dalam tingkat nasional maupun daerah adalah pembentukan produk hukum yang sangat diperlukan karena diperlukan untuk merespon kepentingan masyarakat. Dalam membentuk hukum, diperlukan pedoman sehingga produk hukum yang diterbitkan nantinya akan kuat demi hukum dan dapat diimplementasikan di kemudian hari. Berawal dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan diundangkan pada tanggal 12 Agustus 2011, maka setiap pembentukan produk hukum mempunyai dasar dan pedoman. Pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut merupakan pelaksanaan perintah Pasal 22 A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dan saat ini Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah mengalami perubahan dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 didasarkan pada pemikiran bahwa negara Indonesia merupakan negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan harus berdasarkan sistem hukum nasional. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011



adalah dasar hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah. Undang-undang ini dibentuk untuk menciptakan tertib pembentukan peraturan perundang-undangan, agar konsepsi dan perumusan normanya mantap, bulat, dan harmonis, tidak saling bertentangan, dan tumpang tindih satu sama lain. Melalui undang-undang tersebut, diharapkan semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan memiliki pedoman khusus yang baku dan terstandarisasi dalam proses dan metode membentuk peraturan perundang-undangan secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Pemenuhan kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik tidak luput dari bagaimana pembuatan suatu peraturan perundang-undangan dilakukan dengan metode yang baik pula. Peraturan Perundang-undangan tersebut mempunyai peranan yang sangat penting dalam pembangunan hukum di Indonesia karena fungsinya adalah untuk mewujudkan ketertiban masyarakat dan kepastian hukum serta keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Fungsi peraturan perundang-undangan dalam konsep negara hukum menjadi menarik dan akan selalu menarik dilakukan pengkajian ketika dihubungkan dengan gagasan pembentukan peraturan perundang-undangan (Perda) yang baik karena beberapa alasan:

*Pertama;* Salah satu unsur negara hukum adalah setiap tindakan pemerintah/pemerintahan harus berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Negara diselenggarakan tidak atas kemauan semata sang penguasa, tetapi negara diperintah berdasarkan hukum yang sudah dibuat dan disediakan sebelumnya serta penguasa tunduk pada hukum tersebut. Dalam penjelasan

UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen dikatakan bahwa Negara Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (Rechtsstaat), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (Machtsstaat). Selanjutnya, dalam perjalanannya sekian puluh tahun kemudian konsep tersebut lebih dipertegas melalui amandemen keempat UUD NRI Tahun 1945 dan dimasukkan kedalam batang tubuh konstitusi yaitu Bab I tentang “Bentuk dan Kedaulatan”. Dalam Pasal 1 ayat (3) ditulis “ Negara Indonesia adalah negara hukum. Amandemen keempat tersebut dapat dibaca sebagai keinginan bangsa Indonesia untuk lebih mempertegas identitas negaranya sebagai suatu negara hukum dan meninggalkan tipe negara yang memerintah berdasarkan kemauan sang penguasa

*Kedua;* Jika dikaitkan dengan tipe negara kesejahteraan modern yang dianut oleh UUD NRI Tahun 1945, dimana pemerintah diberi kewenangan yang sangat luas untuk ikut serta aktif campur tangan dalam segala bidang sosial budaya dan ekonomi. Dengan kewenangan pemerintah yang begitu luas tersebut, jika tidak dipagari dengan aturan-aturan hukum yang baik dan adil, serta pengawasan penggunaan kewenangan yang ketat dapat menimbulkan kesewenang-wenangan dari pemerintah. Dalam konteks demikian Pembentukan peraturan perundang-undangan akan menjadi suatu keniscayaan.

*Ketiga;* Secara umum tujuan pembentukan perundang-undangan adalah mengatur dan menata kehidupan dalam suatu negara supaya masyarakat yang diatur oleh hukum itu memperoleh kepastian, kemanfaatan dan keadilan didalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Oleh karena itu, salah satu tiang utama dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara hukum adalah pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, harmonis, dan mudah diterapkan dalam masyarakat.

Membicarakan tentang peraturan perundang-undangan adalah persoalan hukum tertulis. Peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis yang cenderung kearah positivisme, dibuat secara sadar oleh lembaga yang memiliki otoritas untuk itu. Dalam perjalanan keberlakuannya, hukum yang tertulis tidak berjalan searah dengan nilai yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat, atau tidak mampu mengikuti perkembangan masyarakat. Kelemahan-kelemahan hukum tertulis yang demikian, oleh para pemerhati hukum dibidang perundang-undangan mengarahkan pikirannya pada segi pembentukan peraturan perundang-undangan.

Menurut Philipus M. Hadjon pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*). Asas-asas yang melandasi pembentukan suatu peraturan perundang-undangan yang dapat mewujudkan hakikat perundangperundangan dikemukakan oleh beberapa ahli antara lain:

1. Attamimi berpendapat bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut terdiri atas, cita hukum Indonesia, Asas Negara berdasar atas hukum, asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi dan asas-asas lainnya..
2. Burkhard Kremes, menemukan bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi:
  1. Susunan peraturan (*Form der regelung*)
  2. Metode pembentukan peraturan (*Metode der ausarbeitung der regelung*);
  3. Bentuk dan isi peraturan (*Inhalt der regelung*);
  4. Prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verforen der Ausarbeitung der regelung*).

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan bahwa dalam membentuk peraturan perundangundangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi :

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan

Pasal 6: Materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas :

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhinneka Tunggal Ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan /atau

j. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

Selain itu dalam membentuk dan menerapkan sebuah peraturan perundangan di pegang beberapa prinsip :Pertama, Peraturan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan yang lebih rendah atau Asas *lex superior derogat legi inferiori*, apabila terjadi konflik atau pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang tinggi dengan yang rendah maka yang tinggilah yang harus didahulukan. Kedua, Peraturan yang lebih baru mengalahkan peraturan yang lebih lama atau *Lex posterior derogat legi priori* adalah asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang terbaru atau posterior mengesampingkan hukum yang lama atau prior. Asas ini biasanya digunakan baik dalam hukum nasional maupun internasional. Ketiga, Peraturan yang mengatur masalah khusus mengalahkan peraturan yang bersifat umum atau *Lex specialis derogat legi generali* adalah asas penafsiran

Berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah di sebutkan diatas, jika terakomodasi secara baik dan utuh dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga peraturan perundang-undangan dimaksud mengandung 3 (tiga) aspek filosofi, aspek sosial dan aspek yuridis. maka peraturan perundang-undangan dimaksud akan mewujudkan hakikat hukum (perundang-undangan) dan tidak akan bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Untuk mewujudkan suatu peraturan perundang-undangan yang baik Seidmenn<sup>14</sup> mengajukan cara penyusunan Undang-undang (Perda) yang baik dengan menggunakan kategori R.O.C.C.I.P.I. (Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process dan Ideology)

Sistem desentralisasi wilayah negara dibagi menjadi pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, dalam pemerintahan daerah yang terdesentralisasi juga terdapat unsur eksekutif dan legislatif daerah yaitu pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau DPRD. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Pemerintahan daerah memiliki otonomi yang seluas-luasnya, kecuali 6 (enam) urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Melaksanakan kewenangannya, pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya.

Peraturan daerah merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan Bupati/Walikota. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan atau penjabaran lebih lanjut terkait peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Produk hukum yang dapat dihasilkan oleh Pemerintah Daerah meliputi: Perda, Peraturan Kepala Daerah, atau Keputusan Kepala Daerah (Regeling dan beschikking). Dalam pembuatan suatu produk hukum, perlu diperhatikan adanya kesesuaian antara materi muatan dan kelembagaan pembentuknya agar tidak menimbulkan kekacauan yuridis. Selain itu perlu juga untuk memperhatikan kesesuaian karakter dan materi muatan dalam suatu produk hukum terkait dengan kualitas dari produk hukum tersebut.

Pembentukan Perda harus benar-benar sesuai dengan semangat otonomi daerah, dengan demikian Perda harus benar-benar mampu menjembatani kepentingan masyarakat di daerah. Tidak dapat dibenarkan manakala Perda dibentuk hanya sekedar kepanjangan tangan dari pemerintah pusat, Perda harus benar-benar merupakan produk hukum yang mampu mendukung pemerintahan di daerah. Sesuai dengan namanya 'Peraturan Daerah', sudah seharusnya kalau peraturan tersebut bersubstansikan kepentingan masyarakat di daerah.

Selain itu akan semakin baik pula jika pemerintah pusat mau memahami sisi sosiologis dan perkembangan situasi/kondisi aktual dari daerah yang bersangkutan untuk menjadikan pertimbangan utama sebelum membatalkan sebuah Perda. Karena dianggap penyimpangan. Hal seperti itu mengandung sebuah makna yang sangat dalam, secara implisit menunjukkan pemerintah daerah tidak dapat berbuat sesuka hati tentang urusan daerah walau telah diberi kewenangan dalam bentuk otonomi.

Secara hirarkis daerah memiliki hubungan dengan pemerintah pusat. Menurut Hans Kelsen yang dikutip dari Jazim Hamidi, desentralisasi murni terjadi jika tidak adanya norma-norma yang berlaku untuk seluruh wilayah (tidak adanya norma-norma positif yang berlaku untuk seluruh wilayah, namun terdapat *grundnorm* yang dicita-citakan berlaku untuk seluruh wilayah).

Pemikiran Hans Kelsen tersebut, mengandung suatu pesan bahwa sentralisasi maupun desentralisasi sekalipun, daerah tetap memiliki ikatan terstruktur dengan pemerintah pusat, dengan demikian daerah harus tetap memperhatikan ketentuan perundangan-undangan yang di berlakukan oleh pemerintah pusat. Kesadaran seperti ini akan sangat menunjang lahirnya produk peraturan daerah yang sinergi dengan harapan

pemerintah pusat melalui aturan yang dituangkan dalam beberapa peraturan perundang-undangannya.

Dari uraian diatas dalam membahas pembentukan peraturan daerah ditemukan konsep bahwa untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah, dalam perancangan peraturan daerah harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Perancangan suatu Perda harus melalui Prosedur yang telah ditentukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
2. Pembentukan peraturan daerah yang baik harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga tidak keluar dari tujuan Perda yang akan diberlakukan, serta melibatkan elemen masyarakat agar sesuai dengan kehendak masyarakat.
3. Peran perancang Perda sangat penting untuk memahami fungsi Perda bagi pelaksanaan Otonomi Daerah, sekaligus mengawasi pelaksanaan Perda yang telah disahkan.

Sehubungan dengan banyaknya peraturan daerah yang dianggap bermasalah, baik menimbulkan biaya yang tinggi, memberatkan masyarakat di daerah dan berdampak pada kerusakan lingkungan akibat izin yang ditimbulkan, sebagai instrumen hukum negara, dalam logika deduktif tertutup perangkat hukum, sudah dibuat mekanisme untuk menyelesaikan konflik peraturan dilakukan dengan pengujian peraturan perundang-undangan tersebut. Saat ini, Peraturan daerah yang dianggap bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dapat diuji oleh dua lembaga melalui dua model kewenangan, yaitu judicial review oleh Mahkamah Agung dan Executive Review oleh pemerintah. Berdasar Pasal 31 ayat (2) UU



Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung memberikan ukuran atau alasan suatu peraturan dibawah undang-undang dapat dibatalkan, yaitu apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.

### 3. Konsep partisipasi masyarakat

Secara etimologis partisipasi berasal dari Bahasa Inggris kata 'participation' yang artinya pengambilan bagian. Menurut bahasa Belanda disebut 'participatie' yang artinya penyertaan. Bahasa Indonesia kemudian menerjemahkan Partisipasi sebagai perihal turut berperan serta dalam suatu kegiatan. Dengan demikian ada dua hal pokok dalam partisipasi yakni mengambil bagian dan penyertaan atau berperan serta.

Sherry Arnstein dalam *A Ladder of Citizen Participation* membuat skema 8 (delapan) tingkat partisipasi rakyat dalam memutuskan kebijakan, yaitu : <sup>11</sup> Tingkatan pertama, yaitu kontrol warga negara. Pada tahap ini partisipasi sudah mencapai tataran dimana publik berwenang memutuskan, melaksanakan dan mengawasi pengelolaan sumber daya. Tahapan ini merupakan tahap tertinggi dalam tingkat partisipasi rakyat. Kemudian tingkat kedua yaitu delegasi kewenangan, dimana kewenangan masyarakat lebih besar daripada penyelenggaraan negara dalam merumuskan kebijakan. Dilanjutkan tingkat ketiga yaitu kemitraan dimana ada keseimbangan kekuatan relatif antara masyarakat dan pemegang kekuasaan untuk merencanakan dan mengambil keputusan

---

<sup>11</sup> Sirajuddin, Didik Sukriono, dan Winardi, *Hukum Pelayanan Publik (Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi)*, Setara Press, 2011 hal 171

bersama-sama. Tiga tingkatan tersebut menunjukkan adanya hak rakyat untuk membuat peraturan perundang-undangan.

Kemudian pada tingkat keempat hingga keenam terdiri dari peredaman konsultasi dan informasi. Dalam tingkat peredaman, rakyat sudah memiliki pengaruh terhadap kebijakan tetapi bila akhirnya terjadi voting pengambilan keputusan akan tampak bahwa sebenarnya keputusan ada ditangan lembaga negara, sedangkan dalam hal ini kontrol dari rakyat tidak begitu menentukan. Pada tingkat Konsultasi, pendapat rakyat akan didengarkan, kemudian disimpulkan, dalam hal ini rakyat sudah berpartisipasi dalam pembentukan peraturan dan lembaga negara sudah memenuhi kewajibannya dalam mengikutsertakan rakyat dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Sementara pada tingkat informasi, rakyat hanya sekedar diberi tahu bahwa akan adanya peraturan perundang-undangan, lembaga negara tidak peduli apakah rakyat akan memahami pemberitahuan itu atau tidak.

Di tingkat ketujuh dan kedelapan yaitu terapi dan manipulasi. Dalam tingkat ini menunjukkan ketiadaan partisipasi. Dimana dalam tingkat terapi masyarakat hanya dianjurkan untuk mengadu kepihak yang berwenang, namun tidak jelas terkait tindak lanjutnya. Sedangkan dalam tingkat manipulasi, lembaga Negara hanya melakukan pembinaan kepada kelompok masyarakat untuk seolah-olah melakukan pembinaan padahal sebenarnya yang dilakukan adalah represi penguasa.

Aspirasi masyarakat adalah serangkaian kegiatan berupa tuntutan ataupun "perlawanan" terhadap suatu kebijakan yang dilakukan secara sistematis dan terorganisir. Tujuannya untuk memengaruhi pembentukan atau perubahan kebijakan sebagai upaya penyampaian kepentingan masyarakat. Untuk merepresentasikan ide,

rakyat tetap dapat menyuarakan aspirasinya melalui berbagai media baik media cetak, media elektronik, dan media konvensional lainnya yang secara konstitusional dijamin dalam rangka penghormatan terhadap hak asasi manusia. Dengan memahami pentingnya aspirasi masyarakat, maka materi muatan akan lebih berpihak untuk kepentingan rakyat.

Aspirasi masyarakat apabila diakomodir dapat meningkatkan legitimasi, transparansi, dan responsivitas, serta diharapkan akan melahirkan kebijakan yang akomodatif. Ketika suatu kebijakan tidak aspiratif, maka dapat muncul kecurigaan mengenai kriteria dalam menentukan "siapa mendapat apa". Sebaliknya, proses pengambilan kebijakan yang dilakukan dengan cara terbuka dan didukung dengan informasi yang memadai, akan memberikan kesan bahwa tidak ada sesuatu yang disembunyikan. Legitimasi dari kebijakan yang diambil pun niscaya akan bertambah.<sup>12</sup>

Dengan adanya partisipasi publik dalam pengambilan keputusan, Pemerintah Daerah dapat mengambil keuntungan diantaranya, yakni : (1) Pemerintahan Daerah akan mengetahui kebutuhan masyarakat dan cara memenuhi kebutuhan masyarakat tersebut dengan baik; (2) dapat mengembangkan rasa saling percaya antara pemerintah daerah dengan masyarakat sehingga terbina hubungan yang harmonis diantara keduanya, serta meningkatkan dukungan masyarakat terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah; dan (3) meningkatkan partisipasi masyarakat dalam implementasi berbagai proyek bersama antara pemerintah daerah dan masyarakat, dan banyak lagi

---

<sup>12</sup> Susanti, Bavitri. 2006. *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2005*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK).

manfaat lain yang dapat dipetik yang mana akan berujung pada upaya untuk mewujudkan *good governance*.<sup>13</sup>

Setidaknya ada tujuh kriteria yang harus dipenuhi untuk dapat membentuk mekanisme yang menghasilkan *good governance*. Kriteria-kriteria tersebut adalah sebagai berikut :<sup>14</sup>

1. Adanya legitimasi atau dukungan yang kuat dari masyarakat terhadap institusi publik baik yang berwujud sebagai lembaga birokrasi maupun institusi lainnya yang dibentuk masyarakat secara swadaya.
2. Adanya kebebasan dalam berpendapat untuk menyampaikan aspirasi atau kepentingan bagi setiap institusi ataupun kelompok masyarakat yang ada (*stakeholders*) sehingga seluruh *stakeholders* tersebut dapat berpartisipasi aktif dalam semua proses pembangunan. Kebebasan untuk berpendapat dan berpartisipasi tersebut tentunya juga harus didukung oleh adanya kebebasan yang bertanggung jawab bagi media-media dalam masyarakat.
3. Adanya keadilan serta kerangka legal berupa kepastian hukum untuk menjamin upaya penegakan keadilan tersebut.
4. Adanya akuntabilitas dan transparansi dalam mekanisme birokrasi.
5. Tersedianya informasi pembangunan yang dapat diakses oleh masyarakat dengan mudah dan bebas.
6. Terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam penyediaan pelayanan publik.
7. Terbentuknya kerja sama yang baik antara pemerintah dan *civil society organization*.

---

<sup>13</sup> *Op.cit.* Sirajuddin, Didik Sukriono, dan Winardi, hal 177

<sup>14</sup> Lijan Poltak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik; teori, kebijakan, dan implementasi*, : Bumi Aksara :, Jakarta, 2007. hal. 51

#### 4. Mekanisme Konsultasi Publik dalam Prinsip *Good Governance*

Kata publik mempunyai dua arti yang berbeda. *Pertama*, public diartikan sebagai negara atau pemerintah seperti dalam terjemahan *public administration* menjadi Administrasi Negara. *Kedua*, kata publik sebagai padanan dari kata umum seperti dalam kata *public telephone* (telepon umum), *public transportation* (transportasi umum), dan atau *public interest* (kepentingan umum). Sehubungan dengan biasanya pemaknaan mengenai arti public tersebut di atas, mungkin perlu pula diusulkan pembakuan istilah administrasi publik untuk mengganti administrasi negara dengan harapan bahwa kepentingan umum akan menjadi perhatian utama (*main concern*) dari administrasi publik, baik pada aras konsep maupun pada tataran praksis, dan bukan kepentingan kekuasaan negara seperti yang selama ini terjadi.<sup>15</sup>

Pengertian istilah publik dapat ditelusuri menurut asal katanya (secara etimologis). Dalam bahasa Inggris, kata publik (*public*) dalam ditemukan dalam dua bentuk. *Pertama*, sebagai kata benda (*the public*) yang berarti *the community in general* atau *part of community having a particular interest in common*. *Kedua*, sebagai kata sifat (*public*) yang dapat berarti *of or concerning people in general* atau *provided, especially by affairs, entertainment, service, etc. of the people* atau *open or known to people in general*. Dari pengertian tersebut di atas dapat dimengerti secara garis besar, bahwa kata publik dalam bahasa Inggris sangat erat berhubungan dengan segala sesuatu yang menyangkut masyarakat atau orang banyak seperti yang juga terkandung dalam kosa kata bahasa Indonesia.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> *Op.Cit.*, Leo Agustio, hal. 213

<sup>16</sup> *Ibid*

Adapun istilah konsultasi publik (*public consultation*) bersama dengan istilah dengar pendapat umum (*public hearing*) adalah dua istilah yang menjadi populer dengan berkembangnya proses-proses partisipatif dalam penentuan kebijakan dan perumusan / penyusunan peraturan perundang -undangan yang tentunya akan berdampak bagi warganegara. Konsultasi publik merupakan istilah yang sering terkait dengan proses dilakukan oleh eksekutif, sedangkan dengar pendapat umum lebih sering terkait dengan proses yang dilakukan di gedung dewan oleh kalangan legislatif. Meskipun sebenarnya legislatif juga dapat melakukan konsultasi publik di daerah-daerah untuk memperoleh masukan mengenai suatu rancangan peraturan perundang-undangan yang sedang disusunnya. Konsultasi Publik yang dilakukan pemerintah untuk melibatkan warga negara dalam merumuskan sebuah kebijakan atau peraturan akan membangun terjadinya hubungan dua arah antara pemerintah dan warganegara. Di sini, peran penting warganegara dan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) lain diakui oleh pemerintah.

Pemahaman terhadap konsep partisipasi dalam banyak hal sering diartikan secara sederhana sebagai peran serta dalam suatu lingkungan kegiatan. Konsep peran serta dalam pengambilan keputusan dapat dijelaskan bahwa, peran serta (partisipasi) menunjukkan suatu proses antara dua atau lebih pihak (individu atau kelompok) yang mempengaruhi satu terhadap yang lainnya dalam membuat rencana, kebijakan, dan keputusan. Keputusan itu adalah sesuatu yang akan berpengaruh di kemudian hari bagi pihak pembuat keputusan, kelompok sasaran dan sering kali bagi lingkungannya. Dalam hal peran serta publik dalam rangka pembuatan kebijakan, tuntutananya tidak hanya timbul dari individu, tetapi setiap organisasi senantiasa harus

mensyaratkan bahwa setiap keputusan yang akan diambil harus memperhitungkan pengetahuan dan pendapat dari orang-orang yang akan berpartisipasi dan mengambil bagian di dalamnya.

Perencanaan perumusan dan pembuatan kebijakan publik dengan pendekatan partisipatif (*participatory planning*) sangat strategis, karena menjadi esensi mendasar dalam merangkum dan mengartikulasi aspirasi publik sebagai motor penggerak utama (*main driving force*) dalam setiap proses penentuan kebijakan. Menurut Friedmann, pendekatan partisipatif merupakan suatu proses politik untuk memperoleh kesepakatan bersama (*collective agreement*) melalui aktivis negosiasi atau urun rembuk antar seluruh pelaku pembangunan (*stakeholders*).<sup>17</sup>

Kriteria yang perlu dipenuhi dalam mengaplikasikan pendekatan partisipatif dalam setiap perencanaan pembangunan adalah :

1. Pelibatan seluruh *stakeholders* untuk setiap arena perumusan dan penetapan kebijakan;
2. Penguatan institusi-institusi masyarakat yang *legitimate* untuk menyuarakan seluruh aspirasi yang berkembang;
3. Penciptaan proses-proses politik yang negosiatif untuk menentukan prioritas atas *collective agreement*;
4. Mendorong pemberdayaan masyarakat melalui pembelajaran kolektif sebagai bagian dari proses demokrasi.

Jika pelibatan masyarakat dalam pemerintahan sebagaimana secara teoritis diatas dapat terlaksana maka akan dapat menciptakan suasana pemerintahan yang

---

<sup>17</sup> Muhammad Agus Yusoff dan Rusman Ghazali, *Otonomi Daerah, Partisipasi, dan Good Governance*. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik LABSOSPOL FISIP – UNAS, 2003, hal 6

bersahabat, karena jauhnya pemerintah (dalam hal ini birokrasi pemerintah) dari masyarakat akan ikut menjauhkan hasil rumusan kebijakan yang berpihak kepada masyarakat. Disamping itu, penilaian masyarakat akan keberadaan birokrasi pemerintah akan menjadi tidak baik. Sebab birokrasi pemerintah dihadapan rakyat yang *powerless* seringkali disebut kerajaan pejabat yang jauh dari rakyatnya.<sup>18</sup>

Perencanaan perumusan dan pembuatan kebijakan publik dengan pendekatan partisipatif (*participatory planning*) sangat strategis, karena menjadi esensi mendasar dalam merangkum dan mengartikulasi aspirasi publik sebagai motor penggerak utama (*main driving force*) dalam setiap proses penentuan kebijakan. Menurut Friedmann, pendekatan partisipatif merupakan suatu proses politik untuk memperoleh kesepakatan bersama (*collective agreement*) melalui aktivis negosiasi atau urun rembuk antar seluruh pelaku pembangunan (*stakeholders*).<sup>19</sup>

## B. Praktik Empiris

Menurut Sad Dian Utomo manfaat partisipasi dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk dalam pembuatan perda adalah:

1. Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik.
2. Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan melihat dalam pembuatan kebijakan publik.
3. Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif.

---

<sup>18</sup> Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Rajagrafindo Persada, 2003, Jakarta:hal. 2.

<sup>19</sup> Ibid



4. Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat

Pemahaman terhadap pentingnya aspirasi masyarakat, maka materi muatan akan lebih berpihak untuk kepentingan rakyat. Adanya penyelewengan terhadap materi muatan yang ditujukan untuk kepentingan rakyat berarti mengingkari hakikat keberadaan undang-undang di tengah-tengah masyarakat. Berlakunya peraturan perundang-undangan yang tidak berpihak pada kepentingan publik akan berbahaya bagi kelangsungan tatanan hidup masyarakat luas. Gagasan untuk mewujudkan peraturan perundang-undangan (dalam hal ini adalah Perda) yang mengutamakan kepentingan umum ini, menuntut adanya lembaga legislatif yang sifat otonom dan independen.

Pada hakikatnya partisipasi masyarakat dibidang pembangunan hukum mengandung makna agar masyarakat lebih berperan dalam proses tersebut, mengusahakan penyusunan program-program pembangunan hukum melalui mekanisme dari bawah ke atas, dengan pendekatan meperlakukan manusia sebagai subyek dan bukan obyek pembangunan hukum. Sebagai negara hukum yang menjunjung tinggi demokrasi Indonesia tentu menempatkan partisipasi sebagai berwujudan demokrasi dalam setiap mengeluarkan suatu aturan hukum. Peran partisipasi masyarakat dalam pembentukan produk hukum dari rancangan aturan, pembahasan di legislatif, serta saat berlakunya peraturan tersebut.

Pembentukan peraturan yang melibatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukannya juga memiliki proses hadirnya masyarakat dalam pembentukan suatu peraturan. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan pada dasarnya dibagi dalam tiga tahapan yaitu tahap ante legislative, tahap legislative, dan pada tahap post

legislative . Dalam tiga tahap tersebut, pada dasarnya masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukannya sesuai dengan keinginannya. Masyarakat dapat berpartisipasi pada seluruh tahapan proses pembentukan undang-undang maupun memilih salah satu tahapan saja. Akan tetapi, bentuk partisipasi masyarakat ini berbeda meskipun ada pula yang sama antara satu tahapan dengan tahapan yang lain. Artinya, bentuk partisipasi masyarakat pada tahap sebelum legislatif tentu berbeda dengan bentuk partisipasi masyarakat pada tahap legislatif maupun tahap setelah legislatif. Jadi, bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang disesuaikan dengan tahap-tahap yang tengah dilakukan yaitu :

a. Partisipasi masyarakat pada tahap ante legislative terdiri dari :

1. Partisipasi masyarakat dalam bentuk penelitian,

Partisipasi masyarakat dalam bentuk penelitian ini dapat dilakukan masyarakat ketika melihat adanya suatu persoalan dalam tatanan hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang perlu diteliti dan dikaji secara mendalam dan memerlukan penyelesaian pengaturan dalam suatu undang-undang.

2. Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar.

Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar pada tahap ante legislatif ini dapat dilakukan sebagai tindak lanjut dari hasil penelitian terhadap suatu obyek yang akan diatur dalam undang-undang.

3. Partisipasi masyarakat dalam bentuk pengajuan usul inisiatif.

Pengajuan usul inisiatif untuk dibuatnya suatu undang-undang dapat dilakukan masyarakat dengan atau tanpa melalui penelitian, diskusi, lokakarya dan seminar terlebih dahulu. Akan tetapi, usul inisiatif ini tentu akan lebih kuat jika didahului

dengan penelitian, diskusi, lokakarya dan seminar terhadap suatu masalah yang akan diatur dalam suatu undang-undang

4. Partisipasi masyarakat dalam bentuk perancangan terhadap suatu peraturan perundang-undangan

Partisipasi masyarakat dalam bentuk perancangan terhadap suatu peraturan perundang-undangan dapat dilakukan masyarakat sebagai wujud partisipasi masyarakat yang terakhir dalam tahap ante legislatif. Artinya, setelah melakukan penelitian, pengusulan usul inisiatif, maka pada gilirannya masyarakat dapat menuangkan hasil penelitian dalam rancangan peraturan perundang-undangan. Di dalam rancangan undang-undang sebaiknya didahului dengan uraian Naskah Akademik dibuatnya suatu rancangan peraturan perundang-undangan.

- b. Partisipasi masyarakat pada tahap legislative terdiri dari:

1. Partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi/RDPU di DPR/DPRD

Partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi/RDPU di DPR/DPRD ini dapat dilakukan masyarakat baik atas permintaan langsung dari DPR/DPRD (RDPU) maupun atas keinginan masyarakat sendiri (audiensi). Apabila partisipasi masyarakat ini atas dasar permintaan dari DPR/DPRD, maka partisipasi masyarakat disampaikan kepada yang meminta dilakukannya Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU). Akan tetapi untuk partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi atas keinginan langsung dari masyarakat, maka masyarakat dapat memilih alat kelengkapan DPR/DPRD yang diharapkan dapat menyalurkan aspirasi masyarakat, misalnya Panitia Kerja, Komisi, Panitia Khusus, Fraksi. Audiensi/RDPU ini dapat

dilakukan oleh masyarakat baik secara lisan, tertulis maupun gabungan antara lisan dan tertulis.

2. Partisipasi masyarakat dalam bentuk rancangan undang-undang/ rancangan peraturan daerah alternative

Partisipasi masyarakat dalam bentuk penyampaian rancangan undang-undang/ rancangan peraturan daerah alternatif ini dapat dilakukan oleh masyarakat dengan membuat rancangan undang-undang alternatif ketika rancangan undang-undang yang tengah dibahas di lembaga legislatif belum atau bahkan tidak aspiratif terhadap kepentingan masyarakat luas

3. Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media cetak.

Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media cetak ini dapat dilakukan oleh masyarakat dengan membuat opini terhadap suatu masalah yang tengah dibahas dalam lembaga legislatif. Opini masyarakat ini dapat berupa artikel, jumpa pers, wawancara, pernyataan-pernyataan, maupun berupa tajuk-tajuk berita dari surat kabar dan majalah.

4. Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media elektronik.

Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media elektronik ini dapat dilakukan oleh masyarakat dengan membuat dialog dengan menghadirkan nara sumber yang kompeten terhadap suatu masalah yang tengah dibahas dalam lembaga legislatif

5. Partisipasi masyarakat dalam bentuk unjuk rasa.

Partisipasi masyarakat dalam bentuk unjuk rasa ini dapat dilakukan masyarakat dalam rangka mendukung, menolak maupun menekan materi yang tengah dibahas dalam proses pembentukan undang-undang.

6. Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar.

Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar ini dapat dilakukan masyarakat dalam rangka memperoleh kejelasan persoalan terhadap materi yang tengah dibahas dalam lembaga legislatif.

c. Partisipasi masyarakat pada tahap post legislative terdiri dari:

1. Unjuk rasa terhadap peraturan perundang-undangan baru

Adanya peraturan perundang-undangan baru dapat disikapi beraneka ragam oleh masyarakat, karena sangat mungkin dengan peraturan perundang-undangan yang baru itu bukan menyelesaikan masalah, tetapi justru menimbulkan masalah sosial baru dalam masyarakat. Sikap itu dapat berupa dukungan atau penolakan terhadap lahirnya peraturan perundang-undangan baru yang diwujudkan dengan unjuk rasa.

2. Tuntutan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan

Suatu undang-undang/peraturan daerah yang telah diproduksi oleh lembaga legislatif dan telah disahkan oleh Presiden/Kepala daerah serta dimuat dalam Lembaran Negara/Lembaran Daerah mempunyai kekuatan mengikat dan sah berlaku di masyarakat. Meskipun demikian, dalam suatu negara demokrasi termasuk di Indonesia rakyat mempunyai keleluasaan untuk menanggapi. Bagi masyarakat yang belum atau tidak puas dengan lahirnya undang-undang dapat melakukan permohonan uji materiil terhadap undang-undang tersebut.

### 3. Sosialisasi peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka menyebarkan produk peraturan perundang-undangan yang baru dikeluarkan oleh lembaga legislatif, maka masyarakat dapat berpartisipasi melakukan berbagai kegiatan berkaitan dengan lahirnya peraturan perundang-undangan baru. Bentuk-bentuk kegiatan ini dapat berupa penyuluhan, seminar, lokakarya, diskusi dan sebagainya. Dengan cara demikian, maka keberadaan suatu peraturan perundang-undangan tidak hanya tidak hanya diketahui oleh kalangan elit yang berkecimpung langsung dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, tetapi akan cepat dikenal luas oleh masyarakat

Di Indonesia pelibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Bab XI Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, yang menyatakan bahwa masyarakat diberikan hak untuk dapat berpartisipasi dalam pembentukan suatu aturan hukum dengan memberikan masukan baik secara lisan ataupun tertulis.

Selain itu Bab XIV Partisipasi Masyarakat Pasal 354 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah juga memberikan hak warga masyarakat untuk dapat berpartisipasi, partisipasi masyarakat ini berupa penyusunan peraturan daerah, perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, pengevaluasian pembangunan daerah, pengelolaan aset dan sumber daya alam daerah, dan penyelenggaraan pelayanan publik. Partisipasi ini dapat dilakukan dalam bentuk konsultasi publik, musyawarah, kemitraan, penyampaian aspirasi, pengawasan. Partisipasi masyarakat ini bukan hanya sekedar formalitas guna memenuhi syarat ketentuan undang-undang, tetapi memang dijalankan secara benar demi kepentingan masyarakat untuk mensejahterakan masyarakat.

Hal ini membuktikan ada keseriusan dari negara untuk memberikan hak masyarakat sesuai dengan tujuan negara hukum untuk menjunjung nilai-nilai demokrasi yang ada di Indonesia.

Dari uraian di atas peneliti dapat memberikan analisis dan argumentasi sebagai berikut :

Aspirasi masyarakat apabila diakomodir dapat meningkatkan legitimasi, transparansi, dan responsivitas, serta diharapkan akan melahirkan kebijakan yang akomodatif. Ketika suatu kebijakan tidak aspiratif, maka dapat muncul kecurigaan mengenai kriteria dalam menentukan "siapa mendapat apa". Sebaliknya, proses pengambilan kebijakan yang dilakukan dengan cara terbuka dan didukung dengan informasi yang memadai, akan memberikan kesan bahwa tidak ada sesuatu yang disembunyikan. Legitimasi dari kebijakan yang diambil pun niscaya akan bertambah.

Pembentukan peraturan perundang-undangan dinilai aspiratif, apabila dalam prosesnya memperhatikan aspirasi masyarakat. Suatu perundang-undangan dikatakan aspiratif dan partisipatif, apabila dapat menghasilkan peraturan yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebaikan dan sifat-sifat yang khusus dan terbatas;
2. bersifat universal, karena peraturan dibentuk untuk menghadapi peristiwa di masa akan datang. Oleh karena itu, peraturan tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja; dan
3. memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Apakah lazim bagi suatu peraturan untuk mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.

Partisipasi publik pada dasarnya adalah jaminan yang harus diberikan kepada rakyat. Agar rakyat dapat turut serta dalam proses penyelenggaraan negara dan mengakses kebijakan publik secara bebas dan terbuka. Hal ini merupakan perwujudan dari sistem kedaulatan di tangan rakyat yang ideal, dalam bentuk demokrasi partisipatoris. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan perwujudan hak partisipasi politik rakyat. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa hak politik warga negara tidak lagi sekedar memilih (hak suara dalam Pemilu), namun dilengkapi dengan hak-hak sipil dan politik untuk terlibat dalam proses pemerintahan. Reformasi juga telah terjadi di pemerintahan dan parlemen, yaitu ditandai dengan semakin diterimanya kalangan civil society (masyarakat sipil) dalam memengaruhi proses penyusunan peraturan perundang-undangan.

Benang merah yang dapat di tarik antara konsep pembentukan peraturan daerah dan partisipasi masyarakat yaitu : bahwa hakikat pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda adalah:

- a. Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik dalam menciptakan suatu good governance.
- b. Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik.
- c. Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif, dan
- d. Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat



Adapun pokok pikiran yang melandasi perlunya partisipasi masyarakat adalah sebagai berikut :

a. Memberikan informasi kepada pemerintah.

Partisipasi masyarakat sangat diperlukan untuk memberikan masukan kepada pemerintah tentang masalah yang ditimbulkan oleh suatu rencana tindakan pemerintah dengan berbagai konsekuensinya. Dengan demikian, pemerintah akan dapat mengetahuinya berbagai kepentingan yang dapat terkena tindakan tersebut. Pengetahuan dan pemahaman mengenai aspek tertentu yang diinginkan masyarakat melalui informasi dari masyarakat itu sendiri maupun dari ahli yang dimintai tanggapan oleh masyarakat tentang masalah yang mungkin timbul merupakan masukan partisipasi masyarakat bagi proses pengambilan keputusan dan dapat meningkatkan kualitas tindakan Negara dibidang yang direncanakan.

b. Meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan.

Seorang warga masyarakat yang telah memperoleh kesempatan untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan cenderung memperlihatkan kesediaan menerima keputusan yang lebih besar dan lebih mudah menyesuaikan diri dengan keputusan itu. Dengan demikian, dapat mengurangi timbulnya pertentangan jika partisipasi tersebut dilaksanakan pada waktu yang tepat..

c. Membantu perlindungan hukum.

Jika keputusan diambil dengan memperhatikan keberatan-keberatan yang diajukan oleh masyarakat selama proses pengambilan keputusan berlangsung, maka setelah keputusan diambil maka keberatan dari warga akan kecil kemungkinannya karena semua alternatif sudah dibicarakan setidaknya sampai tingkatan tertentu..

d. Mendemokraskan pengambilan keputusan.

Dalam hubungannya dalam partisipasi masyarakat ini ada pendapat yang menyatakan bahwa dalam pemerintahan dengan sistem perwakilan, maka hak untuk melaksanakan kekuasaan ada pada wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat.

Selain mempunyai kedudukan yang strategis, peraturan daerah juga mempunyai berbagai fungsi yaitu:

1. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah;
2. Merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, peraturan daerah tunduk pada ketentuan hirarki peraturan perundang-undangan. Dengan demikian peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
3. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
4. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah

Selain mempunyai kedudukan strategis dan berbagai fungsi, peraturan daerah juga mempunyai materi muatan tersendiri, menurut Soehino materi yang dapat diatur dalam Peraturan Daerah meliputi :

1. Materi-materi atau hal-hal yang memberi beban kepada penduduk, misalnya pajak daerah dan retribusi daerah;

2. Materi-materi atau hal-hal yang mengurangi kebebasan penduduk, misalnya mengadakan larangan-larangan dan kewajiban-kewajiban yang biasanya disertai dengan ancaman atau sanksi pidana;
3. Materi-materi atau hal-hal yang membatasi hak-hak penduduk, misalnya penetapan garis sepadan;
4. Materi-materi atau hal-hal yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang sedrajat dan tingkatannya lebih tinggi, harus diatur dengan peraturan daerah.

Lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa materi muatan perda adalah sebagai berikut :

- (1) *Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.*
- (2) *Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.*
- (3) *Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan :*
  - a. *penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan*
  - b. *penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.*
- (4) *Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Namun pada kenyataannya masih banyak pemerintah daerah yang belum mampu menangkap aspirasi semua lapisan masyarakat, sehingga banyak peraturan yang ketika akan diberlakukan ataupun sudah diberlakukan ternyata bertentangan dengan apa yang dibutuhkan dan diinginkan oleh masyarakat. Hal tersebut tentu sangat mengganggu jalannya sistem pemerintahan. Pada akhirnya masyarakatlah yang secara langsung merasakan dampaknya, terutama dari segi kepastian hukum. Apabila dalam suatu pembentukan peraturan perundang-undangan tidak melibatkan peran serta masyarakat,

maka akan menurunkan rasa memiliki dalam masyarakat terhadap program yang disusun dalam peraturan daerah tersebut. Selain itu, program pemerintah yang tidak sesuai dengan apa yang diinginkan dan dibutuhkan oleh masyarakat akan menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Maka dari itu, partisipasi masyarakat dalam suatu pembahasan peraturan perundang-undangan sangatlah penting. Namun, lembaga legislative diharapkan tidak hanya menjadikan partisipasi yang telah dilakukan oleh masyarakat itu sebagai formalitas bentuk kerja mereka dalam merealisasikan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan melainkan lembaga legislative benar-benar menjadikan pendapat, masukan, serta berbagai bentuk partisipasi yang telah dilakukan oleh masyarakat sebagai dasar pertimbangan dalam suatu pembentukan peraturan perundang-undangan.

Salah satu wujud implementasi nyata warga negara Indonesia dalam menjalankan kedudukan, hak, kewajiban, dan peran serta masyarakat adalah keterlibatan aktif dalam penyelenggaraan negara. Hal ini juga berlaku bagi masyarakat ditingkat daerah. Oleh karena itu, penyediaan mekanisme penyelenggaraan partisipasi masyarakat bagi eksekutif maupun jenis lainnya bagi legislatif dalam pembangunan nasional sangat penting untuk mendapat perhatian.

Hingga saat ini sarana dan upaya untuk memberikan kesempatan interaksi aktif antara pemerintah daerah dengan masyarakat untuk sharing pendapat dalam penyusunan penyelenggaraan partisipasi masyarakat dalam pembangunan belum berjalan. Pentingnya aksesibilitas publik kepada lingkungan pemerintahan khususnya dalam penyusunan

kebijakan dapat memungkinkan publik untuk menikmati sepenuhnya semua hak asasi manusia dan kebebasan fundamental.

Oleh karena itu saat ini kebutuhan regulasi tentang mekanisme pelibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Tegal khususnya penyelenggaraan partisipasi masyarakat dalam pembangunan sangat mendesak dengan pertimbangan bahwa: dengan adanya pelibatan masyarakat dalam proses pembangunan termasuk di dalamnya adalah pengambilan kebijakan akan membuat tingkat penerimaan masyarakat atas kebijakan tersebut menjadi meningkat sehingga proses pembangunan di Kabupaten Tegal yang diarahkan untuk kemajuan dan kesejahteraan masyarakat akan berjalan sesuai dengan apa yang diinginkan.

**BAB III**  
**EVALUASI DAN ANALISIS**  
**PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

Evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait, baik secara vertikal maupun horisontal perlu dilakukan dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik agar terjadi harmonisasi dan sinkronisasi peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Untuk pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik penyusun melakukan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

**1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

**Pasal 18:**

- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

**2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.**

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ditentukan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Peraturan Daerah) diawali dengan perencanaan, dalam hal ini diawali dengan penyusunan Naskah Akademis. Penyusunan peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi beberapa kriteria diantaranya perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan (*Legal planing*) dan teknik penyusunan (*Legal drafting*).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus didasarkan pada asas formil dan materil yang tertuang dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Tujuan pembentukan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini adalah memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik dapat dilaksanakan. Terhadap kebutuhan tersebut perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*) menurut *Van der Vlies*, telah banyak mempengaruhi rumusan sebagai dasar hukum dan pedoman bagi pemerintah dan pemerintah daerah dalam membentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia.

### **3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah**

*Pasal 354 disebutkan :*

- (1) Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah mendorong partisipasi masyarakat.
- (2) Dalam mendorong partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Daerah:
- a. menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat;
  - b. mendorong kelompok dan organisasi masyarakat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah melalui dukungan pengembangan kapasitas masyarakat;
  - c. mengembangkan kelembagaan dan mekanisme pengambilan keputusan yang memungkinkan kelompok dan organisasi kemasyarakatan dapat terlibat secara efektif; dan/ atau kegiatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup:
- a. penyusunan Perda dan kebijakan Daerah yang mengatur dan membebani masyarakat;
  - b. perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan dan pengevaluasian pembangunan Daerah;
  - c. pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam Daerah; dan
  - d. penyelenggaraan pelayanan publik
- (4) Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dalam bentuk:
- a. konsultasi publik;
  - b. musyawarah;
  - c. kemitraan;
  - d. penyampaian aspirasi;
  - e. pengawasan; dan/atau
  - f. keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (7) Tata cara partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) diatur lebih lanjut dalam Perda dengan berpedoman pada peraturan pemerintah.

#### **4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**



Untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan Masyarakat, perlu dilakukan berbagai upaya peningkatan Partisipasi Masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini menjadi materi pokok pengaturan Partisipasi Masyarakat dalam Peraturan Pemerintah ini sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sesuai ketentuan Pasal 354 ayat (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah ini menjadi pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah mengenai tata cara Partisipasi Masyarakat.

Pengaturan Partisipasi Masyarakat dalam Peraturan Pemerintah ini meliputi Partisipasi Masyarakat dalam penyusunan Peraturan Daerah dan kebijakan daerah, perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan pengevaluasian pembangunan daerah, pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam daerah, dan penyelenggaraan pelayanan publik serta akses Masyarakat terhadap informasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan penguatan kapasitas kelompok masyarakat dan/atau Organisasi Kemasyarakatan agar dapat berpartisipasi secara efektif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

## ***Pasal 2***

- (1) Masyarakat berhak berpartisipasi dalam penyusunan Peraturan Daerah dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani Masyarakat.*
- (2) Peraturan Daerah dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:*
  - a. rencana tata ruang;*
  - b. pajak daerah;*
  - c. retribusi daerah;*

- d. perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah;*
  - e. perizinan;*
  - f. pengaturan yang memberikan sanksi kepada Masyarakat; dan*
  - g. pengaturan lainnya yang berdampak sosial*
- (3) Kebijakan daerah yang mengatur dan membebani Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) berupa Peraturan Kepala Daerah.

### **Pasal 3**

*Partisipasi Masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dapat dilakukan melalui:*

- a. konsultasi publik;*
  - b. penyampaian aspirasi;*
  - c. rapat dengar pendapat umum;*
  - d. kunjungan kerja;*
  - e. sosialisasi; dan/atau*
  - f. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi*
- 5. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Penyebarluasan dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah secara bersama-sama sejak penyusunan Prolegda, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, hingga Pengundangan Peraturan Daerah. Penyebarluasan dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.

Penyebarluasan Prolegda Kabupaten/Kota, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan melalui :

- a. media elektronik
  - 1. televisi;
  - 2. radio; dan/atau

3. internet dengan menyelenggarakan sistem informasi Peraturan Perundang-undangan

b. media cetak

Penyebarluasan melalui media cetak dilakukan dengan menyebarkan naskah rancangan Prolegda, Prolegda, Rancangan Peraturan Daerah, lembaran lepas atau himpunan Peraturan Daerah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah

c. forum tatap muka atau dialog langsung.

Penyebarluasan melalui forum tatap muka atau dialog langsung dilakukan dengan cara uji publik, sosialisasi, diskusi, ceramah, lokakarya, seminar, dan pertemuan ilmiah lainnya.

Penyebarluasan penyusunan Prolegda Kabupaten/Kota di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dilakukan oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota. Penyebarluasan penyusunan Prolegda Kabupaten/Kota di lingkungan DPRD Kabupaten/Kota dilakukan oleh Balegda Kabupaten/Kota. Hasil penyebarluasan penyusunan Prolegda Kabupaten/Kota dipergunakan sebagai bahan masukan untuk penyempurnaan Rancangan Prolegda Kabupaten/Kota di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Penyebarluasan Prolegda Kabupaten/Kota yang telah ditetapkan dengan Keputusan DPRD Kabupaten/Kota dilakukan bersama oleh DPRD Kabupaten/Kota dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang dikoordinasikan oleh Balegda Kabupaten/Kota.

Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang berasal dari DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD Kabupaten/Kota. Alat kelengkapan DPRD Kabupaten/Kota merupakan alat kelengkapan yang memprakarsai Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Penyebarluasan Rancangan Peraturan

Daerah Kabupaten/Kota yang berasal dari Walikota/Bupati dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota.

Penyebarluasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah Kabupaten/Kota dilakukan secara bersama-sama oleh DPRD Kabupaten/Kota dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Penyebarluasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dilakukan oleh biro hukum dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah Pemrakarsa.

#### **6. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2017 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Forum Konsultasi Publik Di Lingkungan Unit Penyelenggara Pelayanan Publik**

Peran serta masyarakat dalam kegiatan penyelenggaraan pelayanan publik diwujudkan dalam bentuk kerjasama, pemenuhan hak dan kewajiban masyarakat, serta peran aktif dalam penyusunan kebijakan pelayanan publik yang dimulai sejak penyusunan kebijakan sampai dengan evaluasi kebijakan. Dalam rangka pelaksanaan partisipasi masyarakat tersebut, perlu adanya koordinasi antara pemerintah (penyelenggara pelayanan) dengan masyarakat sebagai pengguna layanan yang diwadahi dalam bentuk Forum Konsultasi Publik.

Kegiatan FKP diselenggarakan dengan komunikasi dua arah, dimana masyarakat dapat mengusulkan, memberikan masukan dan saran kepada penyelenggara pelayanan publik atas layanan yang diterima selaku pengguna layanan.

Tujuan dilakukan FKP untuk memperoleh pemahaman hingga solusi, antara penyelenggara pelayanan dan masyarakat, antara lain: pembahasan rancangan, penerapan, dampak, dan evaluasi kebijakan yang ditetapkan oleh penyelenggara pelayanan sehingga diperoleh kebijakan yang efektif dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik.

## BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS DAN SOSIOLOGIS

Bab ini akan menguraikan tentang beberapa hal yang menjadi basis dalam pembuatan naskah akademik yang nantinya digunakan sebagai dasar bagi rancangan peraturan daerah. Secara limitatif, landasan tersebut sudah ditentukan oleh peraturan perundang undangan yang meliputi landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis. Baik Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 maupun Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 menyebutkan dalam lampirannya bahwa landasan-landasan tersebut haruslah terintegrasi dalam sistematika naskah akademik.<sup>20</sup>

Landasan filosofis memuat tentang reasoning yang digali dari pandangan hidup bangsa, kesadaran, cita hukum, suasana kebatinan, serta falsafah yang bersumberkan pada Pancasila dan Pembukaan Undang Undang Dasar 1945. Disisi lain terdapat landasan sosiologis. Landasan sosiologis memuat hal hal yang berkenaan dengan fakta bahwa suatu peraturan dibentuk pada prinsipnya untuk merealisasikan kebutuhan rakyat. Kebutuhan ini bisa tergambarkan melalui perkembangan masyarakat yang didapat dari hasil kajian secara sosiologis. Terakhir, terdapat landasan yuridis yang memuat substansi tentang keberadaan peraturan perundang undangan yang terkait dengan materi yang dibahas dalam raperda (*existing law*). Dalam landasan yuridis, akan ditakar keberadaan suatu peraturan perundang undangan dari sisi ketersediaan (*availability*), relevansi serta implementasi. Dari sisi ketersediaan, apakah memang sudah ada peraturan perundangan setingkat Kabupaten Tegal

---

<sup>20</sup> Lampiran I UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundangundangan pada bagian sistematika naskah akademik dan lampiran II Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah pada bagian sistematika naskah akademik

yang mengatur penyelenggaraan partisipasi masyarakat dan konsultasi publik? Selanjutnya akan diteliti lebih jauh lagi apakah aturan tersebut relevan baik dilihat dari aspek materi maupun dari hirarkinya. Terakhir, akan dilihat apakah suatu peraturan tersebut masih efektif berlaku atau tidak.

#### **A. Landasan Filosofi**

Secara filosofis, tujuan pembangunan nasional adalah mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu, dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tenteram, tertib, dan dinamis dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib, dan damai. Pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila yang mencakup seluruh aspek kehidupan bangsa diselenggarakan bersama oleh masyarakat dan Pemerintah. Masyarakat adalah pelaku utama pembangunan dan Pemerintah berkewajiban mengarahkan, membimbing, melindungi serta menumbuhkan suasana yang menunjang. Kegiatan masyarakat dan kegiatan Pemerintah saling menunjang, saling mengisi, dan saling melengkapi dalam satu kesatuan langkah menuju tercapainya tujuan pembangunan nasional.

Salah satu wujud implementasi nyata warga negara Indonesia dalam menjalankan kedudukan, hak, kewajiban, dan peran serta masyarakat adalah keterlibatan aktif dalam penyelenggaraan negara. Hal ini juga berlaku bagi masyarakat ditingkat daerah. Oleh karena itu, penyediaan mekanisme penyelenggaraan partisipasi masyarakat dan konsultasi publik bagi eksekutif maupun jenis lainnya bagi legislatif dalam pembangunan nasional sangat penting untuk mendapat perhatian.

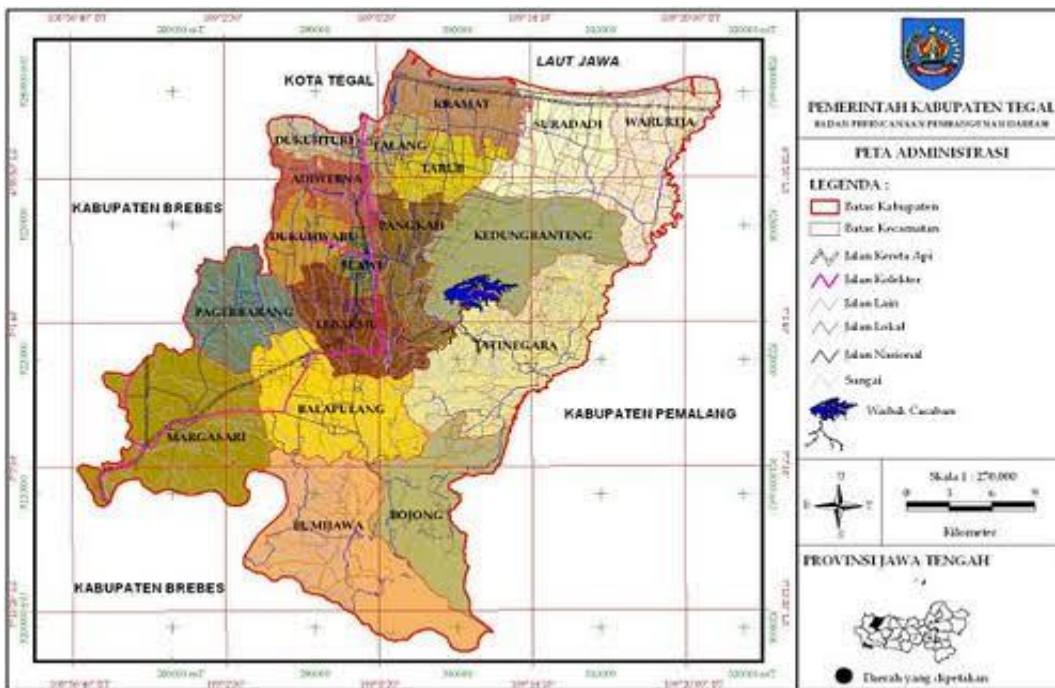
## B. Landasan Yuridis

Dalam sebuah negara hukum pada dasarnya setiap tindakan pemerintah harus dilakukan berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh hukum. Suatu tindakan pemerintah yang dilakukan tanpa dasar kewenangan adalah berakibat batal demi hukum. Dalam melaksanakan salah satu fungsi pemerintahan, dalam membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik, Pemerintah Kabupaten Tegal menggunakan dasar kewenangan sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
- b. Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UndangUndang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
- c. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 225, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6133);
- d. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199).

### C. Landasan Sosiologis

Kabupaten Tegal merupakan salah satu daerah kabupaten di Propinsi Jawa Tengah dengan Ibu Kota Slawi. Terletak pada posisi 108° 57' 6" – 109° 21' 30" Bujur Timur dan 6° 50' 41" - 7° 15' 30" Lintang Selatan. Luas wilayah Kabupaten Tegal, adalah berupa daratan seluas 878,79 km<sup>2</sup>. Wilayah Kabupaten Tegal bagian utara berbatasan dengan Kota Tegal dan Laut Jawa, bagian timur berbatasan dengan Kabupaten Pemalang, bagian selatan berbatasan dengan Kabupaten Brebes dan Kabupaten Banyumas, dan bagian barat berbatasan dengan Kabupaten Brebes.



Wilayah administrasi Kabupaten Tegal terdiri dari 18 wilayah kecamatan Kabupaten Tegal terdiri dari 18 kecamatan dan secara Topografis wilayah Kabupaten Tegal terdiri dari 3 kategori daerah, yaitu :

- a. Daerah pantai meliputi Kecamatan Kramat, Suradadi, dan Warureja;



- b. Daerah dataran rendah meliputi Kecamatan Adiwerna, Dukuhturi, Talang, Tarub, Pagerbarang, Dukuhwaru, Slawi, Lebaksiu, sebagian wilayah Suradadi, Warureja, Kedungbanteng dan Pangkah.
- c. Daerah dataran tinggi/Pegunungan meliputi: Kecamatan Jatinegara, Margasari, Balapulang, Bumijawa, Bojong, sebagian Pangkah dan Kedungbanteng.

Kabupaten Tegal mempunyai wilayah administrasi yang terdiri atas 18 Kecamatan, 287 Desa/Kelurahan. Dasar hukum pembagian wilayah administrasi tersebut adalah Undang-undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah, Selanjutnya dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1986 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotamadya Tingkat II Tegal dan Kabupaten Daerah Tingkat II Tegal, semakin memperjelas batas-batas wilayah Kabupaten Tegal dan Kota Tegal.

Roda Pemerintahan Daerah Kabupaten Tegal diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Pemerintah Kabupaten Tegal dipimpin oleh Bupati sebagai Kepala Daerah dan Kepala Eksekutif yang dibantu oleh Wakil Bupati, Dalam menyusun kebijakan dan mengawasi kebijakan dinas daerah dan lembaga teknis daerah Bupati dibantu oleh Sekretaris Daerah.

**Jumlah Penduduk dan Rasio Jenis Kelamin Menurut Kecamatan di Kabupaten Tegal  
Tahun 2018**

Kecamatan	Jenis Kelamin			Rasio Jenis Kelamin	
	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah		
010	Margasari	47 605	48 457	96 062	98,24
020	Bumijawa	42 251	42 493	84 744	99,43
030	Bojong	30 225	31 972	62 197	94,54
040	Balapulang	40 629	41 589	82 218	97,69
050	Pagerbarang	26 187	26 607	52 794	98,42
060	Lebaksiu	41 003	43 100	84 103	95,13
070	Jatinegara	26 815	27 416	54 231	97,81
080	Kedungbanteng	20 340	20 172	40 512	100,83
090	Pangkah	50 865	50 737	101 602	100,25
100	Slawi	35 613	37 023	72 636	96,19
110	Dukuhwaru	29 615	30 460	60 075	97,23
120	Adiwerna	60 229	59 737	119 966	100,82
130	Dukuhturi	44 836	44 351	89 187	101,09
140	Talang	51 686	51 354	103 040	100,65
150	Tarub	39 643	39 200	78 843	101,13
160	Kramat	55 826	56 979	112 805	97,98
170	Suradadi	40 714	41 055	81 769	99,17
180	Warureja	30 223	30 218	60 441	100,02
2018		<b>714 305</b>	<b>722 920</b>	<b>1 437 225</b>	<b>98,81</b>
2017		<b>712 511</b>	<b>721 004</b>	<b>1 433 515</b>	<b>99</b>
2016		<b>710 513</b>	<b>718 873</b>	<b>1 429 386</b>	<b>98,84</b>

Sumber : Kabupaten Tegal Dalam Angka 2019

Penduduk Kabupaten Tegal berdasarkan proyeksi penduduk tahun 2018 sebanyak 1.437.225 jiwa yang terdiri atas 714.305 jiwa penduduk laki-laki dan 722.920 jiwa penduduk perempuan. Dibandingkan dengan proyeksi jumlah penduduk tahun 2017, penduduk Tegal mengalami pertumbuhan sebesar 0,26 persen dengan masing-masing persentase pertumbuhan penduduk laki-laki sebesar 0,25 persen dan penduduk perempuan sebesar 0,27 persen. Sementara itu besarnya angka rasio jenis kelamin tahun 2018 penduduk laki-laki terhadap penduduk perempuan sebesar 98,81.

Persentase penduduk menurut pendidikan tertinggi yang ditamatkan Kabupaten Tegal Tahun 2017 dapat dilihat dalam tabel di bawah ini :

**Persentase Penduduk Umur 10 Tahun Ke Atas Menurut Pendidikan Tertinggi Yang  
Ditamatkan Kabupaten Tegal Tahun 2017**

Karakteristik Demografi	Tdk/Blm Pernah Sekolah	Tdk/Blm Tamat SD	SD/MI	SMP/MTs	SMK/SMA	Diploma/ Univ
L	3,75	22,69	33,47	22,08	15,81	2,20
P	8,98	23,97	31,19	21,01	11,41	3,44
<b>Total</b>	<b>6,40</b>	<b>23,34</b>	<b>32,32</b>	<b>21,53</b>	<b>13,58</b>	<b>2,83</b>

Sumber : Susenas 2017, BPS

Berdasarkan karakteristik demografi pada tabel di atas, penduduk Kabupaten Tegal yang berusia 10 tahun ke atas secara umum dapat dikatakan bahwa pendidikan penduduk laki-laki lebih baik dibandingkan dengan penduduk perempuan. Hal tersebut terlihat bahwa pada jenjang SD/MI, SMP/MTs, SMA/MA lebih banyak ditamatkan oleh penduduk laki-laki usia sepuluh tahun ke atas. Sementara itu perempuan yang tidak atau belum tamat SD/ MI lebih banyak penduduk perempuan yakni sebesar 23,97 persen. Akan tetapi sebaliknya pada jenjang pendidikan yang lebih tinggi yakni diploma/universitas kondisi pendidikan perempuan (3,44 persen) lebih baik dibandingkan dengan penduduk laki -laki (2,20 persen).

IPM menjelaskan bagaimana penduduk dapat mengakses hasil pembangunan dalam memperoleh pendapatan, kesehatan, pendidikan, dan sebagainya. Semakin baik IPM menunjukkan bahwa semakin baik pula tingkat kesejahteraan suatu daerah, demikian juga sebaliknya semakin rendah IPM berarti semakin tertinggal pembangunan daerah tersebut. Hal ini dikarenakan pembangunan daerah sangat tergantung dari kualitas sumber daya manusianya. IPM memberikan manfaat bagi pemerintah, diantaranya yaitu:

- IPM merupakan indikator penting untuk mengukur keberhasilan dalam upaya membangun kualitas hidup manusia.

- IPM dapat menentukan peringkat atau level pembangunan suatu wilayah.
- Bagi Indonesia, IPM merupakan data strategis karena selain sebagai ukuran kinerja pemerintah, IPM juga digunakan sebagai salah satu alokator penentuan Dana Alokasi Umum (DAU)

Perubahan capaian pembangunan manusia di Kabupaten Tegal selama tahun 2014 hingga tahun 2018 dapat dilihat pada tabel di atas, perkembangan pembangunan manusia di Kabupaten Tegal pada tahun 2014-2018 cenderung meningkat dari tahun ke tahun. Selama kurun waktu tersebut, IPM Kabupaten Tegal meningkat sebesar 3,23 poin dari 64,10 pada tahun 2014 menjadi 67,33 pada tahun 2018 dan termasuk dalam kriteria sedang. Perkembangan ini menunjukkan semakin membaiknya pembangunan manusia secara umum di Kabupaten Tegal.

Angka Index Pembangunan Manusia Kabupaten Tegal tahun 2014-2018 dapat dilihat dalam tabel di bawah ini :

**Angka Index Pembangunan Manusia Kabupaten/Kota  
Eks Karisidenan Pekalongan 2018**

Kab/Kota	IPM	Peringkat IPM se-Jawa Tengah	Kriteria
1	2	3	4
Batang	67,86	30	Sedang
Pekalongan	68,97	25	Sedang
Pemalang	65,67	35	Sedang
<b>Tegal</b>	<b>67,33</b>	<b>32</b>	<b>Sedang</b>
Brebes	65,68	34	Sedang

Kota Pekalongan	74,24	10	Tinggi
Kota Tegal	74,44	9	Tinggi
<b>Jawa Tengah</b>	<b>71,12</b>		<b>Tinggi</b>

*Sumber : Provinsi Jawa Tengah Dalam Angka, 2019*

Pertumbuhan IPM selama kurun waktu 2014-2018 tidak terlepas dari peningkatan pertumbuhan komponen-komponen penyusunnya. Pada tabel di atas terlihat bahwa selama lima tahun terakhir tahun 2014-2018, IPM Kabupaten Tegal menunjukkan peningkatan rata-rata sebesar 1,19 persen. Hal ini tidak terlepas dari sumbangsih peningkatan komponen penyusun IPM itu sendiri. Dari ketiga komponen pembentuk IPM Kabupaten Tegal, Indeks Pendidikan memiliki pertumbuhan tertinggi selama kurun waktu 2014-2018 yaitu sebesar 6,79 persen. Sedangkan Indeks Kesehatan memiliki pertumbuhan terendah, yaitu sebesar 0,81 persen. Hal ini menunjukkan bahwa bidang pendidikan di Kabupaten Tegal selama lima tahun terakhir mengalami perbaikan yang cukup signifikan sehingga masyarakat dapat meningkatkan pendidikannya terutama di sekolah formal. Pendidikan merupakan unsur terpenting dalam memajukan pembangunan yang berkelanjutan. Dengan meningkatnya indikator pendidikan, akan meningkatkan kapabilitas manusia Kabupaten Tegal sehingga dapat lebih produktif dalam pembangunan.

Pendidikan merupakan salah satu unsur penting dalam pembangunan, karena dengan pendidikan masyarakat akan semakin cerdas yang selanjutnya akan membentuk Sumber Daya Manusia yang berkualitas tinggi. Dengan tingkat pendidikan yang memadai maka pengetahuan masyarakat akan hak dan kewajibannya sebagai warga Negara dan warga masyarakat semakin baik termasuk pemahaman mereka tentang pentingnya

keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena itu diperlukan sebuah regulasi yang dapat mengatur bagaimana penyelenggaraan partisipasi masyarakat dalam pembangunan harus dilaksanakan agar aspirasi masyarakat yang tersaring dalam proses penyelenggaraan pembangunan dapat terakomodasi dalam setiap kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Daerah dan pada akhirnya kebijakan-kebijakan yang diambil akan mendapat legitamasi masyarakat dan bermuara pada kemajuan dan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Tegal.

**BAB V**  
**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP**  
**MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH**

**A. Sasaran Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah ini nanti diharapkan dapat menjadi dasar hukum dengan memberikan kepastian hukum (*legal certainty*) bagi kegiatan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintah daerah dalam hal ini adalah Penyelenggaraan Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik. Hal ini dalam rangka mewujudkan dan menjamin hak masyarakat untuk memperoleh kepastian hukum, ketertiban, kenyamanan tentang apa yang harus dilakukan pemerintah dan masyarakat dalam hal partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

**B. Arah dan Jangkauan**

Rancangan Peraturan Daerah Penyelenggaraan Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik mencoba untuk menjawab tantangan-tantangan yang dihadapi dalam pelaksanaan otonomi daerah. Kedepannya perspektif yang dicoba untuk di bangun dan dikembangkan dalam keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan: bahwa pengaturan tentang Penyelenggaraan Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik yang diatur melalui peraturan ini dapat menjawab pertanyaan tentang paradigma yang menjadi dasar pengaturan pelibatan masyarakat dalam

penyelenggaraan pemerintahan sebagai bentuk kepastian dan perlindungan hukum bagi masyarakat.

### C. Tujuan Perda Penyelenggaraan Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik

1. Dapat membentuk perilaku atau budaya demokrasi

Masyarakat akan terbiasa menggunakan hak politiknya dengan bebas seperti berorganisasi, berkumpul, berserikat dan menyampaikan pendapat secara lisan maupun tertulis

2. Dapat membentuk masyarakat hukum

Masyarakat terbiasa mematuhi hukum karena masyarakat juga berpartisipasi aktif dalam membuat hukum sehingga mempunyai kesadaran dan tanggung jawab.

3. Dapat membentuk masyarakat yang bermoral dan berakhlak mulia

Pengajuan usul dan saran disampaikan secara sopan dan cara-cara yang mengedepankan akhlak mulia dapat menumbuhkan suasana yang penuh kekeluargaan, saling menghormati dan menghargai hak-hak sebagai sesama manusia

### D. Materi Muatan

Materi yang diatur dalam Raperda Penyelenggaraan Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik dapat disajikan dalam tabel berikut ini :

Bab	Tentang	Jumlah Pasal	Muatan Materi
I	Ketentuan Umum	1	Berisi penjelasan mengenai istilah - istilah yang digunakan dalam peraturan daerah ini
II	Maksud, Tujuan, Prinsip dan Ruang Lingkup	4	Memuat tentang Maksud peraturan daerah partisipasi masyarakat dan Konsultasi Publik, Tujuan peraturan daerah partisipasi masyarakat dan



Bab	Tentang	Jumlah Pasal	Muatan Materi
			Konsultasi Publik, Prinsip Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik serta Ruang Lingkup pengaturan Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik
III	Jenis dan Bentuk Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik	5	Memuat tentang Jenis Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik serta Bentuk Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik
IV	Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik Dalam Penyusunan Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah	1	Memuat tentang Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik Dalam Penyusunan Peraturan dan Daerah dan Kebijakan Daerah
V	Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Daerah	10	Memuat tentang tahapan Partisipasi Masyarakat dalam pembangunan Daerah
VI	Partisipasi Masyarakat Dalam Pelayanan Publik	2	Memuat tentang cakupan keseluruhan proses penyelenggaraan Pelayanan Publik dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
VII	Kriteria Masyarakat	2	Memuat tentang kriteria masyarakat dalam Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik
VIII	Pengarusutamaan Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik	5	Memuat tentang tahapan dalam pengarusutamaan Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik
IX	Pembinaan dan Pengawasan	2	Memuat tentang siapa yang melaksanakan pembinaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik
X	Pembiayaan	1	Memuat tentang sumber pembiayaan kegiatan penyelenggaraan Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik
XI	Kewajiban dan Larangan	2	Memuat tentang Kewajiban OPD dalam penyelenggaraan partisipasi masyarakat dan Konsultasi Publik dan larangan bagi setiap orang dalam penyelenggaraan partisipasi masyarakat dan Konsultasi Publik
XII	Sanksi Administratif	1	Memuat tentang bentuk” sanksi yang dikenakan

Bab	Tentang	Jumlah Pasal	Muatan Materi
XIII	Ketentuan Penutup	2	Memuat ketentuan tentang nama singkat Peraturan Daerah dan saat mulai berlaku Peraturan Daerah

## BAB VI PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Naskah Akademik ini disusun dengan maksud sebagai dasar dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik yang merupakan hasil kajian atas data, baik data primer berupa data yang didapat dari pemaparan nara sumber dan hasil pengumpulan data serta data sekunder berupa buku, teori seputar partisipasi masyarakat dan Konsultasi Publik, Peraturan Perundang-undangan terkait partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan yang secara keseluruhan memberikan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis terkait dengan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik.
2. Sasaran terhadap hasil kajian terhadap data dimaksud memberikan dasar yang kuat agar kegiatan pelibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan perlu diatur dalam satu Peraturan Daerah, yaitu Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik. Diharapkan dengan pengaturan dalam satu Peraturan Daerah dapat memberikan kepastian hukum, serta memudahkan pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah daerah, serta peran serta masyarakat.

### B. Saran

Mengingat hal tersebut diatas, maka pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Partisipasi Masyarakat dan Konsultasi Publik dapat segera diwujudkan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agus Yusoff, Muhammad dan Rusman Ghazali, 2003, *Otonomi Daerah, Partisipasi, dan Good Governance*. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik LABSOSPOL FISIP – UNAS
- Bavitri. Susanti, 2006. *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2005*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK).
- H.B. Sutopo, 2008, *Metodologi Penelitian Hukum Kualitatif Bagian II*, Surakarta, UNS Press
- Leo Agustio, 2008, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta,
- Lexy J. Moleong, 2006, *Metodelogi Penelitian Kualitatif*, Bandung, PT Remaja Rosdakarya
- Mahmud Marzuki Peter, 2005, *Penelitian Hukum*. Jakarta.Prenada Media Group
- Mansuri, G., & Rao, V, 2012, *Localizing Development: Does Participation Work? : The World Bank*.
- Mardikanto, T., & Soebiato, P, 2012, *Pemberdayaan Masyarakat dalam Perspektif Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta
- Miftah Thoha, 2003, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta :Rajagrafindo Persada
- Muhammad Idrus, 2007, *Metodelogi Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial (Pendekatan kualitatif dan kuantitatif )*, Yogyakarta Ull Press
- Sinambela Lijan Poltak, 2007, *Reformasi Pelayanan Publik; teori, kebijakan, dan implementasi* : Bumi Aksara :, Jakarta
- Sirajuddin, Didik Sukriono, dan Winardi, *Hukum Pelayanan Publik (Berbasis Partisipasi dan Keterbukaan Informasi)*,Setara Press, 2011
- Sunggono Bambang, 2009, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- Steiner, A. A., & Farmer, J, 2017, Engage, Participate, Empower: Modelling Power Transfer in Disadvantaged Rural Communities. *Environment and Planning C: Politics and Space, Jurnal*
- Aan Eko Widiarto, *Garis Politik dan Perundang-undangan dalam Desentralisasi Pengelolaan Lingkungan Hidup menuju Model Pengelolaan Lingkungan Hidup yang Berdimensi Peran Serta Masyarakat di Daerah*, Jurnal 2000

### Peraturan perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2017 Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;