

Peranan Masyarakat pada Pembentukan Peraturan

Daerah (Perda)

Karyadin¹, Azizah²

^{1,2} Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universita Islam Ogan Komering Ilir Kayuagung
Email Correspondensi: karyadin1976@gmail.com

Abstrak. *Penyusunan Peraturan Daerah (Perda) oleh DPRD dan Pemerintah daerah merupakan bagian dari tugas pemerintahan untuk mengatur masyarakat, dalam rangka pelaksanaan pembangunan di daerah. Tujuan penelitian ini mengetahui dan memahami kedudukan Perda dalam hierarki peraturan prundang-undangan Indonsia serta sejauh mana partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Penelitian ini memakai metode penelitian hukum normatif. Perda memiliki kedudukan hierarki yang jelas dan nyata dalam perundang-undangan. Pembentukan Perda, partisipasi masyarakat perlu dilibatkan agar supaya peraturan yang dihasilkan mampu menyerap berbagai aspirasi dan kepentingan masyarakat.*

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

Abstract. *The drafting of Regional Regulations (Perda) by DPRD and local government is part of the government's task of regulating society, in the context of implementing development in the region. The purpose of this study is to know and understand the position of regional regulations in the hierarchy of Indonesian laws and regulations and the extent of public participation in the formation of laws and regulations. This research uses normative legal research methods. Perda has a clear and real hierarchical position in legislation. For the formation of regional regulations, community participation needs to be involved so that the resulting regulations are able to absorb various aspirations and interests of the community.*

Keywords: *Perda, Community Aspiration, Regional Development*

Artikel history: Received: 07-11-2022, Revised: 31-01-2023, Accepted: 31-01-2023

PENDAHULUAN

Penyusunan Peraturan Daerah (Perda) oleh Pemerintah Daerah (Pemda) dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/DPRD sebagai bagian dari tugas pemerintahan untuk mengatur dan memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat, dengan mewujudkan pembangunan di daerah yang sesuai dengan kebijakan dan ketentuan peraturan perundang-undangan. sebagaimana yang diamanatkan oleh undang-undang Pemda bahwa guna menata serta mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasar asas otonomi serta tugas pembantuan, Pemda diserahkan hak buat menetapkan peraturan daerah serta produk hukum daerah yang lain.

Dalam penyusunan dan pembentukan Peraturan Daerah (Perda) bukanlah pekerjaan yang mudah dilakukan, hal ini menjadi sulit karena Perda nantinya jadi perlengkapan dalam melaksanakan transformasi sosial dan demokrasi selaku konkretisasi warga daerah yang sanggup menanggapi perubahan yang cepat serta tantangan pada masa otonomi dan global dikala ini, terwujudnya *good local governance* sebagai bagian pembangunan yang berkelanjutan di daerah. (N.A.M. Sihombing, 2016)

Karena itu peran serta masyarakat/ (partisipasi) dalam pembentukan PERDA harus hadir dalam posisi penyempurna tugas dan fungsi pemerintahan dalam membangun kepercayaan rakyatnya.

Melalui partisipasi masyarakat maka dapat menampung dan mengakomodir aspirasi masyarakat sehingga penyusunan Perda tidak hanya melibatkan legislatif dan eksekutif semata, namun masyarakatpun bisa diminta sumbangsi pemikirannya untuk menghasilkan Perda yang berkualitas, hingga pada akhirnya Perda tersebut dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat itu sendiri.

Dalam proses pembentukan Perda visi, misi dan nilai harus disamakan antara keinginan pembentuk Perda dan keinginan masyarakat dengan tujuan mensejahterakan masyarakat. Pembentuk Perda sejak awal perancangan dituntut agar peraturan nantinya mampu penuhi kebutuhan daerah. Pertama

mampu menyerap aspirasi masyarakat. Kedua, sesuai prinsip-prinsip jaminan hukum dan persamaan hak asasi manusia. Ketiga, mampu dilaksanakan, dan keempat dapat ditegakkan seadil-adilnya. Akan tetapi menurut A. Abdullah partisipasi publik harus diberikan tidak Cuma sebagai procedural saja, tapi wajib dilembagakan sesuai dengan hak-hak rakyat yang dijamin hukum. (A. Abdullah, 2010)

Oleh sebab itu tidak hanya bermacam kesulitan tersebut, pembuat Perda dihadapkan dengan pesatnya pertumbuhan warga yang terus mengalami transformasi searah dengan nilai-nilai yang dianggap positif oleh masyarakat. Jadi, pembuatan Perda sebagai bagian dari proses pembuatan sistem hukum yang lebih besar tidaklah statis, namun mengalami dinamika transformasi. Berbagai kesulitan dalam pembuatan Perda itu, kelihatannya sudah lama dialami oleh bangsa Indonesia selaku negara yang tengah berkembang.

Pembuatan peraturan daerah bakal selalu mengalami perkembangan sebagai reaksi atas tuntutan publik, bersamaan dengan meningkat kompleksnya perkembangan baik di aspek teknologi, ekonomi, politik serta budaya di tengah warga yang pasti antar daerah yang memiliki perbedaan serta dinamikanya tertentu. begitu juga di kemukakan oleh Maria Farida Indrati bahwa masyarakat mempunyai hak memberikan masukan tiap pembuatan peraturan daerah tiap provinsi, kabupaten serta kota dengan cara berbeda-beda (Maria Farida Indrati, 2005). Sehubungan dengan pembuatan Perda ataupun peraturan yang partisipatif ini, di dalamnya memiliki 2 arti ialah proses serta substansi. Proses ialah metode dalam pembuatan peraturan yang harus dilakukan secara transparan maka masyarakat bisa ikut serta memberikan masukan masukan dalam menata sesuatu permasalahan. Substansi ialah materi yang hendak diatur wajib tertuju untuk kebutuhan masyarakat luas guna menciptakan sesuatu peraturan yang demokratis, berkepribadian, responsif atau populistis. Pemda dan lembaga legislati tidak bisa mengabaikan begitu saja antara peran serta masyarakat dan transparansi

dalam pembentukan peraturan daerah, karena keduanya ialah kesatuan yang utuh.

Banyaknya berbagai kepentingan antara lembaga pembentuk Perda, maka sulit untuk mencari jawaban. Apabila penyusunan Perda tidak transparan dan masyarakat tidak mendapat aksesnya, maka kebanyakan berakhir dengan unjuk rasa dari masyarakat. Akan tetapi, ketika proses pembentukan peraturan akan dilakukan secara terbuka, melibatkan partisipasi masyarakat secara luas, sudah barang tentu menimbulkan pemikiran mengesampingkan kewenangan konstitusional yang telah diamanatkan undang-undang. Artinya, kepala daerah dalam hal ini Gubernur dan Bupati/Walikota serta DPRD sebagai pemegang kekuasaan legislatif merasa tertandingi pada proses penyusunan Perda.

Perlu adanya penataan yang seimbang antara kekuasaan legislatif dengan tuntutan masyarakat yang menginginkan adanya transparansi dalam pembentukan Perda, maka Perda yang dihasilkan akan bersifat responsif. Capaian hasil akan optimal, mampu menerima kepentingan yang secara riil ada dalam tatanan kehidupan bermasyarakat di daerah.

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

Berdasarkan pada latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, dapat dikemukakan dua rumusan masalah pokok antara lain : mengenai kedudukan Perda dalam hierarki Peraturan Perundang-Undang Indonesia dan partisipasi masyarakat pada penyusunan Perda.

METODE

Penelitian ini adalah penelitian hukum. Penelitian ini ialah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi (Marzuki, 2005). Penelitian ini memakai pendekatan undang-undang, pendekatan historis, dan pendekatan konseptual.

Pendekatan undang-undang digunakan di pembahasan dalam penelitian ini dengan tujuan untuk mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara aturan hukum tentang pembentukan perda sehingga dapat menjadi argumen untuk memecahkan permasalahan.

Berkaitan dengan pembentukan perda maka pendekatan historis ini digunakan untuk mengkaji terhadap perkembangan perda berdasarkan kenyataan sejarah yang melatar belakangi penyusunan Perda.

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

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kedudukan Perda pada Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Kebijakan pemerintah pada otonomi daerah dalam rangka pelaksanaan Rencana Pembangunan Nasional. Undang-Undan Pemda telah menentukan dan menyusun kewenangan otonomi provinsi dan kabupaten/kota. Wewenang yang diserahkan ini dalam rangka penerapan dasar desentralisasi yang merupakan salah satu asas penyelenggaraan Pemda selain dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pembentukan daerah otonom didasarkan pada ketentuan Pasal 18 UUD Tahun 1945.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUD Tahun 1945 yang kemudian dijabarkan dalam Pasal 65 ayat 1 dan 2 UU Pemda, maka Kepala Daerah bersama dengan DPRD membentuk Perda guna menata dan mengatur daerah.

Sebagaimana diatur pada UU No.12 Tahun 2011 yang diubah dengan UU No.15 Tahun 2019 Pasal 7 ayat (1) kedudukan Peraturan Daerah secara hierarki dibawah Peraturan Presiden, dengan hierarki urutan Peraturan Daerah Provinsi, kemudian Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Sebagai upaya pelaksanaan otonomi di daerah, wewenang memutuskan Perda jadi sesuatu perihal bernilai untuk mendukung program pembangunan di daerah, selain berguna menampung aspirasi masyarakat di daerah.

2. Partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda

Dalam proses dan mekanisme pembentukan peraturan daerah (Perda), masyarakat berpartisipasi dengan upaya berupa pemberian dukungan, penolakan maupun masukan terhadap suatu Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA). Dukungan masyarakat dapat berupa sikap setuju atau tidak dengan keputusan partai politik (parpol) dalam memperjuangkan Pokok Pemikiran (POKIR) aspirasinya pada peraturan. Penolakan masyarakat bisa semacam sikap ketidaksetujuan terhadap peraturan karena tidak seperti aspirasi yang diinginkan masyarakat. Aspirasi masyarakat merupakan berbagai pemikiran ide/gagasan yang disumbangkan guna memperbaiki serta penyempurnaan PAPERDA.

Adanya peran serta masyarakat ini ditujukan agar supaya Perda nantinya sesuai dengan aspirasi rakyat. Elemen masyarakat yang sering terlibat dalam proses pembentukan Perda antara lain:

- a. Perguruan Tinggi
- b. Pengamat dan/atau Pakar
- c. Lembaga keagamaan

- d. Organisasi politik
- e. Kelompok Professional
- f. Lembaga Swadaya Masyarakat
- g. Pengusaha dan Organisasi Serikat Pekerja
- h. Pers
- i. Perorangan / tokoh masyarakat, dll

Kesemua elemen tersebut disebut partisipan non-pemerintah (*stakeholder skunder*). Elemen ini meski bagaimanapun perlu dianggap penting/dominan dalam situasi yang berlainan, meski sebenarnya mereka berwenang secara sah untuk mengambil kebijakan (Leo Agustinus, 2012). Hal ini dapat dijelaskan bahwa perguruan tinggi, pengamat dan pakar, organisasi keagamaan, Kelompok Professional, LSM, Pers, tokoh masyarakat dll, sebagai yang memiliki wawasan lapang pada sesuatu perkara yang ditelaah dan mendapat dukungan independensi dalam menghasilkan pikiran dan pendapatnya memainkan kedudukan yang besar dalam membuat opini publik, akibatnya bakal terjalin penyebaran informasi pada publik dengan cara luas terhadap sesuatu materi yang sedang diproses dalam lembaga legislatif.

Partai politik yang memiliki wakilnya di lembaga perwakilan otomatis langsung terlibat proses penyusunan peraturan di tataran legislatif, jadi dapat dipahami bahwa perguruan tinggi, pengamat & pakar, serta organisasi keagamaan dan yang lainnya yang tidak terlibat langsung pada proses penyusunan peraturan akan menyampaikan aspirasinya melalui sarana media massa, baik itu media cetak maupun elektronika dalam bentuk karya tulis, penelitian, seminar, diskusi, debat dan lain sebagainya, yang dianggap lebih efektif dalam menyampaikan aspirasi masyarakat kepada pembuat kebijakan.

Masyarakat mempunyai banyak aspirasi yang harus diperjuangkan pada proses pembentukan suatu peraturan. Maka dari itu, Fraksi-fraksi di parlemen menyeleksi aspirasi yang berkembang di

masyarakat berdasar pada visi dan misi perjuangan partai politiknya. kata lainnya aspirasi masyarakat yang dibawa di proses pembentukan peraturan tidak serta merta diterima fraksi di parlemen, karena bergantung pada partisipasi masyarakat tersebut sejalan dengan kebijakan garis partai atau tidak.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

kedudukan Peraturan Daerah (Perda), sebagaimana ketentuan pasal 7 ayat 1 UU No.12 Tahun 2011 yang diubah dengan UU No.15 Tahun 2019, Perda merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan Peraturan Perundang-Undangan lebih tinggi, antara lain :*pertama*; UUD Tahun 1945; *kedua*; Undang-Undang/PERPU; *ketiga*; Peraturan Pemerintah; *keempat*; Peraturan Presiden; *kelima*; Peraturan Daerah Provinsi; dan *keenam*; Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Peran serta masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah dapat disampaikan pada tiga tahapan pembahasan RAPERDA yang sepenuhnya belum tentu sesuai dengan kehendak masyarakat. Proses pembentukan Perda di era otonomi sekarang yang melibatkan Kepala Daerah, DPRD dan masyarakat, sebenarnya bentuk ideal dalam proses pembentukan peraturan daerah yang partisipatif guna mewujudkan Perda yang responsif. Akan tetapi, hal ini belum diakomodir perangkat peraturan perundang-undangan, sehingga bentuk ideal peraturan daerah belum dapat sepenuhnya responsif terhadap keinginan masyarakat di daerah.

Saran

Untuk mendapat peraturan daerah yang benar-benar dapat mengakomodir semua kehendak masyarakat, suda seharusnya dibentuk suatu perangkat hukum yang menjamin hak-hak masyarakat akan peran sertanya

dalam pembentukan peraturan daerah, selain itu kepada kepala daerah dalam hal ini gubernur dan Bupati/Walikota serta DPRD selaku pemegang hak dibidang legeslasi di daerah, dapat menerima masukan serta saran dari masyarakat dalam proses penyusunan Perda.

DAFTAR RUJUKAN

- A. Abdullah. (2010). Desentralisasi dan UU Otonomi Daerah di Era Reformasi. *Jurnal Hukum*, 3(1).
- Leo Agustinus. (2012). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Alfabeta.
- Maria Farida Indrati. (2005). proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan pasca Amandemen UUD 1945. *Majalah Hukum Nasional*.
- Marzuki, P. M. (2005). *Penelitian Hukum* (pertama). Kencana.
- N.A.M. Sihombing. (2016). Problematika Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Problems On Forming Local Regulations Programs) . *Legislasi Indonesia* , 13(3).