

Pembentukan Perda yang Demokratis

Oleh: Putera Astomo Nadir *

Abstract

Regulation is one of the products of legislation local level. Regulation contains rules that govern all matters relating to the region in order to realize a fair society and a prosperous society. The legal, political, economic, social, and cultural factors that influence a formation law. Regulation in shades of democracy and regional autonomy should reflect the interests of the public, especially in the areas concerned in order legislation does not reflect the interests of local elites alone. This paper aims to find out about how the establishment of democratic regulation.

Abstrak

Peraturan Daerah (Perda) merupakan salah satu produk peraturan perundang-undangan ditingkat daerah. Perda berisi aturan-aturan yang mengatur segala hal yang berkaitan dengan daerah dalam rangka mewujudkan kehidupan masyarakat yang adil dan makmur. Aspek hukum, politik, ekonomi, sosial, dan budaya menjadi faktor yang sangat mempengaruhi pembentukan Perda. Perda dalam nuansa demokrasi dan era otonomi daerah harus mencerminkan kepentingan masyarakat khususnya di daerah yang bersangkutan agar Perda tidak mencerminkan kepentingan para elit lokal semata-mata. Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui tentang bagaimana pembentukan Perda yang demokratis.

Kata kunci: perda, demokrasi

A. Pendahuluan

Pembentukan undang-undang adalah bagian dari aktivitas dalam mengatur masyarakat yang terdiri dari atas gabungan individu-individu manusia dengan segala dimensinya,¹ sehingga merancang dan membentuk undang-undang yang dapat diterima masyarakat luas merupakan suatu pekerjaan yang sulit.² Kesulitan ini terletak pada kenyataan bahwa kegiatan pembentukan undang-undang adalah suatu bentuk komunikasi antara

* Dosen Fakultas Hukum Universitas Sulawesi Barat (UNSULBAR). E-Mail: puteraastomo-hukum@yahoo.co.id

¹ Satjipto Rahardjo, "Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis", Makalah dalam Seminar "Mencari Model Ideal Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis dan Kongres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia" Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang Tanggal 15-16 April 1998, p.3-5.

² Irawan Soejito, *Teknik Membuat Undang-Undang*, Cetakan Kelima, (Jakarta: PT.Pradnya Paramita, 1993), p.3.

lembaga yang menetapkan yaitu pemegang kekuasaan legislatif dengan rakyat dalam suatu negara.³

Berbagai kesulitan dalam pembentukan undang-undang tersebut, tampaknya telah lama dirasakan oleh bangsa Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang. Kesulitan-kesulitan dalam pembentukan undang-undang ini, sekarang lebih dirasakan oleh bangsa Indonesia yang tengah menghadapi berbagai problem sosial secara mendasar pada permasalahan struktural dan kultural yang multi dimensi. Padahal pembentukan undang-undang ini sekarang dan di masa yang akan datang akan terus mengalami peningkatan sebagai respon atas tuntutan masyarakat seiring dengan bertambah kompleksnya perkembangan dan kondisi masyarakat.⁴

Sebagai negara yang telah memilih prinsip demokrasi dan dipadukan dengan prinsip negara hukum, Indonesia akan menata tertib hidup dan kehidupan dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara menggunakan aturan hukum yang demokratis. Bangsa Indonesia akan membangun tatanan kehidupan bersama dalam wadah negara Indonesia yang demokratis dan didasarkan pada aturan hukum. Artinya, bangsa Indonesia akan meletakkan prinsip demokrasi dan prinsip hukum sebagai suatu sinergi yang saling bersimbiose-mutualistik dalam mewujudkan adanya *national legal order* yang demokratis dalam negara.⁵

Jadi, keberadaan undang-undang yang merupakan subsistem dari sistem hukum nasional menempati peran yang penting dalam rangka pembangunan sistem hukum nasional yang demokratis di Indonesia. Dalam rangka membentuk negara sebagai tertib hukum nasional yang demokratis ini, partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang pada era reformasi terasa meningkat seiring dengan situasi politik yang semakin terbuka dalam mewujudkan demokratisasi di Indonesia.⁶

Peraturan daerah (Perda) merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undang sebagaimana yang ditegaskan dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Tentunya dalam membentuk Perda akan melalui berbagai proses, baik secara hukum, politik maupun sosial dan budaya.

³ Pierre Andre Cotte, *The Interpretation of Legislation in Canada*, 2nd Edition, Les Editions Yvon Balais, Inc., Quebec, 1991, p.4.

⁴ Roman Tomasic, *Legislation and Society in Australia*, (Australia: The Law Foundation of New South Wales, Australia, 1979), pada bagian *Preface*, p.9.

⁵ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russel&Russel A Divison of Atheneum Publisher, Inc., 1961), p.181.

⁶ Syaifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), p.3.

Dalam sistem Negara Kesatuan Indonesia, menurut Jimly Asshiddiqie, kekuatan berlakunya Perda (*yang setara dengan locale wet*) yang dibentuk oleh lembaga legislatif lokal tersebut adalah hanya dalam lingkup wilayah kesatuan pemerintahan lokal (pemerintahan daerah) tertentu saja. Hal ini agak sedikit berbeda dengan *locale wet* dalam lingkungan negara federal, di mana undang-undang lokal tersebut dibentuk dan berlaku di negara bagian sebagai bentuk *local legislation*.⁷

B. Teori Pembentukan Perundang-undangan

Pemahaman terhadap undang-undang, tidak terlepas dari kata "*wet*" dari bahasa Belanda yang berarti undang-undang. Menurut A. Hamid S. Attamimi, dalam kepustakaan Belanda terdapat perbedaan antara *wet* yang formal dan yang material.⁸ Atas dasar perbedaan tersebut, maka terdapat istilah "*wet in formele zin*" yang dapat diterjemahkan dalam undang-undang, dan istilah "*wet in materiele zin*" yang dapat diterjemahkan dengan peraturan perundang-undangan.⁹ Sementara itu, Bagir Manan mengemukakan bahwa dalam ilmu hukum dibedakan undang-undang dalam arti material dengan undang-undang dalam arti formal. Undang-undang dalam arti materiil adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum yang dinamakan peraturan perundang-undangan.¹⁰

Sedangkan undang-undang dalam arti formal adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk presiden dengan persetujuan DPR.¹¹ Atas dasar pemahaman terhadap undang-undang tersebut, maka jelas bahwa undang-undang dalam arti formal adalah bagian dari undang-undang dalam arti material, yaitu bagian dari peraturan perundang-undangan. Karena peraturan undang-undangan mempunyai bersifat abstrak dan mengikat secara umum, maka peraturan perundang-undangan lazim disebut bercirikan abstrak-umum atau umum-abstrak.¹² Jadi, terhadap undang-undang dapat diberi rumusan sbb: undang-undang adalah salah satu peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), p.24.

⁸ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, (Jakarta: Disertasi UI, 1990), p.197-198.

⁹ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden...*, p. 200.

¹⁰ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undang Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Indonesia Hil-Co, 1992, p.3.

¹¹ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undang...*, p.35.

¹² Bagir Manan, "Ketentuan-ketentuan Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembangunan Hukum Nasional", Makalah pada pertemuan ilmiah tentang Kedudukan Biro-Biro Hukum/Unit Kerja Departemen/LPND Dalam Pembangunan Hukum yang diselenggarakan Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman di Jakarta Tanggal 19-20 Oktober 1994.

lembaga legislatif –DPR bersama-sama presiden yang bersifat abstrak dan berlaku secara umum.¹³

Gagasan dasar dari pembagian kekuasaan (*division of power*)¹⁴ adalah untuk menyelamatkan negara dari tindakan sewenang-wenang penguasa. Lahirnya gagasan ini tidak dapat dilepaskan dari praktek penyelenggaraan negara yang absolute dibawah seorang penguasa sehingga merugikan rakyat dalam suatu negara. Penyelenggaraan negara perlu diberikan kepada organ-organ yang berbeda dengan orang-orang yang berbeda pula.¹⁵ Dalam pembagian kekuasaan ini, dapat terjadi ada kerja sama antara satu organ kekuasaan dengan organ kekuasaan yang lain dalam menjalankan satu fungsi kekuasaan dalam negara. Misalnya untuk menjalankan fungsi legislatif dapat dapat ditangani bersama oleh eksekutif dan badan perwakilan. Jadi, terdapat dasar kerjasama dengan penyelenggaraan pemerintahan.¹⁶

Selain ajaran pembagian kekuasaan, dikenal pula ajaran “pemisahan kekuasaan” (*separation of power*) yang diperkenalkan oleh John Locke dalam bukunya “*Two Treatises on civil Government.*” John Locke memisahkan kekuasaan negara dalam kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan membuat undang-undang; kekuasaan eksekutif yaitu kekuasaan, migelaksanakan undang-undang; dan kekuasaan federative yaitu kekuasaan yang menjalankan urusan luar negeri.¹⁷ Dengan mengacu kepada pemikiran John Locke tersebut, selanjutnya Montesquieu menyempurnakan ajaran pemisahan kekuasaan dalam bukunya “*Il De l'esprit des lois*” yang telah diterjemahkan dalam bahasa Inggris dengan judul “*The Spirit of Laws*”. Prinsip dasar ajaran pemisahan kekuasaan (trias politika) ini adalah bahwa kekuasaan dalam Negara harus dipisah-pisah satu dengan lainnya kedalam: *pertama*, kekuasaan legislatif (pembuat undang-undang); *kedua*, kekuasaan eksekutif (pelaksana undang-undang); dan *ketiga*, kekuasaan yudikatif (mengadili terhadap pelanggaran undang).¹⁸ Dengan kata lain, dalam pemisahan kekuasaan ini satu organ negara menjalankan satu fungsi negara. Artinya, tidak ada peluang bagi kerja sama antara satu organ dengan organ yang lain dalam menjalankan fungsinya masing-masing.¹⁹

¹³ Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan...*, p.24.

¹⁴ Ismail Sunny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Cetakan Ketiga, (Jakarta: Aksara Baru, 1982), p.3.

¹⁵ RM. Mac Iver, *Negara Modern*, terjemahan oleh Martono, (Jakarta: Aksara Baru, 1984), p.325. Lihat juga Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, Cetakan Kedua, (Bandung: Eresco, 1981), p.64.

¹⁶ Ismail Sunny, *Pembagian Kekuasaan Negara...*, p. 11-12.

¹⁷ Ismail Sunny, *Pembagian Kekuasaan Negara...*, p. 1-2.

¹⁸ Montesquieu, *The Spirit of Laws*, diterjemahkan oleh Anne M.Cahler dkk, First Published, (Sydney: Combridge University Press, Melbourne, 1989), p.156-166.

¹⁹ RM. Mac Iver, *Negara Modern...*, p. 330-331.

Berkaitan dengan organ pembentuk undang-undang yang dilakukan oleh lembaga legislatif ini dikenal adanya lembaga perwakilan dengan sistem unikameral dan sistem bikameral. Sistem perwakilan unikameral adalah pembentukan undang-undang yang hanya melewati satu kamar, sedangkan sistem perwakilan bikameral adalah pembentukan undang-undang yang harus melewati dua kamar.²⁰

Lembaga legislatif yang berfungsi untuk membentuk undang-undang ini, keberadaannya sangatlah penting dalam menata kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam lembaga legislatif inilah akan terjadi tarik-menarik nilai dan kepentingan antara pemerintah, DPR dan masyarakat memperjuangkan materi muatan yang sesuai dengan dan tujuang masing-masing. Adanya penempatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang ini, berarti bahwa pembentukan undang-undang tidak hanya dipahami sebagai bidang garap pemerintah dan DPR saja, tetapi secara sadar pembentukan undang-undang diletakkan dalam kontek sosial masyarakat yang lebih luas. Bertalian dengan tarik-menarik nilai dan kepentingan kelompok dalam pembuatan undang-undang ini, Roman Tomasic²¹ mengemukakan berbagai tipe-tipe orientasi teoritik pada dasarnya bermula dari pemisahan terhadap dua hal pokok yaitu nilai dan kepentingan. Kajian tentang nilai dalam perluasannya melahirkan teori konflik dan teori konsensus.

Sedangkan kajian mengenai kepentingan memunculkan teori pluralis dan teori elit kekuasaan. Jadi, pada dasarnya mendiskripsikan adanya 4 bentuk asli dari berbagai orientasi teoritik yang bertalian dengan evolusi (atau non evolusi) dan kontek sosial dari perundang-undangan yaitu teori konflik, teori konsensus, teori pluralis dan teori elit kekuasaan. *Pertama*, teori konflik (*conflict theories*) melihat peranan hukum sebagai alat untuk control sosial melalui penekanan atau pembatasan terhadap kedudukan nilai-nilai tertentu sehingga nilai-nilai tersebut tidak dapat mempengaruhi berjalannya suatu tertib hukum. *Kedua*, teori konsensus (*consensus theories*) adalah melihat hukum sebagai tujuan untuk mencapai suatu kesepakatan (endapan) antara sistem nilai yang berbeda dengan suatu pandangan untuk memelihara suatu sistem nilai sebagaimana adanya. Jadi, antara teori konflik dan teori konsensus merupakan dua bentuk teori yang walaupun sama-sama berangkat dari kajian tentang nilai, tetapi antara keduanya merupakan dua bentuk teori yang kontras.

Artinya, teori konflik melihat hukum sebagai cara untuk membatasi dan menekan adanya berbagai sistem nilai di masyarakat,

²⁰ C. F. Strong, *Modern Political Konstitutions*, E.L.B.S.Edition First Published, (London: The English Language Book Society and Sidgwick&Jackson Limited, 1996), p. 194.

²¹ Roman Tomasic, *Legislation and Society in Australia...*, p. 27.

sebaliknya teori konsensus justru ingin memelihara dan mengendapkan perbedaan sistem nilai dalam masyarakat dituangkan dalam suatu hukum. *Ketiga*, teori pluralis (*pluralist theories*) melihat hukum sebagai penyelesaian terhadap saling pengaruh-mempengaruhi dari berbagai kelompok-kelompok kepentingan. *Keempat*, teori elit kekuasaan (*power elite theories*) melihat hukum sebagai hasil kekuatan yang dominan dalam masyarakat guna memperoleh tujuan akhir politiknya dari kepentingan-kepentingan kelompok dalam masyarakat. Dengan demikian antara teori pluralis dan teori elit kekuasaan, meskipun berangkat dari kajian yang sama tentang kepentingan, juga merupakan dua bentuk teori yang kontras sebagaimana halnya antara teori konflik dengan teori konsensus. Teori pluralis pada dasarnya menempatkan hukum sebagai solusi pemecahan dari kepentingan-kepentingan yang berbeda, sedangkan teori elit kekuasaan melihat hukum sebagai hasil perjuangan dari kekuatan yang dominan dalam masyarakat.²²

Berangkat dari pemahaman terhadap berbagai orientasi teoritik perundang-undangan di muka, maka pembentukan undang-undang dilihat secara sosiologi hukum dapat merupakan endapan konflik-konflik nilai dan tarik-menarik kepentingan antara berbagai kelompok. Ketika undang-undang merupakan endapan dari adu kekuatan politik, maka menurut Schuyt, undang-undang juga memanggail terjadinya konflik-konflik dalam masyarakat.²³ Dalam kaitan ini Satjipto Rahardjo menegaskan sebagai berikut: “Undang-undang dapat dibuat sebagai sarana penyelesaian konflik, tetapi sekaligus juga bisa menimbulkan konflik-konflik baru. Suatu undang-undang yang pada saat diundangkan mendapat pujian, tidak menutup kemungkinan bagi timbulnya konflik di belakang hari. Dengan demikian dapatlah dikatakan, bahwa undang-undang menyimpan potensi konflik”.

Adanya undang-undang yang menyimpan potensi konflik baru di belakang hari tersebut, maka pembentukan undang-undang harus dilakukan secara hati-hati. Dalam konteks pembentukan undang-undang ini, Muchtar Kusumaatmadja sudah sejak dekade tahun 1970-an mengemukakan bahwa undang-undang perlu diletakkan sebagai “sarana pembaharuan masyarakat”.²⁴ Akan tetapi, untuk pelaksanaannya tidaklah mudah karena masalah-masalah dalam suatu masyarakat yang sedang membangun harus diatur oleh hukum pada dasarnya sangat tergantung dua kelompok besar yaitu : *Pertama*, masalah-masalah yang langsung mengenai kehidupan pribadi seseorang dan erat hubungannya dengan

²² Roman Tomasic, *Legislation and Society in Australia...*, p. 28.

²³ Schuyt sebagaimana dikutip Satjipto Rahardjo, *Penyusunan...*, p. 3.

²⁴ Muchtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Cetakan Kedua, (Bandung: Bina Cipta, 1986), p.12-13.

kehidupan budaya dan spiritual masyarakat, dan *Kedua*, masalah-masalah yang bertalian dengan masyarakat dan kemajuan pada umumnya bersifat “netral” dilihat dari sudut kebudayaan.²⁵

Untuk masalah yang pertama tentu proses pembaharuan hukumnya akan lebih sulit, sebab menyangkut persoalan-persoalan yang erat kaitannya dengan keyakinan pribadi yang bisa agama, hak asasi manusia, budaya dan nilai-nilai sosial lainnya. Sedangkan untuk masalah yang kedua, pada umumnya dapat dikatakan bahwa pembaharuan hukum lebih mudah dilakukan karena termasuk dalam bidang-bidang yang netral.²⁶

C. Aspek-aspek Pembentukan Perda

1. Aspek Kewenangan

Setiap daerah memiliki kewenangan dalam membentuk Peraturan Daerah. Peraturan Daerah dibentuk oleh Kepala Daerah bersama DPRD untuk mendapatkan persetujuan bersama. Adapun dasar-dasar kewenangan tersebut antara lain:

- a. Pasal 18 ayat (6) UUD Tahun 1945 yang berbunyi bahwa Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- b. UU No. 32 Tahun 2004
 - Pasal 25 huruf c yang berbunyi bahwa Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang untuk menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
 - Pasal 42 ayat (1) huruf a yang berbunyi bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
 - Pasal 136 ayat (1) yang berbunyi bahwa Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.

2. Aspek Keterbukaan

Dalam setiap pembentukan Peraturan Daerah diperlukan adanya keterbukaan yaitu pemberian kesempatan kepada masyarakat baik dari unsur akademisi, praktisi, maupun dari unsur masyarakat terkait lainnya untuk berpartisipasi, baik dalam proses perencanaan, persiapan, penyusunan dan/atau dalam pembahasan Raperda dengan cara memberikan kesempatan untuk memberi masukan atau saran

²⁵ Muchtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan...*, p. 14.

²⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, (Jakarta: UI Press, 1986), p.88.

pertimbangan secara lisan atau tertulis sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.²⁷

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah telah disebutkan dalam Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
 - a. rapat dengar pendapat umum;
 - b. kunjungan kerja;
 - c. sosialisasi; dan/atau
 - d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Partisipasi masyarakat tersebut juga disebutkan dalam Pasal 139 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi bahwa Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda.

3. Aspek Pengawasan

Dalam pembentukan Peraturan Daerah dilakukan pengawasan, baik berupa pengawasan preventif terhadap Raperda maupun pengawasan represif terhadap Peraturan Daerah. Pengawasan preventif dilakukan dalam bentuk evaluasi secara berjenjang terhadap Raperda tentang APBD, Raperda tentang Pajak Daerah, Raperda tentang Retribusi Daerah, dan Raperda tentang Penataan Ruang.²⁸

Terkait dengan pengawasan preventif, Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan Surat Edaran Nomor 903/2429/SJ Tanggal 21 September 2005 tentang Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD/Perubahan APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD/Perubahan APBD Tahun 2006.

²⁷Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I. Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Bekerjasama dengan United Nations Development Programme, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah Dilengkapi dengan Kurikulum dan Silabi Pelatihan Singkat Perancangan Peraturan Daerah*, p.10.

²⁸ *Ibid*

Pengawasan preventif juga melibatkan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah. DPRD memiliki fungsi pengawasan (*controlling*). Parlemen pertama-tama haruslah terlibat dalam mengawasi proses perumusan dan penentuan kebijakan pemerintahan, jangan sampai bertentangan dengan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama oleh parlemen bersama dengan pemerintah. Pada pokoknya, Undang-Undang Dasar dan Undang-undang serta peraturan perundang-undangan pelaksana lainnya mencerminkan norma-norma hukum yang berisi kebijakan atau *state policy* yang dituangkan dalam bentuk hukum tertentu dalam bentuk hukum yang lebih tinggi. Setiap kebijakan dimaksud, baik menyangkut bentuk penguangannya, isinya, maupun pelaksanaannya haruslah dikontrol dengan seksama oleh lembaga perwakilan rakyat.²⁹

Peranan DPRD dalam mengawasi pelaksanaan Peraturan Daerah dapat ditegaskan dalam Pasal 42 ayat (1) huruf c UU No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah.

D. Landasan dan Asas-asas Pembentukan Perda

Dalam pembentukan Peraturan Daerah paling sedikit memuat 3 (tiga) landasan yaitu:³⁰

- a. Landasan filosofis adalah landasan yang berkaitan dengan dasar atau ideologi negara;
- b. Landasan sosiologis adalah landasan yang berkaitan dengan kondisi atau kenyataan empiris yang hidup dalam masyarakat, dapat berupa kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan, dan harapan masyarakat; dan
- c. Landasan yuridis adalah landasan yang berkaitan dengan kewenangan untuk membentuk, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, tata cara atau prosedur tertentu, dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Asas-asas pembentukan Peraturan Daerah pada umumnya sama dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, (Jakarta: The Habibie Center, 2001), p.302.

³⁰ Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I. Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Bekerjasama dengan United Nations Development Programme, *Panduan...*, p.11.

suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.³¹

I. C. van der Vlies di dalam bukunya "*Het wetsbegrip en beginselen van behoortelijke regelgeving*", membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoortelijke regelgeving*) ke dalam asas-asas yang formal dan yang material. Asas-asas yang formal meliputi:³²

1. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
2. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
3. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
4. Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
5. Asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Asas-asas yang material meliputi :

1. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek*);
2. Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*);
4. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*);
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

A. Hamid S. Attamimi cenderung untuk membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut ke dalam:³³

- a. Asas-asas formal, dengan perincian:
 - (1) Asas tujuan yang jelas;
 - (2) Asas perlunya pengaturan;
 - (3) Asas organ/lembaga yang tepat;
 - (4) Asas materi muatan yang tepat;
 - (5) Asas dapatnya dilaksanakan; dan
 - (6) Asas dapatnya dikenali.
- b. Asas-asas material, dengan perincian:
 - (1) Asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan Norma Fundamental Negara;
 - (2) Asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara;
 - (3) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara berdasar atas Hukum; dan

³¹ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan 1; Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Cetakan Kesembilan, (Yogyakarta: KANISIUS, 2007), p.226.

³² I. C. van der Vlies, *Het wetsbegrip en beginselen van behoortelijke regelgeving*, s-Gravenhage: Vuga, 1984, p. 186. Dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, suatu studi analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu PELITA I-PELITA IV*, (Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1990), p.330.

³³ A. Hamid S. Attamimi, *Ibid.*, p.344-345.

- (4) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi.

Asas-asas pembentukan perundang-undangan dapat pula dicermati dalam Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 sebagai berikut:

1. Kejelasan tujuan;
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
4. Dapat dilaksanakan;
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. Kejelasan rumusan; dan
7. Keterbukaan.

Asas-asas yang dimaksudkan dalam Pasal 5 tersebut diberikan penjelasannya dalam Penjelasan Pasal 5 sebagai berikut:

1. Asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga Negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga Negara atau pejabat yang tidak berwenang.
3. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
4. Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
5. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukum jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Asas keterbukaan adalah bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat

mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sementara itu, dalam Pasal 6 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung 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.
- (2) Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Asas-asas yang dimaksudkan dalam Pasal 6 tersebut diberikan penjelasannya dalam Penjelasan Pasal 6 sebagai berikut:

1. Asas pengayoman adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
2. Asas kemanusiaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
3. Asas kebangsaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Asas kekeluargaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
5. Asas kenusantaraan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
6. Asas bhinneka tunggal ika adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk,

agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

7. Asas keadilan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
8. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
9. Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
10. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.
11. Asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan, antara lain:
 - a. dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
 - b. dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Selain itu, asas-asas pembentukan Peraturan Daerah dapat dicermati pula dalam Pasal 137 UU No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi bahwa Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan perundang-undangan

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.

Selanjutnya, dalam Pasal 138 UU No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Materi muatan Perda mengandung asas:
 - a. pengayoman;
 - b. kemanusiaan;
 - c. kebangsaan;
 - d. kekeluargaan;

- e. kenusantaraan;
 - f. bhineka tunggal ika;
 - g. keadilan;
 - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
 - i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
 - j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.
- (2) Selain asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perda dapat memuat asas lain sesuai dengan substansi Perda dapat yang bersangkutan.

E. Pembentukan Perda yang Demokratis

Otonomi daerah yang dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi seluas-luasnya mengandung makna bahwa daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan rumah tangganya sendiri. Daerah otonom memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Perumusan kebijakan daerah tersebut diantaranya adalah melalui peraturan daerah (Perda). Dengan demikian, posisi Perda menjadi sangat penting sebagai bingkai legal dari kebijakan daerah.³⁴

Pembentukan hukum akan mengikuti struktur sosial-politik dari masing-masing negara. Bagi negara yang menganut konfigurasi politik otoriter, maka pembentukan hukumnya akan memperlihatkan ciri yang otoritarian juga. Sedangkan manakala proses pembentukan hukum (legislasi) tersebut ditempatkan akan terjadi kompromi dari konflik-konflik nilai dan kepentingan yang berbeda-beda dalam masyarakat.³⁵ Hal demikian itu dikarenakan demokrasi menghendaki partisipasi warga masyarakat yang luas dalam sekaligus tindakan-tindakan kenegaraan, sekaligus dalam sistem demokrasi ini tidak membolehkan terjadinya diskriminasi terhadap suatu golongan yang terdapat dalam masyarakat.³⁶

Pembentukan undang-undang yang berisi tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara merupakan bagian dari proses pengambilan keputusan yang bersifat publik. Keputusan publik yang berupa undang-undang ini akan mengikat dan berlaku bagi seluruh rakyat dalam suatu negara. Pembentukannya harus memberikan ruang publik bagi masyarakat luas untuk ikut berpartisipasi dalam proses

³⁴Anis Ibrahim, *Legislasi dan Demokrasi; Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum dalam Pembentukan Hukum di Daerah*, Cetakan Pertama, (Malang: In-TRANS Publishing, 2008), p.221.

³⁵ Anis Ibrahim, *Legislasi dan Demokrasi; Interaksi...*, p.104.

³⁶ Satjipto Rahardjo, *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*, (Bandung: Alumni, 1980), p.40.

pembentukannya.³⁷ Undang-undang dibuat tidak berada dalam ruang yang hampa, tetapi berada dalam dinamika kehidupan masyarakat luas dengan segala kompleksitasnya. Artinya, masyarakat yang akan dituju oleh suatu undang-undang menghadapi berbagai keterbatasan-keterbatasan dalam menerima kehadiran suatu undang-undang.³⁸

Suatu undang-undang yang dibuat secara sepihak oleh pihak legislator, sangat mungkin kehadirannya akan ditolak karena tidak sesuai dengan rasa keadilan dalam masyarakat. Di sinilah arti pentingnya peran serta masyarakat dilibatkan dalam proses pembentukan undang-undang. Demokrasi partisipatoris diharapkan lebih menjamin bagi terwujudnya produk undang-undang yang responsif, karena masyarakat ikut membuat dan memiliki lahirnya suatu undang-undang. Adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang ini juga akan menjadikan masyarakat lebih bermakna dan pemerintah lebih tanggap dalam proses demokrasi, sehingga melahirkan pemerintahan yang bermoral dan warga negara yang bertanggung jawab dalam masyarakat.³⁹

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang, ternyata telah merupakan gejala dan perkembangan umum di negara-negara yang menganut sistem demokrasi. Kecenderungan partisipasi publik di dunia internasional ini telah disadari sebagai sesuatu yang tak dapat dielakkan. Artinya, upaya pemberdayaan masyarakat telah menjadi kebutuhan yang mendesak dalam proses pendemokratisasian penyelenggaraan negara. Dengan kata lain, *public participation is an idea whose time has come*.⁴⁰ Pembentukan Perda yang bersandar pada prinsip demokrasi demikian itu sudah sepatutnya merupakan keniscayaan setiap daerah. Hal ini dikarenakan otonomi daerah yang menurut UU No. 32 Tahun 2004 diselenggarakan dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat bergandengan erat dengan prinsip-prinsip demokrasi. Hal itu menjadi sangat jelas manakala dilihat pada rumusan Alinea Ketiga Penjelasan huruf b. UU No. 32 Tahun 2004 yang diantaranya menyebutkan bahwa seiring

³⁷ Syaifudin, *Partisipasi...*, p.100.

³⁸ Robert B Seidmann, et all., *Legislative Drafting for Democratic Social Change: A Manual for Drafters*, First Published, (London: Kluwer Law International Ltd., The Hague Boston, 2001), p.15.

³⁹ Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Penerjemah Asril Marjohan, Cetakan Kedua, (Jakarta: Pustaka Utama Grafitri, 1995), p.25.

⁴⁰ The People's Government The People's Voice, *Section 4 The International Context: Public Participation in Other Parts in The World*, artikel dalam http://www.parliament.gov.za/pls/portal30/docs/Folder/Parliamentary_Information/Publications/People/chap_15.html, diakses Tanggal 23/09/2004 Pukul 17.45.

dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus berorientasi pada peningkatan kesejahteraan dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Pernyataan normatif “selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat” ini pada dasarnya merupakan substansi dasar demokrasi. Dengan demikian, setiap daerah yang sedang melakukan pembentukan Perda dalam perspektif demokrasi niscaya selalu bersandar pada prinsip kepentingan dan aspirasi masyarakat. Hal ini hanya bisa terwujud apabila asas keterbukaan diimplementasikan, yang pada gilirannya akan membuka akses yang cukup luas dan lebih besar kepada masyarakat sipil (*civil society*) untuk berpartisipasi baik pada setiap proses pengambilan keputusan publik di daerah termasuk juga dalam setiap proses pembentukan Perda.⁴¹ Untuk mengkualifikasikan proses pembentukan Perda adalah mencerminkan demokrasi partisipatoris, maka indikator yang digunakan dalam studi ini meliputi: dalam proses perencanaannya terlebih dahulu dibuatkan naskah akademik untuk menentukan kelayakannya baik secara yuridis, filosofis, sosiologis, maupun politis. Untuk menentukan hal tersebut niscaya akan menggunakan metode-metode yang lazim dipakai untuk menganalisis suatu kebijakan, seperti *Regulatory Impact Assessment* (RIA) maupun model ROCCIPI (*Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, Ideology*).⁴²

Dalam konteks partisipasi masyarakat, maka partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda dapat pula dicermati pada pembentukan peraturan perundangan-undangan pada umumnya. Proses pembentukan undang-undang pada dasarnya dapat dibagi dalam tiga tahap yaitu: tahap *ante legislative*, tahap *legislative* dan tahap *post legislative*.⁴³ 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.⁴⁴

⁴¹ Anis Ibrahim, *Legislasi...*, p.134.

⁴² Anis Ibrahim, *Legislasi...*, p.220.

⁴³ Jufrina Rizal, “Tindak Pidana Terhadap Agama dan Kehidupan Beragama: Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum/Perundang-Undangan”, Makalah yang disajikan dalam “Debat Publik tentang Rancangan KUHP” Departemen Kehakiman dan HAM Jakarta 21-22 Nopember 2000.

⁴⁴ Syaifudin, *Partisipasi...*, p. 306.

1. Partisipasi masyarakat pada tahap *ante legislative* terdiri dari:⁴⁵
 - a. 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.
 - b. 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.
 - c. 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.
 - d. Partisipasi masyarakat dalam bentuk perancangan terhadap suatu undang-undang. Partisipasi masyarakat dalam bentuk perancangan terhadap suatu undang-undang 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 undang-undang. Di dalam rancangan undang-undang sebaiknya didahului dengan uraian Naskah Akademik dibuatnya suatu rancangan undang-undang.
2. Partisipasi masyarakat pada tahap *legislative* terdiri dari:
 - a. Partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi/RDPU di DPR. Partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi/RDPU di DPR ini dapat dilakukan masyarakat baik atas permintaan langsung dari DPR (RDPU) maupun atas keinginan masyarakat sendiri (audiensi). Apabila partisipasi masyarakat ini atas dasar permintaan dari DPR, 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 yang diharapkan dapat menyalurkan aspirasi masyarakat, misalnya Panitia Kerja, Komisi, Panitia Khusus, Fraksi,

⁴⁵ Syaifudin, *Partisipasi...*, p. 309-316.

- dsb. Audensi/RDPU ini dapat dilakukan oleh masyarakat baik secara lisan, tertulis maupun gabungan antara lisan dan tertulis.
- b. Partisipasi masyarakat dalam bentuk rancangan undang-undang alternatif. Partisipasi masyarakat dalam bentuk penyampaian rancangan undang-undang 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.
 - c. 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.
 - d. 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.
 - e. 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.
 - f. 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.
3. Partisipasi masyarakat pada tahap *post legislative* terdiri dari:
- a. Unjuk rasa terhadap undang-undang baru. Adanya undang-undang baru dapat disikapi beraneka ragam oleh masyarakat, karena sangat mungkin dengan undang-undang yang baru itu bukan menyelesaikan masalah, tetapi justru menimbulkan masalah sosial baru dalam masyarakat.⁴⁶ Sikap itu dapat berupa dukungan atau penolakan terhadap lahirnya undang-undang baru yang diwujudkan dengan unjuk rasa.
 - b. Tuntutan pengujian terhadap undang-undang. Suatu undang-undang yang telah diproduksi oleh lembaga legislatif dan telah disahkan oleh

⁴⁶ Erni Setyowati dkk, *Panduan...*, p. 8.

Presiden serta dimuat dalam Lembaran Negara 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.

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

F. Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uraian yang telah dipaparkan sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa pembentukan Perda yang demokratis tentunya dilihat dari perlunya keterlibatan atau partisipasi masyarakat dalam setiap proses pembentukan Perda itu sendiri. *Pertama* adalah partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda berupa partisipasi masyarakat pada tahap *ante legislative* terdiri dari partisipasi masyarakat dalam bentuk penelitian; partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar; partisipasi masyarakat dalam bentuk pengajuan usul inisiatif; dan partisipasi masyarakat dalam bentuk perancangan terhadap suatu Perda. *Kedua*, partisipasi masyarakat pada tahap *legislative* terdiri dari partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi/RDPU di DPR; partisipasi masyarakat dalam bentuk rancangan Perda alternatif; partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media cetak; partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media elektronik; partisipasi masyarakat dalam bentuk unjuk rasa; dan partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar. *Ketiga* partisipasi masyarakat pada tahap *post legislative* terdiri dari unjuk rasa terhadap Perda baru; tuntutan pengujian terhadap Perda; dan sosialisasi Perda.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, Jakarta: The Habibie Center, 2001.
- _____, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Attamimi, A. Hamid S, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Jakarta: UI, 1990.
- Cotte, Pierre Andre, *The Interpretation of Legislation in Canada*, 2nd Edition, Les Editions Yvon Balais, Inc, 1991.
- Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I. Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Bekerjasama dengan United Nations Development Programme, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah Dilengkapi dengan Kurikulum dan Silabi Pelatihan Singkat Perancangan Peraturan Daerah*.
- Huntintong, Samuel P, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, Cetakan Kedua, Jakarta: Penerjemah Sahat Simamora, Rineka Cipta, 1994.
- Ibrahim, Anis, *Legislasi dan Demokrasi; Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum dalam Pembentukan Hukum di Daerah*, Cetakan Pertama, Malang: INTRANS Publishing, 2008.
- Iver, RM. Mac, *Negara Modern*, terjemahan oleh Martono, Jakarta: Aksara Baru, 1984.
- Indrati, Maria Farida S, *Ilmu Perundang-Undangan 1; Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Cetakan Kesembilan, Yogyakarta: KANISIUS, 2007.
- Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, New York: Russel&Russel A Divison of Atheneum Publisher, Inc, 1961.
- Kusumaatmadja, Muchtar, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Cetakan Kedua, Bandung: Bina Cipta, 1986.
- Manan, Bagir, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: Indonesia Hil-Co, 1992.
- _____, “Ketentuan-ketentuan Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembangunan Hukum Nasional”, Makalah pada pertemuan ilmiah tentang Kedudukan Biro-Biro Hukum/Unit Kerja Departemen/LPND Dalam Pembangunan Hukum yang diselenggarakan Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman di Jakarta Tanggal 19-20 Oktober 1994.

- Montesquieu. 1989. *The Spirit of Laws*, diterjemahkan oleh Anne M. Cahler dkk, First Published, Melbourne Sydney: Combridge University Press.
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*, Bandung: Alumni, 1980.
- _____, “Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis”, Makalah dalam Seminar “Mencari Model Ideal Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis dan Kongres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia” Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang Tanggal 15-16 April 1998.
- Prodjodikoro, Wirjono, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, Cetakan Kedua, Bandung: Eresco, 1981.
- Rizal, Jufrina, “Tindak Pidana Terhadap Agama dan Kehidupan Beragama: Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum/Perundang-Undangan”, Makalah yang disajikan dalam “Debat Publik tentang Rancangan KUHP” Departemen Kehakiman dan HAM Jakarta 21-22 Nopember 2000.
- Seidmann, Robert B, et all., *Legislative Drafting for Democratic Social Change: A Manual for Drafters*, First Published, London The Hague Boston: Kluwer Law International Ltd, 2001.
- Soejito, Irawan, *Teknik Membuat Undang-Undang*, Cetakan Kelima, Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 1993.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, Jakarta: UI Press, 1986.
- Strong, C. F, *Modern Political Konstitutions*, E.L.B.S.Edition First Published, London: The Engglish Language Book Society and Sidwgwick&Jackson Limited, 1996.
- Syaifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: FH UII Press, 2009.
- Tomasic, Roman, *Legislation and Society in Australia*, Australia: The Law Foundation of New South Wales, 1979.

