

PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH YANG DEMOKRATIS DI ERA OTONOMI DAERAH

Lukman Santoso

Peneliti STAIDA Institute

Email: cak_luk2005@yahoo.co.id

Abstrak

Dalam negara hukum, salah satu tiang penegak kehormatan negara adalah dijaminnya hak-hak dan kedaulatan rakyat melalui konstitusi. UUD 1945 sebagai konstitusi Indonesia menjadi fondasi pelaksanaan demokrasi. Dan bergulirnya era reformasi, melalui empat tahap amandemen UUD 1945, merupakan upaya untuk mempertegas komitmen demokratisasi disemua aspek, termasuk dalam konteks otonomi daerah. Sejalan dengan semakin populernya nuansa demokratisasi dalam berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, termasuk juga dalam lingkup pemerintah daerah, sudah barang tentu nuansa demokratisasi tersebut juga erat kaitannya dengan pembentukan peraturan daerah yang demokratis.

Hal ini menimbulkan berbagai permasalahan antara lain, bukankah kedudukan penguasa atau pemerintah daerah relatif lebih kuat dibandingkan dengan rakyat di daerah, demikian juga secara konseptual apakah rakyat berpeluang untuk mengkritisi dan berpartisipasi dalam pembentukan peraturan daerah. Terkait hal itu, maka dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah agar selaras dengan konsep negara hukum dan demokrasi, juga harus mengakomodir aspirasi rakyat dalam berbagai kebijakan daerah, termasuk dalam pembentukan peraturan daerah (Perda) sebagai wujud asas demokrasi dan partisipasi di daerah. Berdasarkan persoalan diatas, maka kajian ini membahas Bagaimana implementasi pembentukan peraturan daerah yang demokratis di era otonomi daerah?

Dari kajian ini dapat disimpulkan bahwa partisipasi warga negara hanya bisa terwujud dengan baik jika didukung dengan terumuskannya dalam hukum sekaligus terimplementasikannya asas keterbukaan, asas kebebasan, dan asas kesamaan atau kesetaraan dalam ranah empirik. Pereduksian terhadap asas-asas tersebut berarti mereduksi hak partisipasi warga negara sekaligus mereduksi prinsip dasar demokrasi, yang pada gilirannya juga mereduksi kedaulatan rakyat. Dengan pemahaman bahwa demokrasi tidak

sekadar menyangkut hal-hal yang sifatnya formalistis, maka demokrasi harus memberikan kemungkinan kepada warga negara mengungkapkan pendapat dan kehendak mereka untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan Perda atau produk hukum daerah lainnya.

Kata Kunci : *Negara Hukum, Pembentukan Perda, Otonomi Daerah*

Abstract

In a staat of law (rechtstaat) , one of the standers of an honor of the country is a guaranted rights and sovereignty of the people through constitution. UUD 1945 as a constitution of Indonesia becomes a foundation of realization of democracy. And the fall of reformation, through four steps of amandment of UUD 1945, is the way to affirm democratization in any aspects, including in territorial autonomy. In step with as popular as a nuance of democratization in any sector of living society includes in range of government too, of course that nuance of democratization has a relevancy tightly with a formation of territory's democratic regulation.

This causes many problem included, not a state of ruler or territorial government relatively is stronger than the society, in also conceptuality, is the society has a chance to critique and participate in making territorial regulation. In this case, in the context of implementing territorial governance in order to make collateral with the concept of law and democracy country, it truly needed to accommodate the society's aspiration in any territorial policy, including of making territorial regulation (Perda) as a shape of principle of democracy and participation in territory. Based on that matter above, so this study discusses how is the implementation of making territorial democratic regulation in the era of territorial autonomy?

From this study, it can be concluded that the participation of citizen only can be materialized well if supported with being formulated in the law also implemented a principle of openness, freedom, and similarity or equality in the contex of empirical. The reduction toward those principles means to reduct the rights of citizen's participation and also reduct the basic principles of democracy, which in its turn reducts the sovereignty of people. In understanding that democracy is not just enough to include any matters formally, but democracy must give possibilities to the citizen to express their opinion and will to participate in the process of making Perda or other territorial law.

Keyword: *State law, Legislative, Regional Autonomy*

Pendahuluan

Sudah menjadi kesepakatan bersama bahwa terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi dengan kedaulatan rakyat yang dijalankan dengan sistem demokrasi. Korelasi itu mewujudkan dalam konsepsi penyelenggaraan negara yang berlandaskan demokrasi konstitusional. Artinya, demokrasi yang dijalankan dalam sebuah negara harus selaras dengan konstitusi dasar sebagai wujud kehendak bersama (*social contract*) dan aspirasi masyarakat. Karena dalam negara hukum, salah satu tiang penegak kehormatan negara adalah dijaminnya hak-hak dan kedaulatan rakyat.

UUD 1945 pada dasarnya sejak dilahirkan memang bersifat sementara. Sehingga perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia selama setengah abad berada pada persinggungan sifat kesementaraan dan kelemahan-kelemahan elementer yang terdapat dalam UUD 1945. Misalnya saja, sangat fleksibelnya dasar hukum ini untuk diterjemahkan sesuai dengan keinginan pemegang kekuasaan, terperangkap dalam *design* ketatanegaraan yang rancu, serta tidak terbukanya ruang untuk melaksanakan paradigma *checks and balances* atau akuntabilitas horizontal dalam menciptakan *good governance*.¹

Bergulirnya era reformasi, melalui empat tahap amandemen UUD 1945, merupakan upaya untuk mempertegas komitmen demokratisasi disemua aspek, termasuk dalam konteks otonomi daerah. Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah, dikenal adanya asas kebebasan bertindak (*freies ermessen*) bagi pemerintah daerah. Tujuan utama pemberian kebebasan bertindak kepada pemerintah daerah, yakni untuk memperlancar tugas-tugas pemerintah daerah guna merealisasi visi, misi dan strategi, yang telah dicanangkan oleh pemerintah daerah setempat. Salah satu aspek

¹ Lukman Santoso Az, "Mewujudkan Pemerintahan Presidensiil yang Efektif," *Artikel* dalam *Jurnal Nasional*, Edisi 27 April 2011, h. 6.

kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah tersebut, adalah kebebasan bertindak dalam bidang hukum.

Sejalan dengan semakin populernya nuansa demokratisasi dalam berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, termasuk juga dalam lingkup pemerintah daerah, sudah barang tentu nuansa demokratisasi tersebut juga erat kaitannya dengan pembentukan peraturan daerah yang demokratis. Hal ini menimbulkan berbagai permasalahan antara lain, bukankah kedudukan penguasa atau pemerintah daerah relatif lebih kuat dibandingkan dengan rakyat di daerah, demikian juga secara konseptual apakah rakyat berpeluang untuk mengkritisi dan berpartisipasi dalam pembentukan peraturan daerah. Di samping itu dalam pembentukan peraturan hukum daerah apakah telah dilakukan antisipasi secara konseptual yakni pemanfaatan dan implementasi asas-asas umum perundang-undangan yang baik.

Sejak bergulirnya era reformasi 1998, bangsa Indonesia telah memulai babak baru penyelenggaraan pemerintahan, di mana otonomi daerah mulai diterapkan di seluruh tanah air. Hampir seluruh kewenangan pemerintah pusat diserahkan pada daerah, kecuali enam bidang; politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter-fiskal dan agama. Pemberian otonomi kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing bangsa dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.²

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan

² Deni Yusup, "Relasi Pusat dan Daerah di era Reformasi", dalam <http://hmibecak.wordpress.com/02/27/relasi-pusat-dan-daerah-di-era-reformasi/>, akses 2 Februari 2011, pukul 00. 15 WIB.

pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diamanatkan UU Pemerintahan Daerah No. 32 Tahun 2004 yang telah menggantikan UU No. 22 Tahun 1999. Desentralisasi sendiri mempunyai makna kewenangan daerah untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dan antar daerah.

Namun demikian, penggunaan kewenangan yang berlebihan dapat mengantarkan pemerintah daerah terjebak pada suatu sikap yang kontra produktif, yang pada gilirannya dapat menghasilkan produk hukum berupa peraturan hukum daerah yang cacat hukum. Sedang, disisi lain, peraturan daerah yang tidak mendengarkan aspirasi masyarakat juga tidak menjadi demokratis. Terkait hal itu, maka dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah agar selaras dengan konsep negara hukum dan demokrasi, juga harus mengakomodir aspirasi rakyat dalam berbagai kebijakan daerah, termasuk dalam pembentukan peraturan daerah (Perda) sebagai wujud asas demokrasi dan partisipasi di daerah. Berdasarkan persoalan diatas, maka kajian ini akan berupaya membahas Bagaimana implementasi pembentukan peraturan daerah yang demokratis di era otonomi daerah?

Pembahasan

A. Konsep Pemerintahan Daerah yang Demokratis

Dalam perkembangan negara modern, demokrasi menjadi pilihan dibanyak negara sebagai konsep dalam menjalankan tatanan pemerintahan. Demokrasi dianggap sangat dekat dengan konsep kedaulatan rakyat yang menekankan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, sehingga sinergisitas kedua konsep ini adalah bagaimana membentuk suatu pemerintahan yang didasarkan atas

kehendak bersama dan untuk menjalankan kepentingan rakyat banyak (*maslahatil 'ammah*).³

Demikian pula dalam upaya mewujudkan negara hukum yang juga harus ditopang dengan sistem demokrasi. Hubungan di antara keduanya tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.⁴ Sebagaimana ditegaskan Jimly Asshiddiqie, bahwa teori tentang negara hukum, *rule of law*, dan *rechtsstaat* pada pokoknya tidak dapat dipisahkan dari teori tentang demokrasi, keduanya harus dilihat sebagai dua sisi dari mata uang yang sama.⁵ Sehingga negara hukum demokrasi (*demokratische rechtsstaat*) itu tidak lain merupakan konstitusi dalam arti ideal (*ideal begriff der verfassung*).⁶

Salah satu perwujudan demokratisasi di Indonesia adalah keberadaan konsep desentralisasi pemerintahan sejak era reformasi sebagai anti tesis dari konsep sentralisasi yang diterapkan Orde Baru. Implikasinya, terjadi pergeseran lokus kekuasaan dari pusat ke daerah. Dengan semangat desentralisasi, daerah semakin memiliki kewenangan berotonomi yang semakin luas.⁷ Desentralisasi secara umum dikategorikan ke dalam dua perspektif utama, yakni perspektif desentralisasi politik dan desentralisasi administrasi. Perspektif desentralisasi politik menerjemahkan desentralisasi sebagai devolusi kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah; sedangkan perspektif desentralisasi administrasi diartikan sebagai

³ Syahda Guruh Langkah Samudra, *Menimbang Otonomi VS Federal; Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, Cet-I, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, h.131-132.

⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cet-II, UII Press, Yogyakarta, 2003, hal. 6.

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Penerbit BIP, 2007, hal. 300.

⁶ Djokosutono, *Hukum Tata Negara*, kuliah himpunan Harun Al Rasyid, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hal 199-200.

⁷ Sudi Fahmi, *Hukum Otonomi Daerah*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2010, hal. 21.

pendelegasian wewenang administratif dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.⁸

Jika desentralisasi merupakan arena hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat yang bertujuan untuk memberikan pengakuan terhadap eksistensi masyarakat lokal, memperkuat identitas lokal, membangkitkan prakarsa dan inisiatif lokal, serta membagi kekuasaan dan kekayaan kepada masyarakat lokal, dan mewujudkan otonomi luas;⁹ maka demokratisasi merupakan upaya untuk menjadikan penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi lebih akuntabel, responsif, diakui oleh rakyat; mendorong peran legislatif daerah berfungsi sebagai badan perwakilan dan *intermediary agent*; serta memperkuat partisipasi masyarakat daerah dalam proses pemerintahan dan pembangunan daerah. Partisipasi juga menandai keikutsertaan kalangan marjinal yang selama ini disingkirkan dari proses politik dan ekonomi.¹⁰

Pandangan bahwa desentralisasi memiliki korelasi dengan demokrasi didasarkan pada asumsi bahwa desentralisasi dapat membuka ruang yang lebih besar kepada masyarakat untuk terlibat didalam proses pembuatan keputusan-keputusan politik di daerah. Hal ini berkaitan dengan realitas bahwa setelah ada desentralisasi, lembaga-lembaga yang memiliki otoritas di dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan publik itu lebih dekat dengan rakyat. Kedekatan itu juga memungkinkan rakyat melakukan kontrol terhadap pemerintah daerah.¹¹ Pemerintahan lokal yang demokratis berkaitan erat dengan akuntabilitas, kompetisi, keterlibatan, dan tinggi rendahnya kadar untuk menikmati hak-hak dasar bagi pemilih di daerah. Sehingga pemahaman berdemokrasi tidak hanya sebatas memilih gubernur, bupati atau walikota dan para wakil rakyat dari

⁸ Syarif Hidayat, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan Ke Depan*, Pustaka Quantum, Jakarta, 2000.

⁹ Tim Lopera, *Otonomi versus Negara: Demokrasi di Bawah Bayang-Bayang Otoriterisme*, Lopera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2005, hal. 153.

¹⁰ Sudi Fahmi, *Op. Cit.*, hal. 22.

¹¹ Kacung Marijan, *Demokratisasi Di Daerah; Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*, Pustaka Eureka, Suarabaya, 2006, h. 26.

daerah, tetapi peran serta dan partisipasi rakyat dalam proses pembentukan peraturan daerah yang berjiwa demokratis.

B. Pembentukan dan Materi Muatan Peraturan Daerah

Syarat minimum demokrasi adalah setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul dan dihormatinya hak-hak kaum minoritas. Artinya, demokrasi menjamin partisipasi rakyat dalam proses penentuan kebijakan dan aturan hukum yang dibuat oleh pemerintah daerah.

Dalam rangka pembentukan peraturan daerah yang demokratis, asas keterbukaan perlu mendapat perhatian karena demokrasi perwakilan saja dewasa ini sudah tidak memadai. Keterbukaan dalam hubungan antara pemerintah dan rakyat kiranya merupakan prioritas pemikiran untuk mendapat perhatian khusus agar dapat segera diwujudkan dalam proses hubungan antara pemerintah dan rakyat. Untuk itu suatu kodifikasi hukum administrasi umum khususnya mengenal prosedur pemerintahan seyogyanya perlu mendapat perhatian, yang membuka peluang kodifikasi administrasi secara bertahap. Kodifikasi yang demikian tidak hanya punya arti bagi pelaksanaan asas negara hukum untuk mewujudkan asas kekuasaan berdasarkan atas hukum secara nyata.

Pembentukan peraturan daerah merupakan bagian dari aktifitas dalam mengatur masyarakat daerah yang terdiri dari atas gabungan individu-individu manusia dengan segala dimensinya,¹² sehingga merancang dan membentuk undang-undang yang dapat diterima masyarakat luas merupakan pekerjaan sulit.¹³ Kesulitan ini terletak pada kenyataan bahwa kegiatan pembentukan peraturan daerah adalah suatu bentuk komunikasi antara lembaga yang menetapkan; yaitu

¹² Satjibto Raharjo, "Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis", *Makalah* dalam seminar "Mencari Model Ideal Penyusunan Undang-Undang yang Demokratik," Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang tanggal 15-16 April 1998, h 3-5.

¹³ Irawan Soejibto, *Teknik Membuat Undang-Undang*, Cet-V, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 1993, h.3.

pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif di daerah dengan rakyat dalam suatu daerah.

Peraturan daerah (perda) merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (7) UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berbunyi bahwa peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan kepala daerah. Kemudian pasal 1 ayat (10) UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi bahwa peraturan daerah selanjutnya disebut perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota.

Dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, menurut Jimly Asshiddiqie, kekuatan berlakunya perda (yang setara dengan *locale wet*) yang dibentuk oleh lembaga *legislative local* tersebut hanya dalam lingkup wilayah kesatuan pemerintahan lokal (pemerintahan daerah) tertentu saja. Hal ini sedikit berbeda dengan *locale wet* dalam lingkungan Negara federal, dimana undang-undang lokal tersebut dibentuk dan berlaku di Negara bagian sebagai bentuk *local legislation*.¹⁴

Pembentukan peraturan daerah (Perda) yang demokratis untuk mewujudkan tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara merupakan bagian dari proses pengambilan keputusan yang bersifat publik. Oleh karena itu, actor pembuat perda harus memiliki pemahaman tentang teori pembentukan undang-undang.

Peraturan perundang-undangan, termasuk perda dibuat tidak berada dalam ruang yang hampa, tetapi berada dalam dinamika kehidupan masyarakat luas dengan segala kompleksitasnya. Artinya, masyarakat yang akan dituju oleh suatu peraturan daerah menghadapi berbagai keterbatasan-keterbatasan dalam menerima kehadiran suatu

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, h. 24.

produk hukum.¹⁵ Suatu produk hukum yang dibuat secara sepihak oleh legislator, sangat mungkin kehadirannya akan ditolak karena tidak sesuai dengan rasa keadilan dalam masyarakat. Disinilah arti penting keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukan produk hukum.

Dalam konsep negara kesatuan, seperti Indonesia, keberadaan pemerintah daerah merupakan bagian integral dari sebuah bangsa. Pemerintah daerah sebagai daerah otonom yang mandiri memiliki wewenang atributif, sehingga berwenang membuat produk hukum, salah satunya Perda. Wewenang pembentukan Perda dilakukan oleh Kepala daerah dan DPRD.¹⁶

Selain aspek kewenangan, aspek lain yang perlu diperhatikan adalah aspek keterbukaan dan aspek pengawasan. Aspek keterbukaan yaitu pemberian suatu kesempatan kepada masyarakat baik dari unsur akademisi, praktisi, maupun dari unsure masyarakat terkait lainnya untuk berpartisipasi, baik dalam proses perencanaan, persiapan, penyusunan dan/ atau dalam pembahasan Raperda. Sedangkan aspek pengawasan yaitu berupa pengawasan preventif terhadap Raperda maupun pengawasan represif terhadap Perda.¹⁷

Menurut UU No. 22 Tahun 1999, wewenang DPRD membentuk Perda dilakukan bersama gubernur, bupati, dan walikota (*joint authority*), bahkan dalam pasal 69 masih tergambar dominasi eksekutif dalam pembentukan Perda. UU ini mengatur beberapa prinsip mengenai Perda sebagai berikut:¹⁸

- 1) Kepala Daerah menetapkan Perda dengan persetujuan DPRD.

¹⁵ Robert B Seidmann at.al., *Legislative Drafting For Democratic Social Change: A Manual for Drafter*, First Published, Kluwer Law International Ltd., London the Hague Boston, 2001, h.15.

¹⁶ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2010, h. 86.

¹⁷ Tim Dirjen Peraturan Perundangan, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Depkumham, Jakarta 2008, h. 9-10.

¹⁸ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH UII, Yogyakarta, 2001, h. 136-143.

- 2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- 3) Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda lain, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- 4) Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum atau pidana.

Selain itu dalam pembentukan Perda paling sedikit harus memuat 3 (tiga) landasan yaitu:¹⁹

- a. Landasan filosofis, adalah landasan yang berkaitan dengan dasar atau ideologi Negara;
- b. Landasan sosiologis, adalah landasan yang berkaitan dengan kondisi atau keadaan empiris yang hidup dalam masyarakat, dapat berupa kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan, dan harapan masyarakat; dan
- a. 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.

Dalam membuat peraturan perundang-undangan, Menurut A. Hamid S. Attamimi, harus memuat asas-asas hukum yang patut, yakni cita hukum Indonesia, norma fundamental negara, dan asas-asas pemerintahan berdasarkan konstitusi.²⁰

Dalam membentuk Perda, sejatinya harus berdasarkan pada asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik. Ketentuan tersebut termuat dalam Pasal 5 UU No. 10 Tahun 2004, yang meliputi: Kejelasan tujuan; Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; Kesesuaian antara jenis dan materi muatan; Dapat

¹⁹ Tim Dirjen Peraturan Perundangan, *Ibid.*, h. 13-15

²⁰ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, h. 225.

dilaksanakan; Kedayagunaan dan kehasilgunaan; Kejelasan rumusan; dan Keterbukaan. Sedangkan untuk materi muatan Perda, pasal 6 menyebut harus mengandung asas pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan; bhinneka tunggal ika; keadilan; kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.²¹

Mengingat peraturan daerah adalah merupakan produk politik, maka faktor politik dapat berpengaruh terhadap substansi peraturan daerah sebagai produk hukum. Sebagaimana dikatakan M. Solly Lubis, bahwa proses pembentukan hukum dalam melahirkan hukum positif (*in abstracto*) akan selalu dipengaruhi oleh konfigurasi politik tertentu yang berinteraksi dalam proses tersebut.²² Oleh karena itu, perlu dipertimbangkan produk politis tersebut jangan sampai menimbulkan gejolak dalam masyarakat.

C. Peraturan Daerah yang Demokratis

Mengkaji Pembentukan perda dalam ranah Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*), niscaya harus menerima suatu kenyataan bahwa pembentukan produk hukum, meski berpedoman pada hukum pada dasarnya merupakan pencerminan dari proses yang terjadi dalam kehidupan socio-politik (*socio-political*). Fakta demikian itu dikarenakan organ yang berkewenangan untuk membentuk hukum merupakan lembaga politik. Berdasar asumsi ini dapat diketengahkan bahwa suatu negara yang konfigurasi politiknya demokratis, akan demokratis pula dalam proses pembentukannya. Atau sebaliknya, ketika konfigurasi politiknya represif maka pembentukannya menajdi ortodok. Konfigurasi politik demokratis adalah suatu kekuasaan politik yang membuka peluang bagi potensi rakyat secara maksimal untuk berpartisipasi dalam menentukan kebijakan negara. Oleh

²¹ Lihat Pasal 5 dan 6 UU No. 10 Tahun 2004

²² M. Solly Lubis, *Serba-Serbi Politik dan Hukum*. Mandar Maju, Bandung, 1989, h. 64.

karenanya, dalam proses legislasinya akan memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau pun individu-individu dalam masyarakat.²³

Dalam konfigurasi politik yang demokratis, pemerintah, lembaga perwakilan dan partai politik merupakan lembaga yang harus melaksanakan kehendak-kehendak masyarakatnya dengan cara merumuskan kebijakan secara demokratis dan bekerja secara proposional, dan dunia pers dapat melaksanakan fungsinya dengan bebas tanpa ancaman pembredelan. Perumusan kebijakan yang demokratis niscaya akan melahirkan hukum dengan “tipe responsif” yang mempunyai komitmen pada “hukum yang berperspektif konsumen”.²⁴

Dalam pasal 136 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 telah menggariskan bahwa pembentukan Perda adalah dalam kerangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Sedang pada pasal 1 ayat (6) menyatakan bahwa Perda dibuat untuk mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan prinsip “berdasarkan aspirasi masyarakat” tersebut, maka UU No. 32 Tahun 2004 telah memberikan jalan bagi interaksi politik demokratis dalam pembentukan Perda.

Dalam Penjelasan UU tersebut juga ditegaskan bahwa “... penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat”. Pembentukan Perda yang berdasarkan “kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat” tersebut paralel dengan pendapat Eugen Ehrlich, sebagai salah satu pemikir hukum dalam perspektif

²³ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 1998, h. 23-24.

²⁴ Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, h. 8.

sosiologis,²⁵ yang menyatakan bahwa hukum yang baik haruslah sesuai dengan hukum yang hidup di masyarakat. Lebih lanjut Ehrlich menyatakan bahwa hukum positif baru akan memiliki daya berlaku yang efektif jika berisikan atau selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*the living law*). Menurut pemikiran Ehrlich, mereka yang berperan sebagai pihak yang mengembangkan hukum harus mempunyai hubungan yang erat dengan nilai-nilai yang dianut dalam masyarakat bersangkutan.²⁶

Berdasarkan pemahaman yang demikian itu, maka pembentukan Perda yang ideal haruslah selalu berorientasi kepada nilai, kepentingan, kebutuhan, preferensi, dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Idealitas orientasi yang demikian ini hanya dapat diwujudkan manakala masyarakat luas dilibatkan secara substantif dalam legislasi Perda. Ini berarti, sistem politik demokratis merupakan prasyarat yang niscaya (*conditio sine qua non*) dalam mewujudkan legislasi Perda yang ideal tersebut.

Jika ditelaah, rumusan pasal terkait keterlibatan/partisipasi masyarakat dalam penyampaian aspirasi dan kepentingan dalam pembentukan Perda sebagaimana yang diatur dalam Pasal 53 UU No. 10 tahun 2004 maupun Pasal 139 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 bukan merupakan ketentuan yang imperatif. Partisipasi menurut kedua UU tersebut merupakan “hak” masyarakat. Ketentuan tersebut tampaknya bersifat relatif, sebab masih tergantung kepada aturan yang dibuat oleh negara dalam kerangka menjamin pelaksanaan hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan Perda.²⁷

Tidak hanya berdasarkan hal-hal tersebut di atas, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 10 Tahun 2004 telah menentukan bahwa agar dari suatu proses legislasi dapat dilahirkan Perda yang ideal,

²⁵ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1984, h. 20.

²⁶ Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995, h. 110-112.

²⁷ Saldi Isra, “Agenda Pembaruan Hukum: Catatan Fungsi Legislasi DPR”, dalam *Jurnal Hukum Jentera*. Edisi 3-Tahun II, November 2004, h. 71-72.

maka pembentukan Perda harus berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undang yang baik. Salah satunya adalah asas “keterbukaan” – yang merupakan salah satu sendi dasar dari sistem politik demokratis – yang menurut penjelasan Pasal 5 huruf g UU No. 10 Tahun 2004 disebutkan sebagai berikut: “Yang dimaksud dengan asas “keterbukaan” adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundangundangan”.

Pembentukan Perda memang sangat kompleks mengingat di dalamnya harus bisa terkandung nilai yang hidup dalam masyarakat, berdasar pada kepentingan dan kebutuhan serta aspirasi masyarakat, berdasar asas-asas pembentukan Perda yang baik, dan penjabaran lebih lanjut asas-asas hukum dalam materi muatan Perda. Proses pembentukan Perda menjadi semakin kompleks manakala harus mempertimbangkan kepentingan politik dari para aktor yang berkewenangan. Telah berkali-kali Pemerintah Pusat mempublikasikan adanya Perda yang dianggap tidak mampu mewadahi kepentingan nasional, konteks sosial setempat, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan, kepentingan umum,²⁸ serta yang menurut banyak kalangan dinilai tidak aspiratif baik dari dimensi publik maupun dunia usaha, sehingga direkomendasikan untuk dibatalkan dan/atau direvisi. Perda demikian ini kemudian populer dengan sebutan “Perda bermasalah” atau “Perda tidak aspiratif”. Produk hukum daerah yang kemudian menghadirkan Perda bermasalah atau Perda tidak aspiratif tersebut ketika

²⁸ Secara normatif yang dimaksud dengan “bertentangan dengan kepentingan umum” adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketenteraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif. Lihat Penjelasan Pasal 136 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

diimplementasikan bisa jadi akan menimbulkan dampak negatif bagi kepentingan umum, seperti menimbulkan ekonomi biaya tinggi.

Partisipasi merupakan hal yang paling vital dalam pemerintahan dan penentuan kebijakan di era demokrasi, sebab konsensus yang terjadi di dalamnya merupakan landasan yang penting bagi keputusan sosial dan tindakan partisipasi. Berdasar pandangan teori demokrasi partisipatif dapat diketengahkan bahwa hal paling esensial berikutnya dari demokrasi adalah adanya dukungan terhadap nilai-nilai manusiawi dari sekalian warganegara. Inilah yang melandasi pemahaman bahwa demokrasi sebenarnya harus meletakkan kerakyatan atau kedaulatan rakyat di atas segalanya. Karena pembentukan Perda yang elitis akan berdampak pada produk hukum daerah yang tidak demokratis. Partisipasi masyarakat mendorong proses demokratisasi berjalan dengan lancar dengan prinsip dasar partisipasi, kontrol, transparansi dan akuntabilitas. Hal ini sebagai upaya mentransformasikan segenap potensi pertumbuhan masyarakat menjadi kekuatan nyata masyarakat, untuk melindungi dan memperjuangkan nilai-nilai dan kepentingan di dalam arena segenap aspek kehidupan.²⁹

Philipus M. Hadjon menyebut bahwa asas demokrasi sama dengan partisipasi. Dengan pemahaman bahwa partisipasi merupakan asas demokrasi, maka dalam demokrasi yang partisipatif berarti rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan (*medebeslissingsrecht*) dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan (*besluitvormingsproces*).³⁰ Hak untuk ikut memutuskan dalam setiap proses pengambilan keputusan ini akan bermakna jika dilakukan secara terus menerus (berkelanjutan).

Partisipasi yang berkelanjutan tersebut menunjukkan suatu proses substansial yang terus menerus mulai dari awal perencanaan

²⁹ Pheni Chalid, *Otonomi Daerah; Masalah, Pemberdayaan dan Konflik, Kemitraan*, Jakarta, 2005, h. 70.

³⁰ Philipus M. Hadjon, "Keterbukaan Pemerintahan dan Tanggung Gugat Pemerintah. *Makalah* dalam Seminar Hukum Nasional. Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, Jakarta, 12-15 Oktober 1999, h. 5- 6.

hingga pengambilan keputusan pemerintahan. Jadi, peran dan ikut sertanya (partisipasi) warganegara dalam penentuan keputusan dalam perspektif demokrasi adalah tidak sekedar dalam proses formal-prosedural, namun partisipasi warga negara harus dalam makna yang sebenar-benarnya dalam arti pandangan dan aspirasi warga negara akan mempengaruhi hasil akhir dari sekalian keputusan politik.

Jack Lively menyebut 3 (tiga) kriteria kadar kedemokratisan sebuah negara, yaitu: 1) sejauh mana semua kelompok utama terlibat dalam proses-proses pengambilan keputusan, 2) sejauh mana keputusan pemerintah berada di bawah kontrol warga negara, dan 3) sejauh mana warga negara biasa terlibat dalam administrasi umum.³¹ Melalui partisipasi warga negara secara berkelanjutan tersebut, ajaran “kehendak umum” (*la volonté générale*) dari Rousseau dan ajaran Locke tentang “kehendak mayoritas sebagai bentuk persetujuan dari rakyat” akan terartikulasikan.

Partisipasi warga negara ini hanya bisa diartikulasikan jika diringi dengan keterbukaan, kebebasan, dan persamaan. Paling tidak ketiga unsur ini yang akan mendukung dan memperkuat demokrasi yang bersifat partisipatif. Bahkan dukungan antara ketiganya dengan partisipasi warga negara akan bersifat timbal balik. Maksudnya, tekanan partisipasi warga negara diperlukan untuk menjaga keterbukaan, kebebasan, dan persamaan/kesetaraan. Sementara, keterbukaan, kebebasan, dan kesetaraan/persamaan akan menjadi wahana bagi terwujudnya partisipasi warga negara. Keduanya akan saling isi-mengisi dan saling dukung mendukung.

Keterkaitan antara keterbukaan dengan partisipasi warga negara tersebut dapat disimak dari pendapat Philipus M. Hadjon yang menegaskan bahwa pada dasarnya peran serta berkaitan dengan asas keterbukaan. Keterbukaan yang menunjukkan suatu keadaan yang terbuka (*openbaarheid*) dan suatu sikap mental yang berupa kesediaan untuk memberi informasi dan kesediaan untuk menerima pendapat pihak lain, menjadikan keterbukaan sangat penting artinya bagi

³¹ *Ibid.*

pelaksanaan pemerintahan yang baik dan demokratis. Dengan demikian, keterbukaan dipandang sebagai suatu asas ketatanegaraan mengenai pelaksanaan wewenang secara layak (*staatsrechtelijk beginsel van behoorlijke bevoegheidsuitoefening*).³² Dan keterbukaan merupakan merupakan *conditio sine qua non* asas demokrasi.

Asas keterbukaan tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut melalui ketentuan tentang publikasi dan partisipasi publik dalam proses pembentukan Perda. Publikasi (penyebarluasan) dilakukan ketika Perda masih dalam bentuk draf rancangan Perda (Raperda). Hal ini dapat dilihat pada rumusan Pasal 30 UU No. 10 Tahun 2004 dan Pasal 142 UU No. 32 Tahun 2004 yang menentukan bahwa: (1) penyebarluasan Raperda yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh sekretariat DPRD, dan (2) penyebarluasan Raperda yang berasal dari kepala daerah dilaksanakan oleh sekretariat daerah. Sayangnya, ketentuan ini sifatnya relatif, dalam arti tidak dapat dipaksakan kepada elite daerah. Selain itu, salah satu syarat minimal dari demokrasi adalah “dihormatinya hak-hak kaum minoritas”.³³ Sehingga, adanya diskriminasi atau ketidaksamaan/ketidaksetaraan menjadikan partisipasi berjalan tidak sesuai dengan makna hakiki demokrasi.

Konkretisasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan perda, sebagaimana pendapat B. Hestu Cipto, dapat dilakukan melalui langkah-langkah berikut:³⁴

1. Publik, para pemangku kepentingan atau infra struktur politik (golongan kepentingan, media massa, LSM dan kelompok penekan) dapat menyampaikan naskah tertulis atau berupa daftar inventarisasi masalah terkait Perda.
2. Draft naskah tandingan atau inventarisasi masalah yang berasal dari publik dapat diserahkan kepada DPRD atau Kepala Daerah.

³² *Ibid.*, h. 4.

³³ *Ibid.*, h. 3.

³⁴ B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Penerbit Unika Atma Jaya, Yogyakarta, 2008, h. 168.

3. Pemerintah melakukan pembahasan dan melakukan publikasi tahap I untuk memperoleh masukan dari publik.
4. Setelah publikasi tahap I kemudian dilakukan redrafting dan pembahasan ulang untuk kemudian publikasi ulang sesuai kebutuhan.

Hambatan partisipasi rakyat dalam mewujudkan perda yang demokratis terjadi dikarenakan di beberapa daerah masih belum berkembangnya inovasi metode dan media, baik untuk penyampaian informasi, proses pemberian masukan, maupun berdialog. Untuk saat ini yang banyak digunakan masih metode tradisional semisal, hearings, seminar dan pertemuan di ruang DPRD. Sementara itu, alternatif lain masih belum diterima, semisal FGD (*Fucus Group Discussion*), *Expert Meeting*, pemanfaatan media elektronik dan jejaring sosial.³⁵

Simpulan

Dari kajian uraian di atas menunjukkan bahwa partisipasi warga negara hanya bisa terwujud dengan baik jika didukung dengan terumuskannya dalam hukum sekaligus terimplementasikannya asas keterbukaan, asas kebebasan, dan asas kesamaan atau kesetaraan dalam ranah empirik. Pereduksian terhadap asas-asas tersebut berarti mereduksi hak partisipasi warga negara sekaligus mereduksi prinsip dasar demokrasi, yang pada gilirannya juga mereduksi kedaulatan rakyat. Dengan pemahaman bahwa demokrasi tidak sekadar menyangkut hal-hal yang sifatnya formalistis, maka demokrasi harus memberikan kemungkinan kepada warga negara mengungkapkan pendapat dan kehendak mereka untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan Perda atau produk hukum daerah lainnya. Ruang dan sarana sebagai tempat masyarakat dapat menyatakan pendapat, kepentingan, serta kebutuhan mereka secara diskursif dan bebas

³⁵ *Ibid.*, h. 170.

tekanan itu merupakan inti dari ide pembentukan Perda yang demokratis.

Manakala sarana aspirasi ini hancur, berarti merupakan gejala menguatnya paternalisme. Keputusan diambil sepihak dan baru diikuti sebuah sosialisasi. Ini adalah model kebijakan paternalistik khas rumah tangga (*oikos*) yang dinilai Aristoteles tidak patut untuk diberlakukan di sebuah ruang demokrasi. Maka, agar demokrasi tetap dalam jalurnya, ruang publik tempat warganegara berpartisipasi dalam pembentukan Perda atau penentuan keputusan publik lainnya haruslah dijaga oleh siapapun yang memiliki kepedulian dengan demokrasi agar aturan hukum yang dibuat dapat efektif sekaligus demokratis.

Daftar Pustaka

- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH UII, Yogyakarta, 2001.
- B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Penerbit Unika Atma Jaya, Yogyakarta, 2008.
- Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995.
- Deni Yusup, “Relasi Pusat dan Daerah di era Reformasi”, dalam <http://hmibecak.wordpress.com/02/27/relasi-pusat-dan-daerah-di-era-reformasi/>, akses 2 Februari 2011, pukul 00.15 WIB.
- Djokosutono, *Hukum Tata Negara*, kuliah himpunan Harun Al Rasyid, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.
- Irawan Soejibto, *Teknik Membuat Undang-Undang*, Cet-V, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 1993.

- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Penerbit BIP, 2007.
- Kacung Marijan, *Demokratisasi Di Daerah; Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*, Pustaka Eureka, Surabaya, 2006.
- Lukman Santoso Az, “Mewujudkan Pemerintahan Presidensiil yang Efektif,” *Artikel* dalam *Jurnal Nasional*, Edisi 27 April 2011, hal. 6.
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 1998.
- Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- M. Solly Lubis, *Serba-Serbi Politik dan Hukum*. Mandar Maju, Bandung, 1989.
- Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2010.
- Philipus M. Hadjon, “Keterbukaan Pemerintahan dan Tanggung Gugat Pemerintah. *Makalah* dalam Seminar Hukum Nasional. Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, Jakarta, 12-15 Oktober 1999.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cet-II, UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Robert B Seidmann at.al., *Legislative Drafting For Democratic Social Change: A Manual for Drafter*, First Published, Kluwer Law International ltd., London the Hague Boston, 2001.
- Saldi Isra, “Agenda Pembaruan Hukum: Catatan Fungsi Legislasi DPR”, dalam *Jurnal Hukum Jentera*. Edisi 3-Tahun II, November 2004.

- Satjibto Raharjo, "Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis", *Makalah* pada seminar di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang tanggal 15-16 April 1998.
- Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1984.
- Sudi Fahmi, *Hukum Otonomi Daerah*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2010.
- Syahda Guruh Langkah Samudra, *Menimbang Otonomi VS Federal; Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, Cet-I, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000.
- Syarif Hidayat, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan Ke Depan*, Pustaka Quantum, Jakarta, 2000.
- Tim Dirjen Peraturan Perundangan, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Depkumham, Jakarta 2008.
- Tim Lapera, *Otonomi versus Negara; Demokrasi di Bawah Bayang-Bayang Otoriterisme*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2005.