

**OPTIMALISASI FUNGSI PARTAI POLITIK DALAM
PENYERAPAN ASPIRASI MASYARAKAT SEBAGAI
PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN
DAERAH SUMATERA UTARA**

SKRIPSI

Diajukan Guna Memenuhi Salah Satu Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H)
Program Studi Ilmu Hukum

Oleh:

MUHAMMAD SYUKRIZA ALDI
1606200201



FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2020



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggalnya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Mochtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id, fahum@umsu.ac.id

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

NAMA : MUHAMMAD SYUKRIZA ALDI
NPM : 1606200201
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : OPTIMALISASI FUNGSI PARTAI POLITIK DALAM PENTERPAN ASPIRASI MASYARAKAT SEBAGAI PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH SUMATERA UTARA
PEMBIMBING : Dr. T. ERWINSYAHBANA, S.H., M.Hum

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
22 Juli 2020	Perbaiki Spasi	
13-08-2020	Perambahun Tinjauan pustaka	
11-08-2020	Perbaiki footnote	
21-09-2020	perbaiki Bab III bagian Sub A tentang kemancaatan Aspirasi masyarakat	
29-09-2020	Penambahkun Bab III bagian Sub C tentang Upaya partai politik	
1-10-2020	perbaiki kesesepuan kata di kerimpukan	
6-10-2020	Perbaiki kata di Saran	
8-10-2020	Ace di y	

Diketahui,
Dekan Fak. Hukum UMSU

(Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H)

Pembimbing

(Dr. T. ERWINSYAHBANA, S.H., M.Hum)



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662
Website : <http://www.umsuac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

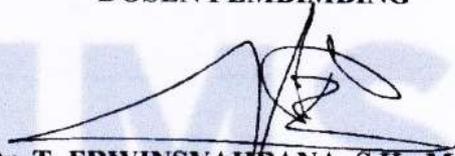
LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : MUHAMMAD SYUKRIZA ALDI
NPM : 1606200201
PRODI/BAGIAN : HUKUM/ TATA NEGARA
**JUDUL SKRIPSI : OPTIMALISASI FUNGSI PARTAI POLITIK
DALAM PENYERAPAN ASPIRASI MASYARAKAT
SEBAGAI PENYUSUNAN RANCANGAN
PERATURAN DAERAH SUMATERA UTARA**

**Disetujui Untuk Disampaikan Kepada
Panitia Ujian**

Medan, 08 Oktober 2020

DOSEN PEMBIMBING


Dr. T. ERWINSYAHBANA, S.H., M.Hum
NIDN: 0006768814

Unggul | Cerdas | Terpercaya



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662
Website : <http://www.umsuac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata 1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

NAMA : MUHAMMAD SYUKRIZA ALDI
NPM : 1606200201
PRODI/BAGIAN : HUKUM/TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : OPTIMALISASI FUNGSI PARTAI POLITIK
DALAM PENYERAPAN ASPIRASI MASYARAKAT
SEBAGAI PENYUSUNAN RANCANGAN
PERATURAN DAERAH SUMATERA UTARA

PENDAFTARAN : 5 November 2020

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah Lulus dari Ujian Skripsi Penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM (S.H)

Diketahui
DEKAN FAKULTAS HUKUM

Assoc. Prof. Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H
NIP: 196003031986012001

PEMIMPING

Dr.T. ERWINSYAHBANA, S.H, M.Hum
NIDN: 0006768814



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662
Website : <http://www.umsuac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : MUHAMMAD SYUKRIZA ALDI
NPM : 1606200201
PRODI/BAGIAN : HUKUM/ TATA NEGARA
**JUDUL SKRIPSI : OPTIMALISASI FUNGSI PARTAI POLITIK
DALAM PENYERAPAN ASPIRASI MASYARAKAT
SEBAGAI PENYUSUNAN RANCANGAN
PERATURAN DAERAH SUMATERA UTARA**

**Disetujui Untuk Disampaikan Kepada
Panitia Ujian**

Medan, 08 Oktober 2020

DOSEN PEMBIMBING


Dr. T. ERWINSYAHBANA, S.H., M.Hum
NIDN: 0006768814

Unggul | Cerdas | Terpercaya



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662

Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id

Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BERITA ACARA UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Rabu, Tanggal 05 November 2020 Jam 09.00 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : MUHAMMAD SYUKRIZA ALDI
NPM : 1606200201
PRODI/BAGIAN : HUKUM/ TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : OPTIMALISASI FUNGSI PARTAI POLITIK
DALAM PENYERAPAN ASPIRASI MASYARAKAT
SEBAGAI PENYUSUNAN RANCANGAN
PERATURAN DAERAH SUMATERA UTARA

Dinyatakan : (A-) Lulus Yudisium dengan Predikat Sangat Baik
() Lulus Bersyarat, Memperbaiki/Ujian Ulang
() Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum Tata Negara.

PANITIA UJIAN

Ketua

Sekretaris

Assoc. Prof. Dr. IDA HANIFAH, SH., M.H
NIP: 196003031986012001

FAISAL, SH., M.Hum
NIDN: 0122087502

ANGGOTA PENGUJI:

1. SYOFIATY LUBIS S.H, M.H
2. RAHMAT RAMADHANI, S.H, MH
3. Dr.T. ERWINSYAHBANA, S.H, M.Hum

1.

3.

ABSTRAK

OPTIMALISASI FUNGSI PARTAI POLITIK DALAM PENYERAPAN ASPIRASI MASYARAKAT SEBAGAI PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH SUMATERA UTARA

Muhammad Syukriza Aldi

Akses partai politik terhadap masyarakat akan menjadi terbuka manakala demokrasi berada di ruang keterbukaan dan kebebasan. Penyerapan terhadap aspirasi masyarakat, dengan demikian hanya mungkin jika keterbukaan dan kebebasan tumbuh dengan baik. Partai politik tidak mungkin menyerap aspirasi masyarakat jika iklim keterbukaan dan kebebasan dikunci krannya oleh orang yang memegang kekuasaan partai politik. Kran keterbukaan dan kebebasan mestilah terbuka agar partai politik bisa eksis. sehingga penyerapan aspirasi masyarakat dapat dilakukan. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui kemanfaatan aspirasi masyarakat dalam proses penyusunan peraturan daerah Sumatera Utara, kemudian untuk mengetahui kendala yang dihadapi untuk mengadopsi aspirasi masyarakat pada proses penyusunan rancangan peraturan daerah Sumatera Utara.

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum yang bersifat deskriptif analisis dan menggunakan jenis penelitian yuridis empiris yaitu penggabungan atau pendekatan yuridis normatif dengan unsur-unsur empiris yang diambil data primer dengan melakukan wawancara dan data sekunder dengan mengolah data dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, dan juga penelitian ini mengelola data yang ada dengan menggunakan analisis kualitatif. Berdasarkan hasil penelitian dipahami bahwa Kemanfaatan aspirasi masyarakat dalam proses penyusunan peraturan daerah Sumatera Utara adalah Penyusunan peraturan daerah memiliki manfaat ke masyarakat sendiri karena keluhan keluhan dari masyarakat harus dilaksanakan pemerintah provinsi untuk memperbaiki sistem yang ada bisa berbentuk perda maupun dalam hal pembangunan. Kendala yang dihadapi untuk mengadopsi aspirasi masyarakat pada proses penyusunan rancangan peraturan daerah Sumatera Utara adalah tidak semua bisa di penuhi karena aspirasi masyarakat harus di rapat kan kembali ke komisi untuk mewujudkan sebuah peraturan selain itu partai politik memiliki persaingan antara partai politik dengan cara loby partai politik agar menjadikan sebuah peraturan daerah yang nanti akan kembali ke masyarakat itu sendiri. Upaya partai politik dalam menyerap aspirasi masyarakat pada proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Sumatera Utara: Perlu Adanya Peraturan Teknis Yang Rinci Terkait Partisipasi Masyarakat, mengoptimalkan peran pemerintah daerah dalam menampung aspirasi masyarakat, meningkatkan Sosialisasi Raperda Kepada Masyarakat, meningkatkan animo masyarakat untuk berpartisipasi.

Kata kunci: Partai Politik, Aspirasi Masyarakat, Peraturan Daerah

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarkatuh

Puji dan Syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan karunia dan hidayahNya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik dan tepat pada waktunya. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ini menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu, disusun skripsi yang berjudul **Optimalisasi Fungsi Partai Politik Dalam Penyerapan Aspirasi Masyarakat Sebagai Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Sumatera Utara.**

Penulis menyadari bahwa penulisan skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, yang disadari dengan keterbatasan kemampuan dan pengetahuan yang dimiliki penulis. Besar harapan penulis, semoga skripsi ini bermanfaat bagi penulis khususnya dan bagi pihak lain pada umumnya. Dalam penyusunan skripsi ini, penulis banyak mendapat pelajaran, dukungan motivasi, bantuan berupa bimbingan yang sangat berharga dari berbagai pihak mulai dari penyusunan hingga penyelesaian skripsi ini.

1. Dengan selesainya skripsi ini, maka penulis mengucapkan terima kasih kepada: Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Bapak Dr. Agussani., M.AP atas kesempatan dan fasilitas yang

2. diberikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program Sarjana ini.
3. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Ibu Dr. Ida Hanifah, S.H., M.H atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I, Bapak Faisal, S.H., M.Hum dan Wakil Dekan III, Bapak Zainuddin, S.H., M.H.
4. Terimakasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada Bapak Dr. T. ErwinSyahbana S.H.,M.Hum yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan arahan sehingga skripsi ini selesai.
5. Kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
6. Secara khusus dengan rasa hormat yang paling dalam dan penghargaan yang setinggi-tingginya diberikan kepada bunda dan ayah saya yang telah senantiasa mendoakan saya setiap hari, memberi dukungan berupa semangat dan tentunya material sehingga saya bisa merasakan bangku pendidikan ketingkat yang lebih tinggi ini. Ibu yang telah mengasuh, memotivasi dan mendidik dengan seribu kasih sayang sehingga skripsi saya ini bisa terselesaikan
7. Kepada Adik-adik saya yang telah memberikan dukungan serta motivasi dari awal saya kuliah hingga selesainya skripsi ini.

8. Kepada sahabat saya dari masa sekolah hingga sekarang ini Wahyu Sitanggang dan Hasfi Halim, terimakasih karena tidak lelahnya menjadi tempat curahan keluh kesah dan memberikan dukungan selama penyusunan hingga selesainya skripsi ini.
9. Kepada seluruh teman-teman dan Keluarga besar Kesawan Grup terimakasih.
10. Kepada teman-teman bagian Hukum Tata Negara Arief Belyusli, Roby Pramana, Ali Akbar, Nico, Nudwi Pandu, Ramadanil, Kemal habibie . Sekaligus menjadi teman seperjuangan penulis yang telah bersama-sama menguatkan dan saling memberikan dukungan dalam penyusunan skripsi.
11. Terimakasih kepada Marhaban syah, Marhot Lubis, Afni Zega, Kahfi kalwi, Wahyu Sitorus, Yoga, dan teman teman #Menuju SH yang telah membantu saya dalam pengerjaan skripsi saya. makasih ya teman.
12. Kepada semua teman-teman dan semua pihak yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu namanya, dengan tidak bermaksud untuk mengecilkan arti pentingnya bantuan dan peran mereka, dan untuk itu disampaikan ucapan terimakasih yang setulus-tulusnya atas semua kebaikan yang telah diberikan kepada penulis. Semoga Allah SWT membalas kebaikan kalian semua.

Akhirnya, tiada gading yang tak retak, retaknya gading karena alami, tiada orang yang tak bersalah kecuali Illahi Robbi. Mohon maaf atas segala kesalahan selama ini, begitupun disadari bahwa skripsi ini jauh dari kata sempurna. Untuk itu, diharapkan adanya masukan yang membangun untuk kesempurnaannya.

Terima kasih semua, tiada lain yang diucapkan selain kata semoga kiranya mendapat balasan dari Allah SWT dan mudah-mudahan semuanya selalu dalam lindungan Allah SWT, Amin. Sesungguhnya Allah mengetahui akan niat baik hamba-hambanya.

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarkatuh

Medan, 10 November 2020

**Hormat Saya,
Penulis**

**MHD SYUKRIZA ALDI
(1606200201)**

DAFTAR ISI

Abstrak	i
Kata Pengantar	v
Daftar Isi.....	vi

BAB I : PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
1. Rumusan Masalah	6
2. Faedah Penelitian	6
B. Tujuan Penelitian.....	7
C. Definisi Operasioanal.....	7
D. Keaslian Penelitian.....	9
E. Metode Penelitian.....	10
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	10
2. Sifat Penelitian	11
3. Sumber Data.....	11
4. Alat Pengumpul Data	13
5. Analisis Data	13

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

A. Mekanisme Penyusunan Peraturan Daerah.....	15
B. Fungsi Partai Politik dalam Penyusunan Peraturan Daerah	18
C. Peran serta Masyarakat dalam Proses Penyusunan Peraturan Daerah	20
D. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Daerah	27

BAB III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

- A. Kemanfaatan Aspirasi Masyarakat Dalam Proses Penyusunan Peraturan Daerah Sumatera Utara 33
- B. Kendala Yang Dihadapi Untuk Mengadopsi Aspirasi Masyarakat Pada Proses Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Sumatera Utara 50
- C. Upaya Partai Politik Dalam Menyerap Aspirasi Masyarakat Pada Proses Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Sumatera Utara ... 66

BAB IV: KESIMPULAN DAN SARAN

- A. Kesimpulan..... 71
- B. Saran..... 72

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Partai politik adalah perkumpulan (segolongan orang-orang) yang seases, sehaluan, setujuan di bidang politik.¹ Partai politik pertama-tama lahir di Negara Negara Eropa Barat. Dengan meluasnya gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu di perhitungkan serta diikutsertakan dalam proses politik, maka partai politik telah lahir secara spontan dan berkembang menjadi penghubung antara rakyat di satu pihak dan pemerintah di pihak lain. Secara etimologis, kata politik berasal dari bahasa Yunani, yaitu *polis* yang berarti kota atau komunitas secara keseluruhan.

Konsep tentang polis adalah proyek idealis Plato (428-328 S.M) dan Aristoteles (328-322 S.M)². Dalam bukunya yang berjudul *The republic*, Plato bertujuan untuk membuat sebuah pemahaman bahwa konsep *polis* ialah terciptanya masyarakat yang ideal. Hal ini berarti politik ialah segala usaha dan aktivitas untuk membangun dan mewujudkan masyarakat yang ideal atau lebih baik. Sedangkan Aristoteles dalam bukunya yang berjudul *The Politics* mengungkapkan bahwa manusia adalah binatang politik. Maksudnya adalah bahwa aktivitas politik tidak diciptakan oleh manusia, melainkan ditemukan secara alamiah dalam diri setiap manusia.³

¹Muhammad Labolo dan Teguh Ilham. 2015. *Partai Politik Dan Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia*. Depok: Rajawali Pers, halaman 1.

²Firmanzah. 2011. *Mengelola Partai Politik*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, halaman 49.

³*Ibid.*, halaman 10.

Partai politik harus menyerap aspirasi masyarakat sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjelaskan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Sedangkan kewajiban anggota DPRD diantaranya yaitu menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Kewajiban ini secara spesifik diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD bahwa anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota diantaranya mempunyai kewajiban menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala, menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat, dan memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

DPRD melalui partai politik sebagai lembaga perwakilan rakyat memiliki tiga peranan penting. Pertama, sebagai agen perumus agenda bagi masyarakat yang diwakilinya. Kedua, DPRD berperan sebagai lembaga yang mengemban misi pengelolaan konflik dalam masyarakat. Ketiga, DPRD adalah pengemban peran integratif dalam masyarakatnya. Peran perwakilan rakyat yang melekat pada DPRD biasa dimaknai sebagai peran keperantaraan. DPRD tidak hanya menjadi perantara yang menjembatani pemerintah (eksekutif) dengan rakyatnya, namun juga menjembatani ketegangan dari berbagai segmen dalam masyarakat yang saling memperjuangkan kepentingannya. Fungsi dan hak lembaga DPR/DPRD

serta hak anggota DPR/DPRD diatur dalam pasal 20A UUD 1945, berbunyi sebagai berikut :⁴

1. Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.
2. Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang di atur dalam pasal-pasal lain undang-undang dasar ini, DPR/DPRD mempunyai interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.
3. Selain hak yang di atur dalam pasal-pasal lain UUD ini, setiap anggota DPR/DPRD mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.
4. Ketentuan lebih lanjut tentang DPR/DPRD dan hak anggota di atur dalam undang-undang.

Dalam negara demokrasi konstitusional di Indonesia, keberadaan partai politik adalah suatu kemestian. Kehidupan partai politik hanya bisa terpelihara dalam iklim kondusif. Perwujudan negara demokrasi antara lain dilakukan melalui pemilihan umum (Pemilu). Dalam konteks perumusan rancangan peraturan daerah inilah partai-partai politik berperan terutama. Pembatasan yang sangat ketat terhadap keikutsertaan partai dalam perumusan kebijakan daerah hanya disebabkan karena, Pertama, sifat pemerintahan yang otoriter. Kedua, partai-partai politik yang terlalu banyak sehingga tidak bisa dihindarkan adanya pengetatan terhadap jumlah partai politik yang ideal. Terlepas dari jumlah partai politik yang ideal secara substansial esensi demokrasi adalah kebebasan. Tanpa kebebasan

⁴Ni'MatulHuda.2015. *Hukum Tata Negara Indoneisa*. Depok: Rajawali Pers, halaman 179.

tidak ada ruang mendirikan partai politik.Kebebasan itu hanya mungkin terdapat di negara demokrasi bukan di negara yang otoriter.

Akses partai politik terhadap masyarakat akan menjadi terbuka manakala demokrasi berada di ruang keterbukaan dan kebebasan. Penyerapan terhadap aspirasi masyarakat, dengan demikian hanya mungkin jika keterbukaan dan kebebasan tumbuh dengan baik.Partai politik tidak mungkin menyerap aspirasi masyarakat jika iklim keterbukaan dan kebebasan dikunci krannya oleh orang yang memegang kekuasaan partai politik.Kran keterbukaan dan kebebasan mestilah terbuka agar partai politik bisa eksis.sehingga penyerapan aspirasi masyarakat dapat dilakukan. Masyarakat sebagai basis partai politik memerlukan komunikasi timbal balik yang satu sama lain saling memerlukan. Partai politik dibentuk oleh masyarakat dan sebaliknya partai politik harus menyerap aspirasi masyarakat untuk kepentingan semua dimensi pembangunan bangsa dan negara.Partai politik dibutuhkan dalam setiap perumusan rancangan peraturan daerah di Sumatera utara melalui perwakilan nya di legislatif. Dewan Perwakilan Rakyat memiliki tugas dan wewenang antara lain: menyerap, menghimpun, dan menindak lanjuti aspirasi masyarakat. Oleh karena itu peran DPRD dalam perumusan suatu kebijakan daerah sangat membutuhkan peran masyarakat dalam pembuatan rancangan peraturan daerah khusus nya di Daerah Sumatera Utara.

Tak ada satu partai politik pun yang tidak tergantung pada masyarakat.Tanpa masyarakat partai politik tidak punya arti apa-apa.Dukungan yang kuat dari masyarakat terhadap partai politik menjadikan partai politik tersebut menjadi kuat.Sangat terasa sekali manakala dalam pemilu partai politik

tidak mendapat dukungan dari masyarakat, mengakibatkan perolehan suara menjadi kecil. Perolehan suara yang kecil dalam pemilu berpengaruh terhadap perolehan jumlah kursi di lembaga legislatif. Itulah sebabnya masyarakat merupakan faktor penentu kuat tidaknya atau maju mundurnya partai politik. Oleh karena itu, pada tempatnyalah partai politik menyerap aspirasi masyarakat baik untuk kepentingan masyarakat maupun partai politik sendiri.

Dalam konteks pembangunan bangsa, aspirasi yang berkembang dalam masyarakat mestilah menjadi inspirasi partai politik penyusun konsepsi dan gagasan bahkan aspirasi dalam masyarakat itu dapat dijadikan partai politik sebagai amunisi untuk membantu, kritik, bahkan tekanan terhadap pemerintah agar langkah-langkah dan pelaksanaan pembangunan benar-benar dirasakan oleh masyarakat melalui kebijakan peraturan daerah Sumatera Utara yang dibuat oleh DPRD.

Partai politik selaku penyampai aspirasi masyarakat melalui komunikasi publik. Yang dimaksud komunikasi publik adalah pertukaran pesan dengan sejumlah orang yang berada dalam organisasi atau yang di luar organisasi, secara tatap muka atau melalui media.⁵

Tujuan komunikasi publik terutama sekali adalah untuk memberikan informasi kepada sejumlah besar orang mengenai organisasi. Tujuan tersebut berhubungan satu sama lain dan sulit di pisahkan. Kadang-kadang walaupun

⁵Arni Muhammad. 2015. *Komunikasi Organisasi*. Jakarta: Bumi Aksara, halaman 197.

presentasi komunikasi publik di maksudkan untuk mencapai satu tujuan tetapi tujuan lain juga ikut tercapai.⁶

1. Rumusan Masalah

- a. Bagaimana kemanfaatan aspirasi masyarakat dalam proses penyusunan peraturan daerah Sumatera Utara?
- b. Bagaimana kendala yang dihadapi untuk mengadopsi aspirasi masyarakat pada proses penyusunan rancangan peraturan daerah Sumatera Utara?
- c. Bagaimana upaya partai politik dalam menyerap aspirasi masyarakat pada proses penyusunan rancangan peraturan daerah Sumatera Utara?

2. Faedah Penelitian

Manfaat penelitian merupakan suatu hal yang sangat perlu dari penelitian itu sendiri. Penelitian merupakan penjelasan mengenai kegunaan beberapa pihak yang terkait baik itu penulis, pihak lembaga, pembuat kebijakan dan sebagainya dengan permasalahan yang diteliti.⁷ Agar peneliti bisa berfaedah penelitian harus dilakukan dengan dua hal yang baik dan benar.

- a. Dari sisi teoritis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan memperkaya ilmu pengetahuan hukum, khususnya terhadap masyarakat Sumatera Utara atau orang-orang yang ingin mengetahui tentang penyerapan aspirasi masyarakat oleh partai politik dalam hal penyusunan rancangan pembentukan peraturan daerah Sumatera Utara.
- b. Dari sisi praktis, hasil penelitian ini diharapkan bisa sebagai salah satu sumbangan pemikiran bagi seluruh masyarakat Indonesia dan diharapkan

⁶*Ibid.*, halaman 198

⁷Suteki.2018. *Metode Penelitian Hukum (Filsafat, Teori Dan Praktik)*. Depok: Rajawali Pers, halaman 207.

tulisan ini bisa menjadi pemecah masalah kepada orang-orangnya yang ingin mengetahui tentang penyerapan aspirasi aspirasi masyarakat oleh partai politik. Tulisan ini juga diharapkan bisa menjadi pertimbangan bagi pemerintah provinsi Sumatera Utara tentang masih relevan atau tidaknya tugas partai politik dalam penyerapan aspirasi masyarakat itu sendiri.

B. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pernyataan dari rumusan masalah yang diangkat penulis diatas maka tujuan penelitian penulis adalah:

1. Untuk mengetahui kemanfaatan aspirasi masyarakat dalam proses penyusunan peraturan daerah Sumatera Utara.
2. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi untuk mengadopsi aspirasi masyarakat pada proses penyusunan rancangan peraturan daerah Sumatera Utara.
3. Untuk mengetahui upaya partai politik dalam menyerap aspirasi masyarakat pada proses penyusunan rancangan peraturan daerah Sumatera Utara.

C. Definisi Operasional

Defenisi operasional atau kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara defenisi-defenisi konsep-konsep khusus yang akan diteliti. Konsep merupakan salah satu unsur konkrit dari teori. Namun, demikian, masih diperlukan penjabaran lebih lanjut dari konsep ini dengan jalan memberikan defenisi operasionalnya.⁸ Oleh karenanya sesuai dengan judul skripsi yang diajukan oleh penulis tentang “Optimalisasi Fungsi Partai Politik Dalam

⁸Fakultas hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: Pustaka Prima, halaman 17.

Penyerapan Aspirasi Masyarakat Sebagai Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Sumatera Utara”, maka definisi operasional skripsi ini adalah:

1. Optimalisasi

Optimalisasi adalah suatu proses untuk mencapai hasil yang ideal atau optimasi (nilai efektif yang dapat dicapai). Optimasi dapat diartikan sebagai suatu bentuk mengoptimalkan sesuatu hal yang sudah ada, ataupun merancang dan membuat sesuatu secara optimal.

2. Partai Politik

Partai politik adalah organisasi yang terorganisir yang anggotanya mempunyai kesamaan dari nilai-nilai, cita-cita, dan memiliki orientasi cara berfikir yang sama dengan keinginan dan cita-cita partai. Selain itu partai politik berusaha menjadi pengatur konflik di masyarakat sebagai garda terdepan terhadap penyerapan aspirasi masyarakat.

3. Aspirasi masyarakat

Aspirasi masyarakat adalah suatu keinginan atas cita-citanya dalam artian masyarakat berkeinginan atas perubahan yang lebih baik dengan tujuan untuk meraih keberhasilan di masa depan. Dengan harapan partai politik berperan penting dalam menyerap aspirasi masyarakat sebagai acuan dalam perancangan peraturan daerah yang bertujuan untuk kesejahteraan masyarakat itu sendiri.

4. Peraturan Daerah

Peraturan daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala

Daerah (gubernur atau bupati/walikota).⁹ Peraturan Daerah terdiri atas: Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

D. Keaslian Penelitian

Sebelumnya telah dilakukan pemeriksaan terhadap judul yang sama atau relevan di Perpustakaan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara khususnya pada program studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum maupun dilakukan penelusuran (*searching*) di situs-situs resmi perguruan tinggi melalui media internet dan diperoleh bahwa tidak ada judul yang sama persis ruang lingkupnya dengan penelitian ini. Penelitian yang berjudul “Optimalisasi fungsi partai politik dalam penyerapan aspirasi masyarakat sebagai penyusunan rancangan peraturan daerah sumatera utara” menurut sepengetahuan penulis belum pernah ada yang meneliti/mengangkat sebelumnya. Adapun beberapa judul skripsi yang relevan atau memiliki kemiripan terhadap judul yang diangkat penulis yaitu sebagai berikut:

1. Skripsi Zeni Mahrene, NIM 13 851 0024, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Medan Area, Tahun 2016 yang berjudul “Penyerapan Aspirasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan Daerah”. Skripsi ini merupakan jenis penelitian *field research* untuk memberi gambaran selengkap-lengkapny mengenai mekanisme pelaksanaan penyerapan aspirasi masyarakat.
2. Skripsi Dessi Permata Sari, NIM 3301412045, Mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang, Tahun 2016 yang berjudul “Pelaksanaan

⁹Pasal 1 Angka 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Penyerapan Aspirasi Masyarakat oleh Anggota DPRD Partai Nasdem Periode 2014-2019 Kota Semarang Pada Masa Reses Tahun 2014”. Skripsi ini merupakan jenis penelitian yuridis normatif (*Legal Research*) untuk mengkaji penerapan penyerapan yang dilakukan partai NasDem dalam hukum positif.

E. Metode Penelitian

Penelitian adalah suatu cara yang paling dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, yang dilakukan secara hati-hati, sistematis, terorganisir, valid dan verivikatif untuk mencari suatu kebenaran dari suatu persoalan. Sehingga nantinya mendapatkan hasil yang maksimal.¹⁰ Maka metode yang digunakan penulis adalah

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian yang dilakukan dengan carayuridis normatif. Penelitian hukum yuridis normatif juga disebut dengan istilah penelitian hukum doktrinal, dimana hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertuliskan peraturan perundang-undangan (*law is books*), dan penelitian terhadap sistematika hukum dapat dilakukan pada peraturan perundangundangan tertentu atau hukum tertulis.¹¹ Menurut Soerjono Soekanto pendekatan yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap

¹⁰Munir Fuady.2018. *Pendekatan Teori Dan Konsep*. Depok: Rajawali Pers, halaman 1.

¹¹ Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, *Op. Cit.*, halaman 19.

peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.¹²

2. Sifat penelitian

Penelitian hukum bertujuan untuk mengetahui dan menggambarkan keadaan sesuatu mengenai apa dan bagaimana keberadaan norma hukum dan bekerjanya norma hukum pada masyarakat. Berdasarkan tujuan penelitian hukum tersebut, maka sifat penelitian ini menekankan penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang hanya semata-mata melukiskan keadaan objek atau peristiwanya tanpa suatu maksud untuk mengambil kesimpulan- kesimpulan yang berlaku secara umum.¹³

3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian kali ini adalah:

- a. Data yang bersumber dari Hukum Islam; yaitu Al-Qur'an dan Al-Hadist (Sunnah Rasul). Data dari Al-Qur'an yang digunakan adalah (QS. Al- Imran ayat 159). Data yang bersumber dari hukum Islam tersebut lazim disebut sebagai data kewahyuan.¹⁴
- b. Data primer, yaitu data yang diambil dari sebuah penelitian dengan menggunakan instrument yang dilakukan pada saat tertentu dan hasilnya pun

¹²Soerjono Soekanto & Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*. Rajawali Pers. Jakarta: 2001, halaman 13-14.

¹³*Ibid*, halaman 20.

¹⁴*Ibid.*,

tidak dapat di generalisasikan hanya dapat menggambarkan keadaan pada saat itu seperti kuesioner.¹⁵

c. Data sekunder, yaitu data pustaka yang mencakup dokumen-dokumen resmi, publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar atas putusan pengadilan.¹⁶ Data sekunder terdiri dari:

- 1) Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen hukum resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buka yang terkait tentang masalah yang dikaji, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum.¹⁷
- 2) Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder berupa kamus hukum atau kamus ensiklopedia atau kamus Bahasa Indonesia untuk menjelaskan maksud atau istilah-istilah yang sulit untuk diartikan.¹⁸

¹⁵Khrisna., “Data Sekunder Dan DataPrimer” melalui, [http://datariset/olahdata/detail/data primer dan sekunder](http://datariset/olahdata/detail/data%20primer%20dan%20sekunder), di akses pada 12 juni 2020 puku 21.00 Wib.

¹⁶*Ibid*,halaman 21

¹⁷*Ibid*.,

¹⁸*Ibid*.,

4. Alat Pengumpulan Data

Penulis melakukan pengumpulan data dengan cara sekunder maka alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini dengan menggunakan studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan dua cara:

- a. *Offline*; yaitu menghimpun data studi kepustakaan dengan cara berkunjung ketoko-toko buku, keperpustakaan perguruan tinggi baik itu perpustakaan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara maupun perguruan tinggi lainnya, perpustakaan daerah dan melakukan wawancara kepada pengurus partai politik. Guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian dimaksud.¹⁹
- b. *Online*; yaitu studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan cara *searching* melalui media internet guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian ini.²⁰
- c. Wawancara yaitu metode pengumpulan data yang dilakukan antara dua orang atau lebih dengan dilakukan secara lisan baik komunikasi secara langsung maupun dilakukan jarak jauh guna menggali informasi untuk mendapatkan tujuan tertentu.

5. Analisis Data

Penulis dalam penelitian melakukan studi kepustakaan (*library research*) baik itu dilakukan secara langsung yang bersumber dari buku-buku dan artikel-artikel yang terpercaya dan juga dilakukan dengan cara *browsing* melalui media internet yang kemudian hasil wawancara kepada pengurus partai politik dari

¹⁹ *Ibid.*,

²⁰ *Ibid.*,

ketiga hal tersebut penulis memperoleh data-data yang kemudian data tersebut akan dijadikan sebagai dasar pedoman dan acuan dalam menganalisis suatu permasalahan dalam penelitian ini. Tentunya dari tindakan menganalisis tersebut, metode yang digunakan penulis ialah metode analisis kuantitatif, yaitu memaparkan data secara keseluruhan yang dinyatakan secara baik, lengkap, jelas, sistematis, akurat dan efektif.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan pustaka berisi uraian sistematis tentang keterangan-keterangan yang dikumpulkan dari kepustakaan. Data yang berasal dari kepustakaan, harus ada hubungannya dengan penelitian dan menjunjung pembahasan yang akan diteliti. Selain itu, tinjauan pustaka juga memuat tentang.Konsep-konsep hukum yang diperoleh baik dari buku-buku, jurnal ilmiah, yurisprudensi maupun perundang-undangan yang berkaitan dengan objek penelitian.²¹

A. Mekanisme Penyusunan Peraturan Daerah.

Dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa salah satu asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik adalah "asas keterbukaan" (huruf g) yang selanjutnya dalam penjelasannya dinyatakan 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 perundang-undangan". Implementasi dari asas keterbukaan adalah dalam bentuk peran serta masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang berbunyi: Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 28 (Rancangan) Peraturan Presiden tentang

²¹ Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, *Op.Cit.*,halaman 18.

Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah sebagai pelaksanaan Pasal 59 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pasal 140 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa:

(1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis sebagai bahan penyempurnaan dalam tahap penyiapan rancangan Perda. (2) Masyarakat dalam memberikan masukan harus menyebutkan identitas secara lengkap dan jelas. (3) Masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), memuat pokok-pokok materi yang diusulkan. (4) Masukan dari masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat diagendakan dalam rapat penyiapan rancangan Perda. Dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah baik di lingkungan Pemerintah Daerah maupun di DPRD masyarakat tetap dapat berperan serta secara aktif untuk memberikan masukan dalam penyempurnaan Rancangan Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah 19 Peraturan Daerah, demikian juga pada saat dilakukan pembahasan bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah, DPRD dapat menyelenggarakan Rapat Dengar Pendapat Umum untuk mendapatkan lagi masukan dari masyarakat. Peran serta masyarakat dalam proses penyusunan Peraturan Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip akses informasi dan partisipasi.

a. Akses Informasi

Dalam rangka akses informasi, Pemerintahan Daerah wajib menyebarluaskan rancangan atau peraturan perundang-undangan tingkat daerah. Penyebarluasan bagi Peraturan Daerah dan Peraturan perundang-

undangan dibawahnya dilakukan sesuai dengan perintah Pasal 94 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan yang menyatakan bahwa: Penyebarluasan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota. Penyebarluasan dimaksudkan agar khalayak ramai mengetahui Peraturan Perundang-undangan di daerah yang bersangkutan dan mengerti/memahami isi serta maksud yang terkandung di dalamnya. Penyebarluasan dapat dilakukan melalui media elektronik, atau media cetak yang terbit di daerah yang bersangkutan serta media komunikasi langsung.

b. Akses Partisipasi

Mengenai partisipasi publik dalam Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah diatur secara tegas dalam Pasal 96 yang menyatakan bahwa: Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Partisipasi masyarakat pada tahap pembahasan di DPRD dapat dilakukan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD. Dengan akses partisipasi memungkinkan masyarakat untuk menyampaikan aspirasi atau menyumbangkan pemikirannya terhadap suatu kebijakan yang akan diambil oleh Pemerintah Daerah. Dalam hal masukan disampaikan secara lisan, maka yang bersangkutan dapat menyampaikan

sendiri kecuali dalam hal masukan secara lisan disampaikan oleh kelompok masyarakat maka harus diwakilkan pada pimpinan kelompok tersebut.

Akses partisipasi sebagaimana telah diuraikan diatas sejalan dengan kebijakan Menteri Dalam Negeri yang ditetapkan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2001 tentang Pengawasan Represif terhadap Kebijakan Pemerintah Daerah. Keputusan Menteri tersebut memberikan peluang kepada masyarakat yang merasa haknya dilanggar untuk mengajukan Hak Uji Materiil terhadap Peraturan Daerah ke Mahkamah Agung.²²

B. Fungsi Partai Politik dalam Penyusunan Peraturan Daerah.

Partai politik dalam penyusunan peraturan daerah berperan penting karena Untuk mengarahkan pembentukan Undang-Undang maupun peraturan perundang-undangan di tingkat daerah sesuai dengan Pancasila sebagai cita hukum negara dan sumber segala sumber hukum negara maka diperlukan peran Partai Politik (Parpol). Hal ini mengingat kewenangan pembentukan Undang-Undang menurut Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 merupakan kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat, sementara pembentukan peraturan daerah menurut Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 merupakan kewenangan DPRD sebagai bagian dari pemerintahan daerah.

Peran Partai Politik menjadi penting mengingat sesuai Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Partai politik. Selain peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dalam sistem peraturan

²²Adams Wahiduddin. 2011. *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*. Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, halaman 15.

perundang-undangan juga dikenal peraturan perundang-undangan di tingkat daerah yaitu Peraturan daerah (Perda) dan Peraturan kepala daerah (Perkada).

Pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah ini juga wajib tunduk kepada ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyebutkan Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara. Kewajiban ini juga dijabarkan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang pada Pasal 250 ayat (1) dan ayat (2) mengatur Perda dan Perkada (Peraturan Kepala Daerah) dilarang bertentangan kepentingan umum meliputi terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat; terganggunya akses terhadap pelayanan publik; terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum; terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender. Penggunaan Pancasila sebagai sumber dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah ternyata tidak mudah dipraktikkan dan bahkan disimpangi.

Kementerian Dalam Negeri melaporkan di Tahun 2015 telah menemukan 139 Peraturan Daerah (Perda) yang diajukan daerah namun tidak sesuai dengan nilai Pancasila, sehingga dikembalikan ke daerah yang mengajukan tersebut.⁹ Padahal menurut Kemendagri Perda haruslah menyesuaikan dengan kondisi

kemajemukan Indonesia sebagai negara kesatuan, bukan mengakomodir kepentingan mayoritas maupun minoritas semata.²³

C. Peran serta Masyarakat dalam Proses Penyusunan Peraturan Daerah.

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu bentuk partisipasi politik masyarakat yang sangat penting dalam rangka menciptakan *good governance*. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (perda) dapat kita lihat dalam Pasal 96 Ayat (1) dan Ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud tersebut dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi dan/atau seminar, lokakarya dan/atau diskusi. Senada dengan hal tersebut, dalam Pasal 139 Ayat (1) UU No. 32-2004 juga terdapat ketentuan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan perda.

Konsep partisipasi terkait dengan konsep demokrasi, sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon bahwa di tahun 1960 muncul konsep demokrasi partisipasi. Dalam konsep ini rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan. Dalam

²³Republika, "Mendagri: Perda tak Sesuai dengan Pancasila Harus Dibatalkan", <https://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/15/07/22/nrvyo1mendagriperdataksesuaidenganpancasilaharusdibatalkan>, diakses 16 juni 2020 pukul 20.00 Wib.

sebagaimana dikemukakan oleh Burkens dalam buku yang berjudul “*Beginselen van de democratische rechtsstaat*” bahwa:²⁴

1. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia;
2. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih;
3. Setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul;
4. Badan perwakilan rakyat mempengaruhi pengambilan keputusan melalui sarana “*(mede) beslissing-recht*” (hak untuk ikut memutuskan keputusan dan atau melalui wewenang pengawas;
5. Asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka;
6. Dihormatinya hak-hak kaum minoritas. Asas keterbukaan sebagai salah satu syarat minimum dari demokrasi terungkap pula dalam pendapat Couwenberg dan Sri Soemantri Mertosoewignjo.

Sedangkan Sri Soemantri M, mengemukakan bahwa ide demokrasi menjelmakan dirinya dalam lima hal, dua diantaranya adalah: pemerintah harus bersikap terbuka (*openbaarheid van bestuur*) dan dimungkinkannya rakyat yang berkepentingan menyampaikan keluhannya mengenai tindakan-tindakan pejabat yang dianggap merugikan.²⁵

²⁴Mahendra Putra Kurnia, dkk. 2016. *Pedoman Naskah Skademik PERDA Partisipatif (Urgensi, Strategi, dan Proses Bagi Pembentukan Perda yang Baik)*. Yogyakarta: Kreasi Total Media (KTM), halaman 22.

²⁵Sri Soemantri M. 2013. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, halaman 29.

Dari penjelasan tersebut di atas jelas menunjukkan bahwa dalam proses pengambilan keputusan, termasuk pengambilan keputusan dalam bentuk perda, terdapat hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan perda yaitu memberi masukan secara lisan dan/atautertulis dalam persiapan maupun pembahasan rancangan perda.

Menurut Sad Dian Utomo manfaat partisipasi dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk dalam pembuatan perda adalah:²⁶

1. Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik.
2. Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan melihat dalam pembuatan kebijakan publik.
3. Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif.
4. Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat.

Selama ini peran masyarakat dalam proses pembentukan perda masih bersifat parsial dan simbolik. Beberapa komunikasi massa yang dilakukan hanyalah sebagai pelengkap prosedur adanya *basic research* (penelitian dasar) yang melandasi perencanaan pembentukan perda. Sementara dalam tahap perancangan pembahasan dilakukan oleh unit kerja dinas dari pemerintah atau oleh panitia khusus dari DPRD (tahap ini melibatkan akademis atau pakar-pakar yang kompeten di bidangnya). Terdapat 8 prinsip yang diungkapkan oleh Rival G.

²⁶Indra J. Piliang. 2014. *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*. Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa, halaman 267-272.

Ahmad mengenai optimalisasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan perda, yaitu:²⁷

1. Adanya kewajiban publikasi yang efektif.
2. Adanya kewajiban informasi dan dokumentasi yang sistematis, debas dan aksesabel.
3. Adanya jaminan prosedur dan forum yang terbuka dan efektif bagi masyarakat untuk terlibat dalam mengawasi proses sejak perencanaan.
4. Adanya prosedur yang menjamin publik bisa mengajukan RUU selain anggota DPRD dan Pemerintah.
5. Adanya pengaturan yang jelas mengenai dokumen dasar yang wajib tersedia dan aksesabel seperti naskah akademik dan Raperda.
6. Adanya jaminan banding bagi publik bila proses pembentukan perda tidak dilakukan secara partisipatif.
7. Ada pengaturan jangka waktu yang memadai untuk seluruh proses penyusunan, pembahasan Raperda dan diseminasi perda yang telah dilaksanakan.
8. Ada pertanggung jawaban yang jelas dan memadai bagi pembentukan peraturan daerah yang dengan sengaja menutup peluang masyarakat untuk berpartisipasi

Pemerintahan yang baik dan demokratis harus menjamin terealisasinya prinsip-prinsip tersebut. Bentuk upaya menjaring partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan oleh pembentukan perda yaitu melakukan penelitian terpadu sebelum perancangan perda, menggelar rapat dengar pendapat umum materi yang

²⁷Sirajuddin, dkk. 2006. *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Malang, Malang Corruption Watch dan YAPPIKA, halaman 89.

akan diajukan dan memberi kesempatan warga mengikuti persidangan di Kantor DPRD (dengan membuka informasi jadwal sidang pembentukan perda). Apabila pemerintah telah memenuhi kewajiban untuk memfasilitasi partisipasi masyarakat, maka masyarakat harus mampu secara aktif dan efektif menggunakan haknya untuk melakukan pengawasan, memantau DPRD atau Partai politik sehingga masyarakat dapat menjadi kekuatan kontrol tersendiri.

Terdapat beberapa prinsip dasar dalam proses penyusunan perda yaitu:

1. **Transparansi/keterbukaan.** Proses yang transparan memberikan kepada masyarakat: (a) informasi tentang akan ditetapkan suatu kebijakan, dan (b) peluang bagi masyarakat untuk memberikan masukan dan melakukan pengawasan terhadap pemerintah. Hal penting dalam proses pengambilan keputusan adalah bahwa kegiatan ini membuka kesempatan bagi masyarakat untuk dapat memberikan masukan dan pertimbangan kepada pemerintah secara langsung. Proses yang transparan haruslah mampu meniadakan batas antara pemerintah dan non pemerintah.
2. **Partisipasi.** Partisipasi mendorong: (a) terciptanya komunikasi publik untuk meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap proses pengambilan keputusan pemerintah, dan (b) keterbukaan informasi pemerintah yang lebih baik untuk kemudian menyediakan gagasan baru dalam memperluas pemahaman komprehensif terhadap suatu isu.¹⁰ Partisipasi mengurangi kemungkinan terjadinya konflik dalam menerapkan suatu keputusan dan mendukung penerapan akuntabilitas, serta mendorong publik untuk mengamati apa yang dilakukan oleh pemerintah. Partisipasi publik tercermin

dalam: (a) kesempatan untuk melakukan kajian terhadap rancangan keputusan; (b) kesempatan untuk memberikan masukan; dan (c) tanggapan terhadap masukan publik dari pengambil keputusan, dalam hal ini pemerintah.

3. Koordinasi dan keterpaduan berkaitan dengan hubungan antara pemerintah dan organisasi dalam pemerintah menyediakan mekanisme yang melibatkan instansi lain dalam pengambilan keputusan secara utuh. Keterpaduan memerlukan kombinasi yang harmonis antara wawasan dan aksi koordinasi, menekan konflik, membatasi ketidakefektifan, dan yang terpenting membatasi jumlah produk hukum.

Pada intinya, pembuatan perda sebenarnya merupakan satu bentuk pemecahan masalah secara rasional. Langkah pertama adalah menjabarkan masalah yang akan diatasi, dan menjelaskan bagaimana perda yang diusulkan akan dapat memecahkan masalah tersebut. Konsep atau draf rancangan perda harus merupakan usulan pemecahan masalah-masalah spesifik yang telah diidentifikasi dan dirumuskan. Draft perda juga hendaknya dikaji secara empiris melalui konsultasi publik dan pembahasan antar-instansi. Lebih jauh, rancangan perda yang sudah disahkan hanyalah merupakan pemecahan masalah secara teoritis. Sebagai pemecahan masalah, perda yang baru hendaknya dicek secara silang (*cross check*). Perda perlu diimplementasikan untuk mengetahui secara pasti tingkat keefektifan yang sebenarnya.

Pada tahap *ante legislative*, terdapat empat bentuk partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan dalam proses pembentukan peraturan daerah, yaitu: i.

Penelitian;ii Diskusi, lokakarya dan seminar; iii. Pengajuan usul inisiatif, dan iv. Perancangan. Secara ringkas, berbagai bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah pada tahap *ante legislative*. Ini adalah sebagai berikut :

1. Partisipasi Masyarakat dalam Bentuk Penelitian.

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

2. Partisipasi masyarakat dalam bentuk Lokakarya, Diskusi, dan Seminar.

Partisipasi masyarakat dalam bentuk ini pada tahap *ante legislative* ini dapat dilakukan sebagai tindak lanjut dari hasil penelitian terhadap suatu objek yang akan diatur dalam peraturan daerah. Diskusi, Lokakarya, dan Seminar ini akan memberikan sumbangan yang penting dalam pengkajian terhadap persoalan materi muatan suatu rancangan peraturan daerah karena dilakukan oleh akademisi, pengamat, dan pakar di bidang nya masing-masing.

3. Partisipasi Masyarakat dalam Bentuk Pengajuan Usul Inisiatif.

Pengajuan usul inisiatif untuk dibuatnya suatu peraturan daerah dapat dilakukan masyarakat dengan atau tanpa melalui penelitian, diskusi, seminar, dan lokakarya terlebih dahulu. Akan tetapi, usul inisiatif ini tentu akan lebih kuat jika di dahului oleh penelitian, diskusi, seminar, dan lokakarya terhadap suatu masalah yang akan di atur dalam suatu peraturan daerah.

4. Partisipasi Masyarakat dalam Bentuk Perancangan terhadap Suatu Peraturan Daerah.

Partisipasi dalam bentuk ini dapat dilakukan masyarakat sebagai wujud partisipasi masyarakat yang terakhir dalam tahap *ante legislative*. artinya setelah melakukan penelitian, pengusulan usul inisiatif, maka pada gilirannya masyarakat dapat menuangkan hasil penelitian dalam rancangan peraturan daerah. Rancangan peraturan daerah menurut format standar bagaimana yang diatur dalam undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.²⁸

D. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Daerah.

Keberadaan peraturan perundang-undangan baik sebagai wadah maupun proses, oleh penganut pandangan sosiologis dianggap sebagai suatu lembaga sosial (*social institution*).²⁹ Penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota dilaksanakan oleh kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah.³⁰

Menurut Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

²⁸Dayanto dan Asma Karim.2019.*Peraturan Daerah Responsif*. Malang: Setara Pers, halaman 75.

²⁹Marwan Mas. 2014. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia, halaman 59.

³⁰Ani Sri Rahayu. 2018. *Pengantar Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 65.

2. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluasluasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pembentukan Perda yang baik harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:³¹

1. kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturanperundangundangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan

³¹Yuliandri. 2014. *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, halaman 113 -114.

ataubatal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

3. kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materimuatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.
4. dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
5. kedayagunaan dan kehasil gunaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
6. kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah di mengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya..
7. keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasanbersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Kehadiran hukum dalam masyarakat di antaranya adalah untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang bisa

bertubrukan satu sama lain itu oleh hukum diintegrasikan sedemikian rupa sehingga tubrukan-tubrukan itu bisa ditekan sekecil-kecilnya. Pengorganisasian kepentingan-kepentingan itu dilakukan dengan membatasi dan melindungi kepentingan-kepentingan tersebut. Memang, dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi kepentingan dilain pihak.³² Kemudian di samping itu materi muatan Perda harus mengandung asas-asas sebagai berikut:

1. asas pengayoman, bahwa setiap materi muatan Perda harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
2. asas kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
3. asas kebangsaan, bahwa setiap muatan Perda harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
4. asas kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
5. asas kenusantaraan, bahwa setiap materi muatan Perda senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Perda merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

³² Satjipto Rahardjo. 2015. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, halaman 53.

6. asas bhinneka tunggal ika, bahwa setiap materi muatan Perda harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
7. asas keadilan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
8. asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap materi muatan Perda tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.
9. asas ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap materi muatan Perda harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
10. asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.
11. asas lain sesuai substansi Perda yang bersangkutan.

Selain asas dan materi muatan di atas, DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menetapkan Perda harus mempertimbangkan keunggulan lokal/daerah, sehingga mempunyai daya saing dalam pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat daerahnya.

Prinsip dalam menetapkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam menunjang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui mekanisme APBD, namun

demikian untuk mencapai tujuan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat daerah bukan hanya melalui mekanisme tersebut tetapi juga dengan meningkatkan daya saing dengan memperhatikan potensi dan keunggulan lokal/daerah.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kemanfaatan Aspirasi Masyarakat Dalam Proses Penyusunan Peraturan Daerah Sumatera Utara

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai partisipasi politik, oleh Huntington dan Nelson partisipasi politik diartikan sebagai kegiatan warga negara sipil (*private citizen*) yang bertujuan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah. Partisipasi dan pelibatan masyarakat dalam proses rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, proses pengambilan keputusan publik dan alasan dari pengambilan keputusan publik merupakan salah satu ciri dari penyelenggaraan negara demokratis.³³

Berkaitan dengan hal ini Muhammad Aziz yang mengutip pendapat Bagir Maman mengatakan bahwa kebebasan politik ditandai dengan adanya rasa tentram, karena setiap orang merasa dijamin keamanannya atau keselamatannya.³⁴ Bentuk partisipasi masyarakat dalam pemerintahan, khususnya dalam pembentukan peraturan daerah sangat bervariasi, tergantung pada situasi dan kondisi disuatu tempat dan waktu. Dalam negara demokrasi dengan sistem perwakilan, kekuasaan pembentukan undang-undang atau Peraturan Daerah hanya ada ditangan kelompok orang-orang yang telah dipilih melalui pemilihan umum.

³³Saut P. Panjaitan. "Jaminan Perlindungan Konstitusional Hak Tiap Orang Untuk Memperoleh Informasi dan Berkomunikasi" dalam Jurnal Simbur Cahaya, No. 42 Tahun XV Mei 2010.

³⁴Muhammad Aziz. "Pengujian Peraturan Perundang-undangan dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia". dalam Jurnal Konstitusi, Volume 7 Nomor 5, Oktober 2010, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Dalam hal ini, setiap wakil itu akan bertarung di parlemen demi kepentingan umum dan bila mereka bertindak sebaliknya, maka kursi yang didudukinya akan hilang dalam pemilihan umum yang akan datang, digantikan oleh orang lain dari partai yang sama ataupun dari partai yang berbeda. Disinilah letak titik kontrol yang utama dari rakyat kepada wakilnya di parlemen. Alat kontrol lain yang dipergunakan masyarakat adalah demonstrasi atau bentuk-bentuk pengerahan massa lainnya, atau bisa juga melalui prosedur hukum.

Dengan demikian, untuk mencapai tujuan peraturan perundang-undangan tersebut syarat pertama yang harus dipenuhi adalah keterlibatan rakyat/partisipasi aktif masyarakat dalam suatu proses pembentukan Peraturan Daerah atau kebijakan lainnya mulai dari proses pembentukannya, proses pelaksanaannya di lapangan dan terakhir tahap evaluasi.

Sehubungan dengan partisipasi aktif masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah, maka perlu juga dikemukakan pandangan M. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono, yang menegaskan terdapat tiga akses (*three accesses*) yang perlu disediakan bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu:

1. Akses terhadap informasi yang meliputi 2 (dua) tipe yaitu:
 - a. Hak akses informasi pasif
 - b. Hak informasi aktif.
2. Akses partisipasi dalam pengalihan keputusan (*public participation in decision making*) meliputi:
 - a. Hak masyarakat untuk mempengaruhi pengambilan keputusan.

- b. Partisipasi dalam penetapan kebijakan, rencana dan program pembangunan.
 - c. Partisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
3. Akses terhadap keadilan (*access to justice*)

Menyediakan mekanisme bagi masyarakat untuk menegakkan hukum lingkungan secara langsung (*the justice pillar also provides a mechanism for public to enforce environmental law directly*). Sifat dasar dan peran serta adalah:

- a. Keterbukaan (*openness*)
- b. Transparansi (*transparency*).³⁵

Lebih lanjut, Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono menjelaskan bahwa penguatan tri akses tersebut diyakini dapat mendorong terjadinya perubahan orientasi sikap dan perilaku birokrasi yang semula menjadi *service provider* menjadi *enabler/fasilitator*. Perwujudan tri akses tersebut dapat dilihat dalam bentuk:

1. Turut memikirkan dan memperjuangkan nasib sendiri.
2. Kesadaran bermasyarakat dan bernegara. Tidak menyerahkan penentuan nasibnya kepada orang lain
3. Merespons dan bersikap kritis.
4. Penguatan posisi tawar.
5. Sumber dan dasar motivasi serta inspirasi yg menjadi kekuatan pelaksanaan tugas dan kewajiban pemerintah.³⁶

³⁵W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono. 2015. *Legislative Drafting: Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atmajaya, halaman 43-44.

Sehubungan dengan penjelasan Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono, dapat dipahami bahwa prinsip keterbukaan adalah elemen penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di kabupaten/kota, yang berorientasi pada konsep negara kesejahteraan yang bertumpu pada kekuatan masyarakat sipil, dengan bercirikan birokrasi yang efisien, efektif, impersonal, impartial, objektif, rasional dan berorientasi pada kepentingan publik. Prinsip keterbukaan membawa konsekuensi adanya kewajiban bagi Pemerintah Kabupaten/Kota untuk secara proaktif memberikan informasi kepada masyarakat, serta menjelaskan kepada masyarakat tentang berbagai hal yang mereka butuhkan. Pelaksanaan prinsip keterbukaan membawa konsekuensi perlunya pelaksanaan prinsip partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah.

Menurut hasil wawancara, kemanfaatan aspirasi masyarakat dalam proses penyusunan peraturan daerah Sumatera Utara adalah Penyusunan peraturan daerah memiliki manfaat ke masyarakat sendiri karena keluhan keluhan dari masyarakat harus dilaksanakan pemerintah provinsi untuk memperbaiki sistem yang ada bisa berbentuk perda maupun dalam hal pembangunan. Dan harus melalui studi kemanfaatan agar memiliki manfaat bagi masyarakat luas bukan hanya masyarakat pemilih nya. Melalui lembaga reses masukan dari masyarakat, DPRD akan memperoleh sudut pandang yang berbeda dalam proses pembentukan undang-undang.

Titik tolak yang dapat menjadi acuan untuk menata ulang proses pelibatan partisipasi aktif masyarakat tersebut adalah memperluas perdebatan politis dalam

³⁶*Ibid.*

parlemen ke masyarakat sipil. Bukan hanya aparat negara dan wakil rakyat, melainkan juga seluruh warga negara berpartisipasi dalam wacana politis untuk mengambil keputusan politik bersama. Melalui radikalisasi konsep negara hukum klasik kedaulatan rakyat bergeser dari proses pengambilan keputusan di parlemen ke proses partisipasi dalam ruang publik. Kedaulatan rakyat bukanlah substansi yang membeku dalam perkumpulan para wakil rakyat, melainkan juga terdapat diberbagai forum warga negara, organisasi, non pemerintah, gerakan sosial atau singkatnya di mana pun diskursus tentang kepentingan bersama warga negara dilancarkan.

Senada dengan hal ini, Bambang Sugiono dan Ahmad Husni M.D menjelaskan bahwa pelaksanaan prinsip peran serta masyarakat bertujuan untuk: *pertama*, melahirkan prinsip kecermatan dan kehati-hatian dari pejabat publik dalam membuat kebijaksanaan publik; *kedua*, membawa konsekuensi munculnya suatu kontrol sosial yang konstruktif dan kesiapan sosial masyarakat terhadap setiap bentuk dampak akibat suatu kegiatan pembangunan.³⁷

Sistem demokrasi yang melibatkan partisipasi aktif masyarakat bertujuan untuk meningkatkan kemampuan rakyat yang rendah dari segi ekonomi, politik, dan sosial. Konsep partisipasi masyarakat mengalami pemaknaan yang berbeda-beda sehingga perlu diperjelas tentang proses yang mana yang dapat disebut partisipasi dan yang bukan, sehingga terjadi kesamaan cara pandang dalam menilai sebuah proses partisipasi di masa lalu, sekarang, dan yang akan datang.

³⁷*Ibid.*, halaman 46.

Lebih lanjut Rival G. Ahmad yang mengacu kepada pendapat Arenstein, menyusun model yang dapat membantu untuk menilai tingkat partisipasi dalam suatu proses pembentukan kebijakan atau peraturan secara umum Perundang-Undangan/Peraturan Daerah. Secara umum ada tiga derajat partisipasi masyarakat:

1. Tidak partisipatif (*Non participation*);
2. Derajat semu (*Degrees of tokenism*); dan
3. Kekuatan masyarakat (*Degrees of citizen power*).³⁸

Lebih lanjut dikatakannya “dasar penentuan derajat, bukan pada seberapa jauh masyarakat telah terlibat dalam proses pembentukan kebijakan atau program dilaksanakan oleh negara tetapi seberapa jauh masyarakat dapat menentukan hasil akhir atau dampak dari kebijakan atau program tersebut. Derajat terbawah terdiri dari dua tingkat partisipasi, yaitu manipulasi (*manipulation*) dan terapi (*therapy*). Dalam tingkat ini partisipasi hanya bertujuan untuk menata masyarakat dan mengobati luka yang timbul akibat dari kegagalan sistem dan mekanisme pemerintahan. Tidak ada niatan sedikit pun untuk melibatkan masyarakat dalam menyusun kegiatan atau program pemerintah. Derajat menengah (yang semu) terdiri dari tiga tingkat partisipasi, yaitu: pemberitahuan (*informing*); konsultasi (*consultation*); dan peredaman (*placation*). Dalam tahap ini sudah ada perluasan kadar partisipasi, masyarakat sudah bisa mendengar (tingkat pemberitahuan) dan didengar (tingkat konsultasi), namun begitu tahap ini

³⁸Rival G. Ahmad dkk. “Dan Parlemen ke Ruang Publik: Menggagas Penyusunan Kebijakan Partisipatif”. dalam Jurnal Hukum Jentera Edisi ke 2 Tahun 2003.

belum menyediakan jaminan yang jelas bagi masyarakat bahwa suara mereka diperhitungkan dalam penentuan hasil sebuah kebijakan publik.

Sedangkan pada tahap peredaman memang sudah memungkinkan masyarakat pada umumnya khususnya yang rentan untuk memberikan masukan secara lebih signifikan dalam penentuan hasil kebijakan publik, namun proses pengambilan keputusan masih dipegang penuh oleh pemegang kekuasaan. Derajat tertinggi terdiri dari tiga tingkat partisipasi, yakni kemitraan (*partnerships*), delegasi kekuasaan (*delegated power*), dan yang teratas adalah kendali masyarakat (*citizen control*). Dalam tahap ini partisipasi masyarakat termasuk yang rentan sudah masuk dalam ruang penentuan proses, hasil, dan dampak kebijakan. Masyarakat sudah bisa bernegosiasi dengan penguasa tradisional dalam posisi politik yang sejajar (tingkat kemitraan). Bahkan lebih jauh mampu mengarahkan kebijakan karena ruang pengambilan keputusan telah dikuasai (tingkat delegasi kekuasaan). Sehingga pada tahap akhir partisipasi masyarakat telah sampai pada puncaknya, yaitu ketika masyarakat secara politik maupun administratif sudah mampu mengendalikan proses, pembentukan, pelaksanaan, dan kebijakan tersebut (tingkat kendali masyarakat).³⁹

Pembentukan Peraturan Daerah, baik yang berasal dari inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun yang berasal dan inisiatif Pemerintah Daerah dilakukan melalui beberapa tahapan. Adapun tahapan pembentukan peraturan daerah sama dengan tahapan penyusunan peraturan perundang-perundangan yang lain, meliputi perencanaan, perancangan, pembahasan, pengesahan,

³⁹*Ibid.*

pengundangan, pelaksanaan, dan evaluasi. Ruang partisipasi bagi masyarakat harus ada disetiap tahapan tersebut. Dengan demikian, diharapkan akan lahir perda yang partisipatif, masyarakat yang kritis, dan pemerintahan yang responsif terhadap kebutuhan sosial.

Partisipasi masyarakat tidak hanya diperlukan dalam proses penyusunan Peraturan Daerah, namun dalam seluruh tahapan pembentukannya sampai dengan evaluasi. Dalam agenda ROCCUPI-*rule, opportunity, communication, capacity, interest, process, and ideology* (peraturan, kesempatan, komunikasi, kemampuan, kepentingan, proses dan nilai/sikap) dinyatakan bahwa dalam penyusunan peraturan yang baik harus memperhatikan tujuh agenda tersebut. Kategori ini dapat memberikan gambaran awal reaksi masyarakat terhadap peraturan yang akan dibentuk. Kategori ROCCUPI mengidentifikasi faktor-faktor yang kerap menimbulkan masalah berkaitan dengan berlakunya suatu peraturan perundang-undangan. Faktor *interest* dan *ideology* merupakan faktor yang bersifat subjektif sedangkan *rule, opportunity, communication, capacity, dan process* merupakan faktor objektif. Agenda ini bermanfaat untuk mempersempit dan mensistematisasikan ruang lingkup hipotesis yang muncul dalam benak perancang peraturan tentang penyebab suatu perilaku bermasalah. Dalam agenda ini terdapat faktor-faktor yang memengaruhi peran serta masyarakat dalam pelaksanaan Peraturan Daerah berkaitan materi yang terdapat dalam Peraturan Daerah. Faktor-faktor dimaksud, yaitu:

1. *Rule* (peraturan)

Kepatuhan atau ketidakpatuhan seseorang terhadap suatu peraturan, mungkin terjadi karena banyak peraturan yang tumpang-tindih, tidak jelas, atau multitafsir/bisa ditafsirkan sesuka hati, bertentangan atau saling tidak mendukung, tidak transparan, tidak *accountable* dan tidak partisipatif, atau memberikan wewenang yang berlebihan kepada pelaksana peraturan. Dan satu hal yang tidak bisa ditawar bahwa peraturan tidak dapat menghilangkan penyebab perilaku bermasalah.

2. *Opportunity* (kesempatan/peluang)

Sebuah peraturan secara tegas melarang perilaku tertentu, namun jika terbuka kesempatan untuk tidak mematuhi orang dengan mudah melakukan perilaku bermasalah. Pelanggaran terhadap Peraturan Daerah kerap terjadi karena adanya kesempatan dan tidak adanya tindakan tegas dari aparat yang berwenang.

3. *Capacity* (kemampuan)

Peraturan tidak dapat memerintahkan seseorang untuk melakukan sesuatu yang dia tidak mampu. Peraturan harus dibuat dengan mengetahui kondisi-kondisi masyarakat yang menjadi subjek peraturan. Kemampuan masyarakat dapat dirinci ke dalam kemampuan politik, ekonomi, dan sosial-budaya.

4. *Communication* (komunikasi)

Komunikasi pemerintah daerah dengan rakyat tidak efektif, terutama dalam mengumumkan peraturannya. Media sosialisasi yang digunakan tidak

familier dan sulit untuk diakses oleh masyarakat. Hal ini menunjukkan indikasi kesengajaan, supaya masyarakat tidak tahu cacat yang ada di dalam suatu peraturan.

5. *Interest* (kepentingan)

Aspek kepentingan terkait erat dengan manfaat bagi pelaku peran (pembuat peraturan maupun *stakeholder*/masyarakat yang akan menjadi sasaran pemberlakuan aturan tersebut). Kepentingan ini bisa terdiri dari kepentingan ekonomi, politik, dan sosial-budaya.

6. *Process* (proses)

Yang dimaksud proses dalam hal ini adalah proses bagi pelaku untuk memutuskan apakah akan mematuhi atau tidak mematuhi suatu Peraturan Daerah. Proses ini sangat dipengaruhi oleh substansi peraturan yang berdampak positif atau tidak bagi kepentingan masyarakat di mana Peraturan Daerah tersebut diberlakukan.

7. *Ideology* (nilai dan sikap)

Kategori ideologi ini secara umum dimaknai sebagai sekumpulan nilai yang dianut oleh suatu masyarakat untuk merasa, berpikir, dan bertindak. Termasuk di dalamnya antara lain sikap mental, pandangan tentang dunia, pemahaman keagamaan. Kadang-kadang ideologi juga disamakan dengan budaya yang sangat luas cakupannya. Dalam masyarakat Indonesia yang

serba majemuk (beragam) harus dapat diakomodasi oleh pengambil kebijakan agar dapat dengan mudah diterima oleh masyarakat.⁴⁰

Bagaimanapun rumit dan kompleksnya permasalahan yang ditemukan dalam masyarakat, jika dijabarkan berdasarkan kategori ROCCUPI sebagaimana tersebut, kemungkinan besar akan dapat dicegah (*preventif*) atau dicarikan solusinya, tentunya dengan menyesuaikan dengan substansi (materi) suatu Peraturan Daerah yang hendak dibuat dengan terlebih dahulu melakukan pengkajian terhadap keinginan-keinginan atau harapan-harapan dari masyarakat di mana Peraturan Daerah itu kelak hendak diberlakukan. Tentunya pengkajian tersebut disandarkan pada tujuh kategori ROCCUPI tersebut. Meskipun demikian, akan lebih tepat jika dalam setiap proses pembentukan Peraturan Daerah tersebut, masyarakat setempat senantiasa disediakan ruang untuk berpartisipasi dan dijamin adanya informasi mengenai prosedurnya.

Pada dasarnya keikutsertaan masyarakat (partisipasi) dalam proses pembentukan suatu Peraturan Daerah telah diatur dan dijamin oleh pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004. Dengan demikian, maka dapat dikatakan bahwa sesungguhnya telah ada koridor hukum yang jelas melindungi hak atas informasi masyarakat. Ketentuan ini juga berarti dalam pembentukan sebuah Peraturan Daerah harus terdapat prosedur yang memungkinkan masyarakat untuk berperan aktif di dalam proses perancangan tersebut. Berkaitan dengan hal ini, Iza Rumesten mengatakan bahwa naskah akademik merupakan bentuk konkret

⁴⁰Jazim Hamidi. 2013. *Revolusi Hukum Indonesia (Makna, kedudukan dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi Indonesia 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI)*. Yogyakarta: Kerjasama Konstitusi Press Jakarta dan Citra Media Yogyakarta, halaman 77.

partisipasi masyarakat dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan (termasuk peraturan daerah yang berbasis riset).

Praktik yang terjadi selama ini dalam proses pembentukan perda peran masyarakat masih bersifat parsial dan simbolis. Beberapa komunikasi massa yang dilakukan hanyalah sebagai pelengkap prosedur adanya *basic research* yang melandasi perencanaan pembentukan Peraturan Daerah. Itu pun, dilakukan hanya pada tahap perencanaan. Kemudian dalam tahap pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, masyarakat yang sudah “terlanjur” mewakilkan kekuasaannya pada wakil rakyat di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak lagi mendapatkan hak suara. Sidang paripurna anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang terhormat memang bersifat terbuka, tetapi kebal kritik karena protokol dan tata tertib sidang. Sementara rakyat yang tidak puas, harus cukup puas dengan meneriakkan aspirasi dan kepentingannya dengan cara “itu-itu saja” demo dan unjuk rasa yang tidak pernah efektif.

Berkaitan dengan hal tersebut, DPRD sebagai lembaga politik tidak lepas dari kepentingan politik para anggotanya, menjadi semacam kewajaran dimana saja diseluruh dunia para anggota DPRD menyuarkan aspirasi politik partainya sedangkan aspirasi masyarakat (konstituennya) menjadi nomor 2.

Menurut Rival G. Ahmad,⁴¹ yang mengutip pendapat Sirajuddin berpendapat bahwa terdapat sedikitnya 8 prinsip mengenai optimalisasi partisipasi masyarakat di dalam proses pembentukan suatu Peraturan Daerah, yaitu:

1. Adanya kewaiiban publikasi yang efektif;

⁴¹Sirajudin dkk. 2006. *Legislative Drafting; Pelembagaan Metode Partisipasi masyarakat Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*. Malang: *Corruption Watch* dan YAPPIKA, halaman 189.

2. Adanya kewajiban informasi dan dokumentasi yang sistematis, bebas, dan *accessible*;
3. Adanya jaminan prosedur dan forum yang terbuka dan efektif bagi masyarakat untuk terlibat dalam mengawasi proses sejak tahap perencanaan;
4. Adanya prosedur yang menjamin publik bisa mengajukan Rancangan Peraturan Daerah selain anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan pemerintah;
5. Adanya pengaturan yang jelas mengenai dokumen dasar yang wajib tersedia dan *accessible* seperti naskah akademik dan Rancangan Peraturan Daerah;
6. Adanya jaminan banding bagi publik bila proses pembentukan Peraturan Daerah tidak dilakukan secara partisipatif;
7. Ada pengaturan jangka waktu yang memadai untuk seluruh proses penyusunan, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, dan diseminasi Peraturan Daerah yang telah dilaksanakan; dan
8. Ada pertanggungjawaban yang jelas dan memadai bagi proses pembentukan Peraturan Daerah yang dengan sengaja menutup peluang masyarakat untuk berpartisipasi.

Sebuah pemerintahan yang baik (*good governance*) dan demokratis harus menjamin terealisasinya prinsip-prinsip tersebut. Bentuk upaya menjaring partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan oleh pembentuk Peraturan Daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah, yaitu:

1. Melakukan penelitian terpadu sebelum perancangan Peraturan Daerah;

2. Menggelar *public hearing* materi yang akan diperdakan (hal ini bisa dilakukan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tetapi juga bisa dilakukan dengan cara turun langsung ke tengah-tengah masyarakat terkait (*stakeholder*); dan
3. Memberikan kesempatan kepada warga untuk mengikuti persidangan di kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (dengan membuka informasi jadwal sidang pembentukan perda tersebut). Jika kewajiban pemerintah untuk memfasilitasi partisipasi masyarakat telah terpenuhi maka adalah juga menjadi kewajiban masyarakat untuk dapat memanfaatkan fasilitas tersebut secara efektif agar dapat menjadi kekuatan kontrol dan menjadi pengawas bagi kebijakan yang dikeluarkan pemerintah.

Partisipasi tidak cukup hanya dilakukan oleh sekelompok orang yang duduk di lembaga perwakilan di kabupaten/kota, karena institusi dan orang-orang yang duduk dalam lembaga perwakilan seringkali menggunakan politik atas nama kepentingan rakyat untuk memperjuangkan kepentingan pribadi atau kelompok mereka sendiri. Partisipasi rakyat secara langsung, akan membawa tiga dampak penting, yaitu: *pertama*, terhindar dari peluang terjadinya manipulasi keterlibatan rakyat dan memperjelas apa yang dikehendaki masyarakat; *kedua*, memberi nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan, karena semakin banyak jumlah pihak yang terlibat semakin baik; dan *ketiga*, meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik masyarakat.

Pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat yang paling utama adalah masyarakat itu sendiri. Yang perlu dibangun adalah kesadaran berpartisipasi dan dukungan terhadap aktivitas partisipasi melalui

pendidikan politik. Yang bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pendidikan politik bagi masyarakat adalah tokoh-tokoh masyarakat dan organisasi-organisasi lokal baik berupa institusi akademis, media massa, dan lembaga swadaya masyarakat. Selain itu, harus ada dukungan dari pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Mungkin banyak yang beranggapan bahwa partisipasi masyarakat telah cukup (cukup representatif dan legitimatif) terwakili oleh wakil rakyat di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Namun kini hal itu tidaklah cukup, partisipasi masyarakat lebih dibutuhkan dalam memberi masukan pada saat proses pembuatan peraturan daerah dan memberikan legitimasi terhadap Peraturan Daerah tersebut.

Masyarakat dapat menyalurkan aspirasi mereka dalam setiap tahap pembentukan Peraturan Daerah, secara aktif maupun pasif. Hal ini diatur dalam konstitusi negara kita. Konstitusi merupakan naskah legitimasi paham kedaulatan rakyat. Naskah dimaksud merupakan kontrak sosial yang mengikat setiap warga dalam membangun paham kedaulatan rakyat. Partisipasi aktif dalam arti: masyarakat memiliki inisiatif sendiri untuk berperan serta dalam pembentukan Peraturan Daerah. Partisipasi aktif dapat dilakukan dengan cara: mengikuti debat publik, rapat umum, demonstrasi, atau melalui surat terbuka di media massa. Partisipasi pasif, berarti inisiatif partisipasi datang dari luar diri masyarakat. Inisiatif bisa datang dari lembaga legislatif atau eksekutif dengan mengadakan dengar pendapat (*hearing*), dialog publik, kunjungan kerja, maupun wawancara penelitian dalam rangka perencanaan atau perancangan peraturan daerah.

Bentuk-bentuk pelaksanaan partisipasi masyarakat sangat tergantung pada situasi dan kondisi masyarakat dan lingkungannya. Tingkat kualitas sumber daya masyarakat, kepedulian lembaga pendidikan atau lembaga swadaya masyarakat dan sikap pemerintah sangat mempengaruhi pola-pola partisipasi yang digunakan oleh masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya.

Masyarakat berhak menentukan cara yang digunakan untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan Peraturan Daerah. Partisipasi dapat dilakukan secara langsung, yaitu dengan ikut serta dalam salah satu atau seluruh proses pembentukan baik dilakukan melalui lembaga eksekutif maupun legislatif. Partisipasi juga dapat dilakukan secara tidak langsung, yaitu dengan melakukan kegiatan yang kurang lebih dapat mempengaruhi proses pembentukan peraturan daerah. Cara paling konvensional dalam upaya mempengaruhi proses persidangan pembentukan Peraturan Daerah adalah demonstrasi atau unjuk rasa. Undang-Undang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum No. 9 Tahun 1998 menyatakan bahwa bentuk mengeluarkan pendapat di muka umum adalah unjuk rasa, pawai, mimbar bebas, atau rapat umum. Melalui 4 cara tersebut, masyarakat dapat berpartisipasi meneriakan keinginan dan sikapnya mengenai materi yang sedang dibahas dalam sidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Meskipun cara-cara tersebut kurang efektif, namun cara ini banyak digunakan karena kurangnya ruang partisipasi secara langsung melalui lembaga pemerintah sangat minim. Diantara model partisipasi yang dapat dilakukan, antara lain:

1. Mengikutsertakan anggota masyarakat yang dianggap sah dan independen dalam *team* atau kelompok kerja dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.
2. Melakukan *public hearing* melalui seminar, lokakarya atau mengundang pihak-pihak yang berkepentingan dalam rapat-rapat penyusunan peraturan perundang-undangan, musyawarah rencana pembangunan.
3. Melakukan uji sah terhadap Peraturan Daerah.
4. Melakukan jajak pendapat, kontak publik melalui media massa.
5. Melalui lembaga pemberdayaan masyarakat kelurahan (LPMK) atau membentuk forum warga.⁴²

Dalam kaitannya dengan penyusunan Raperda baik di lingkungan Pemerintah Daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, secara normatif masyarakat dapat berperan serta secara aktif untuk memberikan masukan perda yang dibentuk. Demikian juga pada saat dilakukan pembahasan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat menyelenggarakan rapat dengar pendapat umum untuk mendapat masukan dari masyarakat umum. Bentuk lain dari partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan pemerintah daerah adalah seminar terbatas, *Foccus Group Discussion* (FGD), *Interactional Group Discussion* (IGD), dialog publik, sosialisasi berkala dan diskusi ahli.

⁴²Sirajuddin, dkk, *Op.cit*, halaman 189.

Dalam hal ini peneliti berpendapat bahwasanya aspirasi masyarakat sangat diperlukan dalam penyusunan peraturan daerah Sumatera Utara, karena ketika peraturan daerah sudah terbentuk berdasarkan keinginan dan kemauan masyarakat akan memperbaiki sistem yang ada berupa peraturan dan pembangunan yang sesuai dengan kehendak masyarakat. Menurut hasil wawancara manfaat aspirasi masyarakat dalam proses penyusunan peraturan daerah adalah kembali kepada masyarakat sendiri karena berawal dari keluhan masyarakat akan dibuat sebuah peraturan baru sebagai wujud kesejahteraan rakyat.⁴³

B. Kendala Yang Dihadapi Untuk Mengadopsi Aspirasi Masyarakat Pada Proses Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Sumatera Utara

Penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sudut tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut. Di dalam bagian ini, diketengahkan secara garis besar perihal pendapat-pendapat masyarakat mengenai hukum, yang sangat mempengaruhi kepatuhan hukumnya. Kiranya jelas, bahwa hal ini pasti ada kaitannya dengan faktor-faktor terdahulu, yaitu undang-undang, penegak hukum, dan sarana atau fasilitas.

Masyarakat Indonesia pada khususnya, mempunyai pendapat-pendapat tertentu mengenai hukum. Pertama-tama ada berbagai atau arti yang diberikan pada hukum, yang variasinya adalah:⁴⁴

⁴³Hasil wawancara dengan Yulizar Parlagutan Lubis, selaku Ketua DPW PPP Sumatera Utara, tanggal 24 Februari 2020 di Kantor DPW PPP Sumatera Utara.

⁴⁴Soerjono Soekanto. 2018. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Depok: RajaGrafindo Persada, halaman 46.

1. Hukum diartikan sebagai ilmu pengetahuan,
2. Hukum diartikan sebagai disiplin, yakni sistem ajaran tentang kenyataan,
3. Hukum diartikan sebagai norma atau kaidah, yakni patokan perilaku pantas yang diharapkan,
4. Hukum diartikan sebagai tata hukum (yakni hukum positif tertulis),
5. Hukum diartikan sebagai petugas ataupun pejabat,
6. Hukum diartikan sebagai keputusan pejabat atau penguasa,
7. Hukum diartikan sebagai proses pemerintahan,
8. Hukum diartikan sebagai perilaku teratur dan unik,
9. Hukum diartikan sebagai jalinan nilai,
10. Hukum diartikan sebagai seni.

Dari sekian banyaknya pengertian yang diberikan pada hukum, terdapat kecenderungan yang besar pada masyarakat, untuk mengartikan hukum dan bahkan mengidentifikasikannya dengan petugas (dalam hal ini penegak hukum sebagai pribadi). Salah satu akibatnya adalah, bahwa baik-buruknya hukum senantiasa dikaitkan dengan pola perilaku penegak hukum tersebut, yang menurut pendapatnya merupakan pencerminan dari hukum sebagai struktur maupun proses. Untuk jelasnya, akan dikemukakan suatu contoh yang diambil dari suatu unsur kalangan penegak hukum, yakni polisi yang dianggap sebagai hukum oleh masyarakat luas (disamping unsur-unsur lainnya, seperti misalnya, hakim, jaksa, dan seterusnya).⁴⁵

⁴⁵*Ibid.*

Warga masyarakat rata-rata mempunyai pengharapan, agar polisi dengan serta merta dapat menanggulangi masalah yang dihadapi tanpa memperhitungkan apakah polisi tersebut baru saja menamatkan pendidikan kepolisian, atau merupakan polisi yang sudah berpengalaman. Pengharapan tersebut tertuju kepada polisi yang mempunyai pangkat terendah sampai dengan yang tertinggi pangkatnya. Orang-orang yang berhadapan dengan polisi, tidak “sempat” memikirkan taraf pendidikan yang pernah dialami oleh polisi dengan pangkat terendah, misalnya.

Di dalam kehidupan sehari-hari, setelah menyelesaikan pendidikan kepolisian, maka seorang anggota polisi langsung terjun ke dalam masyarakat, di mana dia akan menghadapi pelbagai masalah, yang mungkin pernah dipelajarinya di sekolah, atau mungkin sama sekali belum pernah diajarkan. Masalah-masalah tersebut ada yang memerlukan penindakan dengan segera, akan tetapi ada juga persoalan-persoalan yang baru kemudian memerlukan penindakan, apabila tidak tercegah. Hasilnya akan dinilai secara langsung oleh masyarakat tanpa pertimbangan bahwa anggota polisi tersebut baru saja menyelesaikan pendidikan, atau baru saja ditempatkan di daerah yang bersangkutan. Warga masyarakat mempunyai persepsi bahwa setiap anggota polisi dapat menyelesaikan gangguan-gangguan yang dialami oleh warga masyarakat, dengan hasil yang sebaik-baiknya.⁴⁶

Kalau seorang anggota Angkatan Perang harus senantiasa siap tempur dan memelihara kemampuan tersebut dengan sebaik-baiknya, maka anggota polisi

⁴⁶*Ibid.*

harus selalu siap menghadapi masalah-masalah kemasyarakatan yang merupakan gangguan terhadap kedamaian. Masalah-masalah tersebut tidak hanya terbatas pada kejahatan dan pelanggaran belaka, mungkin dia harus menolong orang yang sudah tua untuk menyeberang jalan raya yang padat dengan kendaraan bermotor, atau dia harus melerai suami-isteri yang sedang bertengkar, atau dia harus menolong orang yang terluka di dalam kasus tabrak lari, dan lain sebagainya. Alangkah baiknya tugas polisi; akan tetapi warga masyarakat memang mempunyai harapan demikian. Warga masyarakat menghendaki polisi-polisi yang senantiasa “siap pakai” untuk melindungi warga masyarakat terhadap aneka macam gangguan.

Di dalam kehidupan sehari-hari polisi pasti akan menghadapi bermacam-macam manusia dengan latar belakang maupun pengalaman masing-masing. Di antar mereka itu ada yang dengan sendirinya taat pada hukum, ada yang pura-pura mentaatinya, ada yang tidak mengacuhkannya sama sekali, dan ada pula yang dengan terang-terangan melawannya. Yang dengan sendirinya taat, harus diberi perangsang agar tetap taat, sehingga dapat dijadikan keteladanan. Akan tetapi timbul masalah dengan mereka yang pura-pura menaati hukum, oleh karena mencari peluang dimana penegak hukum berada dalam keadaan kurang siaga. Masalah lainnya adalah, bagaimana menangani mereka yang tidak mengacuhkan hukum, ataupun yang secara terang-terangan melanggarnya.⁴⁷

Tidak setiap kegiatan atau usaha yang bertujuan supaya warga masyarakat menaati hukum, menghasilkan kepatuhan tersebut. Ada kemungkinan bahwa

⁴⁷*Ibid.*

kegiatan atau usaha tersebut malahan menghasilkan sikap tindak yang bertentangan dengan tujuannya. Misalnya, kalau ketaatan terhadap hukum dilakukan dengan hanya mengetengahkan sanksi-sanksi negatif yang berwujud hukuman apabila hukum dilanggar, maka mungkin warga masyarakat malahan hanya taat pada saat ada petugas saja. Hal ini bukanlah berarti bahwa cara demikian (yakni yang *coercive*) selalu menghasilkan ketaatan yang semu. Maksudnya adalah, bahwa apabila cara demikian selalu ditempuh, maka hukum dan penegak hukum dianggap sebagai sesuatu yang menakutkan.

Cara-cara lain dapat diterapkan, misalnya, cara yang lunak (atau *persuasion*) yang bertujuan agar warga masyarakat secara mantap mengetahui dan memahami hukum, sehingga ada persesuaian dengan nilai-nilai yang dianut oleh warga masyarakat. Kadang-kadang dapat diterapkan cara mengadakan penerangan dan penyuluhan yang dilakukan berulang kali, sehingga menimbulkan suatu penghargaan tertentu terhadap hukum (cara ini lazimnya dikenal dengan sebutan *pervasion*). Cara lainnya yang agak menyudutkan warga masyarakat adalah *compulsion*. Pada cara ini dengan sengaja diciptakan situasi tertentu, sehingga warga masyarakat tidak mempunyai pilihan lain, kecuali mematuhi hukum. Memang, dengan mempergunakan cara ini, tercipta suatu situasi dimana warga masyarakat agak terpaksa melakukan atau tidak melakukan sesuatu.⁴⁸

Oleh karena masyarakat mengharapkan bahwa polisi akan dapat melindunginya, maka dengan sendirinya polisi harus mengenal lingkungan tempat dia bertugas, dengan sebaik-baiknya. Pengenalan lingkungan dengan sebaik-

⁴⁸*Ibid.*

baiknya tidak mungkin terjadi, kalau polisi tidak menyatu dengan lingkungan tersebut. Keadaan akan bertambah buruk lagi, apabila sama sekali tidak ada motivasi untuk mengenal dan memahami lingkungan tersebut, karena terlampau berpegang pada kekuasaan formal atau kekuatan fisik belaka.

Sudut sistem sosial dan budaya, Indonesia merupakan suatu masyarakat majemuk (*plural society*), terdapat banyak golongan etnik dengan kebudayaan-kebudayaan khusus. Di samping itu, maka bagian terbesar penduduk Indonesia tinggal di wilayah pedesaan yang berbeda ciri-cirinya dengan wilayah perkotaan. Masalah-masalah yang timbul di wilayah pedesaan mungkin harus lebih banyak ditangani dengan cara-cara tradisional; di wilayah perkotaan juga tidak semua masalah dapat diselesaikan tanpa mempergunakan cara-cara yang tradisional. Kalau demikian halnya, bagaimanakah cara untuk mengenal lingkungan (sosial) dengan sebaik-baiknya.

Pertama seorang penegak hukum harus mengenal stratifikasi sosial atau pelapisan masyarakat yang ada di lingkungan tersebut, beserta tatanan status/kedudukan dan peranan yang ada. Setiap stratifikasi sosial pasti ada dasarnya, seperti kekuasaan, kekayaan materiel, kehormatan, pendidikan, dan lain sebagainya. Dari pengetahuan dan pemahaman terhadap stratifikasi sosial tersebut, dapat diketahui lambang-lambang kedudukan yang berlaku dengan segala macam gaya pergaulannya. Di samping itu akan dapat diketahui faktor-faktor yang mempengaruhi kekuasaan dan wewenang, beserta penerapannya di dalam kenyataan. Hal itu dapat diketahui melalui wawancara dengan pelbagai

tokoh atau warga masyarakat biasa, maupun dengan jalan mengadakan pengamatan-pengamatan terlibat maupun tidak terlibat.

Hal lain yang perlu diketahui dan dipahami adalah perihal lembaga-lembaga sosial yang hidup, serta yang sangat dihargai oleh bagian terbesar warga-warga masyarakat setempat. Lembaga-lembaga sosial tersebut adalah, misal lembaga pemerintahan, lembaga pendidikan, lembaga penegakan hukum, dan seterusnya. Secara teoritis lembaga-lembaga sosial tersebut mempunyai hubungan fungsional, sehingga mempunyai pengaruh yang sangat besar terhadap stabilitas maupun perubahan-perubahan sosial-budaya yang akan atau sedang terjadi.⁴⁹

Dengan mengetahui dan memahami hal-hal tersebut di atas, maka terbukalah jalan untuk dapat mengidentifikasi nilai-nilai dan norma-norma atau kaidah-kaidah yang berlaku di lingkungan tersebut. Pengetahuan serta pemahaman terhadap nilai-nilai serta norma-norma atau kaidah-kaidah sangat penting di dalam pekerjaan menyelesaikan perselisihan-perselisihan yang terjadi (ataupun yang bersifat potensial). Di samping itu dapat diketahui (serta mungkin selanjutnya disadari), bahwa hukum tertulis mempunyai pelbagai kelemahan yang harus diatasi dengan keputusan-keputusan yang cepat dan tepat (dikresi).

Penegakan hukum yang carut-marut, kacau, dan mengesampingkan keadilan tersebut bisa saja diminimalisir kalau seandainya hukum dikembalikan kepada fungsi aslinya, yaitu untuk untuk menciptakan keadilan, ketertiban serta kenyamanan. Hukum dapat berfungsi dengan baik diperlukan keserasian dan hubungan antara empat faktor, yakni:

⁴⁹*Ibid.*

1. Hukum dan peraturan itu sendiri.

Kemungkinannya adalah bahwa terjadi ketidakcocokan dalam peraturan perundang-undangan mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu. Kemungkinan lainnya adalah ketidakcocokan antara peraturan perundang-undangan dengan hukum tidak tertulis atau hukum kebiasaan. Kadangkala ketidakserasian antara hukum tertulis dengan hukum kebiasaan, dan seterusnya.

2. Mentalitas Petugas yang menegakkan hukum.

Penegak hukum antara lain mencakup hakim, polisi, jaksa, pembela, petugas pemasyarakatan, dan seterusnya. Apabila peraturan perundang-undangan sudah baik, akan tetapi jika mental penegak hukum kurang baik, maka akan terjadi pada sistem penegakkan hukum.

3. Fasilitas yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan hukum.

Kalau peraturan perundang-undangan sudah baik dan juga mentalitas penegaknya baik, akan tetapi fasilitas kurang memadai, maka penegakkan hukum tidak akan berjalan dengan semestinya.

4. Kesadaran dan kepatuhan hukum dari para warga masyarakat.

Namun dipihak lain perlu juga disadari bahwa penegakan hukum bukan tujuan akhir dari proses hukum karena keadilan belum tentu tercapai dengan penegakan hukum, padahal tujuan akhirnya adalah keadilan. Pernyataan di atas merupakan isyarat bahwa keadilan yang hidup di masyarakat tidak mungkin seragam. Hal ini disebabkan keadilan merupakan proses yang bergerak di antara dua kutub citra keadilan. *Naminem Laedere* semata bukanlah keadilan, demikian pula *Suum Cuique Tribuere* yang berdiri sendiri tidak dapat dikatakan

keadilan. Keadilan bergerak di antara dua kutub tersebut. Pada suatu ketika keadilan lebih dekat pada satu kutub, dan pada saat yang lain, keadilan lebih condong pada kutub lainnya. Keadilan yang mendekati kutub *Naminem Laedere* adalah pada saat manusia berhadapan dengan bidang-bidang kehidupan yang bersifat netral. Akan tetapi jika yang dipersoalkan adalah bidang kehidupan spiritual atau sensitif, maka yang disebut adil berada lebih dekat dengan kutub *Suum Cuique Tribuere*. Pengertian tersebut mengisyaratkan bahwa hanya melalui suatu tata hukum yang adil orang dapat hidup dengan damai menuju suatu kesejahteraan jasmani maupun rohani.

Keharusan suatu lembaga penegak hukum harus diatur dengan Undang-Undang memang tidak secara jelas disebutkan. Namun, dari alasan-alasan yang disebutkan dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, alasan “pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat” dapat saja menjadi dasar dibentuknya suatu Lembaga Penegak Hukum.

Peraturan Daerah dapat berdampak positif maupun negatif terhadap rakyat, maupun terhadap daerah otonom yang bersangkutan. Dampak positif dari suatu kebijakan daerah tidak relevan untuk diperdebatkan, karena hal tersebut merupakan suatu kewajiban bagi penyelenggara daerah (eksekutif dan DPRD) untuk mewujudkan kesejahteraan, kemakmuran dan keadilan bagi daerah dan rakyat daerah yang bersangkutan. Yang relevan untuk dikaji dan diantisipasi adalah kemungkinan timbulnya dampak negatif atas sesuatu peraturan daerah terhadap daerah dan rakyat daerahnya. Dalam rangka mengantisipasi dan mengeliminir timbulnya dampak

negatifitas sesuatu Peraturan Daerah dipandang perlu untuk mengadopsi dan mengimplementasikan asas keterbukaan dalam setiap perencanaan dan pembentukan suatu peraturan daerah.

Secara umum beberapa kendala dalam penerapan asas keterbukaan pada pembahasan Peraturan Daerah, adalah sebagai berikut:

1. Faktor internal, meliputi;

- a. Masih terbatasnya kapasitas keuangan daerah. Hal ini ditandai dengan terbatasnya efektivitas, efisiensi, dan optimalisasi pemanfaatan sumber-sumber penerimaan daerah, belum efisiennya prioritas alokasi belanja daerah secara proporsional, serta terbatasnya kemampuan pengelolaannya termasuk dalam melaksanakan prinsip transparansi dan akuntabilitas, serta profesionalisme. Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan daerah terutama dalam menyikapi pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab, aspek pendapatan daerah adalah sesuatu yang sangat penting dan mendasar bagi terselenggaranya suatu rumah tangga pemerintahan daerah. Hambatan pelaksanaan asas keterbukaan dari segi dana karena untuk melibatkan masyarakat dapat dilakukan melalui berbagai cara:
 - (i) Penelitian tentang substansi materi yang menjadi rancangan Peraturan Daerah, terutama Peraturan Daerah yang berkaitan langsung dengan kepentingan masyarakat.
 - (ii). *Publik hearing*, yaitu dengan mengundang berbagai elemen masyarakat yang terkait dengan Peraturan Daerah tersebut. Dalam pembentukan Peraturan Daerah,

pemdasangat kurang antusias karenabiasanya anggaran itu dialokasikan untuk kegiatan fisik yangbesar seperti gedung dan saranafisik besar lainnya.

- b. Kurangnyaketerampilan aparat pemerintahandaerah dalamlegal drafting karenapenempatan dari aparatur pemerintahan daerah yang tidak sesuaidengan disiplin ilmunya.
- c. Lemahnya koordinasi dalam proses penyusunan rancangan PeraturanDaerah antar instansi yang terkaitsehingga dalam penyusunan rancangan Peraturan Daerah antarinstansi masih terjadi kesenjangan.
- d. Peran Banleg dalam penyusunan Peraturan Daerah masihlemah, hal ini ditunjukkan daridraf yang dikirim oleh pemda keBanleg tidak banyak dikritisi. JadiBanleg ini belum bisa bekerjasecara optimal.

2. Faktor eksternal, yaitu:

- a. Partisipasi masyarakat untuk ikutdalam kegiatan publik hearing yangterbatas atau masih rendah, yangterjadi masyarakat kurang meresponatau bahkan tidak pedulidenganrancanganPeraturanDaerah tersebut. Sehingga kecenderungan yangterjadi ada Peraturan Daerah-Peraturan Daerah yang dihasilkanyang belum sesuai dengan apayang menjadi kebutuhan masyarakat setempat. Hal yang menyebabkan masyarakat apatis atau tidakantusias karena mereka merasatidak mempunyai kepentingan terhadap Peraturan Daerah yang dibuat. Hal yang dilakukan yaitupemerintah daerah memilihsteak-holders atau pemangku kepentingan yang benar-benar membutuhkan kepentingan.

- b. Masih rendahnya dukungan media dalam mempublikasikan proses pembentukan Peraturan Daerah, baik yang menyangkut proses pembuatan sampai yang berkaitan dengan substansinya. Hal ini karena media bersifat profit atau komersil, maka ketika pemda ingin mempublikasikan rancangan Peraturan Daerah melalui media maka harus ada dana yang memadai. Dana yang dibutuhkan untuk mempublikasikan rancangan Peraturan Daerah sangat besar. Sebagai contoh, ketika pemerintah daerah menggunakan 1 halaman penuh media cetak dan dipublikasikan selama 3 hari dan yang dikeluarkan mencapai 10 jutaan;
- c. Terbatasnya konsultan akademis yang ada sehingga menjadikan kurang mampunya pemerintah daerah untuk melakukan konsultasi masalah rancangan perda yang akan dibahas.

Menurut hasil wawancara, kendala yang dihadapi untuk mengadopsi aspirasi masyarakat pada proses penyusunan rancangan peraturan daerah Sumatera Utara adalah tidak semua bisa dipenuhi karena aspirasi masyarakat harus dirapatkan kembali ke komisi untuk mewujudkan sebuah peraturan selain itu partai politik memiliki persaingan antara partai politik dengan cara loby partai politik agar menjadikan sebuah peraturan daerah yang nanti akan kembali ke masyarakat itu sendiri. Dengan melalui argumentasi argumentasi dan melakukan tawar-menawar atau tukar pikiran antara fraksi fraksi yang ada di DPRD-SU.⁵⁰

Salah satu tahapan yang penting dilakukan dalam proses penyusunan perda adalah *communication*, yaitu adanya komunikasi antara pemangku kepentingan

⁵⁰Hasil wawancara dengan Kardiman Buang Manalu, selaku sekretaris P.O.K PAN Sumatera Utara, tanggal 4 Februari 2020 di Kantor DPW PAN Sumatera Utara.

dan pengambilan kebijakan. Komunikasi ini sangat penting dalam pelaksanaan peraturan daerah. Setidaknya komunikasi yang dapat dilakukan oleh pemerintah adalah sosialisasi. Meskipun bersifat searah, informasi yang didapatkan oleh masyarakat melalui sosialisasi Peraturan Daerah sedikit banyak dapat memberikan kesempatan masyarakat untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan peraturan tersebut sesuai dengan kebutuhannya. Dengan demikian, pelaksanaan Peraturan Daerah yang tidak mencerminkan atau tidak mengakomodasi kepentingan masyarakat mendapat reaksi negatif dari masyarakat.

Secara teoretis dalam ilmu hukum dikenal adanya anggapan yang menyatakan bahwa semua orang dianggap tahu hukum, namun teori fiksi ini tidak dapat diberlakukan begitu saja, karena masalah komunikasi sering kali muncul karena selama ini pemerintah (pemerintah daerah) kurang dalam mengumumkan peraturannya (sosialisasi).

Ketidakefektifan suatu peraturan daerah mungkin terjadi karena beberapa faktor yang saling berkaitan dalam sistem hukum. Menurut Lawrence Meir Friedman, ada 3 unsur yang sangat berpengaruh dalam sistem hukum, yaitu substansi, struktur, dan kultur hukum dalam masyarakat. Faktor-faktor yang memengaruhi partisipasi masyarakat di dalam pelaksanaan suatu peraturan daerah, antara lain:

1. Substansi Peraturan Daerah yang tidak sesuai dengan nilai masyarakat memancing reaksi masyarakat, sedangkan prosedur partisipasi tidak jelas;
2. Kurangnya optimal kinerja aparatur pemerintah yang berwenang dalam menangani setiap penyelewengan atau pelanggaran peraturan. Dalam struktur

hukum, masyarakat sebagai subjek hukum memiliki peran yang sangat besar dalam pelaksanaan Peraturan Daerah; dan

3. Kurangnya sosialisasi dan kesadaran serta kesadaran politik masyarakat yang rendah karena tingkat pendidikan atau karena prioritas hidup sebagian besar masyarakat yang lebih tersita untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari. Sehingga kepekaan masyarakat terhadap proses pembentukan suatu Peraturan Daerah sangat rendah.

Sherry Arnstein, menjabarkan peran serta masyarakat berdasarkan kekuatan masyarakat untuk mempengaruhi hasil akhir kebijakan pemerintah sebagai berikut:

1. Manipulasi (*manipulation*);
2. Terapi (*therapy*);
3. Penginformasian (*informing*);
4. Konsultasi (*consultation*);
5. Peredaman (*placation*);
6. Kemitraan (*partnership*);
7. Delegasi kekuasaan (*delegated power*); dan
8. Kendali masyarakat (*citizen control*).⁵¹

Berdasarkan tahapan tersebut, Sirajuddin mengklasifikasikan kedelapan tingkat partisipasi tersebut di atas menjadi 3 tingkat. Tingkat pertama diklasifikasikan sebagai tidak partisipasi (*non-participation*), yaitu tingkat manipulasi dan terapi. Tingkat kedua disebut dengan partisipasi semu (*degree of*

⁵¹Sirajuddin, *Op.cit*, halaman 183.

takenism), yaitu tingkat peredaman, konsultasi, dan informasi. Dalam tingkatan kedua ini masyarakat didengarkan dan diperkenankan berpendapat, tetapi tidak memiliki kemampuan dan tidak ada jaminan bahwa pandangan mereka akan dipertimbangkan secara sungguh-sungguh oleh penentu kebijakan. baik tingkat ketiga adalah kekuasaan masyarakat (*degree of citizen power*), yaitu tingkat kemitraan, delegasi kekuasaan, dan kendali masyarakat. Dalam tingkat ini masyarakat memiliki pengaruh dalam proses penentuan kebijakan.

Lebih lanjut Khairul Muluk,⁵² menguraikan 6 tahapan partisipasi Arnstein di atas dan mengklasifikasikannya dalam 5 tingkat. Namun menurut Muluk hanya 4 tahapan yang tergolong partisipatif, satu tergolong nonpartisipatif karena partisipasi yang ada hanya formalitas, pengerahan masa "bayaran" maupun distorsi informasi. Oleh sebab itu, tahap ini disebut dengan nonpartisipatif. Dan terakhir kendali warga (bukan lagi sekadar partisipasi, tetapi warga yang mengambil keputusan (*decision maker*)).

Apa pun model partisipasi yang disediakan, tidak akan berarti jika masyarakat masih saja bersikap apatis terhadap keputusan atau kebijakan pemerintah. Untuk itu harus ada strategi khusus untuk mendorong masyarakat agar aktif berpartisipasi dalam setiap proses kebijakan. Ada beberapa strategi yang dapat dilakukan untuk menstimulasi partisipasi masyarakat, antara lain:

1. Mensolidkan kekuatan masyarakat terutama para stakeholders.
2. Memberdayakan masyarakat (membangun kesadaran kritis masyarakat).
3. Publikasi hasil-hasil investigasi atau riset-riset yang penting.

⁵²Khairul Muluk. 2013. *Menggugat Partisipasi Publik Dalam Pemerintah Daerah*. Malang: LPD FIA UB dan Bayu Media, halaman 171

4. Berupaya mempengaruhi pengambil kebijakan.
5. Memunculkan aksi dan gerakan secara kontinu.

Ada beberapa problematika yang terjadi berkaitan dengan hal partisipasi masyarakat dalam peraturan perundang-undangan. Setidaknya ada 3 faktor yang melatarbelakangi munculnya problematika partisipasi, yaitu: faktor masyarakat, yuridis, dan birokrasi.

Berikut ini teknik pemberdayaan masyarakat (peningkatan partisipasi masyarakat) dalam proses pembentukan-pembentukan peraturan daerah:

1. Membangun relasi pertolongan yang:
 - a. Merefleksikan respons empati;
 - b. Menghargai pilihan dan hak masyarakat;
 - c. Menghargai perbedaan dan keunikan masing-masing kelompok masyarakat; dan
 - d. Menekankan pola kerja sama klien (*client partnerships*).
2. Membangun komunikasi yang:
 - a. Menghormati martabat dan harga diri;
 - b. Mempertimbangkan keragaman individu; dan
 - c. Fokus pada kepentingan masyarakat (umum).
3. Terlibat dalam pemecahan masalah yang:
 - a. Memperkuat partisipasi masyarakat dalam pemecahan masalah sosial;
 - b. Menghargai hak-hak masyarakat;
 - c. Merangkai tantangan sebagai kesempatan belajar; dan

- d. Melibatkan masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah dan evaluasinya.
4. Merefleksikan sikap dan nilai dalam kode etik jabatan pemerintahan yang:
 - a. Ketaatan terhadap kode etik dan prinsip-prinsip *good governance*;
 - b. Keterlibatan dalam proses perumusan peraturan daerah; dan
 - c. Penghapusan segala bentuk diskriminasi dan ketidakadilan.

C. Upaya Partai Politik Dalam Menyerap Aspirasi Masyarakat Pada Proses Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Sumatera Utara

Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mempunyai tujuan untuk mempengaruhi lembaga legislatif agar dalam memproduksi suatu undang-undang memperhatikan, mempertimbangkan dan merumuskan materi Undang-Undang sesuai dengan keinginan rakyat. Partisipasi masyarakat dapat dilakukan baik secara lisan maupun tulisan.

Partisipasi yang dilakukan dalam bentuk tulisan dapat ditujukan kepada alat kelengkapan yang bertugas membahas Rancangan Undang-Undang (RUU) dengan tembusan kepada Pimpinan DPRD dengan disertai identitas yang jelas. Atas masukan masyarakat tersebut Pimpinan DPRD akan meneruskan ke alat kelengkapan DPRD dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari. Sedangkan untuk partisipasi masyarakat secara lisan, pimpinan alat kelengkapan DPRD akan menentukan waktu pertemuan, jumlah orang yang diundang, dan juga disertai dengan undangan pertemuan itu sendiri. Pertemuan tersebut dilakukan dalam bentuk RDPU antara lain pertemuan dengan pimpinan alat perengkapan. Pertemuan tersebut didampingi oleh beberapa anggota yang terlibat dalam

pembahasan RUU yang mana nantinya hasil pertemuan itu akan menjadi bahan masukan terhadap RUU yang sedang dibahas.

Bentuk partisipasi masyarakat menurut pasal 96 ayat (2) undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan bahwa bentuk partisipasi masyarakat tersebut dapat berupa :

1. rapat dengar pendapat umum;
2. kunjungan kerja;
3. sosialisasi; dan/atau
4. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Upaya partai politik dalam menyerap aspirasi masyarakat pada proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Sumatera Utara:

1. Perlu Adanya Peraturan Teknis Yang Rinci Terkait Partisipasi Masyarakat

Salah satu faktornya adalah tentang peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang tidak mengatur secara jelas tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah, padahal tata tertib dewan ini adalah acuan atau panduan yang dibuat dan diberikan kepada anggota dewan perwakilan rakyat daerah untuk memuat suatu peraturan daerah. Untuk itu harusnya peraturan tentang keterlibatan masyarakat atau partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah ini dalam tata tertib dewan perwakilan rakyat daerah di atur secara jelas dan rinci, jadi masyarakat yang ingin berpartisipasi jelas ada haknya dalam tata tertib tersebut.

2. Mengoptimalkan peran pemerintah daerah dalam menampung aspirasi masyarakat

Pemerintah harus menjelaskan kepada masyarakat bahwa partisipasi masyarakat merupakan hak setiap masyarakat dalam setiap proses pembentukan peraturan-perundang-undangan. Oleh karena partisipasi masyarakat merupakan suatu hak masyarakat, maka menurut Santoso Sasripetro dalam Febby Fajrurrahman, menyatakan bahwa partisipasi masyarakat mempunyai sifat dan ciri sebagai berikut:⁵³

- a. Partisipasi haruslah bersifat sukarela;
- b. Berbagai isu atau masalah haruslah disajikan dan dibicarakan secara jelas dan objektif;
- c. Kesempatan untuk berpartisipasi haruslah mendapat keterangan/informasi yang jelas dan memadai tentang setiap segi/aspek dari program yang akan didiskusikan;
- d. Partisipasi masyarakat dalam rangka menentukan kepercayaan terhadap diri sendiri haruslah menyangkut berbagai tingkatan dan berbagai sektor, bersifat dewasa, penuh arti, berkesinambungan dan aktif.

3. Meningkatkan Sosialisasi Raperda Kepada Masyarakat

Ketika produk hukum telah dihasilkan, maka sebaiknya pemerintah melakukan sosialisasi agar masyarakat memahami isi dari peraturan daerah yang telah dibentuk, sosialisasi itu dapat berupa seminar yang

⁵³Mahendra Putra Kurnia, dkk. 2016. *Pedoman Naskah Akademik Peraturan Daerah Partisipatif*. Jakarta: Kreasi Total Media, halaman 40

dapat memberitahukan isi dan cara yang baik agar peraturan daerah ini juga dapat diterapkan dengan baik dalam masyarakat.

Tujuan dari dilakukannya sosialisasi antara lain:

- a. Memberikan keterampilan dan pengetahuan;
- b. Mengembangkan kemampuan seseorang;
- c. Membantu masyarakat dalam mengendalikan fungsi-fungsi organik; dan
- d. Menanamkan kepada anggota masyarakat nilai-nilai dan kepercayaan.

4. Meningkatkan animo masyarakat untuk berpartisipasi

Menurut Santoso Sastroetrosehubungan dengan partisipasi efektif menyatakan bahwa masyarakat akan dapat bergerak dan mau untuk berpartisipasi apabila:

- a. Partisipasi itu dilakukan melalui organisasi-organisasi yang sudah dikenal atau yang sudah ada ditengah-tengah masyarakat yang bersangkutan.
- b. Partisipasi itu memberikan manfaat langsung kepada masyarakat yang bersangkutan.
- c. Manfaat yang diperoleh melalui partisipasi itu memenuhi keinginan masyarakat setempat.
- d. Dalam proses partisipasi masyarakat menjamin adanya kontrol yang dilakukan masyarakat.

Upaya yang dapat dilakukan untuk mengatasi kendala sarana dan prasarana yang tidak memadai sehingga rendahnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah adalah dengan memperbaiki sarana dan prasarana tersebut. Selain itu, pemerintah tidak boleh lepas tangan ketika sarana

dan prasarana tersebut sudah diperbaiki, karena pemerintah harus lebih sering untuk berkunjung ke setiap desa untuk mendekati masyarakat secara personal.

Kondisi masyarakat dan latar belakang masyarakat yang tidak menempuh pendidikan tinggi membuat rendahnya kepercayaan diri untuk berbicara dengan orang yang menempuh pendidikan yang lebih tinggi. Pemerintah juga harus memfasilitas masyarakat yang ingin menyampaikan aspirasinya terhadap suatu peraturan daerah ataupun kebijakan pemerintah lainnya. Pemerintah juga dapat membuat pengumuman tentang rencana pembentukan peraturan daerah untuk ditempelkan di tempat-tempat umum yang sering dikunjungi oleh masyarakat.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Kemanfaatan aspirasi masyarakat dalam proses penyusunan peraturan daerah Sumatera Utara adalah Penyusunan peraturan daerah memiliki manfaat ke masyarakat sendiri karena keluhan keluhan dari masyarakat harus dilaksanakan pemerintah provinsi untuk memperbaiki sistem yang ada bisa berbentuk perda maupun dalam hal pembangunan. Dan harus melalui studi kemanfaatan agar memiliki manfaat bagi masyarakat luas bukan hanya masyarakat pemilih nya. Melalui lembaga reses masukan dari masyarakat, DPRD akan memperoleh sudut pandang yang berbeda dalam proses pembentukan undang-undang.
2. Kendala yang dihadapi untuk mengadopsi aspirasi masyarakat pada proses penyusunan rancangan peraturan daerah Sumatera Utara adalah tidak semua bisa di penuhi karena aspirasi masyarakat harus di rapat kan kembali ke komisi untuk mewujudkan sebuah peraturan selain itu partai politik memiliki persaingan antara partai politik dengan cara loby partai politik agar menjadikan sebuah peraturan daerah yang nanti akan kembali ke masyarakat itu sendiri. Dengan melalui argumentasi argumentasi dan melakukan tawar menawar atau tukar pikiran antara fraksi fraksi yang ada di DPRD-SU.

3. Upaya partai politik dalam menyerap aspirasi masyarakat pada proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Sumatera Utara: Perlu Adanya Peraturan Teknis Yang Rinci Terkait Partisipasi Masyarakat, mengoptimalkan peran pemerintah daerah dalam menampung aspirasi masyarakat, meningkatkan Sosialisasi Raperda Kepada Masyarakat, meningkatkan animo masyarakat untuk berpartisipasi.

B. Saran

1. Sebaiknya hak dan kewajiban masyarakat sebagai salah satu pelaku pembangunan di suatu wilayah di tempatkan sesuai dengan tempat yang seharusnya dan dalam hal hal ini harus di fasilitasi oleh pemerintah daerah.
2. Seharusnya Dewan perwakilan rakyat baik yang berada di pusat maupun berada di daerah melakukan fungsi dan perlembagaannya sesuai dengan yang sudah di atur dalam peraturan perndang-undangan sehingga dapat melaksanakan dan memperkuat sistem demokrasi dan prinsip negara hukum yang demokratis.
3. Sebaiknya demi mendorong dan meningkatkan fungsi lembaga perwakilan rakyat adalah dengan penataan ruang yang efektif sehingga dapat mengakomodasikan kepentingan masyarakat daerah dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah yang akan di buat.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Adams Wahiduddin. 2011. *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*. Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan.
- Arni Muhammad. 2015. *Komunikasi Organisasi*. Jakarta: Bumi Aksara
- Ani Sri Rahayu. 2018. *Pengantar Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika
- DayantodanAsmaKarim. 2019. *Peraturan Daerah Responsif*. Malang: Setara Pers.
- Firmanzah. 2011. *Mengelola Partai Politik*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Ida Hanifah, dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa Fakultas Hukum UMSU*. Medan: Pustaka Prima.
- Indra J. Piliang. 2014. *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*. Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa
- Jazim Hamidi. 2013. *Revolusi Hukum Indonesia (Makna, kedudukan dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi Indonesia 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI)*. Yogyakarta: Kerjasama Konstitusi Press Jakarta dan Citra Media Yogyakarta
- Khairul Muluk. 2013. *Menggugat Partisipasi Publik Dalam Pemerintah Daerah*. Malang: LPD FIA UB dan Bayu Media
- Mahendra Putra Kurnia, dkk. 2016. *Pedoman Naskah Skademik PERDA Partisipatif (Urgensi, Strategi, dan Proses Bagi Pembentukan Perda yang Baik)*. Yogyakarta: Kreasi Total Media (KTM)
- Marwan Mas. 2014. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Muhadam Labolo dan Teguh Ilham. 2015. *Partai Politik Dan Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia*. Depok: Rajawali Pers.
- Munir Fuady. 2018. *Pendekatan Teori Dan Konsep*. Depok: Rajawali Pers.
- Ni' Matul Huda. 2015. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Depok: Rajawali Pers

- Sirajuddin, dkk. 2006. *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Malang, Malang Corruption Watch dan YAPPIKA
- SatjiptoRahardjo. 2015. *IlmuHukum*. Bandung: PT Citra AdityaBakti
- Soerjono Soekanto & Sri Mamudji. 2001. *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*. Jakarta: RajawaliPers.
- SoerjonoSoekanto. 2018. *Faktor-Faktor Yang MempengaruhiPenegakanHukum*. Depok: Raja Grafindo Persada
- Sri Soemantri M. 2013. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni
- Suteki.2018. *Metode Penelitian Hukum (Filsafat, Terori DanPraktik)*. Depok: Rajawali Pers.
- W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono. 2015. *Legislative Drafting: Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atmajaya
- Yuliandri. 2014. *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik*. Jakarta: PT Raja GrafindoPersada.

B. PeraturanPerundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

C. Artikel, Makalah, JournaldanKaryaIlmiah

- Muhammad Aziz. “Pengujian Peraturan Perundang-undangan dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia”. dalam Jurnal Konstitusi, Volume 7 Nomor 5, Oktober 2010, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
- Rival G. Ahmad dkk. “Dan Parlemen ke Ruang Publik: Menggagas Penyusunan Kebijakan Partisipatif”. dalam Jurnal Hukum Jentera Edisi ke 2 Tahun 2003
- Saut P. Panjaitan. “Jaminan Perlindungan Konstitusional Hak Tiap Orang Untuk Memperoleh Informasi dan Berkomunikasi” dalam Jurnal Simbur Cahaya, No. 42 Tahun XV Mei 2010

D. Internet

Khrisna., “Data Sekunder Dan Data Primer” melalui, [http://datariset/olahdata/detail/data primer dan sekunder](http://datariset/olahdata/detail/data_primer_dan_sekunder), di akses pada 12 juni 2020 puku 21.00 Wib.

Republika, “Mendagri: Perdatak Sesuai dengan Pancasila Harus Dibatalkan”, https://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/15/07/22/nrvyo1menda_griperdataksesuaidenganpancasilaharusdibatalkan, diakses 16 juni 2020 pukul 20.00 Wib