

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH PROVINSI
SUMATERA UTARA**
(Studi Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Sumatera Utara)

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu
Syarat Untuk Memperoleh Gelar Sarjana
Hukum Program Studi Hukum Tata Negara**

Oleh :

EKO RAMADHAN TARIGAN
NPM : 1306200576



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2017**

ABSTRAK

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH PROVINSI SUMATERA UTARA (Studi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara)

EKO RAMADHAN TARIGAN

1306200576

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu unsur penting yang harus diperhatikan dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Perda). Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam pasal 96 secara jelas mengatur mengenai Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan termasuk Perda. Undang- Undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam pasal 354 juga mengatur mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah terdapat satu pasal yang mengatur tentang partisipasi masyarakat yaitu Pasal 166, dimana dalam pasal tersebut mengatur bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan daerah, peraturan kepala daerah, peraturan bersama kepala daerah dan/atau peraturan DPRD.

Partisipasi masyarakat ini merupakan salah satu bentuk partisipasi politik masyarakat yang sangat penting dalam rangka menciptakan good governance. Oleh karena itu pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Perda haruslah diatur secara jelas.

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum primer yang dilakukan dengan wawancara dengan pihak-pihak yang memiliki kompetensi studi dokumen (kepustakaan) dan data sekunder dengan mengolah data dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa bentuk partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan antara lain: rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya, diskusi, konsultasi publik, musyawarah, kemitraan, penyampaian aspirasi, pengawasan, partisipasi dalam bentuk penelitian, partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media cetak, partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media elektronik, partisipasi masyarakat dalam bentuk unjuk rasa. Sedangkan pengaturan mengenai pelaksanaan dari partisipasi masyarakat melalui bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan pembentukan peraturan daerah belum diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Kata Kunci : Partisipasi Masyarakat , Peraturan Daerah, Pembentukan, Undang-Undang, Peraturan.

KATA PENGANTAR



Assalamualaikum Wr.Wbr.

Pertama sekali penulis mengucapkan syukur kehadirat Allah SWT, Tuhan semesta alam yang maha pengasih lagi maha penyayang, karena atas rahmat dan karunianya sehingga penulisan skripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi mahasiswa/i yang ingin menyelesaikan studynya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu, disusun skripsi dengan judul: **Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara)**

Dengan selesainya skripsi ini, perkenankan penulis mengucapkan terimakasih secara khusus yang setulusnya dengan rasa hormat yang setinggi tingginya Kepada Kedua Mendiang Orang Tua Ayahanda **Alm. Abadi Tarigan, A.MP** dan Ibunda **Almh. Nurlela Br Sitepu** yang telah melahirkan dan membesarkan penulis dengan penuh pengorbanan, yang mana beliau sebagai motifasi bagi penulis agar menjadi anak yang baik serta berguna sehingga mampu membanggakan seluruh keluarga, serta kepada abangda tercinta **Dedy Chanta Tarigan, S.KOM** dan kakak ipar **Novera Chanta** yang senantiasa memberi dukungan penuh dan cukup sabar menghadapi penulis yang begitu merepotkan baik itu dalam hal materi dan juga yang lainnya. Terima kasih juga kepada abangda sepupu **Rukunta Tarigan** dan bibik saya yang setiap hari merepet

memberi nasihat **Nurhaini Br Sitepu** dan juga **Keluarga Besar** yang mengisi kebahagiaan dan kerukunan kita bersama dalam kekeluargaan.

Demikian juga penulis ucapkan Terimakasih yang sebesar-besarnya kepada Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak **Dr. Agussani, MAP**. Atas kesempatan dan fasilitas yang telah diberikan untuk mengikuti dan menyelesaikan program sarjana ini. Terimakasih juga kepada Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Ibu **Ida hanifah,SH., MH**. Dan juga kepada Bapak Wakil Dekan I Bapak **Faisal, SH., M. Hum** dan wakil Dekan III Bapak **Zainuddin SH., MH**.

Terimakasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Bapak **M.Syukran Yasmin SH., M.Kn.** selaku Kepala Jurusan Hukum Tata Negara, Ibu **Ida Nadira SH.,MH** selaku Dosen Penasihat Akademik, Bapak **Mukhlis Ibrahim, SH., MH** selaku pembimbing I, dan Bapak **Irwansyah, S.HI., M.H** selaku pembimbing Skripsi II yang telah dengan penuh perhatian memberikan Dorongan, Bimbingan, dan saran sehingga skripsi ini selesai. Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Terimakasih juga kepada seluruh rekan-rekan mahasiswa/i Fakultas Hukum terutama Kepada Rekan seperjuangan kelas Bagian Hukum Tata Negara yang telah berjuang bersama dalam meraih gelar sarjana dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Tak terlupakan disampaikan terima kasih kepada narasumber yang telah memberikan data selama penelitian

berlangsung. Penghargaan dan terima kasih disampaikan kepada Pak Beni selaku yang berkontribusi dalam wawancara yang dilakukan penulis dan pak Ahmad Efendi, S. Sos, MSP selaku Pembina TK.I Sekretaris DPRD Provinsi Sumatera Utara atas bantuan dan dorongan hingga skripsi diselesaikan.

Tiada gedung yang paling indah dan kokoh kecuali persahabatan, dalam kesempatan ini penulis juga tidak lupa mengucapkan terima kasih kepada sahabat-sahabatku kepada **M.Dimas Suprayogi, Berry Bermana Ginting, M.Nur Fiqih, Dhea Citra Chinesia Nasution, Coci Lauren, Anatholy Galingging, Bahari Sitepu, Rio Alandani Tarigan** yang selalu ada saat penulis merasa galau. Terimakasih buat **Shela Natasha, Novita Hariani, M.Juang Rambe** yang telah membantu penulis dan memberi masukan sehingga skripsi ini selesai.

Terimakasih juga buat kawan seperjuangan di Warkop Umsu **Hardini Wulandari, S.H, Bili Andika, Bagus Hendro Dermawan, Chairani Koto, Rafdy Mustaqim, Sofyan Rahmad Rambe**, dan kawan-kawan yang ada di kost dan tak lupa juga buat ibuk dan kakak yang ada di warkop umsu yang selalu mengisi canda dan tawa penulis. Semoga Persahabatan dan kekeluargaan yang kita bangun tidak hanya sampai disini, semoga kelak kita semua menjadi orang yang sukses. Sekali lagi terimakasih atas kebaikannya semoga ALLAH SWT membalas kebaikan kita semua. Kepada semua pihak yang namanya tidak disebut satu persatu, tiada maksud mengecilkan arti pentingnya bantuan dan perannya, untuk semuanya terimakasih yang setulus-tulusnya, **KALIAN LUAR BIASA.**

Akhir kata tiada gading yang tak retak, retaknya gading karena alami. Tiada orang yang bersalah kecuali Ilahi Robbi, Mohon Maaf atas segala kesalahan selama ini, begitupun disadari bahwa skripsi ini jauh dari kata sempurna. Untuk itu, diharapkan adanya masukan yang membangun perbaikan dan kesempurnaannya. Terimakasih semua, tiada lain yang diucapkan selain kata semoga semuanya mendapat balasan atas kebaikannya, Amin.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb.

Medan, 01 Agustus 2017

Penulis

EKO RAMADHAN TARIGAN
1306200576

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI.....	vi
 BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
1. Rumusan Masalah.....	9
2. Faedah Penelitian.....	9
B. Tujuan Penelitian.....	10
C. Metode Penelitian.....	10
1. Sifat dan Materi Penelitian	10
2. Sumber Data	11
3. Alat Pengumpul Data	12
4. Analisis Data.....	12
D. Defenisi Operasional	12
 BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Umum Partisipasi Masyarakat.....	14
B. Tinjauan Umum Pembentukan Peraturan Daerah.....	19
C. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)	33

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PERKEMBANGAN

A. Pembentukan peraturan daerah Provinsi Sumatera Utara.....	37
B. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara	50
C. Kendala Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara	59

BAB IV : KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan	68
B. Saran	70

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Partisipasi merupakan sistem yang berkembang dalam sistem politik modern. Penyediaan ruang publik atau adanya partisipasi masyarakat merupakan tuntutan yang mutlak sebagai upaya demokratisasi. Masyarakat sudah semakin sadar akan hak-hak politiknya. Pembuatan peraturan perundang-undangan tidak lagi semata-mata menjadi wilayah dominasi birokrat dan parlemen. Meskipun partisipasi masyarakat ini terlalu ideal dan bukan jaminan bahwa suatu undang-undang yang dihasilkannya akan dapat berlaku efektif di masyarakat.

Setiap pembentukan undang-undang, diharapkan dapat lebih mendorong masyarakat dalam menerima hadirnya suatu undang-undang. Keberadaan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang sangat penting dalam mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan melalui perangkat undang-undang.¹

Hukum yang adil di Indonesia adalah hukum yang bersumber kepada kepribadian dan filsafat hidup bangsa Indonesia yang mencerminkan rasa keadilan bangsa Indonesia, mampu melindungi kepentingan-kepentingan material dan spiritual dan mampu melindungi kepribadian dan kesatuan bangsa, kelangsungan hidup bangsa dan negara serta perjuangan mengejar cita-cita nasional. Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, menyatakan bahwa negara

¹Saifudin, 2009, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan*, Yogyakarta, FH UII Pres, hlm 364

Indonesia adalah Negara yang berkedaulatan rakyat yang mencerminkan bahwa Indonesia adalah negara yang demokratis karena mengikutsertakan rakyatnya dalam suatu pengambilan kebijakan. Indonesia sebagai negara hukum mempunyai suatu kewajiban untuk melaksanakan segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara berdasarkan atas hukum yang selaras dengan sistem hukum nasional Indonesia. Sistem hukum nasional Indonesia merupakan suatu gabungan dari beberapa elemen–elemen hukum yang saling berkesinambungan untuk mengatasi permasalahan yang terjadi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dari lingkup terkecil yaitu desa sampai lingkup terbesar adalah negara. Sehingga peraturan yang mengatur itu pun berbeda-beda dari setiap lingkungannya. Untuk mengatur masyarakat dan menyelenggarakan kesejahteraan umum seluruh rakyat, pemerintah mengeluarkan berbagai macam peraturan negara yang biasanya disebut peraturan perundangan. Semua peraturan perundangan yang dikeluarkan pemerintah harus didasarkan dan/atau melaksanakan Undang-Undang Dasar daripada negara Indonesia. Pembentukan peraturan perundang-undangan itu merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain bahwa pembentukan Undang-Undang akan mendukung proses pembangunan hukum nasional dan memenuhi harapan masyarakat jika dilandasi oleh adanya suatu kajian yang memadai dan komprehensif melalui prosedur yang tertata dalam tahap-tahap yang tersusun dan adanya suatu teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang telah

ditetapkan oleh lembaga yang berwenang membentuk Undang-undang. Dengan demikian semua peraturan perundangan Republik Indonesia dikeluarkan harus berdasarkan dan/ atau melaksanakan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.²

Proses pembentukan perundang-undangan dimasa yang akan datang akan terus meningkat sejalan dengan tingkat kesadaran berdemokrasi dan kompleksitas kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di Indonesia. Oleh karena itu, proses pembentukan perundang-undangan khususnya para perancang dan pembentuk perundang-undangan yang akan menterjemahkan kebijakan publik dalam tatanan bahasa yang normatif ditengah-tengah masyarakat yang demokratis berdasarkan atas aturan hukum.

Lembaga-lembaga pemerintah yang mempunyai wewenang dibidang perundang-undangan salah satunya adalah pemerintah. Yang dimaksud dengan pemerintah dalam hubungan ini yaitu badan eksekutif. Menurut pasal 4 ayat (1) UUD 1945 Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar. Selanjutnya menteri, menteri mempunyai wewenang membentuk perundang-undangan yang merupakan wewenang turunan (*derivative*) dari wewenang Presiden. Kemudian lembaga-lembaga pemerintah non dapertemen yang tugas dan fungsinya mempunyai hubungan dengan masyarakat. Direktorat Jendral Dapertemen dapat pula mengeluarkan peraturan-peraturan pelaksanaan yang bersifat teknis dibidangnya masing-masing. Badan-badan negara lainnya misalnya Bank Sentral (Bank Indonesia). Yang terakhir pemerintah daerah dalam UUD 1945 Pasal 18 menyebutkan ‘Pembagian Daerah Indonesia atas Daerah

² <https://888klik.wordpress.com/2016/08/11/prosedur-pembentukan-perda-berdasarkan-undang-undang-nomor-12-tahun-2011-tentang-pembentukan-peraturan-perundang-undangan-studi-di-dprd-kabupaten-kendal/>, diakses pada 19 maret 2017 pukul 16.55

besar dan kecil dengan bentuk susunan Pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang”.³

Keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah juga tidak terlepas dari adanya partisipasi aktif anggota masyarakatnya. Masyarakat daerah, baik bagi kesatuan sistem maupun individu, merupakan bagian integral yang sangat penting dari sistem pemerintahan daerah. Pentingnya partisipasi masyarakat dalam menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dijelaskan seperti uraian dibawah ini:

“Ditinjau dari organisai pemerintahan daerah merupakan organisai yang bersistem terbuka (*open system*)”⁴

Membentuk peraturan daerah yang dapat memenuhi aspirasi yang diinginkan masyarakat tentunya harus diimbangi dengan keterlibatan masyarakat yaitu; keterlibatan dalam proses pembahasan peraturan daerah. Proses ini sebagian besar berada pada posisi pembahasan antara DPRD dan Pemerintah Daerah. Dalam tahap ini seharusnya sebelum dibahas terlebih dahulu diumumkan di media massa untuk memberi kesempatan kepada masyarakat menyampaikan aspirasinya. Selanjutnya, dalam proses pembahasan masyarakat bisa memberikan masukan secara lisan, tertulis ataupun pada saat rapat-rapat pembahasan Perda. Terhadap kehadiran dalam rapat memang menjadi dilema, karena hal tersebut tergantung keinginan DPRD maupun pemerintah daerah apakah akan mengundang masyarakat atau membiarkan proses pembahasan berjalan tanpa keterlibatan masyarakat.

³*Ibid*, hlm 17-22

⁴Josef Riwu kaho, 2007, *Prospek Otonomi Daerah: di Negara Republik Indonesia*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, hlm 120-122

Titik tolak dari penyusunan peraturan daerah adalah efektivitas dan efisiensi pada masyarakat. Tujuan dasar dari peran serta masyarakat adalah untuk menghasilkan masukan dan persepsi yang berguna dari warga Negara dan masyarakat yang berkepentingan (*publik interest*) dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan, karena dengan melibatkan masyarakat yang terkena dampak akibat kebijakan dan kelompok kepentingan (*interest groups*), para pengambil keputusan dapat menangkap pandangan, kebutuhan dan penghargaan dari masyarakat dan kelompok tersebut, untuk kemudian menuangkannya ke dalam satu konsep.⁵

Pemikiran Negara hukum dimulai sejak Plato dengan konsepnya “bahwa penyelenggaraan Negara yang baik adalah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik yang disebut dengan istilah *nomoi*. Kemudian ide tentang Negara hukum populer pada abad ke-17 sebagai akibat dari situasi politik di Eropa yang didominasi oleh absolutism.⁶

Perubahan besar dalam politik di Indonesia terjadi pada tahun 1998 dengan lengsernya Soeharto sekaligus mengakhiri era Orde Baru. Semangat reformasi ini kemudian menjadi salah satu dasar bagi perubahan Undang-Undang Pemerintah Daerah dan pada tahun 1999 dibentuklah Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mulai mengembangkan istilah demokrasi,

⁵<http://repository.unri.ac.id/xmlui/bitstream/handle/123456789/4813/JURNAL.pdf?sequence=1>, diakses pada 17 Januari 2017

⁶ Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amendemen UUD 1945*, Jakarta, Prenadamedia Group, Halaman 61

partisipasi masyarakat, dan keterbukaan dalam penyelenggaraan dan pengelolaan kekuasaan.⁷

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 96 tentang Partisipasi Masyarakat, menjelaskan bahwa :

1. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
2. Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
 - a. Rapat dengar pendapat umum;
 - b. Kunjungan kerja;
 - c. Sosialisasi; dan/atau
 - d. Seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
3. Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan.
4. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-Undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.”⁸

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pasal 354 tentang partisipasi masyarakat, menjelaskan bahwa

1. Dalam penyelenggaraan Pemerintahan daerah, Pemerintah Daerah mendorong partisipasi masyarakat
2. Dalam mendorong partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah daerah:

⁷ Hendra Karianga, 2013, *Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jakarta, Kencana, halaman 135-136

⁸ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pasal 96

- a. Menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan pemerintah daerah kepada masyarakat
 - b. Mendorong kelompok dan organisasi masyarakat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui dukungan pengembangan kapasitas masyarakat;
 - c. Mengembangkan kelembagaan dan mekanisme pengambilan keputusan yang memungkinkan kelompok dan organisasi kemasyarakatan dapat terlibat secara efektif; dan/atau
 - d. Kegiatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
3. Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud ayat (1) mencakup:
 - a. Penyusunan perda dan kebijakan daerah mengatur dan membebani masyarakat;
 - b. Perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan pengevaluasian pembangunan daerah;
 - c. Pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam daerah;
 - d. Penyelenggaraan pelayanan publik.
 4. Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dalam bentuk:
 - a. Konsultasi public;
 - b. Musyawarah;
 - c. Kemitraan;
 - d. Penyampaian aspirasi;
 - e. Pengawasan; dan/atau
 - f. Keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 5. Ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (4) diatur dengan peraturan pemerintah.
 6. Peraturan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling sedikit mengatur:
 - a. Tata cara akses masyarakat terhadap informasi penyelenggaraan pemerintahan daerah;

- b. Kelembagaan dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
 - c. Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; dan
 - d. Dukungan penguatan kapasitas terhadap kelompok dan organisasi kemasyarakatan agar dapat berpartisipasi secara efektif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
7. Tata cara partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) diatur lebih lanjut dalam Perda dengan berpedoman pada peraturan pemerintahan.⁹

Berdasarkan pemaparan diatas maka peneliti akan mengkaji mengenai pembentukan peraturan daerah provinsi sumatera utara, partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah provinsi sumatera utara dan kendala partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah provinsi sumatera utara dalam penelitian yang berjudul **“Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara (Studi di DPRD Pemerintah Provinsi Sumatera Utara)”**.

1. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan maka dapat ditarik beberapa permasalahan yang akan menjadi batasan dan penelitian ini nantinya:

- a. Bagaimana pembentukan peraturan daerah Provinsi Sumatera Utara?
- b. Bagaimana partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah Provinsi Sumatera Utara?
- c. Bagaimana kendala partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah Provinsi Sumatera Utara?

⁹ Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah pasal 354

2. Faedah Penelitian

Penelitian yang dilaksanakan harus berfaedah baik secara teoritis maupun praktis. Oleh sebab itu, peneliti ini diharapkan dapat memberikan faedah sebagai berikut:

- a. Secara Teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran guna perkembangan ilmu hukum pada umumnya. Khususnya dibidang peraturan daerah mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah provinsi sumatera utara.
- b. Secara Praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi penting bagi para mahasiswa maupun masyarakat dan sebagai sumbangan pemikiran bagi kepentingan Negara, Bangsa, masyarakat dan Pembangunan.

B. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok-pokok permasalahan seperti yang telah diuraikan diatas, maka peneliti ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui bagaimana pembentukan peraturan daerah provinsi sumatera utara.
2. Untuk mengetahui bagaimana partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah provinsi sumatera utara.
3. Untuk mengetahui bagaimana kendala partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah provinsi sumatera utara.

C. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan salah satu faktor permasalahan yang akan di bahas. Untuk memperoleh hasil yang maksimal, maka di upayakan penelitian berupa:

1. Sifat Penelitian

Sifat yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analisis. Penelitian dengan menggunakan deskriptif analisis merupakan penelitian yang hanya semata-mata melukiskan keadaan obyek atau peristiwa tanpa suatu maksud untuk mengambil kesimpulan-kesimpulan yang berlaku secara umum. Penelitian hukum dapat dilakukan dengan menggunakan 2 (dua) pendekatan, yang terdiri atas penelitian hukum normatif (yuridis normati) dan penelitian hukum sosiologi (yuridis empiris).¹⁰ Maka dapat diambil kesimpulan untuk penelitian ini yaitu mengarah pada pendekatan penelitian yuridis empiris.

2. Sumber Data

Sumber data untuk melakukan penelitian ini menggunakan sumber data primer yaitu penelitian yang dilakukan dengan langsung terjun ke lapangan (*field research*) atau wawancara dengan pihak-pihak yang memiliki kompetensi dan studi dokumen (kepustakaan) yang menjadi objek penelitian di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi Sumatera Utara, maka sumber data yang digunakan adalah sumber data primer. Penelitian ini juga ditambah dengan data sekunder yang terdiri dari:

¹⁰ Ida hanifah, dkk. 2014. Pedoman Penulisan Skripsi, Medan: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Halaman 6

- a. Bahan hukum primer yang berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 maupun Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan:

- 1) Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
 - 2) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
 - 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2004 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan perwakilan Rakyat Daerah, Dewan perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
 - 4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah
- b. Bahan hukum sekunder yang terdiri atas buku-buku, karya ilmiah, berita-berita, tulisan-tulisan yang memiliki hubungan dengan permasalahan yang akan diteliti dalam penulisan ini.
- c. Bahan hukum tersier yaitu berupa bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia, buku-buku teks, jurnal-jurnal hukum, dan pendapat-pendapat hukum para ahli hukum tata Negara.

3. **Alat Pengumpulan Data**

Alat pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah studi penelitian lapangan atau wawancara dan study dokumen (kepuustakaan) yang bertujuan untuk mendapatkan data dan informasi berkaitan dengan judul skripsi yang sedang di teliti.

4. **Analisis data**

Hasil penelitian ini terlebih dahulu dianalisis dengan menggunakan analisi data kualitatif, yaitu membahas hasil penelitian yang diuraikan dengan menggunakan kalimat.

D. Definisi Operasional

Definisi operasional atau kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara defenisi/konsep khusus yang akan diteliti. Defenisi operasional mempunyai tujuan untuk mempersempit cakupan makna variable sehingga data yang diambil akan lebih terfokus.¹¹Oleh karena itu sesuai dengan judul penelitian yang diajukan yaitu **“Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara”**, maka dapat diterangkan defenisi operasional penelitian adalah sebagai berikut:

1. Partisipasi Masyarakat adalah peran serta warga masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹²
2. Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.¹³

¹¹Ida Hanifah, dkk. Op Cit, Halaman 5

¹² Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 ayat 41

3. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.¹⁴
4. Peraturan Daerah Provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi dengan persetujuan dengan Gubernur.¹⁵

¹³ Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pasal 1 ayat 3

¹⁴ *Ibid*, pasal 1 ayat 1

¹⁵ *Ibid*, pasal 1 ayat 7

BAB II

Tinjauan Pustaka

1. Tinjauan Umum Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat adalah peran serta masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹⁶

Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang pada dasarnya dapat dilakukan dalam berbagai model pilihan partisipasi sesuai dengan tingkat perkembangan politik suatu negara. Partisipasi masyarakat ini akan tergantung dari kesadaran masyarakat dalam tatanan kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara. Sifat partisipasi masyarakatnya masih “pure” atau murni. Artinya rakyat selaku warga negara dalam suatu negara demokrasi keterlibatannya dalam pengambilan putusan publik.

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu unsur penting yang harus diperhatikan dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda). Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan termasuk Perda. Partisipasi masyarakat ini merupakan salah satu bentuk partisipasi politik masyarakat yang sangat penting dalam rangka menciptakan Pemerintahan yang baik (*good governance*). Oleh karena itu pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Perda haruslah diatur secara lebih jelas.¹⁷

¹⁶ Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 Pasal 1 ayat (41)

¹⁷<http://www.e-jurnal.com/2014/01/partisipasi-masyarakat-dalam.html?m=1>, diakses pada 17 januari 2017 pukul 18.00

Pemberlakuan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 telah memberikan peluang yang besar kepada daerah untuk mengelola berbagai urusan rumah tangganya secara mandiri dan bebas. Ini terjadi, karena dalam konsep otonomi terkandung kebebasan untuk berprakarsa dalam mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat setempat tanpa kontrol langsung dari pemerintah pusat. Moh Hatta (1957) berpendapat bahwa otonomisasi tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi mendorong berkembangnya prakarsa sendiri untuk mengambil putusan mengenai kepentingan masyarakat setempat.¹⁸

Tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak saja ditangan Kepala Daerah, DPRD dan aparat pelaksanaannya tetapi juga ditangan masyarakat daerah tersebut. Salah satu wujud rasa tanggung jawab masyarakat diatas adalah adanya sikap mendukung terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah yang antara lain ditunjukkan melalui partisipasi aktif anggota masyarakat dalam menyelenggarakan otonomi daerah.

Dalam kerangka negara kesatuan yang didesentralisasikan, adanya impor energi dari pemerintah pusat merupakan hal yang wajar terutama untuk menjamin terjadinya keserasian hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Bagi setiap negara demokratis, bagaimanapun akan melibatkan warganya dalam proses politik yang berlangsung.

¹⁸<http://iahqd.blogspot.com/2008/04/patisipasi-masyarakat-dalam-era.html?m=1>, diakses pada 17 januari 2017 pukul 18.15

1. Kalau masyarakat setuju bahwa aturan main politik yang memberikan kesempatan pada yang diperintah untuk menentukan siapa yang memerintah.
2. Memberikan kepada setiap warga negara kemungkinan untuk menaiki jenjang atas skala sosial dan dengan demikian menurut hukum

membuka jalan bagi hak-hak masyarakat untuk meniadakan semua hak istimewa yang dibawa sejak lahir.

Untuk menjamin pengaruh dan partisipasi pertama dalam mengatur kepentingan bersama bagi semuanya.

Masyarakat sendiri dapat berpartisipasi pada beberapa tahap, terutama dalam pembangunan, yakni: pada tahap inisiasi, legitimasi dan eksekusi. Dari pendapat yang ada tersebut dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat dapat terjadi pada empat jenjang:

1. Partisipasi dalam proses pembuatan keputusan
2. Partisipasi dalam pelaksanaan
3. Partisipasi dalam pemanfaatan hasil
4. Partisipasi dalam evaluasi

Proses penyelenggaraan terutama dalam kehidupan bersama masyarakat, pasti melewati tahap penentuan kebijaksanaan. Partisipasi masyarakat pada tahap ini sangat mendasar sekali, terutama karena putusan politik yang diambil menyangkut nasib mereka secara keseluruhan. Kemudian partisipasi dalam pelaksanaan dapat dilakukan melalui keikutsertaan masyarakat dalam memberikan kontribusi guna menunjang pelaksanaan pembangunan yang berwujud tenaga,

uang, barang material maupun informasi yang berguna bagi pelaksanaan pembangunan.

Partisipasi dalam memanfaatkan hasil, menurut Uphoff dkk, partisipasi dalam menikmati hasil dapat dilihat dari tiga segi, yaitu dari aspek manfaat materialnya (*material benefits*), manfaat sosialnya (*social benefits*) dan manfaat pribadi (*personal benefits*). Kemudian partisipasi dalam evaluasi untuk mengetahui hal ini, sudah sepantasnya masyarakat diberi kesempatan menilai hasil yang telah dicapai. Masyarakat dapat dijadikan sebagai hakim yang adil dan jujur dalam menilai hasil yang ada.¹⁹

Pengertian partisipasi masyarakat secara etimologis, berasal dari bahasa latin *pars* yang artinya bagian dan *capere*, yang artinya mengambil, sehingga diartikan “mengambil bagian”. Dalam bahasa inggris, *participate* atau *participation* berarti mengambil bagian atau mengambil peranan. Sehingga partisipasi berarti mengambil bagian atau mengambil peranan dalam aktivitas atau kegiatan politik suatu Negara.

Pokok pikiran yang melandasi perlunya partisipasi masyarakat dikemukakan oleh hardjasoemantri, sebagai berikut:

- a. Memberikan informasi kepada pemerintah, partisipasi masyarakat sangat diperlukan untuk memberikan masukan kepada pemerintah tentang masalah yang ditimbulkan oleh suatu rencana tindakan pemerintah dengan berbagai konsekuensinya. Dengan demikian, pemerintah akan dapat mengetahui adanya berbagai kepentingan yang dapat terkena

¹⁹Josef Riwu Kaho, 2007, Loc. Cit. hlm 120-129

tindakan tersebut. Pengetahuan dan pemahaman mengenai aspek tertentu yang diinginkan masyarakat melalui informasi dari masyarakat itu sendiri maupun dari ahli yang dimintai tanggapan oleh masyarakat tentang masalah yang mungkin timbul merupakan masukan partisipasi masyarakat bagi proses pengambilan keputusan dan dapat meningkatkan kualitas tindakan Negara dibidang yang direncanakan tersebut.

- b. Meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan, seorang warga masyarakat yang telah memperoleh kesempatan untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan cenderung memperlihatkan kesediaan menerima keputusan yang lebih besar dan lebih mudah menyesuaikan diri dengan keputusan itu. Dengan demikian, dapat mengurangi timbulnya pertentangan asal partisipasi tersebut dilaksanakan pada waktu yang tepat.
- c. Membantu perlindungan hukum, jika keputusan diambil dengan memperhatikan keberatan-keberatan yang diajukan oleh masyarakat selama proses pengambilan keputusan berlangsung, maka setelah keputusan diambil maka keberatan dari warga akan kecil kemungkinannya karena semua alternatif sudah dibicarakan setidaknya sampai tingkatan tertentu.
- d. Mendemokrasikan pengambilan keputusan, dalam hubungannya dalam partisipasi masyarakat ini, ada pendapat yang menyatakan bahwa dalam

pemerintahan dengan system perwakilan, maka hak untuk melaksanakan kekuasaan ada pada wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat.²⁰

Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa konsep partisipasi masyarakat berkaitan dengan konsep keterbukaan, jadi tanpa keterbukaan pemerintah maka tidak mungkin masyarakat dapat melakukan partisipasi dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan. Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa keterbukaan merupakan syarat demokrasi yang merupakan suatu *condition sine qua non*. Keterbukaan, baik *openheid* (sikap mental masyarakat berupa kesediaan untuk member informasi dan kesediaan menerima pendapat pihak lain) maupun *openbaar-heid* (menunjukkan suatu keadaan yang memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk member informasi) sangat penting bagi demokrasi. Dengan demikian keterbukaan dipandang sebagai suatu asas ketatanegaraan mengenai pelaksanaan wewenang secara layak. Philipus M. Hadjon mengemukakan pula bahwa sekitar tahun 1960 muncul suatu konsep demokrasi yang disebut demokrasi partisipasi. Dalam konsep ini, rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan.²¹

2. Tinjauan Umum Pembentukan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah (perda) adalah instrument aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Sejak Tahun 1945 hingga sekarang ini, telah berlaku beberapa undang-undang yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menetapkan Perda sebagai salah satu instrumen yuridisnya.

²⁰ Hendra Karianga, 2013, *Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jakarta, KENCANA, Halaman 147-148

²¹ Ibid, halaman 158

Kedudukan dan fungsi perda berbeda antara yang satu dengan lainnya sejalan dengan system ketatanegaraan yang termuat dalam UUD/Konstitusi dan UU Pemerintahan Daerahnya. Perbedaan tersebut juga terjadi pada penataan materi muatan yang disebabkan karena luas sempitnya urusan yang ada pada pemerintah daerah.

Demikian juga terhadap mekanisme pembentukan dan pengawasan terhadap pembentukan dan pelaksanaan perda pun mengalami perubahan seiring dengan perubahan pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Setiap perancang perda, terlebih dahulu harus mempelajari dan menguasai aturan hukum positif tentang UU Pemerintahan Daerah, UU tentang Perundang-undangan, Peraturan pelaksanaan yang secara khusus mengatur tentang perda.

Untuk merancang sebuah perda, perancang pada dasarnya harus menyiapkan diri secara baik dan menguasai hal-hal sebagai berikut :

- a. analisa data tentang persoalan sosial yang akan diatur.
- b. kemampuan teknis perundang-undangan
- c. pengetahuan teoritis tentang pembentukan aturan
- d. hukum perundang-undangan baik secara umum maupun khusus tentang perda²².

Menurut Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Daerah terbagi menjadi 2 bagian, yaitu Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kota/ Kabupaten. Perda sendiri termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang

²²https://www.unicef.org/indonesia/id/29_Drafting_Provincial_Regulations_bahasa_.pdf, diakses tanggal 19 maret 2017 pukul 15.10

No. 12 tahun 2011, berada di Pasal 7 butir f, dan PERDA Kota/ Kabupaten di Pasal 7 butir g.

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Mekanisme penyusunan Perda terbagi menjadi 5 bagian, yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan dan pengundangan.

1. Tahap perencanaan, terdiri dari :

a. Perencanaan penyusunan Prolegda

Penyusunan perencanaan Program Legislatif Daerah atau Prolegda. Baik perda provinsi maupun perda kota/kabupaten, memuat program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Khusus materi yang diatur, merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang meliputi:

- a) latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b) sasaran yang ingin diwujudkan;
- c) pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d) jangkauan dan arah pengaturan.

Materi yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.

Naskah Akademik sendiri adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Prolegda disusun bersama-sama antara kepala daerah (Gubernur atau Bupati/ Walikota) masing-masing daerah dan DPRD (Provinsi atau Kota/ Kabupaten).

b. Perencanaan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah kumulatif terbuka terdiri atas:

- a) Akibat putusan Mahkamah Agung; dan
- b) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi atau Kotamadya/ Kabupaten

c. Perencanaan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di luar Prolegda.

Dalam keadaan tertentu, DPRD Provinsi atau Gubernur dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi di luar Prolegda Provinsi:

- a) untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- b) akibat kerja sama dengan pihak lain; dan
- c) keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan biro hukum.

2. Tahap penyusunan perda, terdiri dari atas :

a. Rancangan Peraturan Daerah.

Dimulai dengan penyusunan rancangan PERDA itu sendiri. Rancangan bisa diajukan oleh kepala daerah misal di tingkat I oleh Gubernur, sedang tingkat II oleh Bupati atau Walikota, selain itu, bisa diajukan oleh DPRD baik di tingkat I maupun II. Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah mengenai:

- a) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ;
- b) pencabutan Peraturan Daerah ; atau
- c) perubahan Peraturan Daerah yang hanya terbatas mengubah beberapa materi,

Harus disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

3. Pembahasan

Setelah tahap rancangan, selanjutnya masuk dalam tahapan pembahasan.

Isinya adalah :

- a. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur.
- b. Pembahasan bersama dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan.
- c. Tingkat-tingkat pembicaraan dilakukan dalam rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.

- d. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur.
- e. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD Provinsi dan Gubernur.
- f. Karena sifat mutatis mutandis, maka tahapan pembahasan diatas, diterapkan juga dalam pembahasan di tingkat kotamadya/ kabupaten.

4. Penetapan

- a. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur disampaikan oleh pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Provinsi.
- b. Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.
- c. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi ditetapkan oleh Gubernur dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur.
- d. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana tidak ditandatangani oleh Gubernur dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut sah menjadi Peraturan Daerah Provinsi dan wajib diundangkan.

- e. Dalam hal sahnya Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kalimat pengesahannya berbunyi: Peraturan Daerah ini dinyatakan sah.
- f. Kalimat pengesahan harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah Provinsi sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah Provinsi dalam Lembaran Daerah.
- g. Untuk PERDA Kotamadya ataupun Kabupaten juga sama prosesnya. Sedang untuk pengundangan, PERDA diundangan dalam bentuk Lembaran Daerah, dan itu dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.

5. Keterlibatan Publik dalam Penyusunan PERDA(pengundangan)

Keterlibatan public dalam PERDA, diantaranya adalah Publik berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khususnya Peraturan Daerah, mulai dari Prolegda sampai penetapan PERDA. Masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui:

- a. rapat dengar pendapat umum;
- b. kunjungan kerja;
- c. sosialisasi dan/atau
- d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Untuk memudahkan publik dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis, setiap Rancangan Peraturan Daerah harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.²³

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, berasal dari *algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*. Undang-undang merupakan salah satu bagian dari sistem hukum. Karenanya, proses pembentukan undang – undang akan sangat di pengaruhi oleh sistem hukum yang dianut oleh negara tempat undang-undang itu di bentuk. Sehingga, untuk mengkaji pembentukan undang-undang secara kompretensif, haruslah dimulai dengan mengkaji sistem hukum itu sendiri.

Pembentukan undang-undang, pada prinsipnya merupakan proses pembuatan yang di mulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, rumusan, pembahasan, pengesahaan, pengundangan, dan penyebarluasan (sosiali frvrsasi). Dalam hubungannya dengan pembentukan undang-undang di Indonesia, terutama dilihat dari perspektif hukum positif, proses pembentukan undang-undang merupakan kewenangan yang diberikan oleh konstitusi (Undang-Undang Dasar) kepada lembaga/ organ membentuk undang-undang (*legislature*). Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, bahwa pembentukan undang-undang merupakan kewenangan dari Dewan Perwakilan Rakyat bersama dengan presiden. Berdasarkan pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan: *Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*. Selanjutnya, dalam ketentuan pasal 20 disebutkan: (1) *Dewan Perwakilan Rakyat*

²³ <http://www.hukumpedia.com/twtoha/penyusunan-peraturan-daerah>, diakses tanggal 19 maret 2017 pukul 16.35

*memegang kekuasaan membentuk undang-undang. (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*²⁴

Proses pembentukan peraturan daerah dilaksanakan oleh pihak DPR dan cara membicarakan serta membahas secara mendalam bersama pihak kepala daerah untuk memperoleh kata sepakat, kata mufakat dan persetujuan yang nantinya hasil yang diperoleh akan menjadi keputusan perundang-undangan yang akan diberlakukan di daerah. Proses dalam pembentukan peraturan daerah memiliki beberapa elemen dasar, diantaranya:

- 1) Proses persiapan terlebih dahulu, proses diadakannya persiapan-persiapan yang nantinya akan dicantumkan sebagai peraturan daerah. Misalnya lengkapnya dalam membuat dan menyusun makalah tentang keakademikan, makalah tentang perancangan peraturan daerah yang berlaku didalam kedaerahan provinsi yang terkait
- 2) Proses untuk kata sepakat, proses untuk mengumpulkan kata sepakat, kata mufakat dan persetujuan hasil dari pertemuan, pembahasan bersama dan hasil seminar di DPRD.
- 3) Proses pengesahan persetujuan, proses persetujuan yang telah mendapat pengesahan dari pihak-pihak yang berwenang antara lain dari sekretaris daerah, pemerintahan daerah, biro hukum dan para kepala daerah didaerah provinsi masing-masing dimana aturan-aturan yang telah disahkan didalam peraturan daerah diketahui oleh masyarakat daerah yang terkait.

²⁴Yuliandri, 2013, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, hlm 68-69

Pembentukan peraturan daerah tidak bisa dipisahkan dari yang namanya program pemerintah daerah provinsi karena didalamnya mencakup berbagai masalah yang harus diselesaikan yang saling berkaitan untuk kemajuan daerah yang bersangkutan, yaitu mencakup:

- a. Tentang peraturan pajak daerah;
- b. Tentang tata ruang kedaerahan;
- c. Tentang retribusi daerah yang bersangkutan;
- d. Tentang APBD;
- e. Tentang berbagai macam perangkat daerah yang dibutuhkan;
- f. Tentang pemerintahan desa yang harus aktif dan dinamis;
- g. Tentang rencana program jangka menengah daerah yang menguntungkan pihak warga dan daerah yang bersangkutan secara keseluruhan;²⁵

Peraturan Daerah (Perda) dibentuk oleh DPRD yang dibahas bersama dengan Kepala Daerah untuk memperoleh persetujuan bersama. Dalam konteks ini, pembahasan dan persetujuan bersama atas Perda yang dibentuk itu berlangsung di DPRD. Pembentukan Perda tidaklah terjadi begitu saja, melainkan diawali dengan proses penyusunan Rancangan Perda.

Penyusunan dan pengajuan Rancangan Perda menurut undang-undang adalah haknya Kepala Daerah. Artinya, Rancangan Perda diajukan oleh Kepala Daerah kepada DPRD dan kemudian dibahas bersama-sama antara DPRD dan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Penyusunan Rancangan Perda adalah sangat menentukan bagi kelancaran pembahasan di DPRD. Karena

²⁵<http://guru-pintar.com/threads/jelaskan-proses-pembentukan-peraturan-daerah.1279>, diakses tanggal 17 januari pukul 20.00

itu, kualitas suatu Perda dan pengambilan keputusan atas Rancangan Perda menjadi Perda sangat ditentukan oleh cara bagaimana rancangan Perda itu disusun. Setidaknya suatu Rancangan Perda harus didahului dengan menyusun naskah akademik. Ini tentu saja, mensyaratkan Perda tidak dibuat atas dasar “kejar tayang”. Dengan didahului atau disertai dengan naskah akademik, maka ia akan sangat memudahkan bagi pembahasan rancangan Perda untuk ditetapkan menjadi Perda. Setidaknya dalam pembahasan atas rumusan materi dari Perda itu tidak terjebak dalam “debat” dipermukaan yang pada akhirnya tujuan pembentukan perda itu tidak optimal.

Dengan disertai dengan naskah akademik, maka tahap-tahapan pembasan Perda akan lebih mendalan dan setiap tahap pembahasan yang harus dilalui dapat berjalan dengan baik. Karena suatu Rancangan Perda untuk dapat ditetapkan sebagai Perda ada beberapa tahapan yang harus dilalui sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pada PP No.1 Tahun 2001 misalnya, antara lain menentukan bahwa Ranperda yang diusulkan Kepala Daerah akan dilakukan pembahasan dalam empat tahap. Dalam konteks pembahasan ini, Kepala Daerah yang dilibatkan langsung dalam pembahasan Tahap I, yakni berupa: penjelasan Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna terhadap Rancangan Perda yang berasal dari Kepala Daerah. Kemudian dalam Tahap II berupa: jawaban Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna terhadap Pemandangan umum para anggota. Pada Tahap IV berupa; pemberian kesempatan kepada Kepala Daerah untuk menyampaikan sambutan setelah DPRD mengabil keputusan atas RANPERDA menjadi PERDA.

Mekanisme yang dirumuskan PP No.1 Tahun 2001 mengalami beberapa perubahan setelah diterbitkannya PP No.25 Tahun 2004 dan UU No. 10 Tahun 2004, tetapi ketentuan undang-undang ini tentu tidak terlepas dari kewenangan DPRD sebagai pemegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah dan disisi lain pembahasan Perda dilakukan bersama dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama.

Membandingkan mekanisme pembahasan rancangan Peraturan Daerah sebagaimana diatur dalam kedua PP di atas, maka dalam PP No.1 Tahun 2001 kepala Daerah tidak dilibatkan dalam pembahasan tingkat III, tetapi pembahasan dilakukan bersama-sama dengan pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Daerah. Artinya Kepala Daerah tidak terlibat langsung dalam pembahasan tingkat ke III. Berbeda dengan PP No.25 Tahun 2004 yang menegaskan, bahwa Kepala Daerah dilibatkan dalam setiap tingkat pembahasan, dan khusus untuk pembahasan tingkat III dilakukan bersama-sama dengan Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk.

Patut menjadi catatan kita, bahwa berdasarkan PP No.1 Tahun 2001, pada pembahasan tahap III Kepala Daerah tidak melakukan pembahasan bersama-sama dengan DPRD atas suatu rancangan Peraturan Daerah. Artinya, pada masa berlakunya PP No.1 Tahun 2001 Kepala Daerah tidak memiliki peran bersama-sama secara utuh dalam pembentukan suatu Peraturan Daerah. Pada pembahasan tahap III, DPRD hanya melakukan pembahasan bersama-sama dengan pejabat yang ditunjuk Kepala Daerah sesuai dengan bidang tugas masing-masing . Berlainan dengan PP No.25 Tahun 2004, bahwa pembahasan tingkat III, bahwa

DPRD melakukan pembahasan rancangan peraturan daerah bersama-sama dengan Kepala Daerah. Apabila pembahasan dilakukan bersama-sama dengan pejabat yang ditunjuk, maka pejabat bersangkutan adalah dalam kapasitasnya sebagai Kepala Daerah dalam rangka memenuhi ketentuan; DPRD bersama-sama Kepala Daerah membentuk Peraturan Daerah. Disisi lain, jika UU No 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa; Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka implementasinya berbeda antara PP No.1 Tahun 2001 dengan PP No.25 Tahun 2004. Hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

PP No.1 Tahun 2001 tidak mengenal dalam pembentukan Peraturan Daerah apa yang disebut dengan persetujuan bersama, tetapi hanya menyebutkan Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD menetapkan Peraturan Daerah, sedangkan PP No.25 Tahun 2004 mengenal dalam pembentukan Peraturan Daerah apa yang disebut dengan persetujuan bersama. Dalam hal ini Pasal 99 PP No.25 ayat 1 menyebutkan:

“Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah”.

Konsekuensi dari isi pasal 99 PP ayat (1) PP No.25 Tahun 2004 adalah, bahwa Rancangan Peraturan Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah haruslah atas persetujuan bersama antara DPRD dan Kepala Daerah. Meskipun dinyatakan DPRD memegang kekuasaan membentuk peraturan Daerah, tetapi ia

tidak dapat ditetapkan menjadi Peraturan Daerah apabila dalam pembahasan rancangan Peraturan Daerah terdapat ketidaksetujuan salah satu pihak. Jika kemudian Kepala Daerah tidak membubuhkan tanda tangannya atas rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama ini, maka rancangan Peraturan Daerah sah menjadi Peraturan Daerah. Karena itu semangat yang terdapat dalam PP No.25 Tahun 2004 bukanlah soal adanya tanda tangan Kepala Daerah, melainkan adanya persetujuan Kepala Daerah dan DPRD selama proses pembahasan Rancangan Perda, sehingga diputuskan oleh DPRD dalam sidang paripurnanya, termasuk ke dalam arti adanya persetujuan bersama itu berkaitan Anggaran Belanja DPRD yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari APBD, Dimana berdasarkan PP No.24 Tahun 2004, pembahasan usulan Anggaran Belanja DPRD diperlakukan sama dengan belanja perangkat Daerah lainnya. Artinya, anggaran Belanja DPRD dibahas bersama-sama dengan Kepala Daerah. Apabila Kepala Daerah tidak setuju dengan anggaran Belanja DPRD karena tidak sesuai dengan ketentuan perundangan berlaku, maka RAPBD tidak dapat ditetapkan menjadi APBD. Ini tentu memberikan suatu kejelasan terhadap munculnya persepsi selama ini, bahwa DPRD menentukan sendiri anggaran belanjanya dan tidak ada kewajiban untuk melakukan pembahasan bersama-sama dengan Kepala Daerah, apalagi harus mendapat persetujuan bersama sebagaimana ditentukan PP No.25 Tahun 2004. Berdasarkan beberapa hal yang dikemukakan di atas, maka wewenang DPRD bersama-sama membentuk Peraturan Daerah memerlukan suatu kerja sama yang sangat kuat dan dengan pijakan yang sama, bahwa Peraturan Daerah yang dibentuk tidak boleh bertentangan dengan

kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan Peraturan Daerah lainnya. Bahkan peraturan daerah yang bersifat mengatur setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah harus didaftarkan Kepada Pemerintah untuk Peraturan Propinsi dan kepada Gubernur untuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Bahkan untuk Peraturan Daerah yang berkaitan dengan APBD, Pajak Daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah sebelum diundangkan dalam lembaran daerah harus dievaluasi oleh pemerintah. Artinya, peraturan-peraturan daerah dimaksud baru dapat diundangkan dalam lembaran daerah tergantung pada hasil evaluasi yang dilakukan pemerintah²⁶

3. Tinjauan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁷

Miriam Budiarto dalam Baskoro (2005;30) menyebutkan DPRD adalah lembaga legislate atau membuat peraturan, peraturan perundang-undangan yang dibuatnya mencerminkan kebijakan-kebijakan itu. DPRD dapat dikatakan merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum. Fuad dalam jurnal administrasi negara (2000;24) mengartikan DPRD adalah institusi yang menjadi tumpuan untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat daerah. Beberapa pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berada di daerah dan sebagai salah

²⁶ <http://www.boyendratamin.com/2012/08/prosedur-penyusunan-pembentukan.html>, diakses tanggal 19 maret 2017 pukul 15.35

²⁷ Undang-Undang Dasar Nomor 12 tahun 2014 Pasal 1 ayat 4

satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang bertugas membuat peraturan daerah dan menampung aspirasi masyarakat daerah yang diwakilinya²⁸.

Dewan perwakilan rakyat tidak semata-mata sebagai pemberi persetujuan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh pemerintah, tetapi juga mempunyai hak inisiatif dalam membentuk undang-undang. Hal ini ditentukan oleh pasal 21 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan rancangan undang-undang. Dengan demikian kekuasaan legislatif (legislative power), dalam hal ini kekuasaan membentuk undang-undang berada pada presiden dan DPR.²⁹

Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara umum peran ini diwujudkan dalam tiga fungsi, yaitu:

- a. *Regulator*. Mengatur seluruh kepentingan daerah, baik yang termasuk urusan urusan rumah tangga daerah (otonomi) maupun urusan-urusan pemerintah pusat yang diserahkan pelaksanaannya ke daerah (tugas pembantuan);
- b. *Policy Making*. Merumuskan kebijakan pembangunan dan perencanaan program-program pembangunan di daerahnya;
- c. *Budgeting*. Perencanaan anggaran daerah (APBD) Dalam perannya sebagai badan perwakilan, DPRD menempatkan diri selaku kekuasaan penyeimbang

²⁸ <http://e-journal.uajy.ac.id/323/3/2MIH01721.pdf>, diakses tanggal 19 maret 2017 pukul 20.20

²⁹ Amiroeddin Sjarif, Loc cit, halaman 16

(balanced power) yang mengimbangi dan melakukan control efektif terhadap Kepala Daerah dan seluruh jajaran pemerintah daerah³⁰

Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD merupakan wewenang DPRD Kabupaten/Kota untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, Peraturan Daerah, dan Keputusan Bupati/Walikota serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah. Pengawasan yang dilakukan DPRD penting, bukan hanya karena merupakan tugas dan kewenangan DPRD untuk menilai apakah berbagai kebijakan publik telah dijalankan sesuai rencana. Pengawasan yang dilakukan oleh anggota DPRD terhadap lembaga eksekutif dapat diartikan sebagai suatu proses atau rangkaian kegiatan pemantauan, pemeriksaan, dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan publik yang dilaksanakan untuk menjamin agar semua kebijakan, program maupun kegiatan yang dilakukan oleh lembaga publik berjalan sesuai dengan aturan-aturan yang telah ditetapkan sebelumnya³¹.

Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia tugas kepala daerah disamping sebagai alat daerah juga merupakan alat merintah pusat yang menjalankan tidak kurang dari sepuluh jenis tugas yang sangat rumit dan berat.

Seperti halnya dengan kepala daerah, DPRD pun memiliki beban tugas yang tidak ringan kaeran tugas pokoknya adalah bersama-sama dengan kepala daerah menetapkan kebijaksanaan daerah baik yang berupa peraturan-peraturan daerah dan anggran pendapatan belanja daerah (APBD). Disamping itu DPRD

³⁰ <http://digilib.unila.ac.id/9845/3/BAB%20II.pdf>, diakses tanggal 19 maret 2017 pukul 20.45

³¹ <http://e-journal.uajy.ac.id/323/3/2MIH01721.pdf>, diakses tanggal 19 maret 2017 pukul 21.00

juga menjalankan fungsi pengawasan atas pelaksanaan kebijaksanaan daerah oleh kepala daerah. Dengan tugas dan fungsi semacam ini DPRD dituntut untuk memiliki kualitas yang memadai.

Untuk dapat memahami kualifikasi yang sebanding dengan beban tugas diatas maka faktor pendidikan dan pengalam menduduki posisi penting dalam membentuk dan menempah anggota DPRD.

Dalam kenyataannya, pendidikan dan pengalaman yang dimiliki rata-rata anggota DPRD masi sama terbatas. Hal ini dapat dibuktikan dari hasil penelitian yang dilakukan oleh fisipol UGM bekerja sama dengan Depdagri, dimana DPRD belum menjalankan sepenuhnya berbagai fungsi yang melekat padanya karena rata-rata anggota DPRD tidak dibekali pendidikan dan pengalaman yang secukupnya dalam bidang masing-masing.³²

³² Josef Riwu Kaho, Loc cit halaman 281-282

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PERKEMBANGAN

A. Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara

Penulis dalam hal ini menganalisis pendapat yang dikemukakan Bungaran Antonius Simanjuntak, yakni Peraturan daerah pada setiap provinsi dapat diartikan sebagai pelayanan masyarakat, bukan untuk melayani diri sendiri. Artinya pelayanan di sini pemerintah daerah harus mampu menciptakan kondisi yang memungkinkan untuk mengembangkan kreatifitas masyarakat demi tercapainya kesejahteraan bersama. Dalam hal ini pemerintah haruslah memiliki standart kompetensi, besikap demokratis, responsif, dan adaptif dalam melaksanakan tugas pokok, fungsi, kewenangan, dan tanggung jawab yang di amanahkan masyarakat kepadanya. Khususnya menyikapi perubahan-perubahan, tuntutan, aspirasi dan kepentingan yang selalu berkembang di tengah-tengah masyarakatnya.

Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan. Disamping itu masyarakat juga mengharapkan dengan terbentuknya Perda dapat menjadi pengayom dan pelindung dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat. Bangsa Indonesia yang pluralistik (kebinekaan) dan tetap menjadi perinsip Negara kesatuan Republik Indonesia atas asas kekeluargaan dan asas Bineka Tunggal Ika, maka setiap materi muatan perda harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi daerah dan budaya khususnya yang menyangkut maslah-masalah sensitive dalam kehidupan bermasyarakat, berbangasa dan bernegara. Dalam pelaksanaanya perda

di harapkan mampu menjadi pengayom keadilan, artinya perda harus mencerminkan kesamaan keadilan secara profesional bagi setiap warga Negara tanpa terkecuali. Karena Perda yang berisikan hal-hal yang bersifat membedakan latar belakang seperti agama, ras, suku, golongan, gender, atau status social akan menyebabkan kekacauan dalam masyarakat.

Dorod Jatun Kun Tjoro dalam buku yang berjudul *Dari Indonesia memandang Dunia; Sebuah Perspektif Multidisplin*, menambahkan Maka kebijakan kepala daerah Perlu ada kemauan (*politicalwill*) penyelenggaraan pemerintahan, terutama pemerintah daerah dan DPRD untuk membuat kebijakan yang sadar gender. Menjadi sangat penting untuk mempertajam pemahaman atas kompleksitas masalah terkait gender kepada semua instansi pemerintah daerah perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan program serta kebijakan pemerintah hendaknya berjalan dengan transparan, akuntabel, dan partisipatif sehingga fungsi dan peran masyarakat berjalan dengan efektif. Dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 pasal 317 ayat (1) tentang Majelis Permusyawaratan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, bahwa DPRD Provinsi mempunyai wewenang dan tugas untuk membentuk Peraturan Daerah Provinsi bersama Gubernur serta membahas dan memberikan persetujuan rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang diajukan oleh Gubernur.

Piran Wroatmojo dalam buku *otonomi dan pembangunan daerah*, menjelaskan bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa

yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dari pengertian tersebut ada beberapa kata kunci yang perlu dipahami, yaitu:

1. Penyelenggaraan urusan pemerintahan Urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah mencakup semua urusan pemerintahan kecuali beberapa urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, yaitu kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta agama.
2. Pemerintah daerah dan DPRD Pemerintah daerah dan DPRD merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang mempunyai kedudukan yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Pemerintahan daerah memiliki dua tingkatan, yaitu:

- a. Pemerintahan daerah provinsi dilaksanakan oleh pemerintah daerah provinsi (Gubernur/Wakil Gubernur dan perangkat daerah provinsi) dan DPRD Provinsi.
- b. Pemerintahan daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota (Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota dan perangkat daerah kabupaten/kota) dan DPRD Kabupaten/Kota.

Pada penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dikenal 3 (tiga) asas, yaitu:

1. Asas desentralisasi

Asas desentralisasi merupakan asas yang menyatakan penyerahan urusan pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Berdasarkan asas ini, maka pemerintah daerah mempunyai wewenang sekaligus tanggung jawab terhadap urusan-urusan yang berdasarkan undang-undang telah diserahkan baik mengenai politik kebijaksanaan, perencanaan dan pelaksanaan serta pembiayaan.

“ Saripudin bebyl dalam buku yang berjudul Tata Negara mengemukakan Desentralisasi berarti pembagian Negara kedalam wilayah-wilayah yang lebih kecil dan penciptaan lembaga-lembaga baik bersifat politis maupun administrative di wilayah-wilayah tersebut”

“Desentralisasi dilakukan agar roda pemerintahan dapat berjalan dengan lancar, mengingat luasnya wilayah Indonesia dengan berbagai suku bangsa”

C.S.T Kansil dalam buku Pemerintahan Daerah di Indonesia menambahkan bahwa Tujuan utama desentralisasi adalah untuk menciptakan pemerintahan yang efektif dan mandiri dalam berbagai macam aspek pemerintahan.

2. Asas dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi merupakan pelimpahan sebagai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

Latar belakang diadakannya system dekonsentrasi karena tidak semua urusan Pemerintah Pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah menurut asas desentralisasi.

3. Tugas pembantuan

Budianto dalam buku Dasar-Dasar Ilmu Tata Negara juga menambahkan bahwa Tugas pembantuan merupakan asas yang menyatakan penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Menurut Budiyanto keuntungan yang diperoleh dengan adanya asas desentralisasi adalah:

1. Daerah diberi kewenangan membuat peraturan sendiri sesuai dengan daerahnya, terutama dalam menunjang kemajuan.
2. Pengurusan jauh lebih efisien dan efektif.
3. Asas demokrasi dapat lebih berkembang karena masing-masing daerah menentukan kebijakannya sendiri sepanjang tidak melanggar undang-undang atau aturan pemerintah pusat.

Penulis menganalisis pernyataan yang dikemukakan oleh Muh. Alifyan Ahmad dalam skripsi yang berjudul Tinjauan Yuridis Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kepulauan Selayar yaitu Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 236 ayat (1) bahwa Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah

dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda. Pengertian perda sendiri berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Peraturan daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Tujuan pembuatan suatu Peraturan Daerah yaitu sebagai pedoman bagi pejabat dan masyarakat daerah suatu daerah tertentu dalam menjalankan kehidupan bermasyarakat dan pemerintahan. Untuk menghasilkan sebuah produk 'Peraturan Daerah' yang baik dan sesuai dengan tuntutan kebutuhan masyarakat, maka perlu dilakukan berdasarkan prosedur penyusunan Peraturan Daerah agar lebih terarah dan terkoordinasi.

Dalam pembuatan Peraturan Daerah perlu adanya persiapan-persiapan yang matang dan mendalam, antara lain:

- a. Dimilikinya pengetahuan mengenai materi muatan yang akan diatur dalam Peraturan Daerah;
- b. adanya pengetahuan tentang bagaimana menuangkan materi muatan tersebut kedalam peraturan daerah secara singkat tetapi jelas, dengan pilihan bahasa yang baik dan mudah dipahami, disusun secara sistematis berdasarkan kaidah-kaidah Bahasa Indonesia yang baik dan benar.

Peraturan daerah sendiri merupakan suatu produk hukum daerah yang dimana dalam proses pembentukannya mempunyai dasar hukum yang harus ditaati. Proses pembentukan suatu Peraturan daerah terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

Undang-undang yang merupakan pengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Selain pembentukan, pada pasal 237 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tepatnya pada ayat (1) diatur juga mengenai asas pembentukan dan materi muatan Peraturan Daerah yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan), asas-asas yang dimaksud ialah sebagai berikut:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Sedangkan materi muatan Peraturan Daerah yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ialah berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Adapun proses pembentukan Peraturan Daerah pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ialah:

1. Tahap Perencanaan

Adapun hal-hal yang dilakukan pada tahap perencanaan Perda Provinsi Sumatera Utara berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

a. Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan dalam Prolegda Provinsi. (Pasal 32)

Berdasarkan Pasal 1 angka (10) Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Prolegda (Program Legislasi Daerah) adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Prolegda menurut Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memuat program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Prolegda memegang peranan penting dalam mewujudkan pembangunan hukum di daerah agar berjalan selaras dengan 4 (empat) komponen pembangunan hukum yaitu sistem hukum nasional, RPJMD, otonomi daerah dan tugas pembantuan yang diemban oleh daerah.

- b. Kemudian materi yang diatur yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik. (pasal 33 ayat(3))
Naskah akademik sebagaimana dimaksud adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan undang-undang. Rancangan peraturan daerah provinsi , atau rancangan peraturan daerah kabupaten/kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.
- c. Penyusunan Prolegda Provinsi dalam tahap perencanaan pembentukan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Gubernur. (Pasal 34 ayat (1))
- d. Prolegda Provinsi yang disusun kemudian ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun. (Pasal 34 ayat (2))
- e. Penyusunan daftar rancangan Perda Provinsi yang menjadi bagian dalam Prolegda Provinsi didasarkan atas:
 - (1) Perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
 - (2) Rencana pembangunan daerah;
 - (3) Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
 - (4) Aspirasi masyarakat daerah. (Pasal 35)

Prolegda yang telah ditetapkan menjadi acuan untuk menentukan prioritas pembentukan Perda Provinsi.

2. Tahap Persiapan

Tahap persiapan merupakan suatu proses penyusunan dan perencanaan sebuah Perda Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dan di lingkungan DPRD Provinsi untuk menghasilkan sebuah Rancangan Peraturan Daerah berdasarkan daftar prioritas Perda Provinsi yang telah ditetapkan dalam Prolegda pada tahap perencanaan.

Tahap persiapan sebuah Perda Provinsi berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdiri atas beberapa hal, yaitu sebagai berikut:

- a. Dalam hal Rancangan Perda Provinsi disusun oleh pihak legislatif, yaitu DPRD Provinsi, maka Rancangan Perda Provinsi disampaikan kepada Gubernur dengan menyertakan surat pimpinan DPRD Provinsi. (Pasal 60 ayat (1))
 - b. Dalam hal Rancangan Perda Provinsi disusun oleh pihak eksekutif, yaitu Gubernur ataupun staf terkait, maka Rancangan Perda Provinsi disampaikan kepada pimpinan DPRD Provinsi dengan menyertakan surat pengantar dari Gubernur. (Pasal 61 ayat (2))
3. Tahap Pembahasan

Berdasarkan Pasal 75 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur. Pada tahap pembahasan, hal-hal yang dilakukan berdasarkan ketentuan Pasal 75 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 12

Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

a. Pembahasan tingkat pertama yang terdiri atas:

- (1) Rapat komisi, yaitu rapat yang dilakukan oleh masing-masing komisi yang terdapat di DPRD Provinsi;
- (2) Rapat gabungan komisi, yaitu rapat lanjutan yang dilakukan setelah masing-masing komisi selesai melaksanakan rapat;
- (3) Rapat Balegda, yaitu rapat yang dilakukan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang dibentuk secara khusus untuk mengurus hal-hal terkait dengan pembentukan Rancangan Perda Provinsi;
- (4) Rapat Badan Anggaran, yaitu rapat yang dilakukan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang dibentuk secara khusus untuk membahas anggaran dalam Rancangan Perda Provinsi yang bersangkutan; atau
- (5) Rapat Panitia Khusus, yaitu rapat yang dilakukan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang dibentuk secara khusus untuk membahas pembentukan Rancangan Perda di lingkungan DPRD Provinsi.

b. Pembahasan tingkat kedua, yaitu dalam rapat paripurna, yaitu rapat yang dilakukan dengan cara mengundang seluruh anggota DPRD Provinsi untuk membahas dan mengambil keputusan dengan kegiatan sebagai berikut:

- (1) Penyampaian laporan yang berisi proses dan pendapat serta hasil pembicaraan tingkat I;
- (2) Pernyataan setuju atau pernyataan penolakan dari tiap-tiap fraksi;
- (3) Penyampaian pendapat akhir Gubernur atau staf yang ditunjuk oleh Gubernur.

4. Tahap Penetapan

Adapun hal-hal yang dilakukan pada tahap penetapan sebuah Perda Provinsi berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Rancangan Perda Provinsi yang telah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur dalam tahap pembahasan sebelumnya, disampaikan oleh pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi Perda Provinsi dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. (Pasal 78)
- b. Penetapan Rancangan Perda Provinsi dilakukan dengan membubuhkan tanda tangan Gubernur dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Perda Provinsi tersebut disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur dalam tahap pembahasan. Dalam hal Rancangan Perda Provinsi tersebut tidak ditandatangani oleh Gubernur dalam jangka waktu paling 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Perda Provinsi tersebut disetujui bersama, maka Rancangan Perda Provinsi tersebut sah menjadi Perda Provinsi dan wajib diundangkan. (Pasal 79)

5. Tahap Pengundangan

Tahap pengundangan merupakan suatu tahapan yang ditandai dengan dimasukkannya Perda Provinsi ke dalam Lembaran Daerah. Perda Provinsi mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain. (Pasal 87)

Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota diundangkan dalam Berita Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota). Pengundangan Peraturan Daerah dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah. Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan

6. Tahap Penyebarluasan

Tahap penyebarluasan Perda Provinsi yang telah diundangkan dilakukan bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur dengan tujuan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan. (Pasal 88 (2))

Penyebarluasan dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan. Penyebarluasan Prolegda dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD. Penyebarluasan Rancangan

Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah. 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. Naskah Peraturan Perundang-undangan yang disebarluaskan harus merupakan salinan naskah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, dan Berita Daerah.

Saat mewawancarai Pak Beni di kantor Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Sumatera Utara, Pak Beni menjelaskan tahap pembentukan peraturan daerah Provinsi Sumatera Utara sama seperti tahap-tahap pembentukan peraturan daerah Provinsi lainnya di Indonesia. Pak Beni mengatakan tahap-tahap Pembentukan Peraturan Daerah sudah di atur dalam Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

B. Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Sumatera Utara

Penulis dalam hal ini menganalisis buku yang berjudul *Legislative Dravting!*; seri Naskah Akademik Pembentukan Perda yang dikemukakan oleh Jazim Hamidi, yakni Partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah merupakan hak masyarakat, yang dapat dilakukan baik dalam tahap penyiapan maupun tahap pembahasan. Dalam konteks hak asasi manusia, setiap hak pada masyarakat menimbulkan kewajiban pada pemerintah, sehingga haruslah jelas pengaturan mengenai kewajiban pemerintah daerah untuk memenuhi hak atas partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah tersebut. Philipus M. Hadjo, sebagaimana dikutip oleh Jazim Hamidi mengemukakan bahwa konsep

partisipasi masyarakat berkaitan dengan konsep keterbukaan. Dalam artian, tanpa keterbukaan pemerintah tidak mungkin masyarakat dapat melakukan peran serta dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan. Menurut Philipus M. Hadjon, keterbukaan, baik “*openheid*” maupun “*openbaar-heid*” sangat penting artinya bagi pelaksanaan pemerintahan yang baik dan demokratis. Dengan demikian keterbukaan dipandang sebagai suatu asas ketatanegaraan mengenai pelaksanaan wewenang secara layak.

Beberapa hal yang dapat dilakukan dalam kaitannya dengan pelaksanaan peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah antara lain: dilakukannya Rapat Dengar Pendapat Umum atau rapat-rapat lainnya yang bertujuan menyerap aspirasi masyarakat, dilakukannya kunjungan oleh anggota DPRD untuk mendapat masukan dari masyarakat, ataupun diadakannya seminar-seminar atau kegiatan yang sejenis dalam rangka melakukan pengkajian atau menindak lanjuti berbagai penelitian untuk menyiapkan suatu rancangan peraturan daerah. Akan tetapi dalam pelaksanaannya kadang masih terdapat berbagai penafsiran tentang siapa yang dimaksud dengan istilah masyarakat, setiap orang atau lembaga yang terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat. Masyarakat adalah setiap orang pada umumnya terutama masyarakat yang “rentan” terhadap peraturan tersebut, setiap orang atau lembaga terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat yang terkait.

Penulis dalam hal ini juga mewawancarai beberapa masyarakat sipil tentang sejauh mana tingkatan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah, kebanyakan jawaban dari masyarakat masih cenderung kurang memahami bagaimana dan seperti apa peran serta masyarakat dalam pembentukan perda, ada pula masyarakat yang hanya menyampaikan keluhan saja dan menganggap perda itu tidak penting, dan

bahkan ada jawaban dari masyarakat yang hanya ikut-ikutan saja karna tidak tau dan masyarakat tersebut juga mengatakan tidak mau tau tentang perda.

Mengenai sejauh mana masyarakat tersebut dapat ikut serta dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (dalam hal ini UU dan Perda), hal tersebut dapat tergantung pada keadaan dari pembentuk perundang-undangan sendiri oleh karena UUD dan berbagai peraturan perundang-undangan telah menetapkan lembaga mana yang dapat membentuk lembaga peraturan perundang-undangan tersebut. Apabila suatu perda telah dapat menampung aspirasi masyarakat luas tentunya peran serta masyarakat tersebut tidak akan terlalu dipaksakan pelaksanaannya. Oleh karena itu diperlukan peningkatan kualitas anggota DPRD maupun seluruh jajaran pemerintah yang mempunyai tugas membentuk suatu peraturan daerah.

Penulis menganalisis pernyataan yang dikemukakan oleh Iza Rumesten dalam jurnal yang berjudul Relevansi Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Responsif, bahwa Bentuk partisipasi masyarakat dalam peraturan perundang-undangan Indonesia sebagai sebuah negara hukum yang seluruh keputusan dan kebijakan yang dibentuk oleh pemerintah dalam mengurus dan mengatur kehidupan masyarakat harus berdasarkan peraturan perundang-undangan, sehingga hukum menjadi suatu hal yang sangat penting. Peraturan yang dibentuk menjadi sebuah hal yang melandasi seluruh tingkah laku masyarakat. Mengingat pentingnya kedudukan hukum dalam sebuah negara, maka dalam penyusunan

setiap peraturan perundang-undangan sangat membutuhkan perhatian yang besar dari pemangku kepentingan.

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. Hasil penelitian secara normatif terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara jelas diatur dalam Bab XI mengenai partisipasi masyarakat Pasal 96.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah semakin memperinci tentang bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah, seperti berikut:

1. konsultasi publik;
2. musyawarah;
3. kemitraan;
4. penyampaian aspirasi;
5. pengawasan; dan/atau

6. keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada prinsipnya bentuk partisipasi masyarakat dalam Undang-Undang ini semakin dirinci terutama aspek-aspek yang terkait dengan hak-hak masyarakat untuk melakukan pengawasan terhadap pembuatan peraturan daerah.

Dalam peraturan teknis khususnya Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia telah membuat aturan yang menjadi pedoman tentang pentingnya partisipasi masyarakat lewat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan peraturan daerah diatur dalam Pasal 166 dirumuskan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda, Perkada, PBKHD dan/ peraturan daerah. Masukan sebagaimana dimaksud dapat dilakukan melalui;

- a. Rapat dengarpendapat umum;
- b. Kunjungan kerja;
- c. Sosialisasi;dan/atau
- d. Seminar, lokarya, dan/atau diskusi

Dalam hal pelaksanaan peran serta masyarakat, Muhammad A.S Hikam sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indrati menyatakan partisipasi masyarakat dalam rangka pembentukan undang-undang sudah mulai terbangun. Awalnya partisipasi masyarakat dimulai dengan pemberian masukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, baik melalui komisi atau Badan Legislasi (Baleg), mulai dari penyusunan program legislasi, penyiapan Rancangan Undang-Undang. Partisipasi

itu kemudian meningkat dengan memberikan masukan fraksi-fraksi atau langsung kepada anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Peningkatan partisipasi juga terlihat dengan seringnya diadakan seminar-seminar atau kegiatan semacamnya yang berkaitan dengan isu-isu yang berkaitan dengan Rancangan Undang-Undang.

Penulis menganalisis buku yang berjudul partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dikemukakan oleh Saifudin, bahwa Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan saat ini sudah menjadi suatu kebutuhan di Indonesia. Hal ini di dorong seiring dengan adanya kepercayaan masyarakat terhadap sistem politik yang dibangun atas dasar partisipasi, transparansi, akuntabilitas dalam penyelenggaraan Negara. Oleh karena itu, dalam suasana sistem politik yang sudah berubah saat ini, dimana transparansi dalam pengambilan kebijakan publik akan mendorong serta memberikan peluang kepada masyarakat untuk ikut serta dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam ketentuan peraturan perundang-undangan secara rinci dapat diuraikan dalam tabel 1.

Table 1
Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat

UU nomor 12 tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	UU nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah	Permendagri No 80 tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah
- rapat dengar pendapat umum	- konsultasi publik	- rapat dengar pendapat umum
- kunjungan kerja	- kemitraan	- kunjungan kerja
- sosialisasi	- penyampaian aspirasi	- sosialisasi

- seminar	- pengawasan	- seminar
- lokakarya	- keterlibatan lain sesuai	- lokakarya
- diskusi.	dengan ketentuan	- diskusi.
	perundang-undangan	

(sumber: diolah oleh penulis)

Namun selain bentuk partisipasi masyarakat yang telah diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan, secara teoritis bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat juga dibedakan dalam berbagai model pilihan partisipasi sesuai dengan tingkat perkembangan politik suatu negara. Partisipasi masyarakat ini akan tergantung dari kesadaran masyarakat dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Berikut ini model lain dari partisipasi public.

- a. Model Pertama: Pure Representative Democracy
- b. Model ke dua: A Basic Model of Public Participation
- c. Model ke tiga: A Realism Model of Public Participation
- d. Model ke empat: The Possible Ideal for South Africa

Partisipasi masyarakat adalah suatu keniscayaan bagi suatu negara-negara demokrasi dalam rangka membangun hubungan yang harmonis antara negara dengan masyarakat sipil. Tidak mengherankan jika pada negara-negara yang telah maju maupun negara-negara berkembang memberikan tempat bagi adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang meskipun melalui proses yang berbeda. Ada Negara demokrasi di mana partisipasi masyarakat lahir sebagai suatu proses evolusi dari kematangan politik suatu bangsa, namun ada pula negara demokrasi yang sejak awal berdirinya negara secara sadar menempatkan partisipasi masyarakat sebagai bagian dari materi muatan konstitusinya. Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan teori, terdiri dari berbagai bentuk yang pelaksanaannya disesuaikan dengan proses atau tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan

termasuk pembentukan Peraturan Daerah. Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam proses atau tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan secara rinci diuraikan dalam tabel 2.

Tabel 2
Bentuk Partisipasi Masyarakat dalam proses tahapan pembentukan Perda

No	Bentuk Partisipasi Masyarakat	Keterangan
1	Rapat dengar pendapat umum	- dapat dilakukan pada tahap perencanaan, penyusunan atau pembahasan
2	Kunjungan kerja	- untuk mengetahui aspirasi masyarakat
3	Sosialisasi	- dilakukan setiap tahapan pembentukan PUU
4	Seminar	- untuk membahas materi
5	Lokarya	- Untuk membahas materi
6	Diskusi	- untuk membahas materi
7	Konsultasi	- untuk mempertajam materi
8	Publik musyawarah	- mencapai kesepakatan
9	Kemitraan	- dengan semua pihak sesuai dengan materi yang dibahas
10	Penyampaian	- dapat dilakukan oleh perseorangan/kelompok
11	Aspirasi	- dilakukan oleh semua pihak
12	Pengawasan	- dapat dilakukan oleh perseorangan/kelompok
13	Partisipasi dalam bentuk penelitian	- ditujukan langsung kepada pembentuk PUU
14	Partisipasi dalam bentuk	- tulisan berupa ide, masukan atau konsep
15	Pengajuan usul inisiatif rancangan PUU	- pada saat acara sosialisasi di tv, radio
16	Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media social	- mendukung atau menolak peraturan yang sedang atau sudah dibentuk
17	Partisipasi masyarakat dalam bentuk unjuk rasa	- ditujukan langsung kepada pembentuk PUU, mendukung atau menolak peraturan yang sedang atau sudah dibentuk

(sumber: wawancara dengan pak beni)

Maria Farida Indrati menambahkan bahwa Negara demokrasi mempunyai peranan dan kedudukan masyarakat yang tidak dapat dipisahkan dari adanya

partisipasi masyarakat dalam sebuah proses pembentukan peraturan perundang-undangan, meskipun secara langsung atau tidak langsung dalam mengikuti prosesnya. Akan tetapi salah satu ciri Negara demokrasi adalah Negara yang mengakui adanya kedaulatan rakyat artinya bahwa sistem pemerintahan yang demokratis adalah sistem pemerintahan yang meletakkan kedaulatan dan kekuasaan berada ditangan rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Oleh karena itu, semua proses pembentukan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan kepentingan rakyat haruslah didasarkan pada kedaulatan rakyat. Ini berarti dengan jelas partisipasi masyarakat sangat penting dalam setiap proses pembuatan kebijakan publik termasuk peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah. Akan tetapi, pada hakekatnya partisipasi masyarakat bukanlah merupakan tujuan akhir dalam pembentukan peraturan daerah, yang terpenting adalah memberikan ruang yang lebih luas kepada masyarakat, khususnya bagi kelompok masyarakat yang berkepentingan dengan rancangan atau materi yang sedang dibahas atau masyarakat rentan sebagaimana kriteria masyarakat yang diutarakan oleh *Maria Farida Indrati Soeprapto* yaitu bahwa: Masyarakat adalah setiap orang pada umumnya terutama masyarakat yang "rentan" terhadap peraturan tersebut, setiap orang atau lembaga terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat yang terkait. Hal ini penting untuk dilaksanakan sebagai bagian dari upaya mewujudkan pembentukan peraturan perundang-undangan yang lebih responsif terhadap berbagai kebutuhan dan permasalahan dalam masyarakat.

Menurut Philipus M. Hadjon seperti dikutip oleh Ni Made Ari Yuliantini Griadhi dan Anak Agung Sri Utari, mengatakan konsep partisipasi terkait dengan

konsep demokrasi, bahwa sekitar tahun 1960-an muncul suatu konsep demokrasi yang disebut demokrasi partisipasi. Dalam konsep ini rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan. Dalam konsep demokrasi, asas keterbukaan atau partisipasi merupakan salah satu syarat minimum, sebagaimana dikemukakan oleh Burkensb dalam buku yang berjudul "*Beginselen van de democratische rechtsstaat*" bahwa:

- a. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia;
- b. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih;
- c. Setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul;
- d. Badan perwakilan rakyat mempengaruhi pengambilan keputusan melalui sarana "(mede) beslissing-recht" (hak untuk ikut memutuskan dan/atau melalui wewenang pengawas);
- e. Asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka;
- f. Dihormatinya hak-hak kaum minoritas.

Tampak jelas bahwa dalam paham demokrasi terdapat asas keterbukaan, yang berkaitan dengan asas partisipasi masyarakat, karena pemerintah bertindak demi dan atas nama seluruh masyarakat, maka seluruh masyarakat berhak untuk mengetahui apa yang dilakukannya. Bukan saja berhak mengetahui, juga berhak berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Menurut Sad Dian Utomo,

manfaat partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk dalam pembuatan Perda adalah:

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

Dalam tahapan pembentukan peraturan daerah Provinsi Sumatera Utara, bentuk partisipasi masyarakat sudah diatur dimana prinsipnya masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Secara komprehensif peraturan daerah dibentuk bukan sekedar disusun, dibahas, ditetapkan ataupun disebarluaskan. Akan tetapi pembentukan peraturan daerah diartikan melakukan suatu proses pembuatan peraturan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan dan penyebarluasan.

C. Kendala Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara

Kewenangan Daerah untuk membentuk peraturan daerah pada hakekatnya merupakan peluang bagi penyelenggara pemerintahan daerah untuk dapat

mengurus daerahnya secara mandiri, maka dari itu hendaknya dapat dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya dalam rangka mengembangkan dan membangun daerahnya masing-masing, sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah serta aspirasi masyarakat setempat. Oleh sebab itu sangat diperlukan adanya keterlibatan masyarakat untuk membangun daerahnya, terutama dalam hal pembuatan kebijakan seperti peraturan daerah. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah sebagaimana telah dikemukakan bermanfaat dalam menghasilkan peraturan daerah yang berkualitas dan sesuai aspirasi masyarakat. Meskipun hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penyiapan dan pembahasan rancangan dalam pembentukan peraturan daerah telah diatur di dalam Peraturan Perundang-undangan dan Tata Tertib DPRD Propinsi, Kabupaten/ Kota di seluruh wilayah Republik Indonesia, namun pada umumnya masyarakat belum secara maksimal berpartisipasi. Masih rendahnya partisipasi masyarakat kemungkinan diakibatkan oleh berbagai faktor kendala, baik yang berasal dari masyarakat sendiri maupun karena faktor lain.

Adapun kendala pelaksanaan Partisipasi Masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah Provinsi Sumatera Utara terdapat beragam tanggapan, contohnya

1. Adanya Pro-Kontra masyarakat

Adanya pro dan kontra di kalangan masyarakat kemungkinan bisa timbul dalam menyikapi perubahan yang terjadi akibat penerapan kebijakan dan Adanya pro kontra di kalangan masyarakat akhirnya berpengaruh pula terhadap partisipasi masyarakat setempat, sedangkan partisipasi masyarakat dalam pembahasan peraturan daerah sangat

dibutuhkan agar nantinya kebijakan yang ditetapkan tepat sasaran atau efektif.

2. Jauhnya jarak tempuh untuk menghadiri Rapat Pembahasan Perda

Mengingat begitu pentingnya peranan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah, hendaknya pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam berbagai bentuk tidak mengalami hambatan yang berarti. Untuk kelancaran pelaksanaan partisipasi, diperlukan kesadaran yang tinggi warga masyarakat, serta kemauan politik daripada pemerintah daerah maupun DPRD untuk senantiasa berupaya memfasilitasi serta memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk berpartisipasi, terutama partisipasi masyarakat dalam proses pembahasan peraturan daerah.

3. Kurangnya Pemahaman Masyarakat

Dalam pembentukan peraturan daerah, partisipasi masyarakat sangat penting untuk memberikan aspirasinya dalam rancangan Undang-undang, tetapi kebanyakan dari kalangan masyarakat tidak begitu paham dalam arti pembentukan peraturan daerah.

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

- a. Substansi Peraturan Daerah yang tidak sesuai dengan nilai masyarakat memancing reaksi masyarakat, sedangkan prosedur partisipasi tidak jelas.
- b. 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.

- c. 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.

Pak Beni mengatakan kendala terbesar partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah adalah Dalam proses pembentukan Peraturan Daerah, dari Perencanaan, Perancangan, Pembahasan, Pengundangan, sampai tahap Sosialisasi masyarakat masih cenderung menutup diri dari pemerintahan daerah beserta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sehingga seolah-olah masyarakat tak peduli untuk ikut berpartisipasi karena tidak ketertarikannya dalam pembentukan peraturan daerah. Ada beberapa hal juga yang membuat Kendala partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah, salah satu contohnya adanya pro-kontra masyarakat, adanya pro-kontra dikalangan masyarakat sangat berpengaruh dalam partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah karena partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan agar nantinya kebijakan yang ditetapkan tepat sasaran. Pak Beni juga mengatakan pernah sekali mewawancarai salah satu warga mengapa tidak tertarik untuk ikut berpartisipasi dan warga tersebut hanya menjawab saya tidak sekolah dan saya tidak mengerti, biarkan saja orang-orang pintar di gedung besar itu yang mengerjakan peraturan tersebut.

Lebih lanjut penulis mengutip dari Khairul Muluk, yang 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 wargalah yang mengambil keputusan (decision maker).

Gambaran lebih jelas lihat di dalam tabel di bawah ini.

Tabel. 1
Tingkat Partisipasi Masyarakat

Tingkat Partisipasi	Klasifikasi	Statistik
6.Kendali	Kendali Warga	Kuat
5.Delegasi	Partisipasi	Kuat
4.Kemitraan	Partisipasi	Sedang
3.Konsultasi	Partisipasi	Sedang
2. Informasi	Partisipasi	Lemah
1.Manipulasi	Nonpartisipasi	Lemah

(Sumber: dikutip dari Khairil Muluk)

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.
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. Dari ketiga faktor tersebut ditemukan beberapa permasalahan yang dapat diuraikan, sebagai berikut

Table 2
Problematika Partisipasi Masyarakat

Faktor	Problematika
Masyarakat	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sikap apatis masyarakat. 2. Kurangnya pengetahuan dan pemahaman masyarakat. 3. Budaya paternalistis yang masih kuat mengakar. 4. Tidak ada reward (berupa tindak lanjut) partisipasi masyarakat 5. Responsibilitas masyarakat yang kurang. 6. Masyarakat tidak mengetahui mekanisme penyaluran aspirasi. 7. Keterbatasan akses masyarakat informasi. 8. Kurangnya dukungan elemen masyarakat yang seharusnya membantu memberdayakan seperti : Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau media massa yang cenderung provokatif dan/atau profit oriented.
Yuridis	<ol style="list-style-type: none"> 1. Banyak peraturan yang belum berpihak pada kepentingan masyarakat. 2. Belum ada peraturan yang dapat memaksa pemerintah untuk melibatkan rakyat dalam proses pembentukan perda. 3. Belum ada peraturan yang menjamin

<p style="text-align: center;">Birokrasi</p>	<p>masyarakat mendapatkan informasi</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Mudahnya melakukan korupsi kebijakan di bawah payung legalitas. 5. Adanya ketentuan partisipasi yang tidak mengikat karena tidak adanya sanksi atas pengabaianannya. 6. Banyak peraturan yang menyangkut kewajiban masyarakat (ex. perda retribusi), tetapi mengabaikan hak-hak masyarakat. 7. Tidakadanya sosialisasi peraturan atau kebijakan <ol style="list-style-type: none"> 1. Sistem birokrasi yang belum memberikan ruang bagi publik. 2. Birokrasi diposisikan sebagai mesin yang hanya bekerja sesuai jalur. 3. Tidak ada keterlibatan masyarakat dalam pengambilan kebijakan dengan dalih high cost. 4. Kurang pahamnya birokrat akan makna partisipasi secara mendasar. 5. Image birokrasi yang kental dengan uang. 6. Saluran aspirasi yang kurang baik. 7. Kerap terjadi mobilitas massa untuk kepentingan politik.
--	---

	8. Partai tidak mampu berperan untuk kepentingan rakyat.
--	--

Sumber: Dikutip dan diolah dari Sirajuddin (Sirajuddin dkk, 2006:149)

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian maka kesimpulan yang dapat diberikan dalam penelitian ini adalah

1. Dalam pembentukan peraturan daerah provinsi Sumatera Utara sepenuhnya sesuai dengan undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Mekanisme penyusunan PERDA terbagi menjadi beberapa bagian, yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, penetapan dan pengundangan. Pembahasan rancangan peraturan daerah provinsi Sumatera Utara dilakukan oleh DPRD provinsi bersama Gubernur, setelah melakukan semua proses penyusunan PERDA maka tahap terakhir adalah pengundangan masyarakat untuk mengeluarkan aspirasinya baik itu lisan ataupun tertulis dalam pembentukan peraturan daerah.
2. Menyangkut partisipasi masyarakat, semua sudah diatur dalam pasal 96 undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dan pasal 354 Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Masyarakat memberikan masukan-masukan atau pendapat-pendapat dalam Rapat Dengar Pendapat Umum atau rapat-rapat lainnya yang sejenis dan Memberikan masukan-masukan kepada anggota DPRD pada saat melakukan kunjungan kerja serta Mengikuti

seminar-seminar atau kegiatan yang sejenis dalam rangka melakukan pengkajian atau menindak lanjuti berbagai penelitian untuk menyiapkan suatu Rancangan Peraturan Daerah.

3. Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah harus dikembangkan berdasarkan atas 8 (delapan) prinsip, yaitu: 1). Adanya kewajiban publikasi yang efektif; 2). Adanya kewajiban informasi dan dokumentasi yang sistematis, bebas dan mudah diakses; 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 dapat mengajukan rancangan Peraturan Daerah; 5). Adanya pengaturan yang jelas mengenai dokumen dasar yang wajib tersedia dan bebas diakses oleh publik, 6). Disediakan jaminan banding bagi publik apabila proses pembentukan Peraturan Daerah tidak dilakukan secara partisipatif; 7). Adanya pengaturan jangka waktu yang memadai untuk semua proses penyusunan, pembahasan rancangan Peraturan Daerah, dan diseminasi Peraturan Daerah yang telah dilakukan; dan 8). Adanya pertanggungjawaban yang jelas dan memadai bagi pembentuk Peraturan Daerah yang dengan sengaja menutup peluang masyarakat untuk berpartisipasi.

B. SARAN

1. Dalam prosedur pembentukan peraturan daerah sebaiknya sudah melibatkan partisipasi masyarakat baik dari tahap perencanaan, perancangan sampai pembahasan supaya materi muatannya sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.
2. Peraturan tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundangan yang ada saat ini masih bersifat umum, sebaiknya penafsiran makna dari partisipasi masyarakat lebih diperinci lagi agar tidak terjadi kesalahan penafsiran mengenai esensi dari partisipasi masyarakat. Oleh karena itu perlu dijabarkan lebih lanjut misalnya dalam bentuk peraturan daerah tentang mekanisme partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan daerah.
3. Untuk mengatasi masalah masyarakat yang seringkali tidak mengetahui dan memahami hak-haknya untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan daerah ini diperlukan optimalisasi komunikasi hukum, baik pada tahap penyusunan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan daerah, maupun dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah sampai dengan penegakan produk hukum daerah dan diperlukannya informasi, komunikasi dan edukasi dalam setiap proses pembentukan rancangan peraturan daerah antara lain melalui dengar pendapat antara pemerintah daerah, DPRD dan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Amiroeddin Sjarif. 1997. *Perundang-undangan: Dasar, Jenis dan Teknik Pembuatannya*. Jakarta. PT Rineka Cipta
- Dayanto, 2015, Peraturan Daerah Responsif: Fondasi Teoritik dan Pedoman Pembentukannya, Yogyakarta; deepublish, halaman 160
- Hanif Nurcholis, 2009, perencanaan partisipatif pemerintah daerah, Jakarta pusat; Grasindo, halaman 9
- Hendra Karianga, 2013, Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah, Jakarta, Kencana
- Ida hanifah, dkk. 2014. *Pedoman Penulisan Skripsi*. Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan
- Josef Riwu Kaho. 2007. *Prospek Otonomi Daerah: di Negara Republik Indonesia*, Jakarta. PT RajaGrafindo Persada
- Titik Triwulan Tutik. 2010, Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amandemen UUD 1945, Jakarta, Prenadamedia Group, Halaman 61
- Yuliandri. 2013. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Jakarta, PT RajaGrafindo Persada

B. Undang-Undang

- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2004 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan perwakilan

Rakyat Daerah, Dewan perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

C. Internet

<https://888klik.wordpress.com/2016/08/11/prosedur-pembentukan-perda-berdasarkan-undang-undang-nomor-12-tahun-2011-tentang-pembentukan-peraturan-perundang-undangan-studi-di-dprd-kabupaten-kendal/>

<http://repository.unri.ac.id/xmlui/bitstream/handle/123456789/4813/JURNAL.pdf?sequence=1>

<http://turindraatp.blogspot.co.id/2009/06/pengertian-partisipasi.html>

<https://id.wikipedia.org/wiki/Masyarakat>

https://id.wikipedia.org/wiki/Peraturan_Daerah_%28Indonesia%29

<http://www.e-jurnal.com/2014/01/partisipasi-masyarakat-dalam.html?m=1>

<http://iahqd.blogspot.com/2008/04/patisipasi-masyarakat-dalam-era.html?m=>

https://www.unicef.org/indonesia/id/29_Drafting_Provincial_Regulations_bahas_a_.pdf

<http://www.hukumpedia.com/twthaha/penyusunan-peraturan-daerah>

<http://gurupintar.com/threads/jelaskan-proses-pembentukan-peraturandaerah.1279>

<http://www.boyyendratamin.com/2012/08/prosedur-penyusunanpembentukan.html>

<http://e-journal.uajy.ac.id/323/3/2MIH01721.pdf>

<http://digilib.unila.ac.id/9845/3/BAB%20II.pdf>

D. wawancara

Hasil wawancara oleh Bapak Beni, pada tanggal 20 maret 2017 di Kantor DPRD Provinsi Sumatera Utara