

Pelaksanaan Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Mohamad Roky Huzaeni ¹, Wildan Rofikil Anwar ²

¹Universitas Jember,

E-mail: : Rockyhuzaen1309@gmail.com

²Universitas Jember,

E-mail: wildanriskilanwar@gmail.com

Abstract

In the implementation of the formation of regional regulations, there are elements that must be met, one of which is openness. the implementation of openness is not just to inform but by providing the widest possible space for the public to participate in the formation of regional regulations. This study describes and provides an overview of the mechanism for implementing the principle of openness by using a normative research method and a statutory approach. The results of this study are that the implementation of openness has been regulated in the Law on the mechanism of public participation, but there are still no further provisions for accommodating public participation so that the implementation of the principle of openness in the formation of regional regulations is only a pseudo ritual.

Keywords: Regional Regulation, Openness, Participation.

Abstrak

Dalam pelaksanaan pembentukan peraturan daerah, terdapat unsur yang harus dipenuhi salah satunya adalah keterbukaan. pelaksanaan keterbukaan bukan sekedar menginformasikan namun dengan memberikan ruang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan daerah. Penelitian ini menguraikan dan memberikan gambaran tentang mekanisme pelaksanaan asas keterbukaan dengan menggunakan metode penelitian normatif dan pendekatan perundang-undangan. hasil dari penelitian ini bahwa pelaksanaan keterbukaan telah diatur dalam Undang-undang tentang mekanisme partisipasi publik, namun masih belum ada ketentuan lebih jauh terhadap pengakomodiran partisipasi publik sehingga pelaksanaan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan daerah hanya sebatas ritual semu.

Kata Kunci : Peraturan Daerah, Keterbukaan, Partisipasi.

1. Pendahuluan

Pemerintahan yang demokratis merupakan pemerintahan yang memberikan ruang terhadap rakyat untuk ikut andil dan berpartisipasi dalam segala bentuk persoalan negara. Hatta juga menegaskan bahwa otonomisasi suatu masyarakat oleh pemerintah tidak saja berarti melakukan demokrasi, tetapi juga mendorong berkembangnya prakarsa sendiri dalam pembentukan dan pelaksanaan kebijakan untuk kepentingan masyarakat setempat. Dengan berkembangnya prakarsa

sendiri tercapailah apa yang dimaksud dengan demokrasi yaitu pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri, melainkan juga dan terutama memperbaiki nasibnya sendiri.¹

K.H. Ma'ruf Amin menyebutkan bawah keterbukaan informasi publik merupakan roh dari demokrasi² yang menetapkan kewajiban transparansi dan akuntabilitas pada badan publik, sekaligus membuka saluran partisipasi masyarakat dalam setiap perumusan dan pelaksanaan program pembangunan. Keterbukaan merupakan prasyarat lahirnya pemerintahan yang demokratis,³ prinsip keterbukaan seharusnya mampu diterjemahkan secara nyata dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan termasuk dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak hanya dilakukan oleh DPR RI selaku lembaga negara yang berfungsi sebagai legislasi. Namun tidak juga didominasi oleh eksekutif seperti yang terjadi pada masa orde baru.⁴ Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga bisa dilakukan oleh DPRD Kabupaten /kota, dengan diberlakukannya otonomi daerah atas asas desentralisasi dan tugas pembantuan.⁵ Sebagaimana yang termuat dalam UU No. 23 tahun 2014 jo. UU No. 9 tahun 2015 tentang pemerintahan daerah.

Adanya pemberian otonomi yang luas terhadap daerah termasuk dalam pembentukan perda memberikan dampak positif dalam aspek ekonomi, politik, budaya dan yang lainnya. Dalam pembentukan peraturan daerah untuk menciptakan pemerintahan yang *good governance* maka, harus berpedoman pada Undang-undang 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Undang-undang tersebut terdapat asas yang harus dipenuhi dan dipatuhi dalam setiap membuat peraturan daerah yang termuat dalam pasal 5 salah satunya adalah keterbukaan.

¹ M. Busrizalti, *Hukum Pemda Otonomi Daerah Dan Implikasinya* (Yogyakarta: Total Media, 2013), 65.

² Ma'ruf Amin, "Keterbukaan informasi Publik Adalah Roh Demokrasi" Cerdik Indonesia Pikiran Rakyat, Diakses 25 Oktober 2021.

³ Joko Riskiyono, *Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang* (Depok: Nadi Pustaka, 2017), 25

⁴ Oman Sukmana, "Reformasi dan Agenda Politik Indonesia," *Bestari*, no. 25 (September-Desember, 1998): 94

⁵ Busrizalti, *Hukum Pemda*, 75

Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tepat memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara. Penjelasan asas keterbukaan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 memberikan partisipasi dan transparansi yang luas terhadap publik (masyarakat).

Pembentukan peraturan daerah secara garis besar memiliki kesamaan dengan pembentukan Produk Hukum yang dilakukan Pemerintah dan DPR RI mulai dari perencanaan sampai pada penyebarluasan. Adanya otonomi dalam pembentukan peraturan daerah harusnya dapat di optimalkan oleh daerah otonom dengan memperhatikan ciri khas dan kebutuhan masyarakat yang tinggal di daerah tersebut. Sehingga peraturan daerah yang tercipta benar-benar mencerminkan aspirasi masyarakat otonom.

Pelaksanaan asas keterbukaan dalam pasal 5 huruf G mengharuskan bahwa dalam pembentukan Perundang-undangan diwajibkan memenuhi unsur asas keterbukaan yang dalam inti dari penjelasan asas keterbukaan merupakan partisipasi dan transparansi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tak terkecuali peraturan daerah. Sehingga dengan adanya transparansi yang luas dapat melibatkan masyarakat untuk melakukan partisipasi.

Pelaksanaan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan daerah adalah sesuatu yang wajib dilakukan oleh lembaga legislasi daerah, karena jaminan memperoleh informasi merupakan Hak Asasi Manusia yang wajib dipenuhi oleh negara. sebagaimana dalam UUD 1945 pasal 28 F tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan "setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia".⁶

Maka dari itu pelaksanaan keterbukaan dalam pembentukan peraturan daerah perlu dilakukan, sehingga hasil dari legislasi mencerminkan aspirasi rakyat. Apabila asas keterbukaan dalam

⁶ UUD 1945 Pasal 28 F

pembentukan peraturan daerah melanggar maka hal tersebut telah melanggar nilai Hak Asasi Manusia dan UUD 1945.

2. Metode Penelitian

Jenis metode penelitian ini adalah jenis metode penelitian hukum normatif atau lebih dikenal dengan hukum doktrinal. Penelitian ini berusaha memberikan gambaran tentang mekanisme pelaksanaan asas keterbukaan yang dituangkan dalam peraturan formal. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) yang berkenaan dengan UU Nomor 12 Tahun 2011 Jo UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 tahun 2015 Jo Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

3. Pembahasan

3.1 Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah

Menurut Teori Perundang-Undangan, penyusunan Peraturan Perundang-Undangan meliputi dua masalah pokok yaitu:

- 3.1.1 Elemen formal/prosedural yaitu berhubungan dengan pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berlangsung dalam suatu Negara tertentu.
- 3.1.2 Elemen materiil/substansial yaitu berkenaan dengan masalah pengolahan isi dari suatu Perundang-Undangan.⁷

Adapun tahapan dalam pembentukan peraturan daerah yang berlandaskan pada perundang-undangan antara lain:

3.1.1 Perencanaan

Instrumen perencanaan peraturan yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis yaitu : Propemperda (Program Pembentukan Peraturan Daerah). Perencanaan penyusunan peraturan daerah dilakukan dalam suatu program Pembentukan

⁷ Zaid Afif "Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia," *Jurnal Dialog* VII, No. I (September, 2018): 7

Peraturan Daerah. Tahap awal perencanaan ini sangat penting, karena instansi penggagas harus memasukkan Raperda yang nantinya terdaftar dalam Propemperda.

3.1.2 Penyusunan (Persiapan dan perumusan)

Rancangan peraturan daerah atau raperda dapat berasal dari DPRD atau juga berasal dari Bupati/Walikota. Hal ini tergantung pada kondisi daerah masing-masing, terutama kondisi geopolitik yang berkembang. Raperda dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi atau alat kelengkapan khusus yang mengenai bidang legislasi DPRD. Dalam penyusunan perda harus dilengkapi dengan penjelasan atau keterangan naskah akademik. Apabila dalam satu masa sidang DPRD dan Bupati menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan oleh DPRD Kabupaten/kota dan Rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan oleh Bupati digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.⁸

3.1.3 Pembahasan

Pembahasan Raperda dilakukan oleh DPRD bersama kepala Daerah (Bupati/Wali kota). Pembahasan dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II.

Pembicaraan tingkat I meliputi:⁹

- a) Dalam hal rancangan perda Kabupaten/Kota berasal dari Bupati dilakukan dengan:
 - i. Penjelasan Bupati dalam rapat paripurna mengenai rancangan perda;
 - ii. Pemandangan umum fraksi terhadap rancangan perda; dan
 - iii. Tanggapan dan/atau jawaban Bupati terhadap pandangan umum fraksi.
- b) Dalam hal rancangan perda berasal dari DPRD dilakukan dengan:

⁸ Pasal 62, UU 12 Tahun 2011.

⁹ Pasal 73, Peraturan Menteri dalam Negeri. Nomor 80 Tahun 2015. Tentang Pembentukan Produk Hukuk Daerah.

- i. Penjelasan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Bamperda, atau pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai rancangan perda Kabupaten/kota;
 - ii. Pendapat Bupati terhadap rancangan perda provinsi; dan tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat Bupati.
 - iii. Pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan Bupati atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.
- c) Pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan Bupati atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.

Pembicaraan tingkat II meliputi:¹⁰

- a) Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan:
 - i. Penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi/pimpinan panitia khusus yang berisi pendapat fraksi dan hasil pembahasan; dan
 - ii. Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna
- b) pendapat akhir Bupati.

Dalam hal persetujuan sebagaimana apabila tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Dalam hal rancangan perda Kabupaten/kota tidak mendapat persetujuan bersama antara DPRD dan Bupati, rancangan perda tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPRD masa sidang itu.¹¹

3.1.4 Pengesahan

Raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Bupati/Wali kota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Bupati/Walikota untuk ditetapkan menjadi perda. Penetapan Perda dilakukan oleh kepala daerah dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 hari sejak Raperda

¹⁰ Pasal 74, No. 80 Tahun 2015.

¹¹ Pasal 75, No. 80 Tahun 2015.

tersebut disetujui bersama. jika dalam waktu tersebut Raperda belum ditanda tangani, maka Raperda tersebut secara otomatis dianggap sah menjadi perda dan wajib diundangkan. Pengesahan harus mengandung kalimat pengesahan yang baku dan harus dibubuhkan pada halaman terakhir.

3.1.5 Pengundangan

Setelah proses pembahasan dan penetapan, proses berikutnya adalah pengundangan. Pengundangan adalah penetapan Peraturan Perundang-Undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, atau Berita Daerah. Pengundangan peraturan daerah dalam lembaran daerah dilaksanakan oleh sekretaris daerah. Penjelasan perda ditempatkan dalam tambahan lembaran daerah.

3.1.6 Penyebarluasan

Berdasarkan pasal 161 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, bahwa:

“(1) Penyebarluasan Propemperda dilakukan oleh DPRD dan pemerintah Daerah sejak penyusunan Propemperda, Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, hingga Pengundangan Peraturan Daerah. (2) Penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.¹²

Yang dimaksud dengan menyebarluaskan adalah serangkaian kegiatan yang dilaksanakan agar publik mengetahui Peraturan Perundang-Undangan di daerah yang bersangkutan, serta dapat memahami isi dan maksud yang terkandung di dalamnya. Penyebarluasan dapat dilakukan melalui media elektronik seperti televisi, radio, internet, media cetak yang terbit di daerah yang bersangkutan.

Dengan telah dilakukannya pengundangan dan kemudian penyebarluasan suatu peraturan daerah, maka pemerintah daerah telah memenuhi kewajibannya melakukan keterbukaan dalam pembentukan peraturan daerah.

¹² Pasal 161, Permendagri, 80 Tahun 2015.

3.2 Prinsip Asas Keterbukaan Dan Keterbukaan Informasi Publik Menurut Peraturan Perundang-undangan.

3.2.1 Asas Keterbukaan

Keterbukaan pemerintah merupakan prasyarat lahirnya pemerintahan yang demokratis, prinsip keterbukaan ini seharusnya mampu diterjemahkan secara nyata dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan termasuk pembentukan peraturan daerah. Penerapan asas keterbukaan secara konsisten dan konsekuen dalam proses pembentukan peraturan daerah akan menjadikan peraturan daerah yang dihasilkan dapat terlaksana secara efektif dan efisien. Jelas bahwa asas keterbukaan dalam proses pembentukan peraturan daerah memiliki peran dan fungsi yang penting bagi dihasilkannya suatu produk Peraturan Perundang-undangan yang berwatak responsif.¹³

Dalam Penjelasan Pasal 5 Huruf G tentang Asas Keterbukaan “Bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan.”¹⁴ Dari penjelasan di atas dapat digaris bawahi tentang transparansi dan partisipasi yang menjadi pokok dari penjabaran asas keterbukaan.

Partisipasi publik pada dasarnya adalah jaminan yang harus diberikan kepada rakyat untuk dapat turut serta dalam proses penyelenggaraan negara dan mengakses kebijakan publik secara bebas serta terbuka. Ia merupakan perwujudan dari sistem yang secara ideal mensyaratkan kedaulatan berada ditangan rakyat¹⁵ dan dilaksanakan dalam bentuk demokrasi partisipatoris. Jaminan partisipasi ini merupakan perwujudan hak partisipasi politik rakyat. Hal ini menunjukkan bahwa hak

¹³ Iwan Sulitiyo, Dkk, “Implementasi Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah Di Kabupaten Kendal,” *Jurnal daulat Hukum* 1, no. 1 (Maret, 2018): 197.

¹⁴ Pasal 5, Huruf G

¹⁵ Pasal 1 Ayat 2, UUD 1945.

politik warga negara tidak lagi sekedar memilih (pemilu), namun dilengkapi dengan hak-hak sipil dan politik untuk terlibat dalam proses pemerintahan. Reformasi juga telah terjadi di pemerintahan dan parlemen, ditandai dengan makin diterimanya peran masyarakat sipil dalam mempengaruhi proses penyusunan peraturan.¹⁶

Hakikat penting partisipasi publik dalam pembentukan peraturan daerah yaitu: (i) memberikan landasan yang baik untuk membuat kebijakan publik dalam menciptakan suatu *good governance*. (ii) memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembentukan kebijakan publik. (iii) meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif. (iv) efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan publik dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat.¹⁷

3.2.2 Keterbukaan Informasi Publik

Keterbukaan adalah prinsip untuk membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh akses informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan organisasi dengan memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Rima Yulianti menyebutkan keterbukaan adalah sikap keikhlasan yang dilakukan oleh institusi pemerintah kepada masyarakat dalam menyampaikan kabar faktual mengenai beragam persoalan yang berhubungan dengan kebijakan-kebijakan dewan kenegaraan.

Asas keterbukaan menurut Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 pasal 2 ayat 1 adalah setiap informasi bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap pengguna publik. Dalam Undang-undang ini bertujuan untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, serta pengambilan keputusan publik, maka akan mendorong partisipasi masyarakat dalam

¹⁶ Joko, *Pengaruh Partisipasi Publik*, 41.

¹⁷ Hasyim Asyari, "Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Lombok Tengah)," *Jurnal Ilmu Hukum* 2, no. 1 (Oktober, 2017): 84

pengambilan kebijakan, sehingga dapat mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik. Yakni transparan, efektif, efisien, akuntabel, serta dapat dipertanggung jawabkan. Hal ini didasarkan pada Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 28 F yang menyebutkan, bahwa setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak mencari, memperoleh, memiliki, dan menyimpan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.¹⁸ Mengingat hak untuk memperoleh informasi merupakan hak asasi manusia sebagai salah satu wujud dari kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis.

Salah satu elemen penting dalam mewujudkan penyelenggaraan negara yang terbuka adalah hak publik untuk memperoleh informasi sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan. Hak keterbukaan atas informasi menjadi sangat penting karena makin terbuka penyelenggaraan negara tersebut makin dapat dipertanggung jawabkan. Hak setiap orang untuk memperoleh informasi juga relevan untuk meningkatkan kualitas pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik. Partisipasi atau keterlibatan masyarakat tidak banyak berarti jika tanpa jaminan keterbukaan.

Keberadaan Undang-Undang 14 tahun 2008 tentang keterbukaan informasi publik sangat penting sebagai landasan hukum yang berkaitan dengan (1) hak setiap orang memperoleh informasi (2) kewajiban badan publik menyediakan dan melayani permintaan informasi secara cepat, tepat waktu, biaya ringan, dan sederhana. (3) pengecualian bersifat ketat dan terbatas (4) kewajiban badan publik untuk membenahi sistem dokumentasi dan pelayanan informasi.¹⁹

Setiap badan publik mempunyai kewajiban untuk membuka akses informasi yang berkaitan dengan masyarakat luas. Melalui mekanisme dan pelaksanaan prinsip keterbukaan, akan

¹⁸ Pasal 28 Huruf F, UUD 1945

¹⁹ Undang-Undang 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

tercipta pemerintahan yang baik dan peran serta masyarakat yang transparan dan akuntabilitas yang tinggi sebagai salah satu bentuk untuk mewujudkan demokrasi yang hakiki. Dengan prinsip keterbukaan terhadap publik dapat mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) dan terciptanya pemerintahan yang baik *good governance*.

3.3 Mekanisme Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Sebagai pemilik kedaulatan, setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban untuk mengambil bagian dalam proses bernegara, berpemerintahan serta bermasyarakat,²⁰ Hal ini dapat dilakukan adanya prinsip partisipasi. Partisipasi merupakan kata saduran yang berasal dari Bahasa Belanda (*participatie*) dan Bahasa Inggris (*Participation*) yang berarti ikut serta dalam suatu kegiatan pembangunan.²¹ Dalam kamus Besar Bahasa Indonesia (KKBI) partisipasi memiliki arti turut berperan serta dalam suatu kegiatan.²² Menurut Wanaha partisipasi adalah akses masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, kontribusi, terhadap upaya pembangunan dan pemanfaatan hasil-hasil pembangunan. Partisipasi masyarakat mencakup semua aspek interaksi antara masyarakat dan pemerintah.²³

Britha Mikelsen²⁴ mengartikan partisipasi adalah keterlibatan sukarela oleh masyarakat dalam perubahan yang ditentukannya sendiri. Rudisi²⁵ menjelaskan bahwa partisipasi adalah ke ikut sertaan seseorang dalam suatu kegiatan yang diadakan oleh pihak lain, di mana keikutsertaannya dinyatakan atau diwujudkan dalam bentuk pencurahan pikiran, Materiil (dana) dan tenaga, sesuai dengan harapan kegiatan itu. Berdasarkan uraian pendapat diatas, maka yang dimaksud dengan partisipasi adalah keikutsertaan masyarakat secara aktif dalam proses

²⁰ Syamsuddin Haris (ed.), *Desentralisasi & Otonomi Daerah*, (Jakarta: Lipi, 2007).57.

²¹ Adrian Tawai dan Muh. Yusuf, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan* (Kendari: Literacy Institute, 2017), 9.

²² KKBI diakses tanggal 26 Oktobert 2021

²³ Adrian Tawai dan Muh. Yusuf, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan*, 12.

²⁴ Anthon Susanto, *Penelitian Hukum Transformatif-Parsitipatoris* (Malang: Setara Press, 2015), 188.

²⁵ Adrian Tawai dan Muh. Yusuf, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan* 14.

pembuatan keputusan, pelaksanaan kegiatan dan evaluasi dari hasil kegiatan.

Memahami arti partisipasi Sutoro Eko dalam Triputro dan Supardal menjelaskan bahwa partisipasi masyarakat merupakan kata kunci utama dalam pemberdayaan, partisipasi berkaitan dengan tiga hal yakni:²⁶

- Arena utama partisipasi adalah kebijakan (baik dalam bentuk peraturan maupun program) sebab kebijakan merupakan tempat yang mempertemukan antara pemerintah dan masyarakat
- Substansi partisipasi pada prinsipnya mencakup tiga hal yakni suara (voice), akses dan kontrol masyarakat terhadap pemerintahan dan pembangunan yang mempengaruhi kehidupannya sehari-hari.
- Proses partisipasi adalah berbagai kegiatan yang mempertemukan antara pemerintah dan masyarakat, atau kegiatan yang dilakukan masyarakat dalam menyampaikan suara, akses dan kontrol.

Dalam negara demokrasi kebebasan berpendapat merupakan hak asasi manusia termasuk memperoleh informasi, demokrasi sangat lekat dengan keterbukaan. Dalam setiap pembentukan peraturan daerah diperlukan adanya keterbukaan yaitu pemberian kesempatan kepada masyarakat baik dari unsur akademisi, praktisi, maupun masyarakat lainnya untuk berpartisipasi. Ketentuan partisipasi masyarakat ini diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri.

Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tepat memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara. Penjelasan asas keterbukaan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 memberikan partisipasi yang luas terhadap publik (masyarakat), dalam penjelasan tersebut berbunyi:²⁷

²⁶ Nur Annisya, "Partisipasi masyarakat Terhadap Pembangunan Infrastruktur di Desa Sungai Pinang Kecamatan Hulu Kuantan Kabupaten Kuantan Singingi Provinsi Riau," *JOM FISIP* 4, no. 2 (Oktober 2017): 5.

²⁷ Penjelasan Pasal 5 Huruf G, UU 12 Tahun 2011.

“Yang dimaksud dengan “*asas keterbukaan*” adalah bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”.

Sesuai dengan penjelasan *asas keterbukaan* diatas yang mensyaratkan memberi kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi, yang kemudian diatur dalam pasal 96 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan menjelaskan bagaimana mekanisme partisipasi dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan lalu di spesifikasikan dalam peraturan menteri dalam negeri Nomor 8- Tahun 2015 Jo Nomor 120 Tahun 2018 tentang pembentukan produk hukum daerah. Masyarakat diberikan kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan kepada pemerintah, dalam proses pembuatan rancangan peraturan daerah, yang di dalamnya menyebutkan.

(1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda, Perkada, dan/atau Peraturan DPRD. (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui: Rapat dengar pendapat umum; Kunjungan kerja; Sosialisasi; dan/atau. Seminar, Lokakarya, dan/atau Diskusi. (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang dapat berperan serta aktif memberikan masukan atas substansi rancangan Perda, Perkada, dan/atau Peraturan DPRD. (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Perda, Perkada, dan/atau peraturan DPRD harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.²⁸

Keterangan diatas hanya bersifat formal mengenai tata cara berpartisipasi dalam pembentukan perda. Meskipun demikian, peraturan partisipasi masyarakat dalam ketentuan tersebut belum

²⁸ Pasal 166, Permendagri No. 120 Tahun 2018 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

memberikan gambaran yang jelas. Pasal tersebut memandatkan penyelenggaraan pemerintahan untuk mengakomodasi hak partisipasi publik untuk terlibat dalam penyiapan dan pembahasan legislasi daerah. Belum ada ketentuan lebih jauh mengenai peraturan teknis bagaimana mekanisme partisipasi publik itu harus diakomodasi oleh penyelenggaraan pemerintah.²⁹

Pelaksanaan partisipasi publik dalam pembentukan peraturan daerah hanya sebatas konsultasi sebagaimana dalam konsep dari Sherry R Arnstein bahwa publik hanya dilibatkan dalam bentuk menyampaikan pendapat namun belum ada pengaturan tentang pengakomodiran bagaimana partisipasi publik tersebut bisa dipertimbangkan atau diterima. Partisipasi dalam pembentukan daerah dalam pembentukan peraturan daerah hanya bersifat ritual semu³⁰ untuk menggugurkan kewajiban.

Hakikat dari adanya keterbukaan dalam pembentukan peraturan daerah adalah pertama, meningkatkan trust masyarakat kepada lembaga eksekutif dan legislatif selaku pembentuk peraturan daerah.³¹ Kedua, akan tercipta suatu peraturan yang tidak hanya menjadi kehendak para pembentuk peraturan daerah yang bersifat top down, tetapi juga berdasarkan aspirasi masyarakat. Ketiga, peraturan akan mendapat nilai dimata masyarakat ditaati dan menjadi tanggung jawab bersama. Keempat, terciptanya peraturan daerah yang baik sesuai dengan kebutuhan dan kehendak masyarakat.

Keterbukaan dalam mengambil keputusan adalah hak yang perlu dan wajib diperoleh oleh masyarakat, apalagi terhadap masyarakat yang berkepentingan dan terdampak dalam Perda tersebut. Jika dalam pembentukan suatu aturan baik mulai dari perencanaan sampai dengan penyebarluasan dilakukan secara tertutup government privation, Maka akan melahirkan suatu aturan yang cacat baik materiil maupun formil. Lebih parahnya trust

²⁹ Mughyar Nugraha dan Latifah Ratnawaty, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah," *Yustisi* 3, no. 1 (Maret, 2016): 32.

³⁰ Sherry R Arnstein yang mengemukakan konsep delapan tangga partisipasi masyarakat (*Eight Rungs On Ladder of Citizen Participation*) menjelaskan partisipasi masyarakat yang didasarkan kepada kekuatan masyarakat untuk menentukan suatu produk akhir, tiap tangga dibedakan berdasarkan tingkatannya.

³¹ Syamsuddin Haris (ed.), *Desentralisasi*, 76.

masyarakat terhadap pemerintahan akan menurun dan akan timbul kecurigaan kepentingan politik para pemangku jabatan atas peraturan yang dibuat.

Dalam pembentukan perda yang baik yang berasal dari inisiatif DPRD maupun dari pemerintah dilakukan melalui tahapan-tahapan. Tahapan dalam pembentukan perda sama dengan tahapan penyusunan Peraturan Perundang-Undangan yang lain, meliputi perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Proses keterlibatan publik menjadi faktor penentu penilaian kerja legislasi. DPRD dengan demikian seharusnya tidak lagi mengejar kuantitas dalam Propemperda melainkan kualitas dari raperda yang akan dibahas.

Dilaksanakannya asas keterbukaan dalam membentuk peraturan daerah adalah bentuk dari pengamalan Undang-undang 12 tahun 2011. Kendati keputusan dalam membentuk peraturan daerah tetap berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Namun setidaknya masyarakat dapat berpartisipasi dan menjadi bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan apabila asas keterbukaan benar-benar dilakukan secara nyata.

Hal senada juga tercermin dalam pasal 354 Undang-undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang mana juga mengatur tentang kelembagaan dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Dengan demikian, partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah merupakan hak masyarakat, yang dapat dilakukan dari tahap perencanaan sampai pengundangan. Pembentukan peraturan daerah merupakan proses yang sangat kompleks. Prosesnya tidak hanya sekedar merumuskan norma-norma ke dalam teks-teks hukum yang dilakukan DPRD dan kepala daerah, namun di era demokrasi jangkauannya meluas sampai pada pergulatan dan interaksi kekuatan sosial politik yang melingkupi dan berada di daerahnya.³² Dalam konteks hak asasi manusia, setiap hak pada masyarakat menimbulkan kewajiban pada pemerintah, sehingga haruslah jelas pengaturan mengenai

³² Sugeng Santoso, "Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Era Reformasi," *Refleksi Hukum* 8, no. 1 (2014): 2.

kewajiban pada pemerintah daerah untuk memenuhi hak atas partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah tersebut.

Pemerintahan yang demokratis dapat dikaji dari dua aspek, yakni aspek tatanan proses dan aspek tatanan substansinya. Penyelenggaraan pemerintah daerah dikatakan demokratis secara proses, apabila pemerintah daerah yang bersangkutan mampu membuka ruang bagi keterlibatan masyarakat dalam semua perbuatan maupun pengkritisan terhadap suatu kebijakan daerah yang dilaksanakan. Sedangkan penyelenggaraan pemerintahan daerah dikatakan demokratis secara substansial apabila kebijakan-kebijakan daerah yang dibuat oleh para penguasa daerah mencerminkan aspirasi masyarakat.

4. Kesimpulan

Mekanisme pembentukan peraturan daerah telah tertuang dalam Undang-undang 12 Tahun 2011 dan Permendagri No. 120 tahun 2018 tentang produk hukum daerah. Dalam proses pembentukannya, harus melaksanakan asas keterbukaan yang memuat tentang transparansi dan partisipasi masyarakat mulai dari perencanaan sampai pada penyebarluasan. Namun pelaksanaan keterbukaan dan partisipasi dalam pembentukan peraturan daerah hanya sebatas konsultasi. Keberadaan masyarakat sebagai pemilik kedaulatan tertinggi sekedar menerima informasi walaupun telah diatur terkait dengan mekanisme partisipasi dalam pasal 166 Permendagri yang dapat dilakukan secara lisan dan tulisan, belum ada ketentuan lebih jauh terkait dengan pengakomodiran partisipasi masyarakat.

Kemudian Undang-undang 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik mensyaratkan bahwa setiap lembaga pemerintahan diharuskan dapat dengan mudah diakses secara cepat, tetap waktu, biaya ringan, sederhana dan berkewajiban membuka akses informasi berkaitan dengan masyarakat luas.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Adrian Tawai dan Muh. Yusuf. (2017) *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan*. Kendari: Literacy Institute, 9.
- Anthon Susanto (2015). *Penelitian Hukum Transformatif-Parsitipatoris*. Malang: Setara Press, 188.
- Joko Riskiyono. (2017). *Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang*. Depok: Nadi Pustaka, 25.
- M. Busrizalti. (2013). *Hukum Pemda Otonomi Daerah Dan Implikasinya*. Yogyakarta: Total Media, 65.
- Syamsuddin Haris (ed.), (2007). *Desentralisasi & Otonomi Daerah*. Jakarta: Lipi, 57.

Jurnal

- Hasyim Asyari, "Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Lombok Tengah)," *Jurnal Ilmu Hukum* 2, no. 1 (Oktober, 2017): 84
- Iwan Sulitiyo, Dkk, "Implementasi Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah Di Kabupaten Kendal," *Jurnal daulat Hukum* 1, no. 1 (Maret, 2018): 197.
- Mughyar Nugraha dan Latifah Ratnawaty, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah," *Yustisi* 3, no. 1 (Maret, 2016): 32.
- Nur Annisya, "Partisipasi masyarakat Terhadap Pembangunan Infrastruktur di Desa Sungai Pinang Kecamatan Hulu Kuantan Kabupaten Kuatan Singingi Provinsi Riau)," *JOM FISIP* 4, no. 2 (Oktober ,2017): 5.
- Oman Sukmana, "Reformasi dan Agenda Politik Indonesia," *Bestari*, no. 25 (September-Desember, 1998): 94
- Sugeng Santoso, "Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Era Reformasi," *Refleksi Hukum* 8, no. 1 (2014): 2.

Zaid Afif "Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia," *Jurnal Dialog* VII, No. I (September, 2018): 7

Lain-Lain

KKBI diakses tanggal 26 Oktober 2021

Ma'ruf Amin, "Keterbukaan informasi Publik Adalah Roh Demokrasi" Cerdik Indonesia Pikiran Rakyat, *Diakses 25 Oktober 2021*.

Peraturan Menteri dalam Negeri. Nomor 80 Tahun 2015 Jo Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Undang-undang 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Undang-undang Dasar 1945

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Jo Undang-undang 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.