

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

Radika Wati^{1*}, Yahya Ahmad Zein², Nurasikin³

¹ Fakultas Hukum Universitas Borneo Tarakan, radikawati29@gmail.com

² Fakultas Hukum Universitas Borneo Tarakan, yahyazein@yahoo.com

³ Fakultas Hukum Universitas Borneo Tarakan, nurasikinthalib@gmail.com

Key Words:

Masyarakat, *Meaningful Participation*, Peraturan Daerah.

Abstrak: Penelitian ini bermaksud menjawab dua pertanyaan terkait Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah. Pertama, apakah makna *meaningful participation* sudah diterapkan dalam pembentukan peraturan daerah; Kedua, akibat hukum terhadap partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Skripsi ini merupakan penelitian yuridis normatif yang menekankan pada penelitian kepustakaan, yaitu dengan menelaah dan mengkaji bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahan hukum yang digunakan dalam skripsi ini terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yaitu data yang didapatkan dalam ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan. Bahan hukum sekunder diperoleh dari buku, jurnal, artikel, data-data internet, dan wawancara. Hasil dari penelitian ini, penulis menyimpulkan bahwa: Pertama, makna *meaningful participation* muncul dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang ditindak lanjut dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Makna *meaningful participation* belum sepenuhnya diterapkan dalam pembentuk peraturan daerah. Kedua, Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya memenuhi tiga persyaratan, yaitu: pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Jika tidak memenuhi persyaratan tersebut setidaknya satu tahapan dari keseluruhan tahapan tersebut maka sebuah undang-undang dan peraturan memiliki cacat formil dalam pembentukannya.

PENDAHULUAN

Partisipasi merupakan salah satu komponen dari pemerintahan yang demokratis dilakukan melalui partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah. Ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, asas keterbukaan telah dimasukkan sebagai salah satu asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan untuk pembentukan peraturan daerah. Karena masyarakatlah yang paling merasakan dampak dari diundangkannya

peraturan perundang-undangan, maka asas keterbukaan ini sejalan dengan unsur dari penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yaitu meliputi transparansi dalam proses penentuan kebijakan publik dan partisipasi.¹

Sejak Senin, 20 Juni lalu Kementerian Dalam Negeri telah mengunggah 3.143 peraturan daerah yang telah dibatalkan oleh Pemerintah Pusat. Sebanyak 3.143 Peraturan yang dibatalkan di antaranya ada 1.765 Perda/Perkada kabupaten/kota yang dicabut atau direvisi Menteri Dalam Negeri, 111 Peraturan/putusan Menteri Dalam Negeri yang dicabut atau direvisi oleh Menteri Dalam Negeri, dan 1.267 Perda/Perkada kabupaten/kota yang dicabut atau direvisi Gubernur.²

Melihat bahwa peraturan daerah selama ini dipandang sebagai wujud kemauan politik yang terbungkus dalam produk-produk kebijakan daerah. Tak bisa dipungkiri, aktor kunci dalam pembuatan peraturan daerah yaitu kepala daerah. Jika kepala daerah memiliki komitmen yang tinggi terhadap isi peraturannya, maka prosesnya akan berjalan lebih lancar. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah pada akhirnya tidak lebih dari “menggugurkan kewajiban”. Akibatnya muncul istilah partisipasi semu yang artinya, masyarakat yang dilibatkan bukanlah masyarakat yang berdampak langsung dari kebijakan yang telah dibentuk melainkan hanyalah perwakilan dari masyarakat umum, dengan syarat tahapan keterlibatan masyarakat telah terpenuhi. Akibatnya, masyarakat yang kehidupannya terkena dampak langsung dari kebijakan yang dibuat tidak mengetahui substansi dan isi dari peraturan daerah yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, tidak heran jika banyak peraturan daerah yang akhirnya ditolak atau dicabut. Tentu saja hal ini menimbulkan kesan bahwa kebijakan daerah sebagai sarana untuk “membodohi” masyarakat. Semangat otonomi yang diperlukan untuk mewujudkan demokrasi di tingkat daerah yang dapat dipahami dengan jelas ketika peraturan daerah mengakomodir kepentingan politik tanpa mempertimbangkan kepentingan umum.³

Sejumlah faktor yang menjadi penyebab rendahnya tingkat partisipasi, antara lain kurangnya transparansi dalam proses pembentukan peraturan daerah, kurangnya

¹Sofwan, *Urgensi Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Jatiswara, Vol.37 No.1, 2022, h. 119.

²Humas, *Kemendagri Resmi Umumkan 3.143 Perda yang Dibatalkan*, Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, Dipublikasikan pada 21 Juni 2016, tersedia pada situs <https://setkab.go.id/kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang-dibatalkan/>, Diakses pada tanggal 23 Februari 2023, Pukul 23.27 WITA.

³Mohd Febrianto, *Akselerasi Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perda*, Awalan (Aksara Kawan LAN)-LAN RI, Dipublikasikan pada 22 Juli 2022, tersedia pada situs <https://lan.go.id/?p=10171>, Diakses pada tanggal 11 Desember 2022, Pukul 14.30 WITA.

pemahaman masyarakat akan pentingnya partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk tujuan menyalurkan aspirasi.⁴

Ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Pasal 166 ayat (1) menyatakan bahwa “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda, Perkada, dan/atau peraturan DPRD”.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menjelaskan terkait penataan dan perbaikan dalam Undang-Undang ini selain merupakan tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, juga sebagai penyempurnaan terhadap beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hal yang perlu disempurnakan antara lain:

- a) menambahkan metode omnibus;
- b) memperbaiki kesalahan teknis setelah persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam rapat paripurna dan sebelum pengesahan dan pengundangan;
- c) memperkuat keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*);
- d) membentuk Peraturan Perundang-undangan secara elektronik;
- e) mengubah sistem pendukung dari peneliti menjadi pejabat fungsional lain yang ruang lingkup tugasnya terkait Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- f) mengubah teknik penyusunan Naskah Akademik; dan
- g) mengubah teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

Penguatan keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna dilakukan secara tertib dan bertanggung jawab dengan memenuhi tiga persyaratan; yaitu pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).

⁴Rommy Patra, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan UU NO. 23 Tahun 2014*, Tanjungpura Law Journal, Vol.2, 2018, h. 24.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk membahas lebih lanjut khususnya menyangkut tentang makna *meaningful participation* dalam pembentukan peraturan daerah dan akibat hukum terhadap partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah.

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan dari uraian latar belakang di atas, penulis merumuskan penelitian yang akan dikaji yaitu sebagai berikut:

1. Apakah makna *Meaningful Participation* sudah diterapkan dalam Pembentukan Peraturan Daerah.
2. Akibat Hukum terhadap Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

METODE PENELITIAN

Penulis menggunakan tipe penelitian yuridis normatif sebagai pembahasan penelitian dalam skripsi ini. Yuridis normatif dimaksudkan bahwa penelitian mengacu pada norma-norma hukum dalam undang-undang nasional. Bentuk penelitian yuridis normatif ini sejalan dengan pendekatan undang-undang (*statue approach*). Penelitian yuridis normatif membahas doktrin-doktrin atau asas-asas dalam ilmu hukum.⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Madmuji menyebutkan penelitian hukum normatif disebut juga sebagai penelitian kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder.⁶

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Makna *Meaningful Participation* diterapkan dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Peraturan daerah merupakan perangkat dalam melaksanakan perubahan aturan sosial dan demokrasi sebagai pelaksanaan masyarakat daerah yang dapat menjawab transformasi dan tantangan cepat dalam periode otonomi dan globalisasi yang sedang berlangsung dan terwujudnya *good local governance* sebagai

⁵Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, h. 24.

⁶Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, h. 19.

komponen dari pembentukan yang berkelanjutan di daerah.⁷ Agar pembentukan peraturan daerah lebih terkoordinir dan tersusun, telah ditata tahapan-tahapan yang harus dilalui. Ketentuan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Pasal 1 angka 16 yaitu:

Tabel 4.1 Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah

Pembentukan Peraturan Daerah		
No.	Tahapan	Uraian
1.	Perencanaan	Tahap perencanaan yang memerlukan kajian mendalam apakah penyelesaian suatu permasalahan daerah harus diatur dengan peraturan daerah, merupakan tahap yang memerlukan perhatian khusus dari pembentuk peraturan daerah.
2.	Penyusunan	Menyusun atau membuat draft Raperda yang disertai Naskah Akademik.
3.	Pembahasan	Membahas draft Raperda dan Naskah Akademik melalui Rapat dengar pendapat umum; Kunjungan Kerja; Seminar, lokakarya, diskusi; dan/atau; Kegiatan konsultasi publik lainnya.
4.	Penetapan	Raperda yang telah diberikan nomor registrasi disampaikan Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur dan untuk Perda Kabupaten/Kota disampaikan Gubernur kepada Bupati/Walikota untuk dilakukan penetapan dan pengundangan. Penandatanganan Raperda dilakukan oleh kepala daerah.
5.	Pengundangan	Peraturan daerah yang telah ditetapkan, diundangan dalam lembaran daerah. Pengundangan merupakan pemberitahuan secara formal suatu peraturan daerah, sehingga mempunyai daya ikat pada masyarakat.

⁷Eka N.A.M.Sihombing, *Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Urgensi dan Problematikanya)*, Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, Dipublikasikan pada 10 Desember 2015, Tersedia pada situs <https://sumut.kemenkumham.go.id/berita-kanwil/berita-utama/penyusunan-program-pembentukan-peraturan-daerah-urgensi-dan-problematikanya>, Diakses pada tanggal 19 Juni 2023, Pukul 20.25 WITA.

6.	Penyebarluasan	Penyebarluasan peraturan daerah dilakukan oleh pemerintah daerah dan DPRD. Penyebarluasan peraturan daerah yang telah dibentuk dilakukan agar dapat diketahui dan mengikat di masyarakat.
----	----------------	---

Pengaruh konsep *Meaningful Participation* di dalam pertimbangan hakim dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 kurang lebih terakomodasi pada Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Partisipasi masyarakat sebagaimana disinggung dilakukan seperti: konsultasi publik, musyawarah, kemitraan, penyampaian aspirasi, pengawasan, serta keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁸ Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 terdapat beberapa perubahan salah satunya dalam Pasal 96 yang mengatur mengenai partisipasi masyarakat/publik. Perubahan yang dimaksud cukup signifikan yaitu yang awalnya di dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 hanya memiliki 4 buah ayat, kemudian diubah dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 menjadi 9 buah ayat. Garis besar perubahan Pasal 96 adalah merinci nomenklatur pada 4 ayat asli dan penambahan mekanisme lanjutan dalam 5 ayat baru.⁹

Partisipasi masyarakat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 96 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 dilaksanakan melalui:
 - a. rapat dengar pendapat umum;
 - b. kunjungan kerja;
 - c. sosialisasi; dan/atau
 - d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

⁸Sarah Malena Andrea Dondokambey et.al., *Penerapan Prinsip Partisipasi Masyarakat Bermakna (Meaningful Participation) dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Lex Privatum, Vol.XI No.2, 2023, h. 2.

⁹Fitriani Ahlan Sjarif, *Arti Meaningful Participation dalam Penyusunan Peraturan*, Hukum Online, Dipublikasikan pada 13 Juli 2022, Tersedia pada situs <https://www.hukumonline.com/klinik/a/arti-imeaningful-participation-i-dalam-penyusunan-peraturan-lt62ceb46fa62c0/>, Diakses pada tanggal 14 September 2023, Pukul 21.11 WITA.

- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Partisipasi masyarakat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, Pasal 96 menjelaskan bahwa:

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Pemberian masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara daring dan/atau luring.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Naskah Akademik dan/atau Rancangan Peraturan Perundang-undangan, dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.
- (5) Dalam melaksanakan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang-undangan menginformasikan kepada masyarakat tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (6) Untuk memenuhi hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat melakukan kegiatan konsultasi publik melalui:
 - a. rapat dengar pendapat umum;
 - b. kunjungan kerja;
 - c. seminar, lokakarya, diskusi; dan/atau
 - d. kegiatan konsultasi publik lainnya.
- (7) Hasil kegiatan konsultasi publik sebagaimana dimaksud pada ayat (6) menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

- (8) Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (9) Ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (8) diatur dalam Peraturan DPR, Peraturan DPD, dan Peraturan Presiden.

Meaningful Participation atau sebagaimana dimaksud dalam ketatanegaraan Indonesia sebagai “partisipasi bermakna” adalah doktrin yang berkembang di MK Afrika Selatan saat menangani kasus *Doctors for life* dan dikenal dengan istilah *Meaningful participation test* yang disajikan dengan tujuan untuk menentukan apakah aspek prosedural pembentukan undang-undang dan peraturan diikuti oleh lembaga legislatif sehingga memberikan kesempatan bagi warga negara untuk lebih terlibat dalam menentukan kebijakan hukum.¹⁰

Saat ini makna *Meaningful Particiaption* dapat ditemukan lebih jelas dalam negara hukum Indonesia sebagaimana termuat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang pengujian formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menjelaskan bahwa:

“Oleh karena itu, selain menggunakan aturan legal formal berupa peraturan perundang-undangan, partisipasi masyarakat perlu dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*) sehingga tercipta/terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh. Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya memenuhi tiga persyaratan, yaitu: pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Partisipasi publik tersebut terutama diperuntukan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (*concern*) terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas”.

Kehadiran doktrin partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*) dalam hukum Indonesia merupakan bentuk pemenuhan prinsip kedaulatan rakyat serta memperkuat dan mewujudkan asas keterbukaan dalam proses legislasi. Dalam hal ini, konsep keterbukaan mengacu pada serangkaian proses membentuk peraturan perundang-undangan yang harus dilaksanakan secara langsung. Untuk

¹⁰Nur Aji Pratama, *Meaningful Participation Sebagai Upaya Kompromi Idee Des Recht Pasca Putusan MK NO. 91/PUU-XVIII/2020*, Jurnal Crepido, Vol.4 No.2, 2022, h. 139.

memastikan bahwa produk hukum yang dihasilkan sesuai dan didasarkan pada landasan dan prinsip atau asas peraturan perundang-undangan, maka konsep ini tentunya membuka pintu bagi masyarakat umum untuk lebih berperan serta dalam seluruh rangkaian peraturan perundang-undangan.¹¹

Perkembangan konsepsi dan praktik penyusunan peraturan perundang-undangan di tingkat nasional juga berdampak pada konsepsi dan praktik penyusunan peraturan daerah, terbukti dengan fakta bahwa peraturan daerah merupakan bagian dari satu kesatuan peraturan perundang-undangan nasional serta berkaitan dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Pada konteks ini, keputusan MK tentang cipta kerja yang sejalan dengan konsepsi *meaningful participation* sangat mempengaruhi pada praktik penyusunan peraturan daerah. Terdapat dua argumentasi yang mendukung hal ini:¹²

- a) Meskipun putusan MK tentang cipta kerja yang memuat substansi *meaningful participation* merupakan respon terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan terutama dengan menggunakan metode *omnibus law* dalam undang-undang Cipta Kerja, mengingat karena peraturan daerah merupakan bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan di tingkat nasional, maka substansi *meaningful participation* juga harus menjadi keharusan dalam pembentukan peraturan daerah.
- b) Konsep *meaningful participation*, yang dipertegas dalam putusan Mahkamah Konstitusi tentang cipta kerja dan ditegaskan kembali dalam amandemen kedua UU P3, sangat mensyaratkan bahwa aspek *meaningful participation* diterapkan pada semua peraturan perundang-undangan, yang dalam ini perlu diwajibkan dalam penyusunan peraturan daerah.

Meaningful Participation dalam kerangka penyusunan peraturan daerah juga layak menjadi acuan dan pedoman dalam penyusunannya. Ini didasarkan pada setidaknya tiga argumen bahwa:¹³

- a) Perkembangan penyusunan peraturan perundang-undangan di tingkat nasional, baik pada tataran konseptual maupun praktik, juga harus mendapatkan perhatian dan penerapan dari pembentukan produk hukum di daerah, terutama yang terkait dengan penyusunan peraturan daerah, sebagai komponen dari

¹¹*Ibid*, h. 141.

¹²Alda Rifada Rizqi, *Meaningful Participation pada Pembentukan Peraturan Daerah di Indonesia: Sebuah Kajian Hukum Perundang-undangan*, Rechtsidee, Vol.11, 2022, h. 9.

¹³*Ibid*, h. 10.

peraturan perundang-undangan yang tunduk pada hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dalam UU P3.

- b) Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik pada skala nasional ataupun daerah memang memiliki orientasi dan urgensi yang sama, khususnya keterlibatan masyarakat. Dalam konteks ini, fenomena partisipasi semu yang terjadi pada pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat nasional juga biasa terjadi di tingkat daerah. Upaya mengatasi adanya partisipasi semu sebenarnya dapat dilakukan, dengan menerapkan *meaningful participation* dalam pembentukan produk hukum daerah, terutama pembentukan peraturan daerah.
- c) Sebenarnya *meaningful participation* layak diterapkan dalam penyusunan peraturan daerah karena berdasarkan metode penemuan hukum *argumntum per analogian*, sehingga antara pembentukan peraturan daerah dan pembentukan undang-undang yang sudah memiliki peraturan mengenai *meaningful participation*, sebenarnya memiliki tiga kesamaan poin: Dibentuk oleh pemerintah bersama dengan wakil rakyat; Membutuhkan keterlibatan dari masyarakat; Sifatnya umum dan memerlukan *feedback* antara pembentukannya dengan masyarakat.

Melalui aktualisasi konsep partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*) mengatur secara normatif di dalam UU P3, dinilai bisa meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan karena memberikan peluang yang luas kepada masyarakat untuk dapat berperan serta dalam pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan. Untuk mengurangi kemungkinan meluasnya pengujian uji formil dan materil undang-undang ke Mahkamah Konstitusi. Hal ini menunjukkan bahwa keinginan masyarakat telah tercermin dalam prosedur dan substansi hukum.¹⁴

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Ketua Bapemperda Kota Tarakan Bapak Dino Andrian, S.H. menyampaikan bahwa Penerapan makna *Meaningful Participation* dalam pembentukan peraturan daerah, selama proses lahirnya peraturan daerah di Kota Tarakan selama masa jabatan dari tahun 2019 hingga 2023, hampir setiap peraturan daerah yang lahir selalu ada keterlibatan masyarakat. Kalaupun ada yang tidak terlibat, hanya peraturan daerah wajib yang

¹⁴Bambang Karsono dan Amalia Syauket, *Meaningful Participation Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Sebagai Upaya Membangun Open Governance*, Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia, Vol.8 No.3, 2023, h. 1865.

sifatnya kumulatif tertutup misalnya peraturan daerah tentang APBD maupun APBD perubahan. Tetapi peraturan daerah yang bersifat umum kumulatif terbuka maka di undang masyarakat untuk kemudian mendengarkan masukan, ide, dan aspirasinya sehingga kemudian dapat menambahkan hasana untuk dimasukkan ke dalam materi Raperda yang akan disahkan, selama ide dan aspirasi tersebut konstutif, jika kemudian DPRD menganggap tidak ada kolerasinya dengan materi Raperda tentu tidak di temui

2. Akibat Hukum terhadap Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan merupakan ketetapan yang disusun untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan di atasnya dengan mempertimbangkan karakteristik setiap daerah. Peraturan daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta peraturan daerah.¹⁵

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang pengujian formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menjelaskan bahwa:

“Bahwa selain keterpenuhan formalitas semua tahapan di atas, masalah lain yang harus menjadi perhatian dan dipenuhi dalam pembentukan undang-undang adalah partisipasi masyarakat. Kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang sebenarnya juga merupakan pemenuhan amanat konstitusi yang menempatkan prinsip kedaulatan rakyat sebagai salah satu pilar utama bernegara sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Lebih jauh lagi, partisipasi masyarakat juga dijamin sebagai hak-hak konstitusional berdasarkan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang memberikan kesempatan bagi warga negara untuk turut serta dalam pemerintahan dan membangun masyarakat, bangsa, dan negara. Apabila pembentukan undang-undang dengan proses dan mekanisme yang justru menutup atau menjauhkan keterlibatan partisipasi masyarakat untuk turut serta mendiskusikan dan memperdebatkan isinya maka dapat dikatakan pembentukan undang-undang tersebut melanggar prinsip kedaulatan rakyat (*people sovereignty*)”.

¹⁵Fauzi Iswari dan Rizki Jayuska, *Efektifitas Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat*, Pagaruyuang Law Journal, Vol.5 No.2, 2022, h. 163.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 pada bagian konsideran menjelaskan bahwa tujuan dibentuknya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 adalah untuk mengatur dan memperbaiki mekanisme penyusunan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan hingga pengundangan. Selain itu tujuan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 adalah untuk mengatur lebih lanjut tentang metode omnibus dan memperkuat keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*).¹⁶

Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya memenuhi tiga persyaratan, yaitu:

- a) Hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*);
- b) Hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan
- c) Hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).

Penerapan ketiga persyaratan yang ditentukan oleh Mahkamah Konstitusi di atas harus dilakukan oleh pembentuk undang-undang mulai dari tahap pengajuan RUU, pembahasan hingga pengesahan RUU menjadi undang-undang. Penilaian pemenuhan partisipasi masyarakat yang bermakna pada tahap-tahap tersebut dilakukan MK secara akumulatif. Artinya, suatu undang-undang memiliki cacat formil dalam pembentukannya jika tidak memenuhi setidaknya satu tahapan dari keseluruhan tahapan tersebut.¹⁷

Pembentukan produk hukum daerah pada prinsipnya, partisipasi atau keikutsertaan masyarakat dalam pembentukan produk hukum daerah sangat penting, karena tanpa partisipasi masyarakat tentu produk hukum itu akan kehilangan esensi keberlakukannya.¹⁸ Partisipasi masyarakat yaitu salah satu syarat mutlak menuju pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkelanjutan dan partisipatif sehingga pengabaian terhadap partisipasi masyarakat harus dianggap mengakibatkan suatu peraturan perundang-undangan mengalami cacat secara formil yang dapat diuji ke Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung.¹⁹

¹⁶Kana Kurnia et.al., *Problematisa Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undasngan*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol.20 No.1, 2023, h. 126.

¹⁷Helmi Chandra SY, *Perluasan Makna Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Vol.19 No.4, 2022, h. 777.

¹⁸Yaha Ahmad Zein et.al., *Legislative Drafting Perancangan Perundang-Undangan*, Thafa Media, Yogyakarta, 2016, h. 157.

¹⁹Eka NAM Sihombing dan Ali Marwan HSB, *Ilmu Perundang-Undangan*, Setara Press, Malang, 2021, h. 172.

Ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 251 menjelaskan bahwa:

- (1) Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri.
- (2) Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
- (3) Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota.
- (4) Pembatalan Perda Provinsi dan peraturan gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Menteri dan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
- (5) Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.

Peraturan daerah dapat dibatalkan karena peraturan daerah tersebut dianggap memiliki suatu kekurangan, baik formil maupun materil. Peraturan daerah yang dilaksanakan tanpa melalui tahap perencanaan dapat dibatalkan dengan alasan tidak memenuhi aspek formil pembentukan peraturan daerah. Peraturan daerah yang dilaksanakan tanpa melalui tahap perencanaan dan akibat hukumnya dianggap ada sampai dibatalkan oleh hakim. Semua konsekuensi hukum yang timbul antara waktu mengadakannya hingga waktu pembatalannya menjadi sah. Setelah pembatalan, maka peraturan daerah dan akibat hukumnya dianggap tidak ada. Hal ini sesuai dengan asas *praesumptio iustae causa* yang menyatakan bahwa demi kepastian hukum, setiap keputusan tata usaha negara yang diberikan harus dianggap benar menurut hukum, oleh karena itu sangat mungkin dilakukan lebih awal

sepanjang belum dibuktikan dan dinyatakan oleh hakim administrasi sebagai keputusan yang bersifat melawan hukum.²⁰

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan pada bab sebelumnya maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Bahwa makna *meaningful participation* belum sepenuhnya diterapkan dalam pembentukan peraturan daerah. Partisipasi masyarakat perlu dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*) sehingga tercipta/terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh. Konsep ini menuntut pembentuk undang-undang harus mempertimbangkan dan menanggapi saran atau masukan yang diberikan oleh masyarakat. Serta mendorong lebih banyak individu untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan undang-undang maupun peraturan, dan diperuntukan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung terhadap RUU yang sedang dibahas. Akan tetapi, dalam penelitian ditemukan ada beberapa aspek yang ternyata sulit diakses oleh masyarakat, yaitu tidak di unggahnya Naskah Akademik dan Raperda dan kurang terbukanya ruang partisipasi masyarakat secara luas.
2. Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya memenuhi tiga persyaratan, yaitu: Hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); Hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan Hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Jika tidak memenuhi persyaratan tersebut setidaknya satu tahapan dari keseluruhan tahapan maka sebuah undang-undang dan peraturan memiliki cacat formil dalam pembentukannya. Maka pengabaian terhadap partisipasi masyarakat mengalami cacat secara formil yang dapat diuji ke Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Dyah Ochterina Susanti dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014.

²⁰Erwinsyah Agus et.al., *Analisis Hukum Peraturan Daerah Tanpa Melalui Tahapan Perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Halu Oleo Law Review, Vol.4 No.2, 2020, h. 185.

Yaha Ahmad Zein et.al., *Legislative Drafting Perancangan Perundang-Undangan*, Thafa Media, Yogyakarta, 2016.

Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.

B. Jurnal/Artikel

Alda Rifada Rizqi, *Meaningful Participation pada Pembentukan Peraturan Daerah di Indonesia: Sebuah Kajian Hukum Perundang-undangan*, Rechtsidee, Vol 11, 2022.

Bambang Karsono dan Amalia Syauket, *Meaningful Participation Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Sebagai Upaya Membangun Open Governance*, Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia, Vol.8 No.3, 2023.

Erwinsyah Agus et.al., *Analisis Hukum Peraturan Daerah Tanpa Melalui Tahapan Perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Halu Oleo Law Review, Vol.4 No.2, 2020.

Fauzi Iswari dan Rizki Jayuska, *Efektifitas Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat*, Pagaruyuang Law Journal, Vol.5 No.2, 2022.

Helmi Chandra SY, *Perluasan Makna Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Vol.19 No.4, 2022.

Kana Kurnia et.al., *Problematika Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol.20 No.1, 2023.

Nur Aji Pratama, *Meaningful Participation Sebagai Upaya Kompromi Idee Des Recht Pasca Putusan MK NO. 91/PUU-XVIII/2020*, Jurnal Crepido, Vol.4 No.2, 2022.

Rommy Patra, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan UU NO. 23 Tahun 2014*, Tanjungpura Law Journal, Vol. 2, 2018.

Sarah Malena Andrea Dondokambey et.al., *Penerapan Prinsip Partisipasi Masyarakat Bermakna (Meaningful Participation) dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Lex Privatum, Vol.XI No.2, 2023.

Siti Hidayati, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang (Studi Perbandingan Indonesia Dengan Afrika Selatan)*, Jurnal Bina Mulia Hukum, Vol.3 No.2, 2019.

Sofwan, *Urgensi Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Jatiswara, Vol.37 No.1, 2022.

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801)

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036)

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157)

D. Putusan MK

Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

E. Website

Eka N.A.M.Sihombing, *Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Urgensi dan Problematikanya)*, Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, Dipublikasikan pada 10 Desember 2015, Tersedia pada situs <https://sumut.kemenkumham.go.id/berita-kanwil/berita-utama/penyusunan-program-pembentukan-peraturan-daerah-urgensi-dan-problematikanya>, Diakses pada tanggal 19 Juni 2023, Pukul 20.25 WITA.

Fitriani Ahlan Sjarif, *Arti Meaningful Participation dalam Penyusunan Peraturan*, Hukum Online, Dipublikasikan pada 13 Juli 2022, Tersedia pada situs

<https://www.hukumonline.com/klinik/a/arti-imeaningful-participation-i-dalam-penyusunan-peraturan-lt62ceb46fa62c0/>, Diakses pada tanggal 14 September 2023, Pukul 21.11 WITA.

Humas, *Kemendagri Resmi Umumkan 3.143 Perda yang Dibatalkan*, Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, Dipublikasikan pada 21 Juni 2016, Tersedia pada situs <https://setkab.go.id/kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang-dibatalkan/>, Diakses pada tanggal 23 Februari 2023, Pukul 23.27 WITA.

Mohd Febrianto, *Akselerasi Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perda*, Awalan (Aksara Kawan LAN)-LAN RI, Dipublikasikan pada 22 Juli 2022, Tersedia pada situs <https://lan.go.id/?p=10171>, Diakses pada tanggal 11 Desember 2022, Pukul 14.30 WITA.

F. Wawancara

Wawancara dengan Bapak Dino Andrian, S.H. selaku Ketua Bapemperda Kota Tarakan, di Kantor DPRD Kota Tarakan, pada hari Senin, 10 April 2023.
