

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah.

##### 1. Demokrasi

Demokrasi berdasarkan prinsip persamaan, yaitu setiap warga negara memiliki kesamaan hak dan kedudukan di dalam pemerintahan. Setiap warga negara sejatinya memiliki kekuasaan yang sama untuk memerintah. Kekuasaan rakyat inilah yang menjadi sumber legitimasi dan legalitas kekuasaan negara.

Yunani dan Romawi yang mulai mengembangkan sistem pemerintahan yang memberikan kesempatan cukup besar bagi publik untuk ikut serta dalam merancang keputusan. Istilah demokrasi berasal dari Yunani kuno, *democratia*. Plato yang memiliki nama asli Aristocles (427-347 SM) sering disebut sebagai orang pertama yang memperkenalkan istilah *democratia* itu. *Demos* berarti rakyat, *kratos* berarti pemerintahan.

Menurut Sidney Hook dalam jurnal hukum nomor 3 vol. 16 juli 2009 yang ditulis oleh Muntoha (1980: 67) memberikan definisi tentang demokrasi sebagai bentuk pemerintahan dengan keputusan-keputusan pemerintah yang penting atau arah kebijakan di balik keputusan secara langsung didasarkan pada keputusan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa. Hal ini berarti bahwa pada tingkat

terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupan mereka, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara yang turut menentukan kehidupan mereka tersebut. Menurut Robert A. Dahl (1985: 19–20), demokrasi sebagai suatu gagasan politik di dalamnya terkandung 5 (lima) kriteria, yaitu:

- a. persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat;
- b. partisipasi efektif, yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif,
- c. pembeberan kebenaran, yaitu adanya peluang yang sama bagi setiap orang untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan secara logis,
- d. kontrol terakhir terhadap agenda, yaitu adanya keputusan eksklusif bagi masyarakat untuk menentukan agenda mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui proses pemerintahan, termasuk mendelegasikan kekuasaan itu pada orang lain atau lembaga yang mewakili masyarakat, dan
- e. pencakupan, yaitu terliputnya masyarakat mencakup semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum.

Carter dan Herz dalam Miriam Budiardjo (1982: 86–87) mengkonseptualisasikan demokrasi sebagai pemerintahan yang dicirikan oleh dan dijalankannya melalui prinsip-prinsip:

- a. pembatasan terhadap tindakan pemerintah untuk memberikan perlindungan bagi individu dan kelompok dengan jalan menyusun

pergantian pimpinan secara berkala, tertib dan damai, dan melalui alat-alat perwakilan rakyat yang efektif;

- b. adanya sikap toleransi terhadap pendapat yang berlawanan;
- c. persamaan di depan hukum yang diwujudkan dengan sikap tunduk kepada *rule of law* tanpa membedakan kedudukan politik;
- d. adanya pemilihan yang bebas dengan disertai adanya model perwakilan yang efektif;
- e. diberinya kebebasan partisipasi dan berposisi bagi partai politik, organisasi kemasyarakatan, masyarakat dan perseorangan serta prasarana pendapat umum semacam pers dan media massa;
- f. adanya penghormatan terhadap hak rakyat untuk menyatakan pandangannya betapa pun tampak salah dan tidak populernya pandangan itu; dan
- g. dikembangkannya sikap menghargai hak-hak minoritas dan perorangan dengan lebih mengutamakan penggunaan cara-cara persuasif dan diskusi daripada koersif dan represif.

Henry B. Mayo dalam Miriam Budiardjo (1982: 165-191) menyatakan bahwa nilai-nilai yang harus dipenuhi untuk kriteria demokrasi adalah:

- a. menyelesaikan pertikaian-pertikaian secara damai dan sukarela;
- b. menjamin terjadinya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang selalu berubah;
- c. pergantian penguasa dengan teratur;
- d. penggunaan pemaksaan seminimal mungkin;
- e. pengakuan dan penghormatan terhadap nilai-nilai keanekaragaman;

- f. menegakkan keadilan;
- g. memajukan ilmu pengetahuan; dan
- h. pengakuan dan penghormatan terhadap kebebasan.

Demokrasi, dalam pengertian klasik pertama kali muncul pada abad ke-5 SM tepatnya di Yunani. Pada saat itu pelaksanaan demokrasi dilakukan secara langsung, dalam artian rakyat berkumpul pada suatu tempat tertentu dalam rangka membahas berbagai permasalahan kenegaraan. Demokrasi dalam pengertiannya yang modern muncul pertama kali di Amerika. Konsep demokrasi modern sebagian besar dipengaruhi oleh para pemikir besar seperti Marx, Hegel, Montesquieu dan Alexis de Tocqueville. Mengingat semakin berkembangnya negara-negara pada umumnya, secara otomatis menyebabkan makin luasnya negara dan banyaknya jumlah warganya serta meningkatnya kompleksitas urusan kenegaraan, mengakibatkan terjadinya perwalian aspirasi dari rakyat, yang disebut juga sebagai demokrasi secara tidak langsung.

Berbagai variasi demokrasi oleh David Held (Janedjri M. Gafar, 2013: 17-20) yang memaparkan 10 model demokrasi, yaitu:

- a. *Classical Democracy*. Demokrasi ini diterapkan di negara kota kecil di mana warga negara menikmati persamaan dan berpartisipasi secara langsung dalam pelaksanaan fungsi legislatif dan yudisial. Dalam demokrasi ini terdapat keharusan adanya majelis terbuka dengan eksekutif yang dipilih secara langsung, baik dengan pengundian maupun secara bergantian.
- b. *Protective Democracy*. Demokrasi ini ada pada masyarakat dengan kepemimpinan patriarkhal yang telah terorganisasi di mana warga

negara membutuhkan perlindungan dari penguasa dan dari warga yang lain. penguasa memerintah sesuai dengan kepentingan warga dan untuk menjaga kepemilikan pribadi. Model ini disebut protektif karena tujuannya adalah untuk melindungi warga dari kesewenang-wenangan penguasa, melindungi sistem hukum dari para pelanggar aturan hukum.

- c. *Radical Model of Developmental Democracy*. Demokrasi ini digambarkan ada pada masyarakat non- industri yang merdeka dalam urusan ekonomi dan politik. Warga negara menikmati persamaan politik dan ekonomi, tidak ada orang yang menjadi bawahan orang lain. lembaga legislatif dipilih secara langsung. Eksekutif dijalankan oleh para pegawai yang ditunjuk atau dipilih secara langsung.
- d. *Developmental Democracy*. Sistem ini ada pada negara *laissez faire* yang didukung oleh sistem ekonomi pasar kompetitif dan kepemilikan privat sebagai alat produksi. Dalam model ini politik diperlukan untuk:
  - 1) melindungi kepentingan individu; dan
  - 2) kemajuan kelompok terpelajar yang membangun masyarakat.
- e. *Direct Democracy and the end of Politics*. Sistem ini ada pada masyarakat yang kelas pekerjaanya mengalahkan kelas borjuis di mana kepemilikan privat dihapuskan dan ekonomi pasar dihilangkan. Negara diselenggarakan untuk mencapai kebebasan semua warga negara. Urusan publik dijalankan dan diatur oleh seluruh anggota komunitas. Semua pegawai dipilih dan dapat diberhentikan oleh warga negara.

f. *Competitive Elitist Democracy*. Sistem ini pada masyarakat dengan kelompok yang saling berkompetisi untuk memperoleh kekuasaan dan keuntungan, sedangkan para pemilih pada umumnya kurang terdidik secara apatis terhadap politik. Ciri utama model ini adalah:

- 1) pemerintahan parlementer dengan eksekutif yang kuat atau pemerintahan presidensial dengan lembaga legislatif sebagai pengawas;
- 2) kompetisi antar kelompok atau partai politik;
- 3) dominasi partai politik; dan
- 4) adanya birokrasi yang terlatih.

g. *Pluralist Democracy*. Demokrasi dalam masyarakat yang beragam di mana masing-masing memiliki tujuan, budaya dan kekuatan masing-masing serta berupaya untuk mendapatkan sesuatu bagi kelompoknya. Karakteristik dari model demokrasi ini adalah:

- 1) adanya jaminan kebebasan dan kemerdekaan;
- 2) adanya institusi *check and balances* guna menjaga berfungsinya legislatif, eksekutif dan yudisial di wilayah masing-masing;
- 3) adanya sistem pemilihan yang kompetitif;
- 4) adanya berbagai macam bentuk kelompok kepentingan yang mencari pengaruh politik;
- 5) penghormatan terhadap hukum dan konstitusi; dan
- 6) negara mencari pemenuhan kepentingannya sendiri, tidak selalu bertindak imparsial.

h. *Legal Democracy*. Demokrasi ini menggambarkan kepemimpinan politik yang efektif, dipandu oleh prinsip liberal, serta minimalnya

peran kelompok-kelompok kepentingan. Karakteristik model ini adalah:

- 1) negara bekerja berdasarkan konstitusi;
- 2) *rule of law* berlaku dan mengalahkan *rule of man*;
- 3) masyarakat pasar bebas; dan
- 4) negara memiliki peran minimal sedangkan individu memiliki otonomi yang maksimal.

i. *Participatory Democracy*. Sistem ini menggambarkan masyarakat berkeadilan yang sempurna dengan sumber daya yang tersedia bagi semua orang serta keterbukaan dan informasi dipastikan dapat diakses oleh setiap orang. Ciri-ciri model ini meliputi:

- 1) warga negara berpartisipasi langsung dalam setiap institusi sosial;
- 2) kepemimpinan partai bertanggungjawab kepada anggota partai; dan
- 3) dijalankannya sistem kelembagaan terbuka untuk memastikan kesempatan eksperimentasi bentuk-bentuk politik.

j. *Democracy Autonomy*. Sistem yang berjalan jika terdapat keterbukaan informasi untuk memberitahukan keputusan-keputusan publik, menyusun prioritas pemerintahan, termasuk mengatur pasar. Model ini mencita-citakan kebebasan dan kesamaan kondisi dan otonomi bagi kehidupan setiap individu serta menjamin hak dan kewajiban yang sama. Karakteristik model ini meliputi :

- 1) Otonomi diabadikan dalam konstitusi;
- 2) Sistem kepartaian yang kompetitif; dan
- 3) Pelayanan administrasi diorganisasikan secara internal sesuai dengan prinsip partisipasi langsung.

Demokrasi di Indonesia sebagai sebuah pengalaman akan sejajar dengan Indonesia yang terbentuk sebagai sebuah negara, dari persiapan awal masa pra kemerdekaan sampai paska kemerdekaan. Sistem demokrasi Indonesia adalah demokrasi Pancasila. Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang berdasarkan kekeluargaan dan gotong-royong yang ditujukan kepada kesejahteraan rakyat, yang mengandung unsur-unsur berkesadaran religius, berdasarkan kebenaran, kecintaan dan budi pekerti luhur, berkepribadian Indonesia dan berkesinambungan (Hatta, 1998: 87)

Menurut Adnan Buyung Nasution (2010: 3-4) dalam demokrasi Pancasila, sistem pengorganisasian negara dilakukan oleh rakyat sendiri atau dengan persetujuan rakyat. Dalam demokrasi Pancasila kebebasan individu tidak bersifat mutlak, tetapi harus diselaraskan dengan tanggung jawab sosial. Dalam demokrasi Pancasila, keuniversalan cita-cita demokrasi dipadukan dengan cita-cita hidup bangsa Indonesia yang dijiwai oleh semangat kekeluargaan, sehingga tidak ada dominasi mayoritas atau minoritas (Yudi Latif, 2011: 383).

Prinsip-prinsip demokrasi Pancasila menurut Jimly Asshiddiqie (2011: 198-234) :

a. Kebebasan atau persamaan (*Freedom/Equality*)

Kebebasan/persamaan adalah dasar demokrasi. Kebebasan dianggap sebagai sarana mencapai kemajuan dan memberikan hasil maksimal dari usaha orang tanpa pembatasan dari penguasa. Dengan prinsip persamaan semua orang dianggap sama, tanpa dibeda-bedakan dan memperoleh akses dan kesempatan bersama untuk mengembangkan diri sesuai dengan potensinya. Kebebasan yang dikandung dalam



demokrasi Pancasila ini tidak berarti *Free Fight Liberalism* yang tumbuh di Barat, tapi kebebasan yang tidak mengganggu hak dan kebebasan orang lain.

b. Kedaulatan Rakyat (*people's Sovereignty*)

Dengan konsep kedaulatan rakyat, hakikat kebijakan yang dibuat adalah kehendak rakyat dan untuk kepentingan rakyat. Mekanisme semacam ini akan mencapai dua hal :

1. kecil kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan.
2. terjaminnya kepentingan rakyat dalam tugas-tugas pemerintahan.

Perwujudan lain konsep kedaulatan adalah pengawas oleh rakyat.

Pengawasan dilakukan karena demokrasi tidak mempercayai kebaikan hati penguasa.

c. Pemerintahan yang terbuka dan bertanggung jawab

- 1) Dewan Perwakilan Rakyat yang representatif;
- 2) Badan kehakiman / peradilan yang bebas dan merdeka;
- 3) Pers yang bebas;
- 4) Prinsip Negara hukum;
- 5) Sistem dwi partai atau multi partai;
- 6) Pemilihan umum yang demokratis;
- 7) Prinsip mayoritas;
- 8) Jaminan akan hak-hak dasar dan hak-hak minoritas;

Di negara Indonesia, prinsip-prinsip demokrasi telah disusun sesuai dengan nilai-nilai yang tumbuh dalam masyarakat, meski harus dikatakan baru sebatas demokrasi prosedural, dalam proses pengambilan

keputusan lebih mengedepan *voting* ketimbang musyawarah untuk mufakat, yang sejatinya merupakan azas asli demokrasi Indonesia. Praktek demokrasi ini tanpa dilandasi mental *state* yang berakar dari nilai-nilai luhur bangsa merupakan gerakan omong kosong belaka.

Beberapa Unsur demokrasi yang dikemukakan oleh para Ahli adalah sebagai berikut (Jimly Asshiddiqie, 2011: 243-244) :

- a. Menurut Sargen, Lyman Tower(1987), yaitu keterlibatan rakyat dalam mengambil keputusan politik, tingkat persamaan hak antar manusia, tingkat kebebasan dan kemerdekaan yang dimiliki oleh warga negara, sistem perwakilan dan sistem pemilihan ketentuan mayoritas.
- b. Menurut AfanGaffar (1999), yaitu akuntabilitas, rotasi kekuasaan, rekrutmen politik yang terbuka, pemilihan umum, dan hak-hak dasar.
- c. Menurut Merriam Budiardjo(1977), perlunya dibentuk lembaga-lembaga demoktasi untuk melaksanakan nilai-nilai demoktasi, yaitu pemerintahan yang bertanggung jawab, Dewan Perwakilan Rakyat, organisasi politik, pers dan media massa, serta peradilan yang bebas.
- d. Menurut Frans Magnis Suseno(1997), menyebutkan ada lima gugus ciri hakiki Negara demokrasi. Kelima gugus demokrasi tersebut adalah Negara hukum, pemerintahan dibawah *control* nyata masyarakat, pemilihan umum yang bebas, prinsip manyoritas dan adanya jaminan terhadap hak-hak demokrasi.

Menurut jurnal tapis vol. 7 nomor 12 Januari 2011 yang ditulis oleh Agustam (2011: 86-90), pelaksanaan demokrasi di Indonesia dapat dibagi ke dalam lima periode :

- a. Pelaksanaan demokrasi masa revolusi 1945-1950.

Tahun 1945-1950 Indonesia masih berjuang menghadapi Belanda yang ingin kembali ke Indonesia. Pada masa itu penyelenggaraan pemerintah dan demokrasi Indonesia belum berjalan baik. Hal itu disebabkan masih adanya revolusi fisik. Berdasarkan pada konstitusi negara, yaitu UUD 1945, Indonesia adalah Negara

demokrasi yang berkedaulatan rakyat. Masa pemerintahan tahun 1945-1950 mengindikasikan keinginan kuat dari para pemimpin Negara untuk membentuk pemerintahan demokratis.

Untuk menghindari kesan bahwa Negara Indonesia adalah negara *absolute* maka dilakukan serangkaian kebijakan untuk menciptakan pemerintahan demokratis. Kebijakan tersebut adalah sebagai berikut :

- 1) Maklumat pemerintah No. X tanggal 16 Oktober 1945 tentang perubahan fungsi KNIP menjadi fungsi parlemen.
- 2) Maklumat pemerintah tanggal 3 November 1945 Mengenai pembentukan partai politik.
- 3) Maklumat pemerintah tanggal 14 November 1945 mengenai perubahan kabinet ke kabinet parlementer.

Dengan kebijakan tersebut terjadi perubahan dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Sistem pemerintahan berubah menjadi sistem pemerintahan parlementer. Cita-cita dan proses demokrasi masa itu terhambat oleh revolusi fisik menghadapi belanda dan pemberontakan PKI Madiun tahun 1948.

b. Pelaksanaan demokrasi masa orde lama.

- 1) Masa demokrasi liberal 1950-1959.

Proses demokrasi pada masa itu telah dinilai gagal dalam menjamin stabilitas politik, kelangsungan pemerintahan, dan penciptaan kesejahteraan rakyat. Kegagalan praktik demokrasi parlementer atau liberal tersebut disebabkan oleh beberapa hal, yaitu sebagai berikut:

- a) Dominannya politik aliran.
- b) Landasan sosial ekonomi rakyat yang masih rendah.
- c) Tidak mempunyai para anggota konstituante dalam bersidang menetapkan dasar negara sehingga keadaan menjadi berlarut-larut. Hal ini menjadikan presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959.

Dengan turunnya Dekrit Presiden tersebut, berakhirilah masa demokrasi parlementer atau demokrasi liberal di Indonesia. Selanjutnya Indonesia memasuki masa demokrasi terpimpin.

2) Masa demokrasi terpimpin tahun 1959-1965.

Masa antar tahun 1959-1965 adalah periode demokrasi terpimpin. Pengertian dasar demokrasi terpimpin menurut ketetapan MPR S No. VIII/MPRS/1965 adalah kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan yang berintikan musyawarah untuk mufakat secara gotong royong di antara semua kekuatan nasional yang progresif revolusioner dengan berporoskan nasakom.

Adapun ciri-ciri demokrasi terpimpin adalah sebagai berikut:

- a) Dominasi presiden, artinya Presiden Soekarno sangat berperan dalam menentukan penyelenggaraan pemerintahan negara.
  - b) Terbatasnya peran partai politik.
  - c) Berkembangnya pengaruh PKI dan militer sebagai kekuatan sosial politik di Indonesia.
- c. Pelaksanaan demokrasi masa Orde Baru tahun 1966-1998.

Masa orde baru dimulai tahun 1966. Demokrasi masa Orde Baru bercirikan pada kuatnya kekuasaan presiden dalam menopang dan mengatur seluruh proses politik yang terjadi. Lembaga kepresidenan telah menjadi pusat dari seluruh proses politik dan menjadi pembentuk dan penentu agenda nasional, mengontrol kegiatan politik dan pemberi legalitas bagi seluruh anggota pemerintah dan negara. Akibatnya, secara *substantive* tidak ada perkembangan demokrasi dan justru penurunan derajat demokrasi.

Orde Baru sesungguhnya telah mampu membangun stabilitas pemerintahan dan kemajuan ekonomi, namun makin lama semakin jauh dari semangat demokrasi dan kontrol rakyat.

Pemerintahan Orde Baru berakhir pada saat Presiden Soeharto mengumumkan pengunduran dirinya dari kekuasaannya pada tanggal 29 Mei 1998. Berakhirnya Orde Baru membuka jalan munculnya Masa Transisi dan periode Reformasi.

d. Pelaksanaan demokrasi masa transisi tahun 1998-1999.

Masa transisi berlangsung antara 1998-1999. Pada masa transisi banyak sekali pembangunan dan perkembangan ke arah kehidupan Negara demokrasi. Beberapa pembangunan ke arah demokrasi tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Keluarnya ketetapan MPR RI Dalam sidang istimewa bulan November 1998 sebagai awal perubahan sistem demokrasi secara konstitusional.
- 2) Adanya jaminan kebebasan pendirian partai politik ataupun organisasi kemasyarakatan secara luas.

3) Melaksanakan pemilihan umum 1999 yang bebas dan demokratis dengan diikuti banyak partai politik.

4) Terbukanya kesempatan yang luas dan untuk warga Negara dalam melaksanakan demokrasi di berbagai bidang. Demokrasi saat itu menjadi harapan banyak orang sehingga sering *euforia* demokrasi.

e. Pelaksanaan demokrasi masa reformasi tahun 1999 sampai sekarang.

Di masa reformasi ini juga terdapat peningkatan prinsip-prinsip demokrasi yang terpenting, yaitu jaminan penegakan hak asasi manusia dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Pelaksanaan demokrasi yang sangat penting pada masa reformasi ini adalah adanya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dimaksudkan untuk mengubah dan memperbaharui konstitusi negara agar sesuai dengan prinsip-prinsip negara demokrasi. Menurut Jimly Asshiddiqie (2009: 155-175) Proses amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 adalah:

- 1) Amandemen pertama tahun 1999;
- 2) Amandemen kedua tahun 2000;
- 3) Amandemen ketiga tahun 2001;
- 4) Amandemen keempat tahun 2002.

Konsep demokrasi pancasila tidak bersumber dari paham individualisme yang berkembang di barat meski tak bisa di tampik nilai-

nilai liberal yang membentuk demokrasi di barat seperti kesetaraan hak warga Negara, kebebasan berpendapat sebagai pilar demokrasi yang utama, berpengaruh kuat terhadap pengayaan demokrasi pancasila. Demokrasi Pancasila yang dimunculkan adalah demokrasi berdasarkan paham kebersamaan dan kekeluargaan, substansi dari demokrasi model ini adalah sikap kritis terhadap kebijakan penguasa, musyawarah untuk mencapai mufakat dalam pengambilan keputusan politik dan kebiasaan tolong menolong atau gotong royong.

## 2. Otonomi Daerah

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *autos* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Dengan demikian, otonomi pada dasarnya memuat makna kebebasan dan kemandirian. Otonomi daerah berarti kebebasan dan kemandirian daerah dalam menentukan langkah-langkah sendiri (Widarta, 2001:2).

Sarundajang (1999: 35) menyatakan bahwa otonomi daerah pada hakikatnya adalah:

- a. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan Pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah. Istilah sendiri dalam hak mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah;
- b. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu diluar batas-batas wilayah daerahnya;

- c. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya;
- d. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah dianut tiga asas yaitu:

- a. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
- c. Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari Pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari Pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu

Otonomi daerah menurut ketentuan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban Daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Yang dimaksud dengan Daerah otonom menurut ketentuan pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 32 tahun



2004 Tentang Pemerintahan Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kini berdasarkan perubahan kedua Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 dan 18 A Otonomi Daerah dipertegas. Dalam Pasal 18B ditegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang setiap provinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dalam Undang-Undang. Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Di samping itu penyelenggaraan otonomi daerah dimaksud untuk mendorong dan memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD. Otonomi daerah dilaksanakan secara utuh pada Daerah Kabupaten dan Kota. Daerah Kabupaten dan daerah kota tersebut berkedudukan sebagai Daerah otonom mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat.

Prinsip pemberian hak otonomi oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah Kabupaten/Kota adalah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat serta untuk menampung aspirasi dan keinginan masyarakat untuk diolah/diproses/digodog menjadi kebijakan daerah yang langsung dijalankan oleh daerah Kabupaten/Kota. Dengan demikian hubungan antara rakyat dengan pemerintahan dekat.

The Liang Gie (1978: 10) mengemukakan tujuan menciptakan Negara Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat adalah membahagiakan seluruh rakyat Indonesia. Tujuan menciptakan daerah-daerah otonomi adalah untuk hal yang sama, sekurang-kurangnya untuk mengusahakan masyarakat yang adil dan makmur dalam masing-masing daerah yang bersangkutan.

Salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi otonomi daerah secara operasional di lapangan adalah intensitas partisipasi masyarakat. Hal ini sebenarnya tidak hanya berlaku pada proses kebijakan otonomi daerah saja, tetapi terjadi pada hampir semua kebijakan pemerintahan daerah yang diberlakukan sebelumnya, sekarang maupun di masa mendatang.

Masyarakat menjadi salah satu faktor penting bagi setiap kebijakan yang diberlakukan. Masyarakat sesungguhnya adalah pelaku utama, yang langsung "bersentuhan" atau berkepentingan dengan kebijakan tersebut, oleh karena itu, sangat naif jika dikehendaki suatu kebijakan berhasil tanpa melibatkan masyarakat.

### 3. Partisipasi Masyarakat

Untuk memahami konsep partisipasi masyarakat, sebaiknya pembahasan terlebih dahulu diarahkan pada siapa yang berpartisipasi dan apa yang terkandung dalam istilah partisipasi. Partisipasi (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2001: 831), berarti berperan serta dalam suatu kegiatan, keikutsertaan atau peran serta. Partisipasi dapat diartikan sebagai ikut serta, berperan serta dalam suatu kegiatan, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi.

Anton dan Novack (dalam Khairul Muluk, 2006 : 51) juga mengungkapkan berbagai bentuk partisipasi (dalam pengertian sempit) yang bisa dilakukan oleh komunitas untuk memperjuangkan kepentingan dan kebutuhannya. Bentuknya bisa berlangsung secara simultan untuk memberikan kesempatan bagi penduduk menikmati akses partisipasi yang lebih besar. Semua penduduk pada waktu yang bersamaan, di tempat yang sama, dengan kepentingan yang sama tidak dapat berpartisipasi secara langsung dan bersama-sama. Ada kendala waktu, tenaga, dan sumber daya lainnya yang membatasi partisipasi masyarakat ini.

Britha Mikkelsen (terjemah Matheos Nalle, 2003:64) menjelaskan partisipasi merupakan kata yang sangat sering digunakan dalam pembangunan. Istilah partisipasi mempunyai banyak ragam arti yaitu:

- a. Partisipasi adalah kontribusi sukarela dari masyarakat kepada proyek tanpa ikut serta dalam pengambilan keputusan;
- b. Partisipasi adalah “pemekaan” (membuat peka) pihak masyarakat untuk meningkatkan kemauan menerima dan kemampuan untuk menanggapi proyek-proyek pembangunan;

- c. Partisipasi adalah suatu proses yang aktif, yang mengandung arti bahwa orang atau kelompok yang terkait, mengambil inisiatif dan menggunakan kebebasannya untuk melakukan hal itu;
- d. Partisipasi adalah pemantapan dialog antara masyarakat setempat dengan para staf yang melakukan persiapan, pelaksanaan, monitoring proyek, supaya memperoleh informasi mengenai konteks lokal, dan dampak-dampak sosial;
- e. Partisipasi adalah keterlibatan sukarela oleh masyarakat dalam perubahan yang ditentukan sendiri; dan
- f. Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam pembangunan diri, kehidupan, dan lingkungan mereka.

Masyarakat (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2001: 721), berarti sejumlah manusia dalam arti seluas-luasnya dan terikat oleh suatu kebudayaan yang mereka anggap sama. Masyarakat adalah sekumpulan manusia yang saling bergaul atau berintraksi antara satu dengan yang lainnya. Kesatuan hidup manusia yang berintraksi menurut suatu system adat istiadat tertentu yang bersifat kontinyu dan terikat oleh suatu rasa identitas bersama.

Partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan peraturan daerah dapat dikategorikan sebagai partisipasi politik ( Dr.Hamzah Halim dan Kemal, 2009: 108). Berperan serta (mengawasi, mengontrol, dan memengaruhi) masyarakat dalam suatu kegiatan pembentukan peraturan mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi pelaksanaan peraturan daerah.

Menurut Samuel P Huntington dan Joan Nelsen (1976:4) "*political participation as activity by private citizens designed to influence governmental decision-making*". Partisipasi politik pada dasarnya adalah jaminan yang harus diberikan kepada masyarakat untuk dapat turut serta dalam proses penyelenggaraan negara dan mengakses berbagai kebijakan publik secara bebas serta terbuka sebagai perwujudan dari sistem kedaulatan di tangan rakyat yang ideal dalam bentuk demokrasi. Partisipasi masyarakat mempunyai fungsi yang sangat penting dalam pemerintahan, karena tanpa adanya partisipasi masyarakat, maka penyelenggaraan pemerintahan tidak akan berjalan secara maksimal. Partisipasi terbentuk apabila adanya keikutsertaan masyarakat terhadap kegiatan atau program yang diberikan oleh pemerintah, tanpa adanya partisipasi dari masyarakat program dan rencana yang di berikan oleh pemerintah tidak akan berjalan dengan harapan pemerintah.

Fungsi utama adanya partisipasi masyarakat dalam suatu proses politik adalah untuk melindungi dan mengembangkan kepentingan-kepentingan rakyat dalam kehidupan suatu negara (William N Nelson, 1980: 38). Untuk mencapai fungsi tersebut, perlu diciptakan suatu kondisi negara yang mendukung ke arah pemberdayaan rakyat dalam proses penyelenggaraan negara. Jadi, partisipasi masyarakat merupakan langkah dalam suatu penyelenggaraan negara yang partisipatif, transparan dan akuntabel. Pada gilirannya, adanya partisipasi masyarakat akan mengantarkan lahirnya produk hukum yang berkeadilan dan akan memberikan perlindungan bagi rakyat dalam suatu negara.

#### 4. Proses Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah adalah penyelenggara 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. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Peraturan Daerah adalah instrumen aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Kedudukan dan fungsi Peraturan Daerah berbeda antara yang satu dengan lainnya sejalan dengan sistem ketatanegaraan yang termuat dalam Undang-Undang Dasar/Konstitusi dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Perbedaan tersebut juga terjadi pada penataan materi muatan yang disebabkan karena luas sempitnya urusan yang ada pada pemerintah daerah. Untuk merancang sebuah peraturan daerah, 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; dan
- d. hukum perundang-undangan baik secara umum maupun khusus tentang peraturan daerah (Ni'matul Huda, 2009: 86).

Proses adalah runtunan perubahan (peristiwa) dalam perkembangan sesuatu. Rangkaian tindakan, pembuatan, atau pengolahan yang

menghasilkan produk. Peraturan Daerah berdasarkan ketentuan Pasal 136 Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh DPRD dengan kepala daerah baik di provinsi maupun di kabupaten/kota.

Peraturan daerah berdasarkan Pasal 1 Ayat (8), Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Jadi Peraturan Daerah merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah. Dalam ketentuan Pasal 136 ayat (2) dan ayat (3) Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Dalam ketentuan Pasal 1 Angka 1, Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, pembentukan peraturan daerah adalah proses pembuatan peraturan daerah yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, pembahasan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Tahapan pembentukan peraturan

daerah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yaitu:

Tahapan perencanaan, adalah tahap penyusunan program legislasi daerah (Prolegda). Prolegda disusun dan dibahas oleh Badan Legislasi Daerah DPRD dengan Biro/Bagian Hukum Sekretariat Daerah. Badan Legislasi Daerah mengkoordinasikan rancangan Prolegda di lingkungan DPRD, dan Biro/Bagian Hukum mengkoordinasikannya di lingkungan Pemerintah Daerah. Hasil pembahasannya diputuskan dalam Rapat Paripurna DPRD berupa Keputusan DPRD.

Tahapan penyusunan, adalah tahap perumusan materi yang dilakukan pemrakarsa. Jika rancangan peraturan daerah berasal dari kepala daerah (Pemerintah Daerah), maka penyusunannya dilakukan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sebagai *leading sector* muatan materi rancangan peraturan daerah bersangkutan. Biro/Bagian Hukum Sekretariat Daerah kemudian melakukan harmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi. Penyebarluasan rancangan peraturan daerah yang berasal dari bupati dilaksanakan oleh sekretaris daerah.

Jika rancangan peraturan daerah berasal dari DPRD, maka penyusunannya dilakukan oleh pemrakarsa yang dapat berasal dari anggota, komisi, atau alat kelengkapan DPRD lainnya. Badan Legislasi Daerah kemudian melakukan harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi. Selain menyusun rancangan peraturan daerah, pemrakarsa (Pemerintah Daerah atau DPRD), menyusun pula penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Penyebarluasan rancangan



peraturan daerah yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh sekretariat DPRD.

Tahapan pembahasan, adalah tahapan membahas yang dilakukan di DPRD melalui tingkat pembicaraan I dan II. Tahapan pengesahan atau penetapan, adalah tahap dilakukannya pengesahan atau penetapan setelah dilakukan persetujuan bersama DPRD dan Kepala Daerah. Pada tahapan ini, Kepala Daerah membubuhi tanda tangannya paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak disetujui bersama dengan DPRD. Jika tidak ditandatangani Kepala Daerah dalam jangka waktu tersebut, maka rancangan peraturan daerah tetap dinyatakan sah dan wajib diundangkan.

Tahapan pengundangan, adalah tahap yang dilakukan oleh Sekretaris Daerah untuk menempatkannya dalam Lembaran Daerah. Pengundangan ini dimaksudkan agar setiap orang mengetahuinya. Tahapan penyebarluasan, adalah tahapan yang dilakukan baik pada saat peraturan daerah masih berupa rancangan, maupun setelah ditetapkan/diundangkan. Saat masih berupa rancangan peraturan daerah, penyebarluasan dilakukan oleh lembaga pemrakarsa. Dalam hal ini jika rancangan peraturan daerah berasal dari DPRD, maka penyebarluasannya dilakukan oleh DPRD. Jika berasal dari Kepala Daerah, maka penyebarluasannya dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Penyebarluasan dimaksudkan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan. Selanjutnya, saat telah ditetapkan dan diundangkan, maka penyebarluasan dilakukan oleh Sekretaris Daerah yakni berupa salinan naskah peraturan daerah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah.

Pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Di samping itu melalui otonomi, daerah diharapkan mampu meningkatkan potensi masing-masing daerah yang dimilikinya. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Kebijakan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lain.

Sesuai ketentuan Pasal 14, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan 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. Materi dalam peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai materi peraturan yang khas yang hanya dan semata-mata dimuat dalam jenis peraturan perundang-undangan tertentu, yang tidak menjadi materi muatan jenis peraturan perundang-undangan tertentu. Materi muatan peraturan daerah dapat dikemukakan kembali, bahwa materi muatannya pada dasarnya adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah termasuk di dalamnya seluruh materi muatan dalam rangka menampung kondisi khusus daerah. Kondisi khusus daerah merupakan salah satu karakter dari otonomi daerah. Seluruh materi muatan dalam rangka

penyelenggaraan tugas pembantuan, dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berkenaan dengan landasan pembentukan peraturan daerah (Dr. Jazim Hamidi dkk, 2011: 74-75) meliputi :

- a. Landasan filosofis yakni uraian yang memuat tentang pemikiran terdalam yang wajib terkandung dalam peraturan perundang-undangan, yaitu nilai-nilai proklamasi dan pancasila.
- b. Landasan yuridis yakni uraian tentang ketentuan hukum yang harus menjadi acuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan dibedakan menjadi:
  - 1) Landasan yuridis formal yaitu ketentuan-ketentuan hukum yang menunjuk atau memberi kewenangan kepada lembaga atau lingkungan jabatan untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan.
  - 2) Landasan yuridis material yaitu ketentuan-ketentuan hukum yang menentukan isi dari pada peraturan perundang-undangan yang dibentuk.
- c. Landasan sosiologis yakni harus mencerminkan fakta dalam masyarakat, sehingga dapat diterima oleh masyarakat dan memiliki daya laku efektif dan tidak banyak memerlukan pengerahan institusi/penegak hukum dalam melaksanakannya.
- d. Landasan ekonomis yakni membuat pertimbangan-pertimbangan ekonomi baik mikro maupun makro, sehingga peraturan yang dibentuk tidak terlalu memberatkan kepada mereka yang terkena pada saat pelaksanaannya.

- e. Landasan ekologis yakni memuat pertimbangan-pertimbangan ekonologis yang berkaitan dengan keselamatan dan kelestarian lingkungan hidup serta ekosistemnya.
- f. Landasan kultural yakni harus mempertimbangkan berbagai kultur yang ada di daerah, sehingga tidak menimbulkan konflik dengan nilai-nilai kultur yang hidup dalam masyarakat.

Peraturan daerah yang baik berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya Pasal 5 Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dirumuskan 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.

Menurut *Legal Drafting* Penyusunan Peraturan Daerah yang disusun oleh *Local Governance Support Program* (2007: 4-5), kerangka pembentukan peraturan perundang-undangan (termasuk peraturan daerah) dibentuk berdasarkan beberapa asas sebagai berikut :

- a. Asas Tata Susunan Peraturan Perundang-undangan atau *lex superiori derogate legi inferiori*: peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

- b. Asas *lex specialis derogate legi generalis*: peraturan perundang-undangan yang lebih khusus mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih umum.
- c. Asas *lex posteriori derogate legi priori*: peraturan perundang-undangan yang lahir kemudian mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang lahir terlebih dahulu jika materi yang diatur peraturan perundang-undangan tersebut sama.
- d. Asas Keadilan, bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan bagi setiap warga negara tanpa terkecuali.
- e. Asas Kepastian hukum, bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus dapat menjamin kepastian hukum dalam upaya menciptakan ketertiban dalam masyarakat.
- f. Asas Pengayoman, bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- g. Asas Mengutamakan Kepentingan Umum, yaitu dalam peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keseimbangan antara berbagai kepentingan dengan mengutamakan kepentingan umum.
- h. Asas Kenusantaraan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum nasional berdasarkan kesatuan wilayah Indonesia atau wilayah tertentu sesuai jenis peraturan perundang-undangannya.
- i. Asas Kebhinekatunggalikaan, yaitu materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, sistem nilai

masyarakat daerah, khususnya yang menyangkut masalah-masalah yang sensitif dalam kehidupan masyarakat.

Di samping itu menurut Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan peraturan daerah harus mengandung asas-asas sebagai berikut:

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

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

Peraturan daerah harus dibentuk berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang telah dijelaskan di atas. Selain itu, dalam pembentukan peraturan daerah, pemerintah daerah dan DPRD harus membuka ruang publik bagi masyarakat untuk memberikan masukan secara lisan atau tertulis untuk memperkaya substansi rancangan

peraturan daerah sebelum dibahas lebih lanjut di tingkat panitia khusus DPRD untuk kemudian ditetapkan menjadi peraturan daerah melalui persetujuan antara kepala daerah (gubernur/bupati/walikota) dengan DPRD.

Adapun prinsip dasar proses penyusunan peraturan daerah menurut Legal Drafting Penyusunan Peraturan Daerah yang disusun oleh *Local Governance Support Program* (2007: 10) yaitu :

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



melakukan kajian terhadap rancangan keputusan; (2) kesempatan untuk memberikan masukan; dan (3) tanggapan terhadap masukan publik dari pengambil keputusan, dalam hal ini pemerintah.

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

Begitu juga ada prinsip dasar dalam perumusan substansi peraturan daerah, yaitu (*Legal Drafting Penyusunan Peraturan Daerah yang disusun oleh Local Governance Support Program, 2007: 10-11*):

- a. Akurasi Ilmiah dan Pertimbangan Sosial-Ekonomi. Setiap peraturan hendaknya disusun berdasarkan kajian keilmuan di dalamnya. Suatu peraturan tidak bersifat normatif semata, melainkan juga harus mencerminkan isu dan permasalahan sebenarnya, berikut strategi pemecahan yang dibutuhkan masyarakat. Untuk dapat memastikan kebutuhan yang sebenarnya dari para pemangku kepentingan, suatu kajian akademis terhadap peraturan yang tengah dirancang atau ditetapkan perlu dilakukan, dengan menekankan pertimbangan ilmiah, sosial, dan ekonomi di dalamnya.
- b. Pendanaan Berkelanjutan. Pendanaan berkelanjutan mengacu pada pendanaan yang cukup untuk mengimplementasikan suatu peraturan. Pada sebagian besar wilayah, pendanaan digunakan untuk keperluan

administrasi dan operasional, dan hanya sebagian kecil yang digunakan untuk pelaksanaan program dan pembangunan, kecuali apabila ada alokasi khusus. Keterbatasan kemampuan dalam mendukung pendanaan merupakan salah satu alasan utama lemahnya penegakan hukum di Indonesia

- c. Kejelasan. Peraturan dapat diterima untuk kemudian dilaksanakan dengan baik hanya apabila memiliki kejelasan dan dapat dicerna oleh masyarakat. Kejelasan mengacu pada bagaimana suatu peraturan dirumuskan dan masyarakat mengerti akan kandungan yang terdapat di dalamnya.

Selain itu ada juga prinsip dalam penerapan hukum sebagai berikut (*Legal Drafting Penyusunan Peraturan Daerah yang disusun oleh Local Governance Support Program, 2007: 11*):

- a. Akuntabilitas. Akuntabilitas merupakan landasan dalam melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik, yang dapat mendorong perilaku pemerintah, baik secara individu maupun secara kelembagaan, untuk melaksanakan tanggung jawab kepada publik dan menegakkan hukum. Akuntabilitas penting dilakukan untuk mengatasi inefisiensi dan mendorong pengambilan keputusan secara lebih dewasa.
- b. Kepastian Hukum. Kepastian hukum adalah jantung dari aturan hukum dan tata kelola pemerintahan yang baik. Kepastian hukum sangat penting untuk sistem pemerintahan yang baik dan efisien. Kepastian hukum juga akan memberikan jaminan keamanan terhadap investasi. Kepastian hukum akan memberikan persamaan secara sosial dan mencegah timbulnya konflik dalam masyarakat. Dengan

demikian, kepastian hukum tidak saja penting bagi pemerintah, melainkan juga bagi dunia usaha dan masyarakat.

- c. Keleluasaan Administratif. Keleluasaan administratif telah lama digunakan dalam penyusunan perundangan. Tak satupun peraturan yang dapat secara efektif memprediksi semua kegiatan, fakta, dan situasi yang dibutuhkan. Keleluasaan dapat dituangkan secara eksplisit dan implisit dalam suatu peraturan.
- d. Keadilan. Pemenuhan tingkat keadilan seringkali dipandang semu, sulit diukur, dan berbeda antara satu kepentingan dengan kepentingan lainnya. Namun demikian, setiap warga negara memiliki kedudukan yang sama di depan hukum dan berhak mendapatkan keadilan. Prinsip keadilan sesungguhnya memiliki keterkaitan erat dengan supremasi hukum. Supremasi hukumlah yang menentukan arah dan menjamin kepastian hukum, keadilan, dan pembelaan hak asasi manusia. Hukum ditegakkan bukan atas dasar kepentingan kekuasaan ataupun golongan kepentingan tertentu, melainkan demi nama keadilan. Keadilan tidak semata ditegakkan hanya demi mewujudkan aturan hukum secara adil. Keadilan harus didukung oleh keberadaan institusi hukum dan aparat penegak hukum yang jujur, profesional dan tidak terpengaruh oleh golongan manapun.

Berkaitan dengan pembentukan hukum keberadaan masyarakat di dalamnya sangat mempengaruhi hal tersebut. Hukum akan selalu berada di tengah masyarakat dan apabila ingin mengetahui perkembangan hukum di tengah masyarakat, maka yang harus dipahami adalah kebudayaan dari masyarakat tersebut.

## 5. Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah.

Dalam praktek ketatanegaraan, peran rakyat dalam pemerintahan dapat dilihat melalui partisipasinya dalam proses pembentukan kebijakan pemerintah berupa peraturan perundang-undangan baik di tingkat nasional maupun daerah. Proses kebijakan publik dalam negara demokrasi yang konstitusional mengandung keterlibatan unsur pemerintah, dunia usaha dan masyarakat luas, yang didasari dan disemangati nilai-nilai kemanusiaan dan peradaban yang luhur, serta diselenggarakan dengan mengindahkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik atau yang dikenal dengan *good governance*. Dalam proses pencapaian kebijakan yang baik, baik di tingkat pusat maupun daerah, salah satu unsur yang penting adalah partisipasi masyarakat. Keterlibatan masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan pemerintah merupakan bentuk transparansi pemerintah terhadap masyarakat. Transparansi atau akuntabilitas publik adalah salah satu syarat bagi penyelenggaraan pemerintah untuk mewujudkan *Good Governance*.

Peraturan perundang-undangan merupakan instrumen kebijakan pemerintah. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia saat ini mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam undang-undang ini dijelaskan mengenai jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan yang terdiri dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang/Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam undang-undang ini juga diatur tentang partisipasi masyarakat sebagai bagian dalam proses perumusan kebijakan. Pada Bab XI Pasal 96 Ayat (1) undang-undang ini disebutkan bahwa “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai partisipasi politik, oleh Huntington dan Nelson (Iza Rumesten RS, 2011: 2327) partisipasi politik diartikan sebagai kegiatan warga negara sipil (*private citizen*) yang bertujuan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah. Untuk mencapai tujuan peraturan perundang-undangan syarat pertama yang harus dipenuhi adalah keterlibatan rakyat/ partisipasi aktif masyarakat dalam suatu proses pembentukan Peraturan Daerah atau kebijakan lainnya mulai dari proses pembentukannya, proses pelaksanaannya di lapangan dan terakhir tahap evaluasi.

Sehubungan dengan partisipasi aktif masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah, maka perlu juga dikemukakan pandangan M. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono(2009: 43-44), yang menegaskan terdapat tiga akses (*three accesses*) yang perlu disediakan bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pertama, akses terhadap informasi yang meliputi 2 (dua) tipe yaitu hak akses informasi pasif dan hak informasi aktif; kedua, akses partisipasi dalam pengalihan keputusan (*public participation in decision making*)

meliputi hak masyarakat untuk mempengaruhi pengambilan keputusan, partisipasi dalam penetapan kebijakan, rencana dan program pembangunan dan partisipasi dalam pembentukan peraturan perundangundangan; dan ketiga, akses terhadap keadilan (*access to justice*) dengan menyediakan mekanisme bagi masyarakat untuk menegakkan hukum lingkungan secara langsung (*the justice pillar also provides a mechanism for public to enforce environmental law directly*). Sifat dasar dan peran serta adalah keterbukaan (*openness*) dan transparansi (*transparency*).

Lebih lanjut, M. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono dalam Iza Rumesten RS (2011: 138) bahwa penguatan tri akses tersebut diyakini dapat mendorong terjadinya perubahan orientasi sikap dan perilaku birokrasi yang semula menjadi service provider menjadi enabler/fasilitator. Perwujudan tri akses tersebut dapat dilihat dalam beberapa bentuk. Pertama, turut memikirkan dan memperjuangkan nasib sendiri; kedua, kesadaran bermasyarakat dan bernegara. Tidak menyerahkan penentuan nasibnya kepada orang lain; ketiga, merespons dan bersikap kritis; keempat, penguatan posisi tawar; dan kelima, sumber dan dasar motivasi serta inspirasi yang menjadi kekuatan pelaksanaan tugas dan kewajiban pemerintah.

Sehubungan dengan penjelasan M. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono, Muhammad Syaifuddin (2009: 263) mengatakan:

“Dapat dipahami bahwa prinsip keterbukaan adalah elemen penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di kabupaten/ kota, yang berorientasi pada konsep negara kesejahteraan yang bertumpu pada kekuatan masyarakat sipil, dengan bercirikan birokrasi yang efisien, efektif, impersonal, impartial, objektif,

rasional dan berorientasi pada kepentingan publik. Prinsip keterbukaan membawa konsekuensi adanya kewajiban bagi Pemerintah Kabupaten/Kota untuk secara proaktif memberikan informasi kepada masyarakat, serta menjelaskan kepada masyarakat tentang ber-bagai hal yang mereka butuhkan. Pelaksanaan prinsip keterbukaan membawa konsekuensi perlunya pelaksanaan prinsip partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah.

Habermas menyatakan (Hamzah Halim, 2009: 123), bahwa titik tolak yang dapat menjadi acuan untuk menata ulang proses pelibatan partisipasi aktif masyarakat tersebut adalah memperluas perdebatan politis dalam parlemen ke masyarakat sipil. Bukan hanya aparat negara dan wakil rakyat, melainkan juga seluruh warga negara berpartisipasi dalam wacana politis untuk mengambil keputusan politik bersama. Melalui radikalisasi konsep negara hukum klasik kedaulatan rakyat bergeser dari proses pengambilan keputusan di parlemen ke proses partisipasi dalam ruang publik. Kedaulatan rakyat bukanlah substansi yang membeku dalam perkumpulan para wakil rakyat, melainkan juga terdapat diberbagai forum warga negara, organisasi, non pemerintah, gerakan sosial atau singkatnya di mana pun diskursus tentang kepentingan bersama warga negara dilancarkan.

Bambang Sugiono dan Ahmad Husni M.D (W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono, 2009: 46) menjelaskan bahwa pelaksanaan prinsip peran serta masyarakat bertujuan untuk: pertama, melahirkan prinsip kecermatan dan kehati-hatian dari pejabat publik dalam membuat kebijaksanaan publik; dan kedua, membawa konsekuensi munculnya suatu kontrol sosial yang konstruktif dan kesiapan sosial masyarakat terhadap setiap bentuk dampak akibat suatu kegiatan pembangunan.

Tujuan 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 inters*). Hal itu dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan. Keterlibatan masyarakat yang terkena dampak akibat kebijakan dan kelompok kepentingan (*interest grups*), para pengambil keputusan dapat menangkap pandangan, kebutuhan dan penghargaan dari masyarakat dan kelompok tersebut, untuk kemudian menuangkannya ke dalam satu konsep (Mahendra Putra Kurnia, dkk. 2007: 72).

Menurut Sad Dian Utomo (2003: 267-272), manfaat partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk dalam pembuatan peraturan daerah 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.

Sistem demokrasi yang melibatkan partisipasi aktif masyarakat bertujuan untuk meningkatkan kemampuan rakyat yang rendah dari segi ekonomi, politik, dan sosial. Konsep partisipasi masyarakat mengalami



pemaknaan yang berbeda-beda sehingga perlu diperjelas tentang proses yang mana yang dapat disebut partisipasi dan yang bukan, sehingga terjadi kesamaan cara pandang dalam menilai sebuah proses partisipasi di masa lalu, sekarang, dan yang akan datang.

Rival G. Ahmad (2003: 108) yang mengacu kepada pendapat Arenstein, menyusun model yang dapat membantu untuk menilai tingkat partisipasi dalam suatu proses pembentukan kebijakan atau peraturan secara umum perundang-undangan/Peraturan Daerah. Secara umum ada tiga derajat partisipasi masyarakat. Pertama, tidak partisipatif (*non participation*); kedua, derajat semu (*degrees of tokenism*); dan ketiga, kekuatan masyarakat (*degrees of citizen power*).

Peran masyarakat menjadi penting dalam sebuah proses pembuatan kebijakan publik. Lyman Tower Sargent (1984: 33), menjelaskannya sebagai berikut:

*“The basic assumption behind the argument for citizen participation is that citizens should have some say regarding public policy, about things done in the name of the public – in their name since they are the public”.*

Bahwa asumsi dasar dibalik alasan keterlibatan masyarakat adalah karena mereka adalah masyarakat itu sendiri, dan oleh karena itu mereka harus ikut serta dalam memberikan pendapatnya terhadap bentuk kebijakan publik yang mengatas-namakan masyarakat.

Partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan pemerintah daerah dalam menyusun dan membentuk rancangan peraturan daerah. Ada dua sumber partisipasi, pertama dari unsur pemerintahan di luar DPRD dan pemerintah daerah, seperti polisi,

kejaksaan, pengadilan, perguruan tinggi dan lain-lain. Kedua dari masyarakat, baik individual seperti ahli-ahli atau yang memiliki pengalaman atau dari kelompok seperti LSM. Mengikutsertakan pihak-pihak luar DPRD dan pemerintah daerah sangat penting untuk (Bagir Manan, 2001: 85) :

- a. menjaring pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat, sehingga peraturan daerah benar-benar memenuhi syarat peraturan perundang-undangan yang baik;
- b. menjamin peraturan daerah sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat;
- c. menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*), rasa bertanggung jawab atas peraturan daerah tersebut

Ada beberapa faktor yang mendorong keterlibatan dan peran serta masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana dikutip dari pendapat Syaukani HR (2005 : 6-7) yaitu:

- a. nilai filosofis demokrasi.  
Demokrasi mengajarkan bahwa dalam pengambilan keputusan yang akan mengatur rakyat, maka rakyat perlu didengar aspirasinya. Dukungan dan keberatan perlu didengar dan dijadikan pertimbangan dalam pengambilan keputusan. Oleh sebab itu dalam proses penyusunan program legislasi daerah aspirasi, tuntutan dan keberadaan komponen masyarakat sebagai stakeholders perlu menjadi perhatian.
- b. keterbatasan pengambil keputusan.  
Pemerintah daerah dan DPRD sebagai pembuat peraturan perundang-undangan tentu saja mempunyai keterbatasan untuk mengetahui secara komprehensif terhadap kondisi, kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Oleh sebab itu masyarakat perlu diikutsertakan dalam proses legislasi, dengan memberikan kesempatan kepada mereka menyampaikan aspirasi, keinginan dan pendapatnya.
- c. dukungan masyarakat  
Peraturan perundang-undangan yang tidak memperhatikan aspirasi dan kepentingan rakyat cenderung akan mengalami

penolakan dalam pelaksanaannya. Oleh sebab itu agar produk legislasi daerah tersebut mendapat dukungan masyarakat maka peran serta masyarakat dalam proses legislasi perlu ditingkatkan. Tidak semua bagian masyarakat dapat dilibatkan dalam proses pembentukan legislasi daerah. Pelibatan masyarakat tersebut harus tetap disesuaikan dengan substansi dan kepentingan pembentukan peraturan daerah yang dimaksud. Untuk itu pelibatan masyarakat dapat ditujukan pada kelompok-kelompok masyarakat atau perorangan yang dipandang memiliki otoritas atau dapat memberikan masukan dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan melalui program legislasi daerah.

d. Pertanggungjawaban

Anggota DPRD dipilih oleh rakyat secara langsung melalui pemilu. Begitu juga dengan kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui PILKADA. Sebagai wujud pertanggungjawabannya kepada pemilih maka dalam pembentukan peraturan perundang-undangan peran serta masyarakat perlu ditingkatkan.

Menurut Bagir Manan partisipasi dapat dilakukan dengan cara:

- a. mengikut sertakan dalam tim atau kelompok kerja penyusunan peraturan daerah.
- b. melakukan publik hearing atau mengundang dalam rapat-rapat penyusunan peraturan daerah.
- c. melakukan uji sah kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapat tanggapan.
- d. melakukan loka karya (*workshop*) atas Raperda sebelum secara resmi dibahas oleh DPRD.
- e. mempublikasikan Raperda agar mendapat tanggapan publik.

Ada beberapa tahapan dalam partisipasi masyarakat yaitu:

- a. Tahap perencanaan, masyarakat dapat berpartisipasi dengan cara menyampaikan kebutuhan dan masalah-masalah yang sedang dihadapinya kepada pemerintah.

- b. Tahap perancangan, masyarakat dapat memberikan opini, masukan, atau mengkritik rancangan kebijakan tersebut.
- c. Tahap pembahasan, masyarakat dapat memberikan informasi yang relevan, terlibat dan/atau dilibatkan secara langsung dalam rangkaian pembahasan rancangan kebijakan tersebut, serta berhak memberi dukungan atau penolakan melalui berbagai media yang disediakan.
- d. Tahap pelaksanaan, masyarakat mendukung dan melaksanakan kebijakan dengan konsekuen dan sepenuh hati serta melakukan pengawasan.
- e. Tahap evaluasi, masyarakat memberikan masukan atau kritik terhadap kebijakan yang sudah dilaksanakan.

Menurut Edi Suharto (2005: 68), teknik pemberdayaan masyarakat (peningkatan partisipasi masyarakat) dalam proses pembentukan peraturan daerah yaitu:

- a. Membangun relasi pertolongan yang:
  - 1) merefleksikan respon empati;
  - 2) menghargai pilihan dan hak masyarakat;
  - 3) menghargai perbedaan dan keunikan masing-masing kelompok masyarakat; dan
  - 4) menekankan pola kerjasama klien (*client partnership*)
- b. Membangun komunikasi yang:
  - 1) menghormati martabat dan harga diri;
  - 2) mempertimbangkan keragaman individu; dan
  - 3) fokus pada kepentingan masyarakat (umum)

c. Terlibat dalam pemecahan masalah yang:

- 1) memperkuat partisipasi masyarakat dalam pemecahan masalah sosial;
- 2) menghargai hak-hak masyarakat;
- 3) merangkai tantangan sebagai kesempatan belajar; dan
- 4) melibatkan masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah dan evaluasinya

d. Merefleksikan sikap dan nilai dalam kode etik jabatan pemerintahan yang:

- 1) ketaatan terhadap kode etik dan prinsip-prinsip *good governance*;
- 2) keterlibatan dalam proses perumusan peraturan daerah; dan
- 3) penghapusan segala bentuk diskriminasi dan ketidakadilan.

## B. Retribusi Jasa Usaha

### 1. Retribusi

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menetapkan bahwa penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan. Pendapatan daerah bersumber dari tiga kelompok yaitu :

a. Pendapatan Asli Daerah (PAD), yaitu pendapatan yang diperoleh daerah dan di pungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, meliputi:

- 1) Pajak daerah;

- 2) Retribusi daerah, termasuk termasuk hasil dari pelayanan badan layanan umum (BLU) daerah;
  - 3) Hasil pengelolaan kekayaan, antara lain bagian laba dari BUMD, hasil kerjasama dengan pihak ketiga; dan
  - 4) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.
- b. Dana perimbangan, yaitu dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
- c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Sumber-sumber pendapatan asli daerah tersebut, merupakan batasan wewenang yang diberikan pusat kepada daerah dengan berbagai kebijakan dalam pelaksanaannya berdasarkan kemampuan daerah masing-masing.

Retribusi merupakan salah satu jenis pendapatan dari Pendapatan Asli Daerah. Menurut Mardiasmo (2002: 132), pendapatan asli daerah adalah penerimaan yang diperoleh dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Klasifikasi Pendapatan Asli Daerah yang terbaru berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, terdiri dari Pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Jenis pajak daerah dan retribusi daerah dirinci menurut objek pendapatan sesuai dengan undang-undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah. Jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan

dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD, bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/BUMN, dan bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

Jenis lain-lain PAD yang sah disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam pajak daerah, retribusi daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah, penerimaan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah, penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan, pendapatan denda pajak, pendapatan denda retribusi. Pendapatan hasil eksekusi atau jaminan, pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.

Menurut Halim (2004: 67), Pendapatan Asli Daerah dipisahkan menjadi empat jenis pendapatan, yaitu: pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan, lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah. Retribusi adalah pembayaran wajib dari penduduk kepada negara, karena adanya jasa tertentu yang diberikan oleh negara bagi penduduknya secara perorangan (Marihhot Pahala Siahaan, S.E.,M.T., 2010: 5). Yang dimaksud

dengan retribusi menurut Saragih (2003:65) adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh Pemda untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Menurut Halim (2004:67), Retribusi daerah merupakan pendapatan daerah yang berasal dari retribusi daerah.

Sesuai dengan ketentuan perundang-undangan di Indonesia saat ini penarikan retribusi hanya dapat dipungut oleh pemerintah daerah. Jadi, retribusi yang dipungut di Indonesia dewasa ini adalah retribusi daerah. Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Sumber pendapatan daerah yang penting lainnya adalah retribusi daerah. Retribusi daerah memiliki ciri-ciri sebagai berikut (Josef Riwu Kaho, 1991: 152) :

- a. Retribusi merupakan pungutan yang dipungut berdasarkan undang-undang dan peraturan daerah yang berkenaan.
- b. Hasil penerimaan retribusi masuk ke kas pemerintah daerah.
- c. Pihak yang membayar retribusi mendapatkan kontra prestasi (balas jasa) secara langsung dari pemerintah daerah atas pembayaran yang dilakukannya.
- d. Retribusi terutang apabila ada jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah yang dinikmati oleh orang atau badan.
- e. Sanksi yang dikenakan pada retribusi adalah sanksi secara ekonomis, yaitu yang tidak membayar retribusi, tidak akan memperoleh jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

Retribusi daerah memiliki beberapa obyek retribusi yaitu :

- a. jasa umum;
- b. jasa usaha; dan
- c. perizinan tertentu.



Menurut Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, retribusi daerah dibagi atas tiga golongan, yaitu :

- a. Retribusi jasa umum, yaitu retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Jasa umum antara lain meliputi pelayanan kesehatan dan pelayanan persampahan. Jasa yang tidak termasuk jasa umum adalah jasa urusan umum pemerintahan.
- b. Retribusi jasa usaha, yaitu retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta.
- c. Retribusi perizinan tertentu, yaitu retribusi atas kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksud untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

## 2. Retribusi Jasa Usaha

Jasa Usaha adalah jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip-prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta (Pasal 1 Angka 29 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah). Jasa Usaha adalah jasa yang

disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip-prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. (Pasal 1 Angka 67 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah).

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, retribusi jasa usaha adalah retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial. Pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Objek retribusi jasa usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial. Pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial meliputi :

- a. Pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal; dan
- b. Pelayanan oleh pemerintah daerah sepanjang belum memadai disediakan oleh pihak swasta.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Pasal 18 ayat (3) huruf b, retribusi jasa usaha ditentukan berdasarkan kriteria berikut ini.

- a. Retribusi jasa usaha bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa umum atau retribusi perizinan tertentu.
- b. Jasa yang bersangkutan adalah jasa yang bersifat komersial yang seyogianya disediakan oleh sektor swasta, tetapi belum memadai atau terdapatnya harta yang dimiliki/dikuasai daerah yang belum dimanfaatkan secara penuh oleh pemerintah daerah. Pengertian harta

adalah semua harta bergerak dan tidak bergerak , tidak termasuk uang kas, surat-surat berharga, dan harta lainnya yang bersifat lancar.

Jenis-jenis retribusi jasa usaha saat ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Pasal 127–Pasal138, yaitu:

a. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.

Objek Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah adalah pemakaian kekayaan daerah. Pemakaian kekayaan daerah antara lain penyewaan tanah dan bangunan, laboratorium, ruangan dan kendaraan bermotor. Dikecualikan dari pengertian pemakaian kekayaan daerah adalah penggunaan tanah yang tidak mengubah fungsi dari tanah tersebut. Penggunaan tanah yang tidak ubah fungsi dari tanah antara lain pemancangan tiang listrik/telepon atau penanaman/pembentangan kabel listrik/telepon di tepi jalan umum.

b. Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan.

Objek Retribusi Pasar Grosir dan Pertokoan adalah penyediaan fasilitas pasar grosir berbagai jenis barang dan fasilitas/ pertokoan yang dikontrakan, yang disediakan/diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Dikecualikan dari objek Retribusi Pasar Grosir dan Pertokoan adalah fasilitas pasar yang disediakan, dimiliki dan dikelola oleh BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

c. Retribusi Tempat Pelelangan.

Objek Retribusi Tempat Pelelangan adalah penyediaan tempat pelelangan yang secara khusus disediakan oleh pemerintah daerah untuk melakukan pelelangan ikan, ternak, hasil bumi dan hasil hutan termasuk jasa pelelangan serta fasilitas lainnya yang disediakan di

tempat pelelangan. Termasuk objek retribusi adalah tempat yang dikontrak oleh pemerintah daerah dari pihak lain untuk dijadikan sebagai tempat pelelangan. Dikecualikan dari objek Retribusi Tempat Pelelangan adalah tempat pelelangan yang disediakan, dimiliki dan atau dikelola oleh BUMN, BUMD dan pihak swasta.

d. Retribusi Terminal.

Objek Retribusi Terminal adalah pelayanan penyediaan tempat parkir untuk kendaraan penumpang dan bis umum, tempat kegiatan usaha dan fasilitas lainnya di lingkungan terminal yang disediakan, dimiliki dan atau dikelola oleh pemerintah daerah. Dikecualikan dari objek Retribusi Terminal adalah terminal yang disediakan, dimiliki dan atau dikelola oleh BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

e. Retribusi Tempat Khusus Parkir;

Objek Retribusi Tempat Khusus Parkir adalah pelayanan tempat khusus parkir yang disediakan, dimiliki, dan atau dikelola oleh pemerintah daerah. Dikecualikan dari objek Retribusi Tempat Khusus Parkir adalah pelayanan tempat parkir yang disediakan, dimiliki, dan atau dikelola oleh pemerintah, BUMN, BUMD dan pihak swasta.

f. Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa;

Objek Retribusi Tempat Penginapan/ Pesanggrahan/ Villa adalah pelayanan tempat penginapan/ pesanggrahan/ villa yang disediakan, dimiliki dan atau dikelola oleh pemerintah daerah. Dikecualikan dari objek Retribusi Tempat Penginapan/ Pesanggrahan/ Villa adalah tempat penginapan/ pesanggrahan/ villa yang disediakan, dimiliki, dan atau dikelola oleh pemerintah, BUMN, BUMD dan pihak swasta.

g. Retribusi Rumah Potong Hewan;

Objek Retribusi Rumah Potong Hewan adalah pelayanan penyediaan fasilitas rumah potong hewan ternak termasuk pelayanan pemeriksaan kesehatan hewan sebelum dan sesudah dipotong, yang disediakan, dimiliki dan atau dikelola oleh pemerintah daerah. Dikecualikan dari objek Retribusi Rumah Potong Hewan adalah penyediaan fasilitas rumah pemotongan hewan ternak yang disediakan, dimiliki, dan atau dikelola oleh BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

h. Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan;

Objek Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan adalah pelayanan jasa kepelabuhan, termasuk fasilitas lainnya di lingkungan pelabuhan yang disediakan, dimiliki dan atau dikelola oleh pemerintah daerah. Dikecualikan dari objek Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan adalah pelayanan jasa kepelabuhan yang disediakan, dimiliki dan atau dikelola oleh pemerintah, BUMN, BUMD dan pihak swasta.

i. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga;

Objek Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga adalah pelayanan tempat rekreasi, pariwisata dan olahraga yang disediakan, dimiliki dan atau dikelola oleh pemerintah daerah. Dikecualikan dari objek Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga adalah pelayanan tempat rekreasi, pariwisata dan olahraga yang disediakan, dimiliki dan atau dikelola oleh pemerintah, BUMN, BUMD dan pihak swasta.

j. Retribusi Penyeberangan di Air;

Objek Retribusi Penyeberangan di Air adalah pelayanan penyeberangan orang atau barang dengan menggunakan kendaraan di

air yang dimiliki dan atau dikelola oleh pemerintah daerah. Dikecualikan dari objek Retribusi Penyeberangan di Air adalah pelayanan penyeberangan yang dikelola oleh pemerintah, BUMN, BUMD dan pihak swasta.

k. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.

Objek Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah adalah penjualan hasil produksi usaha pemerintah daerah. Hasil produksi usaha pemerintah daerah, antara lain bibit atau benih tanaman, bibit ternak dan bibit atau benih ikan. Dikecualikan dari objek Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah adalah penjualan produksi oleh pemerintah, BUMN, BUMD dan pihak swasta.

Subjek retribusi jasa usaha adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati pelayanan jasa usaha yang bersangkutan. Yang menjadi wajib retribusi jasa usaha adalah orang pribadi atau badan yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi, termasuk pemungut atau pemotong retribusi jasa usaha.

Golongan atau jenis-jenis retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu ditetapkan dengan peraturan pemerintah berdasarkan kriteria tertentu. Penetapan jenis-jenis retribusi jasa umum dan jasa usahadengan peraturan pemerintah dimaksudkan agar tercipta ketertiban dalam penerapannya sehingga dapat memberikan kepastian bagi masyarakat dan disesuaikan dengan kebutuhan nyata daerah yang bersangkutan. Adapun penetapan jenis-jenis retribusi perizinan tertentu dengan pemerintah dilakukan karena perizinan tersebut, walaupun

merupakan kewenangan pemerintah daerah tetap memerlukan koordinasi dengan instansi-instansi teknis terkait.

Jenis-jenis pelaksanaan retribusi jasa usaha yang telah dikelola dan diusahakan oleh Kabupaten Barito timur, yaitu sebagai berikut:

- a. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah;
- b. Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan;
- c. Retribusi Terminal;
- d. Retribusi Tempat Khusus Parkir;
- e. Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa;
- f. Retribusi Rumah Potong Hewan;
- g. Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan;
- h. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga;
- i. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.

### C. Landasan Teori

#### 1. Teori Demokrasi

Kata demokrasi berasal dari dua akar kata bahasa Yunani kuno yaitu “*demos*”(rakyat) dan “*kratein*”(pemerintahan), jadi demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat (Moh Kusnardi dan Bintang R Saragih 1995: 164). Pertumbuhan negara bangsa dengan jumlah penduduk yang banyak dan wilayah yang luas, telah memunculkan berbagai kompleksitas persoalan yang dihadapi suatu negara, sehingga melahirkan demokrasi modern dengan adanya lembaga perwakilan. Penggunaan fungsi lembaga perwakilan tersebut secara teori mudah dipahami, tetapi dalam praktek menimbulkan suatu problematika. Apa yang diputuskan oleh lembaga perwakilan belum tentu diterima oleh masyarakat.

Ada beberapa macam pengertian demokrasi menurut istilah atau terminologi menurut para ahli, yaitu:

- a. Joseph A. Schemer mengatakan demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik di mana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat;
- b. Sidney Hook berpendapat demokrasi adalah bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas oleh rakyat biasa.
- c. Philippe C. Schmitter dan Terry Lynn Karl menyatakan demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan dimintai tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka yang telah terpilih (A Ubaedillah dan Abdul Rozak, 2006 : 132)

Tuntutan demokrasi partisipatoris dalam upaya memberdayakan masyarakat untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan publik telah menjadi isu penting dalam konteks global dewasa ini. Di Indonesia yang menganut sistem demokrasi, wacana tentang partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik ini telah menjadi bagian tak terpisahkan dalam proses berdemokrasi di Indonesia, dan terasa lebih meningkat terutama setelah bergulirnya gerakan reformasi 1998 (Dr. Saifudin, SH., M.Hum. 2009: 17)

Partisipasi tidak cukup hanya dilakukan oleh beberapa orang yang duduk di lembaga perwakilan, karena situasi di dalam institusi politik cenderung menggunakan politik atas nama kepentingan rakyat untuk



memperjuangkan kepentingan kelompok atau kelompok pribadi. Dalam kegiatan wakil rakyat juga ada perlu ruang publik untuk berperan serta dalam proses kebijakan.

Menurut Dr. Hamzah Halim dan Kemal (2009: 127), pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat yang paling utama adalah masyarakat itu sendiri. Yang perlu dibangun adalah kesadaran berpartisipasi dan dukungan terhadap aktivitas partisipasi melalui pendidikan politik. Harus ada dukungan dari pemerintah daerah dan DPRD.

## 2. Teori Penyusunan Peraturan Perundang- Undangan

Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pasal 137 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang meliputi asas :

### a. Kejelasan Tujuan

Bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

### b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat

bahwa setiap jenis peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga Negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga Negara atau pejabat yang tidak berwenang.

### c. Kesesuain antara jenis, hirarki, dan materi muatan

bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hirarki Peraturan Perundang-undangan.

d. Dapat dilaksanakan

bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

e. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan

bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

f. Kejelasan rumusan

bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. 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.

Peraturan perundang-undangan merupakan hasil karya atau produk hukum dari Lembaga dan atau Pejabat Negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku. Moh. Mahfud MD (2001: 25) membedakan secara tajam karakter produk hukum antara produk hukum yang *responsive/populistik* dengan produk hukum *konservatif/ortodoks/elitis*, bahwa Produk hukum *responsive/populistik* adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat *responsive* terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat.

Produk hukum *konservatif/ortodoks/elitis* adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis-instrumentalis, yakni menjadi alat pelaksana *ideology* dan program negara. Berlawanan dengan hukum *responsive*, hukum *ortodoks* lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu di dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.

Menurut W Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono (2009 :69) penyusunan peraturan perundang-undangan yang baik perlu menggunakan mekanisme konsultasi publik. Melalui konsultasi publik, suatu produk peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah, diharapkan mampu mengintegrasikan sistem demokrasi perwakilan dengan demokrasi deliberatif. Menurut Farhan (2007: 10-110) konsultasi

publik merupakan proses dan kegiatan untuk lebih mendekatkan diri dengan aspirasi publik melalui pelibatan langsung warga negara.

