



## Partisipasi Masyarakat Melalui Konsultasi Publik Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Di Kota Solok Tahun 2018

Fauzi Iswari, Yohanes Alri, Mira

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat

Email: [iswari.fauzi@gmail.com](mailto:iswari.fauzi@gmail.com), [arliyohanes@gmail.com](mailto:arliyohanes@gmail.com), [mirasudira@yahoo.co.id](mailto:mirasudira@yahoo.co.id)

### Abstrak

Dalam proses pembentukan peraturan daerah sebagaimana diatur dalam BAB XI Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan dan pembahasan rancangan Undang-Undang dan rancangan peraturan daerah. Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah turut serta dalam pembuatan produk hukum daerah, salah satunya memberi masukan dan saran melalui konsultasi publik. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui partisipasi masyarakat melalui pelaksanaan konsultasi publik dalam proses pembentukan peraturan daerah di Kota Solok tahun 2018. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum sosiologis (socio legal research). Teknik pengumpulan data penelitian ini dilakukan melalui metode observasi, dan melalui wawancara dengan masyarakat dan stake holders. Setiap data yang telah dikumpulkan kemudian dianalisis secara kualitatif. Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa masyarakat telah berperan aktif dalam proses pembentukan peraturan daerah di Kota Solok tahun 2018, hal ini terlihat dari partisipasi masyarakat dalam menghadiri undangan yang disampaikan oleh pemerintah daerah dan DPRD Kota Solok dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah, dan memberikan masukan berupa saran-saran, pendapat dan juga kritikan terhadap rancangan peraturan daerah yang akan dibahas.

**Kata Kunci:** Partisipasi Masyarakat; Konsultasi Publik; Peraturan Daerah

### Abstract

In the process of forming regional regulations as regulated in Chapter XI Article 96 of Law Number 12 of 2011 concerning Formation of Regulations, that the public has the right to provide input orally or in writing in the context of the preparation and discussion of the draft Law and the draft regional regulations. Community participation in the administration of regional government is to participate in the making of local legal products, one of which provides input and suggestions through public consultations. This study aims to determine community participation through the implementation of public consultations in the process of forming local regulations in the city of Solok in 2018. The type of research used is socio legal research. The research data collection technique was carried out through the observation method, and through interviews with the public and stake holders. Every data that has been collected is then analyzed qualitatively. Based on the results of the study, it is known that the community has played an active role in the process of forming local regulations in the city of Solok in 2018, this can be seen from the community's participation in attending invitations submitted by the local government and the DPRD of the city of Solok in the process of drafting regional regulations, and providing input in the form of suggestions suggestions, opinions and also criticism of the draft local regulation to be discussed.

**Keywords:** Community Participation; Public Consultation; Regional Regulations

## A. PENDAHULUAN

Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk Republik. Hal ini sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>1</sup>

Lebih lanjut dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 dinyatakan bahwa wilayah Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi lagi atas kabupaten dan kota. Daerah-daerah diberikan kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri<sup>2</sup>, berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya, dalam rangka melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan<sup>3</sup> serta diberikan otonomi yang seluas-luasnya.<sup>4</sup> Otonomi yang sangat luas kepada daerah, dimaksudkan antara lain untuk meningkatkan kualitas demokrasi di daerah, peningkatan pelayanan publik, serta pada akhirnya diharapkan pula penciptaan cara mengelola pemerintahan yang baik (*good governance*).<sup>5</sup> Dimana Kepala Daerah mampu melayani masyarakat secara baik, menciptakan iklim yang memungkinkan kreativitas masyarakat berkembang dan yang mampu mengatasi masalah-masalah dalam masyarakat secara arif dan bijaksana, sehingga masyarakat makin merasa dipayungi oleh pemimpinnya.<sup>6</sup>

Dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Peraturan Daerah sebagai dasar hukum bagi Daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari Daerah

---

<sup>1</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>2</sup> CST. Kansil dan Christine S.T Kansil. (2014). *Pemerintahan Daerah di Indonesia (Hukum Administrasi Daerah)*, Cet. ke-4. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 3.

<sup>3</sup> Maria Farida Indrati. S. (2011). *Ilmu Perundang-Undangan (1) (jenis, fungsi, materi muatan) dikembangkan dari perkuliahan Prof. Dr. A. Hamid S. Attamimi, SH*, Cet. ke-5. Yogyakarta: Kanisius, hlm. 180.

<sup>4</sup> CST. Kansil dan Christine S.T Kansil. *Op.Cit.*, hlm. 52

<sup>5</sup> Dahlan Thaib. (2009). *Ketatanegaraan Indonesia (Perspektif Konstitusional)*. Yogyakarta: Total Media, hlm. 60.

<sup>6</sup> J. Kaloh. (2014). *Kepemimpinan Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Cet. Ke-3. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 172.

tersebut.<sup>7</sup> Peraturan Daerah yang dibuat oleh daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian peraturan daerah yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi<sup>8</sup> tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan.

Pasal 57 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (untuk selanjutnya disebut UU Pemda), Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah. Namun keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah juga tidak terlepas dari partisipasi aktif semua komponen anggota masyarakat daerah. Partisipasi masyarakat diartikan sebagai ikut serta, berperan serta dalam suatu kegiatan mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai dengan evaluasi.<sup>9</sup>

Menurut Frans Coenen sebagaimana dikutip oleh A'an Efendi dan Freddy Poernomo, peran serta masyarakat adalah hubungan antara pemerintah dengan masyarakat sipil yang dirancang, diterapkan, dan untuk mengevaluasi kebijakan-kebijakan. Peran serta masyarakat sebagai semua aktifitas warga negara dan para pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) yang memengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah.<sup>10</sup>

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU Nomor 12 Tahun 2011) mempertegas bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan<sup>11</sup> adalah pembuatan peraturan

---

<sup>7</sup> Abdul Latif dan Hasbi Ali. (2014). *Politik Hukum*, Cet. 3. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 113.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Dahlan Thaib, *Op. Cit*, hlm. 72-73.

<sup>10</sup> A'an Efendi dan Freddy Poernomo. (2017). *Hukum Administrasi*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 294-295.

<sup>11</sup> Peraturan perundang-undangan dalam istilah lain disebut dengan *gesetzgebung* atau *legislation*. Istilah *gesetzgebung* atau *legislation* tersebut oleh Maria Farida Indrati dibagi kepada dua pengertian yang berbeda: 1) perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat, maupun di tingkat daerah, 2) perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah. (Lihat, Fauzi Iswari, Kartika Dewi Irianto. (2019), "Pemahaman Perangkat Nagari dan Badan Permusyawaratan Nagari terhadap Penyusunan Peraturan Nagari yang Taat Peraturan Perundang-Undangannya". *Fairness and Justice: Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum*, Volume 17 Nomor 2, hlm. 138

perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Dalam pembentukan peraturan daerah perlu dilaksanakan menurut asas pembentukan peraturan perundang-undangan, asas tersebut dimuat dalam Pasal 5 yang meliputi asas kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan serta kejelasan rumusan dan keterbukaan. Penjelasan asas keterbukaan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Rousseau sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indrati. S, tujuan Negara adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan dari para warganya, dalam pengertian bahwa kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan. Dalam hal ini, pembentukan Undang-Undang adalah menjadi hak rakyat sendiri membentuknya, sehingga Undang-Undang itu merupakan penjelmaan dari kemauan atau kehendak rakyat.<sup>12</sup>

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah dijelaskan dalam Pasal 39 UU Nomor 12 Tahun 2011 bahwa perencanaan penyusunan peraturan daerah dilakukan dalam suatu program legislasi daerah. Program legislasi daerah lazimnya menyatu dengan program pembangunan daerah. Program pembangunan daerah secara terbuka dapat diakses oleh semua pihak secara bebas, langsung tanpa diskriminasi. Karena perencanaan pembentukan peraturan daerah dapat diakses langsung tentu saja akan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mewujudkan program legislasi daerah.

Karakter dari produk hukum yang dalam pembentukannya melibatkan masyarakat adalah produk hukum *responsif/populis*, yaitu produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses

---

<sup>12</sup> Maria Farida Indrati S., *Op.Cit*, hlm. 119-120.

pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Produk hukum yang berkarakter responsif, proses pembuatannya bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu di dalam masyarakat.<sup>13</sup> Dilihat dari fungsinya, maka hukum yang berkarakter responsif bersifat aspiratif. Artinya memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayaninya. Sehingga produk hukum itu dapat dipandang sebagai kristalisasi dari kehendak masyarakat.<sup>14</sup>

Karakter produk hukum senantiasa berkembang seiring dengan perkembangan konfigurasi politik.<sup>15</sup> Konfigurasi politik demokratis senantiasa diikuti oleh produk hukum yang responsif/otonom, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter senantiasa disertai oleh munculnya produk hukum yang konservatif/ortodoks.

Salah satu bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah adalah turut serta dalam pembuatan produk hukum daerah terutama yang menyangkut kepentingan masyarakat banyak karena kebijakan yang dibuat menyangkut kepentingan mereka secara keseluruhan. Peluang melibatkan partisipasi masyarakat secara aktif dalam menentukan kebijaksanaan umum ditentukan oleh mayoritas wakil-wakil rakyat di lembaga DPRD.

Sesuai dengan mandat konstitusionalnya, DPRD mempunyai sumber daya dan kekuatan politik, tergantung pada kapasitasnya dalam menggunakan mandat tersebut untuk menjamin pemenuhan atas semua kepentingan rakyat banyak. Salah satu fungsi DPRD adalah fungsi legislasi, produk hukum yang dihasilkan oleh lembaga ini tidak akan efektif jika tidak mendapat dukungan dari masyarakat. Oleh karenanya, semua

---

<sup>13</sup> Moh.Mahfud.MD. (2013). *Tolak-tarik Antara Hukum dan Politik Sebagai Fakta*, Pengantar dalam Daniel S Lev. (2013). *Hukum dan Politik di Indonesia Kesenambungan dan Perubahan*. Jakarta: LP3ES, hlm. x-xi

<sup>14</sup> Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Op.Cit*, hlm. 30.

<sup>15</sup> Moh. Mahfud. MD. (2017). *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Depok: Rajawali Pers, hlm. 72-73

peraturan, keputusan dan produk DPRD harus disampaikan kepada publik secara terbuka.<sup>16</sup>

Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah di Kota Solok merupakan aktualisasi dari hak demokrasi dalam masyarakat. Masyarakat dapat berpartisipasi dengan cara menyampaikan/menyalurkan aspirasi atau kebutuhan dan juga masalah-masalah yang sedang dihadapi oleh masyarakat kepada pemerintah daerah dan DPRD. Aspirasi ini dapat disampaikan langsung pada saat kunjungan kerja pejabat pemerintah ataupun kegiatan reses anggota DPRD.

Pasal 237 ayat (3) UU Penda memuat bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Peraturan Daerah. Senada dengan hal tersebut, dalam Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa partisipasi masyarakat dapat dilakukan melalui: (1) konsultasi publik; (2) penyampaian aspirasi; (3) rapat dengar pendapat umum; (4) kunjungan kerja; (5) sosialisasi; dan/atau (6) seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat. Dengan demikian, partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah merupakan hak masyarakat, yang dapat dilakukan baik dalam tahap penyiapan maupun tahap pembahasan.

## **B. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu penelitian yang bertujuan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang keadaan yang menjadi objek penelitian sehingga dapat diketahui bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan produk

---

<sup>16</sup> Sarah Waddell. (2005). *Peran DPRD Dalam Pembangunan Kota Yang Berkelanjutan Buku Panduan Seri 1 ADEKSI*. Jakarta: Subur Printing, hlm. 45-46.

hukum daerah adalah merupakan salah satu tolak ukur yang mendasar dalam menilai keberhasilan penyelenggaraan pemerintah daerah.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Yuridis Empiris*. Pendekatan penelitian *yuridis empiris* berarti penelitian yang dilakukan dengan cara pendekatan dengan mempelajari data sekunder yang terdiri dari bahan hukum yang akan dijadikan pedoman memahami dan menganalisis permasalahan, hal ini diikuti dengan melihat kenyataan yang berlangsung di lapangan.

Pengumpulan bahan hukum sebagai sumber data penelitian dilakukan melalui metode wawancara, dan observasi terhadap informan yang terdiri dari ketua organisasi masyarakat seperti Kerapatan Adat Nagari (KAN), Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) yang merupakan wakil dari masyarakat Kota Solok serta Sekretaris DPRD, Kabag Persidangan dan Hukum Sekretariat DPRD dan Anggota DPRD Kota Solok.

Bahan hukum yang telah terkumpul melalui wawancara, kemudian di-*coding* untuk diklasifikasi sesuai dengan bentuk pertanyaan. Demikian juga dengan bahan hasil observasi atau pengamatan, dilakukan pencatatan sesuai dengan dasar dilakukannya observasi. Selanjutnya, analisa data dilakukan dengan teknik analisis *kualitatif* yaitu analisis dengan berpegang kepada informasi lisan, teks, dan lain sebagainya untuk kemudian dilihat secara yuridis, historis dan normatif.

## C. PEMBAHASAN

### 1. Partisipasi Masyarakat Melalui Pelaksanaan Konsultasi Publik dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Solok

Peran serta masyarakat dalam proses penyusunan Peraturan Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip akses informasi dan partisipasi. Prinsip informasi artinya adalah pemerintah harus melakukan penyebarluasan rancangan perundang-undangan atau peraturan daerah secara umum. Adapun prinsip partisipasi artinya

adalah bahwa masyarakat berhak mendapatkan keterbukaan dari pemerintah daerah untuk menyalurkan aspirasi secara lisan maupun tulisan.<sup>17</sup>

Demokrasi modern menekankan partisipasi masyarakat dalam setiap proses pengambilan keputusan. Partisipasi memberi ruang bagi masyarakat untuk melakukan negosiasi dalam proses perumusan kebijakan terutama yang berdampak langsung terhadap kehidupan masyarakat. Melalui pelibatan masyarakat maka peraturan perundang-undangan tersebut dapat memperoleh legitimasi yang lebih kuat.<sup>18</sup>

Keterlibatan dan keikutsertaan masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di negara demokrasi seperti Indonesia tidak dapat dihindari, malah menjadi suatu keharusan karena diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa masyarakat berhak untuk memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah.

Konsultasi publik adalah salah satu sarana untuk menyampaikan aspirasi masyarakat, karena berupa kegiatan berbentuk komunikasi dua arah yang dilakukan secara pasif dan/atau aktif untuk meminta pandangan dari masyarakat, berlangsung dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, baik berupa proses satu tahap atau proses yang berkelanjutan dengan tujuan mengumpulkan informasi untuk memfasilitasi penyusunan peraturan perundang-undangan yang berkualitas.<sup>19</sup>

Konsultasi publik dilakukan sesuai kebutuhan dan proporsionalitas karena konsultasi publik pembentukan peraturan perundang-undangan yang netral dan bersifat teknis serta mempunyai dampak yang minim tentu saja akan sangat berbeda dibandingkan dengan konsultasi publik yang dilakukan terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang mempunyai dampak sosial, ekonomi dan lingkungan yang sangat besar serta terkait dengan kepentingan masyarakat yang lebih luas.

---

<sup>17</sup> Aris Diyanto. (2015). "Rancangan Peraturan Daerah Partisipatif: Solusi Praktis dalam Pemantapan Otonomi Daerah". *Jurnal Jurisprudence*, Vol. 5 No. 2, hlm. 105

<sup>18</sup> Victor Imanuel W. Nalle. (2017). *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta: Suluh Media, hlm. 94

<sup>19</sup> Draft Rancangan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang Pelaksanaan Konsultasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Konsultasi publik dalam proses pembentukan peraturan daerah di DPRD Kota Solok pada tahun 2018, dilakukan dengan menghadirkan masyarakat dalam acara sosialisasi rancangan peraturan daerah. Materi rancangan peraturan daerah dipaparkan oleh narasumber, setelah itu diadakan sesi tanya jawab. Setiap pertanyaan dan masukan dari masyarakat dicatat dan ditampung aspirasinya untuk selanjutnya disampaikan didalam rapat pembahasan rancangan peraturan daerah bersama tim pembahas produk hukum Pemerintah Daerah Kota Solok.

Keterlibatan sebanyak mungkin pihak yang terkait akan mampu menjadi dasar dalam memetakan berbagai kepentingan dan aspirasi yang harus dipertimbangkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Akses publik yang maksimal juga harus diupayakan secara luas sehingga mampu menjangkau sebanyak mungkin lapisan masyarakat. Lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan yang melaksanakan konsultasi publik untuk mampu mengidentifikasi kelompok sasaran yang tepat. Prioritas tentu saja pada pihak yang kemungkinan terkena dampak negatif, karena pihak tersebut yang juga paling potensial resisten terhadap keberadaan peraturan perundang-undangan tersebut. Disamping itu juga perlu diidentifikasi pihak-pihak lain yang terkait seperti pemangku kepentingan utama (*main stakeholders*), kelompok penekan dan masyarakat luas.

Pemerintah daerah dan DPRD sebagai pembuat peraturan perundang-undangan di daerah harus memperhatikan aspirasi masyarakat, karena peraturan perundang-undangan yang tidak mengakomodir kepentingan masyarakat cenderung akan menimbulkan penolakan dalam pelaksanaannya. Sebaliknya, Aspirasi masyarakat apabila diakomodir dapat meningkatkan legitimasi, transparansi, dan responsivitas, serta diharapkan akan melahirkan kebijakan yang akomodatif.<sup>20</sup>

Masyarakat luas yang menjadi objek pemberlakuan peraturan perundang-undangan harus dilibatkan sebagai pihak yang harus dipertimbangkan sebagai sasaran untuk didengar dan diperhatikan kepentingan maupun aspirasinya dalam kegiatan konsultasi publik. Agar produk legislasi mendapat dukungan dari masyarakat maka

---

<sup>20</sup> Joko Riskiyono. (2015). "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan". *Jurnal Aspirasi*, Vol. 6 No. 2, hlm. 161

peran serta masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah perlu ditingkatkan.

Sekaitan dengan hal ini, Pemerintah Kota Solok telah menyusun prosedur perencanaan pembangunan partisipatif dalam Peraturan Daerah Kota Solok Nomor 2 Tahun 2005, dengan melibatkan DPRD dan *stakeholders*. Dengan harapan melalui prosedur perencanaan pembangunan yang partisipatif akan didapatkan hasil pembangunan yang mampu mengakomodir sebagian besar kebutuhan masyarakat untuk dapat ditindaklanjuti dalam penyusunan APBD.

Pelaksanaan peran serta masyarakat dalam pembangunan di Kota Solok dilakukan sejak perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi. Langkah-langkah keterlibatan dapat dilakukan secara sistematis, sehingga seluruh *stake holders* dapat berperan sesuai dengan posisinya masing-masing, langkah tersebut adalah sebagai berikut:<sup>21</sup>

- a. Diseminasi kalender anggaran daerah bahwa pihak eksekutif dan DPRD akan memfasilitasi agar kalender anggaran dapat diinformasikan kepada seluruh masyarakat, agar masyarakat luas dapat mengetahui agenda yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah.
- b. Rencana kerja bersama antara Pemerintah Daerah dan DPRD, secara operasional pihak eksekutif dan legislatif harus merumuskan rencana kerja tahunan dan sebaiknya diinformasikan kepada masyarakat.
- c. Forum musyawarah (Musrenbang) tingkat kelurahan, pada proses ini pihak eksekutif dan legislatif harus bersama-sama menyiapkannya, melaksanakan penyaringan kebutuhan masyarakat tingkat kelurahan.
- d. Forum musyawarah (Musrenbang) tingkat kecamatan, pada forum ini pihak eksekutif dan legislatif harus mendorong masyarakat kecamatan untuk mencermati kebutuhan tingkat kelurahan dan mengidentifikasi kebutuhan di tingkat kecamatan.
- e. Forum musyawarah (Musrenbang) tingkat kota, forum yang melibatkan seluruh *stakeholders* ditingkat kota dengan tetap melibatkan representasi tingkat kelurahan dan kecamatan. Pada forum ini akan menghasilkan dan mensinergikan antara kebutuhan masyarakat dan kebutuhan berskala kota.
- f. Sosialisasi hasil forum musyawarah (Musrenbang) tingkat kota, hasil musyawarah harus diinformasikan secara transparan kepada seluruh masyarakat dan diharapkan adanya umpan balik dari masyarakat. Umpan balik akan menjadi masukan bagi eksekutif maupun DPRD dalam menyusun kegiatan selanjutnya.

---

<sup>21</sup> Hasil wawancara dengan Sekretaris DPRD Kota Solok, Zulfahmi, SH, MH pada hari Senin tanggal 11 Februari 2019

- g. Penyusunan, pembahasan kegiatan oleh unit kerja. Hasil dari kegiatan yang merupakan kebutuhan masyarakat dirumuskan oleh tim anggaran kedalam strategi dan prioritas kebutuhan yang disesuaikan dengan renstra, arah dan kebijakan APBD.
- h. Selanjutnya pimpinan daerah menerbitkan surat edaran tentang Intruksi Anggaran untuk memudahkan unit kerja dalam menyusun rencana anggaran satuan kerja.
- i. Pembahasan RAPBD, setelah disusun oleh unit kerja yang difasilitasi oleh tim anggaran selanjutnya dimasukkan kedalam dokumen RAPBD untuk dibahas di DPRD. Dengar pendapat, DPRD berkewajiban
- j. untuk mensosialisasikan hasil RAPBD kepada seluruh masyarakat dengan melakukan diskusi interaktif untuk mendapatkan umpan balik sebelum APBD disahkan.
- k. Penetapan dan pengesahan APBD, setelah mengkaji, menganalisa dan mempertimbangkan hasil umpan balik masyarakat yang akan menjadi keputusan akhir untuk dijadikan kebijakan dalam pembangunan.

Partisipasi masyarakat dalam penentuan kebijakan publik menjadi kekuatan pendorong untuk mempercepat terpenuhinya prinsip akuntabilitas dari penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dalam tatanan negara demokrasi, tanpa partisipasi tidak ada prinsip dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Dimana seluruh kebijakan publik harus berasal dari aspirasi rakyat, diimplementasikan oleh rakyat dan hasilnya dinikmati oleh rakyat.

M. Solly Lubis sebagaimana dikutip oleh Putera Astomo: proses pembentukan hukum dalam perspektif demokrasi bahwa masukan-masukan (*inputs*) yang menjadi bahan pertimbangan untuk penentuan hukum itu bersumber dari aspirasi warga masyarakat/rakyat yang meliputi berbagai kepentingan mereka. Aspirasi warga masyarakat disalurkan melalui wakil-wakil rakyat yang benar-benar partisipatif dan responsif terhadap tuntutan hati nurani masyarakat yang diwakilinya. Aspirasi tersebut kemudian diproses dalam lembaga legislatif yang pada akhirnya akan muncul produk politik yang berupa hukum yang benar-benar mencerminkan aspirasi masyarakat.<sup>22</sup>

Sekaitan dengan hal tersebut diatas, anggota DPRD harus memiliki kemampuan untuk berkomunikasi dengan masyarakat yang diwakilinya untuk dapat menyerap aspirasi secara terbuka, karena aspirasi masyarakat tidak hanya muncul berupa usulan

---

<sup>22</sup> Putera Astomo. (2018). *Ilmu Perundang-undangan: Teori dan Praktik di Indonesia*. Depok: Rajawali Pers, hlm. 80-81

namun juga berupa kritikan. Kemampuan untuk vokal menyampaikan usulan-usulan dari masyarakat yang diwakilinya di forum legislatif dan mampu untuk membuat rumusan atau artikulasi atas aspirasi-aspirasi yang disepakati untuk dituangkan dalam bentuk aturan hukum.<sup>23</sup>

Partisipasi masyarakat yang dimaksud dalam penelitian ini merupakan suatu partisipasi dalam proses pembentukan peraturan daerah yang melibatkan masyarakat secara aktif untuk memberikan sumbang saran, baik secara perorangan maupun organisasi yang dapat mempengaruhi keputusan pemerintah daerah dalam pengambilan kebijakan.

Namun dalam penelitian yang penulis lakukan di Sekretariat DPRD Kota Solok, dimana rancangan peraturan daerah tersebut dibahas, penulis menemukan bahwa keterlibatan masyarakat hanya sebatas menghadiri rapat-rapat paripurna DPRD dengan agenda:

- a. Mendengar penyampaian nota penjelasan rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh kepala daerah.
- b. Mendengar penyampaian pandangan umum oleh Fraksi-fraksi DPRD terhadap rancangan peraturan daerah yang akan dibahas. Mendengarkan penyampaian jawaban pemerintah atas
- c. pandangan umum fraksi-fraksi DPRD.
- d. Mendengarkan pendapat akhir fraksi-fraksi DPRD terhadap rancangan peraturan daerah yang telah dibahas apakah fraksi-fraksi menerima atau menolak atas rancangan peraturan daerah menjadi Peraturan Daerah Kota Solok.

Keterlibatan masyarakat dalam pembentukan rancangan peraturan daerah saat pembahasan di DPRD, bisa dikatakan tidak ada, kecuali untuk peraturan daerah yang berkaitan dengan APBD. Dalam penyampaian pandangan umum fraksi terhadap rancangan peraturan daerah APBD yang akan dibahas, ada beberapa usulan atau

---

<sup>23</sup> *Ibid.* hlm. 81

masuk dari masyarakat yang disampaikan kepada anggota DPRD pada saat mengadakan reses ke daerah pemilihan masing-masing.<sup>24</sup>

## **2. Kendala yang Dihadapi dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Solok**

Kebijakan hukum (*legal policy*) dalam bentuk peraturan daerah pada prinsipnya merupakan bentuk kehendak politik penguasa yang seharusnya merupakan sinergi dan pencerminan dari pemerintah dengan yang diperintah serta akumulasi dari berbagai kebutuhan dan kepentingan. Kebijakan hukum daerah yang ditetapkan benar-benar sesuai dengan kebutuhan, serta keberpihakan dan sekaligus melayani kepentingan masyarakat.<sup>25</sup>

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tentu tidak terlepas dari berbagai kendala, baik yang berasal dari pemerintah daerah, Anggota DPRD dan masyarakat itu sendiri. Pada akhir bulan Desember tahun 2018, DPRD kota Solok melakukan sosialisasi 2 (dua) rancangan peraturan daerah inisiatif dengan mengundang berbagai elemen masyarakat. 2 rancangan peraturan daerah tersebut adalah :

- a. Rancangan Peraturan Daerah Kota Solok Nomor ... Tahun 2018 tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan
- b. Rancangan Peraturan Daerah Kota Solok Nomor.... Tahun 2018 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan

Dengan adanya acara sosialisasi tersebut, diharapkan akan diperoleh masukan dari masyarakat dan seluruh *stake holders* yang terkait, supaya muatan rancangan peraturan daerah ini setelah ditetapkan nantinya akan dapat dilaksanakan oleh semua pihak. Namun harapan ini jauh dari kenyataan karena disebabkan oleh beberapa hambatan:

---

<sup>24</sup> Hasil wawancara dengan Naftali Safitri, S.Pd tenaga ahli fraksi Bintang Pembangunan Keadilan (terdiri dari Partai PPP 2 kursi, Partai PBB 1 kursi dan Partai PKS 1 kursi), pada hari Kamis 14 Februari 2019

<sup>25</sup> Andi Desmon. (2018). "Perlindungan Hukum Terhadap Pasar Tradisional Melalui Peraturan Daerah". *Makalah*. disampaikan di Solok pada acara sosialisasi Peraturan Perundang-Undangan terhadap Ranperda Inisiatif DPRD Kota Solok Tahun 2018, pada tanggal 26 Desember 2018.

**a. Pemerintah Daerah**

Pemerintah daerah dalam hal ini diwakili oleh Bagian Persidangan dan Hukum Sekretariat DPRD Kota Solok, telah melakukan berbagai upaya dengan menghadirkan narasumber yang kompeten, menyediakan fasilitas rapat dan mengundang berbagai pihak yang terkait dengan rancangan peraturan daerah ini seperti: masyarakat yang terdiri dari pedagang pasar, ninik mamak yang tergabung dalam Kerapatan Adat Nagari (KAN) dan Lembaga Kerapatan Alam Minangkabau (LKAM), bundo kanduang, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), organisasi pemuda, pelaku usaha dan pihak perusahaan. Namun antusias masyarakat masih sangat rendah, dibuktikan dengan tingkat kehadiran yang rendah, hanya separuh dari jumlah undangan.

Kendala dari pemerintah daerah juga terkait dengan Sumber Daya Manusia (SDM) Aparatur Sipil Negara (ASN) yang memiliki kompetensi dalam hal *legal drafting*. Masih sedikitnya pegawai yang mempunyai latar belakang pendidikan ilmu hukum yang telah mengikuti pendidikan teknis *legal drafting*.

**b. Anggota DPRD**

Dalam hal ini diwakili oleh Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) DPRD Kota Solok, meskipun telah dibekali dengan bimbingan teknis *legal drafting*, namun masih belum maksimal, karena anggota DPRD Kota Solok terdiri dari beberapa latar belakang pendidikan berbeda, tidak semuanya mengerti ilmu perundang-undangan. Agar anggota DPRD mampu memainkan peranan dan menggunakan hak-haknya secara tepat untuk melaksanakan tugas dan kewajibannya secara efektif dan menempatkan kedudukannya secara profesional, maka anggota DPRD harus didukung dengan tingkat pendidikan dan pengalaman dibidang hukum dan pemerintahan, berkaitan dengan fungsinya dibidang legislasi.

Perbedaan latar belakang pendidikan dan pengalaman yang menunjang kinerja DPRD dalam proses pembentukan peraturan daerah tentunya akan berpengaruh terhadap rancangan peraturan daerah yang dibahas karena tidak semua anggota DPRD dapat memahami substansi atau materi muatan dari rancangan peraturan daerah tersebut.

Pada umumnya DPRD disebut sebagai lembaga yang menjalankan kekuasaan legislatif di daerah, akan tetapi, sebenarnya harus dicatat bahwa fungsi legislatif di daerah tidak sepenuhnya berada di tangan DPRD karena kewenangan menetapkan peraturan daerah berada ditangan kepala daerah dengan persetujuan DPRD. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Gubernur dan Bupati/Walikota tetap merupakan pemegang kekuasaan eksekutif sekaligus legislatif, meskipun pelaksanaan fungsi legislatif itu harus dilakukan dengan persetujuan DPRD. DPRD lebih berfungsi sebagai lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintah daerah daripada lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya, meskipun DPRD memiliki hak inisiatif dalam perancangan peraturan daerah namun tidaklah menyebabkan kedudukan DPRD menjadi pemegang kekuasaan legislatif yang utama.<sup>26</sup>

Persentase kehadiran anggota DPRD dalam rapat juga berpengaruh terhadap kelancaran proses pembentukan peraturan daerah, karena pembahasan akan dilaksanakan apabila telah mencapai kuorum. Apalagi dimasa akhir jabatan ini anggota DPRD disibukkan dengan pemilu legislatif. Banyaknya persyaratan yang harus dipenuhi dan juga kesibukan ke daerah pemilihan menyebabkan kurang fokus dan tidak maksimal dalam menghadiri agenda kedewanan.<sup>27</sup>

### **c. Masyarakat**

Rendahnya antusias masyarakat disebabkan karena apa yang mereka usulkan disaat konsultasi publik pada tahap penyiapan rancangan peraturan daerah di bagian hukum Sekretariat Daerah tidak terakomodir dengan baik. Hal ini menyebabkan berkurangnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah daerah, bahwa apa yang mereka usulkan tidak akan mempengaruhi kebijakan yang akan diambil.<sup>28</sup>

Setelah hal ini penulis konfirmasi kepada Sekretaris DPRD, Bapak Sekretaris DPRD menjelaskan bahwa apa yang diusulkan oleh masyarakat pada saat konsultasi publik yang dilaksanakan oleh Bagian Hukum Sekretariat Daerah, tidak sinkron dengan

---

<sup>26</sup> Jimly Asshiddiqie. (2014). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cet. 3. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 241

<sup>27</sup> Hasil wawancara dengan Amrinof Dias, SH Dt. Ula Gadang anggota DPRD Kota Solok dari Fraksi Restorasi Nurani Indonesia (Partai Nasdem) Pada hari Selasa 19 Februari 2019.

<sup>28</sup> hasil wawancara dengan ketua KAN Kota Solok Ediwarman Dt Imam Marajo Malin Batuah Pada Hari Kamis 21 Februari 2019

materi muatan rancangan peraturan daerah yang dibahas, menyebabkan apa yang diusulkan masyarakat tersebut tidak bisa diakomodir.

Kualitas sumberdaya masyarakat juga menjadi penghambat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan daerah. Latar belakang pendidikan dan ekonomi yang berbeda, akan menjadi hambatan tersendiri dalam menyampaikan aspirasi, karena penalaran dan cara pandang yang juga berbeda terhadap substansi dari suatu peraturan perundang-undangan.

Untuk membangun kualitas sumberdaya masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah di Kota Solok perlu diambil langkah-langkah sebagai berikut:

1) Pendidikan politik bagi masyarakat

Perlu dilakukan peningkatan proses pendidikan politik secara benar dan baik oleh pemerintah daerah, DPRD, Partai politik dan komponen masyarakat lainnya. Dengan pendidikan politik yang benar maka masyarakat akan dapat memahami hak dan kewajibannya dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat.

2) Penumbuhan partisipasi masyarakat

Perlu dilakukan upaya penumbuhan partisipasi masyarakat, jika partisipasi masyarakat sangat rendah maka dapat dilakukan secara bertahap. Pada tahap awal mungkin partisipasi karena adanya paksaan, kemudian dikembangkan menjadi partisipasi karena adanya imbalan, dan akhirnya partisipasi yang tumbuh secara sukarela.

3) Penerapan prinsip transparansi dan jaminan akses publik

Perlu adanya peningkatan penerapan prinsip transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan jaminan terhadap seluruh masyarakat untuk dapat bebas mengakses setiap rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah yang sudah ditetapkan.. Dalam hal proses pembentukan peraturan daerah dapat dilakukan dengan upaya aktif pemerintah daerah dan DPRD untuk mempublikasikan setiap rancangan peraturan daerah yang akan dibentuk.

#### D. PENUTUP

Partisipasi masyarakat melalui pelaksanaan konsultasi publik dalam proses pembentukan peraturan daerah di Kota Solok dapat dilakukan dengan berperan aktif menghadiri undangan yang disampaikan oleh pemerintah daerah dan DPRD Kota Solok dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah, dan memberikan masukan berupa saran-saran, pendapat dan juga kritikan terhadap rancangan peraturan daerah yang akan dibahas. Selain itu, masyarakat juga dapat memberikan masukan atau pendapat dalam rapat dengar pendapat umum atau rapat-rapat sejenis, memberikan masukan kepada Anggota DPRD pada saat melakukan reses dan aktif mengikuti seminar-seminar dalam rangka melakukan pengkajian atau menindaklanjuti penelitian dalam rangka penyiapan suatu rancangan peraturan daerah.

Kendala yang dihadapi untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah di Kota Solok, yaitu: *pertama*, kendala dari pemerintah daerah, terkait rendahnya kehadiran masyarakat dalam rapat-rapat yang diadakan untuk menjangkau aspirasi masyarakat, dan masih sedikitnya pegawai yang mempunyai latar belakang pendidikan ilmu hukum yang telah mengikuti pendidikan teknis *legal drafting*, *kedua*, latar belakang pendidikan yang berbeda dan minimnya pengalaman dibidang hukum dan pemerintahan, menjadi penghambat bagi anggota DPRD untuk dapat menggunakan hak-haknya secara tepat dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya secara efektif dan menempatkan kedudukannya secara profesional, berkaitan dengan fungsinya dibidang legislasi, *ketiga*, masyarakat yang bersifat apatis karena menurunnya kepercayaan kepada pemerintah daerah dan kualitas sumber daya masyarakat juga menjadi kendala untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan daerah.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### **Buku:**

- Abdul Latif dan Hasbi Ali. (2014). *Politik Hukum*, Cet. 3. Jakarta: Sinar Grafika.  
A'an Efendi dan Freddy Poernomo. (2017). *Hukum Administrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.

- CST. Kansil dan Christine S.T Kansil. (2014). *Pemerintahan Daerah di Indonesia (Hukum Administrasi Daerah)*, Cet. ke-4. Jakarta: Sinar Grafika.
- Dahlan Thaib. (2009). *Ketatanegaraan Indonesia (Perspektif Konstitusional)*. Yogyakarta: Total Media.
- Jimly Asshiddiqie. (2014). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cet. 3. Jakarta: Sinar Grafika.
- J. Kaloh. (2014). *Kepemimpinan Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Cet. Ke-3. Jakarta: Sinar Grafika.
- Moh. Mahfud. MD. (2013). *Tolak-tarik Antara Hukum dan Politik Sebagai Fakta, Pengantar dalam Daniel S Lev. (2013). Hukum dan Politik di Indonesia Kesenambungan dan Perubahan*. Jakarta: LP3ES.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Depok: Rajawali Pers.
- Maria Farida Indrati. S. (2011). *Ilmu Perundang-Undangan (1) (jenis, fungsi, materi muatan) dikembangkan dari perkuliahan Prof. Dr. A. Hamid S. Attamimi, SH*, Cet. ke-5. Yogyakarta: Kanisius.
- Putera Astomo. (2018). *Ilmu Perundang-undangan: Teori dan Praktik di Indonesia*. Depok: Rajawali Pers.
- Sarah Waddell. (2005). *Peran DPRD Dalam Pembangunan Kota Yang Berkelanjutan Buku Panduan Seri 1 ADEKSI*. Jakarta: Subur Printing.
- Victor Imanuel W. Nalle. (2017). *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta: Suluh Media.

### **Jurnal dan Makalah:**

- Andi Desmon. (2018). "Perlindungan Hukum Terhadap Pasar Tradisional Melalui Peraturan Daerah". *Makalah*. disampaikan di Solok pada acara sosialisasi Peraturan Perundang-Undangan terhadap Ranperda Inisiatif DPRD Kota Solok Tahun 2018, pada tanggal 26 Desember 2018.
- Aris Diyanto. (2015). "Rancangan Peraturan Daerah Partisipatif: Solusi Praktis dalam Pemantapan Otonomi Daerah". *Jurnal Jurisprudence*, Vol. 5 No. 2.
- Fauzi Iswari, Kartika Dewi Irianto. (2019), "Pemahaman Perangkat Nagari dan Badan Permusyawaratan Nagari terhadap Penyusunan Peraturan Nagari yang Taat Peraturan Perundang-Undangan". *Fairness and Justice: Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum*, Volume 17 Nomor 2.
- Joko Riskiyono. (2015). "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan". *Jurnal Aspirasi*, Vol. 6 No. 2

### **Peraturan Perundang-undangan:**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Amandemen ke-4)

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 225.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 59
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036
- Draft Rancangan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang Pelaksanaan Konsultasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan