

**DEMOKRATISASI PERATURAN DAERAH:
Pengembangan Model Ideal Pembentukan Peraturan Daerah
Demokratis di Bidang Ekonomi di Kabupaten/Kota
di Propinsi Sumatera Selatan***

Muhammad Syaifuddin, Mada Apriandi Zuhir, Annalisa Yahanan**

Abstract

Fenomena negatif dalam bidang legislasi di era reformasi dan otonomi daerah, khususnya di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan, dapat diminimalisasikan dengan upaya demokratisasi pembentukan peraturan daerah di bidang ekonomi, dengan cara pelibatan partisipasi masyarakat. Terkait hal itu, penelitian hukum ini mengkaji konseptualisasi dan konkretisasi hukum asas negara hukum demokratis serta kendala dan model ideal partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah demokratis di bidang ekonomi di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan. Penelitian hukum ini berlandaskan paradigma hermeneutik dengan pendekatan interdisipliner, yang menggunakan bahan penelitian berupa bahan-bahan hukum bersifat normatif-preskriptif, yang diinteraksikan fakta kemasyarakatan bersifat empiris-deskriptif, untuk menghasilkan, menstrukturkan dan mensistematisasi temuan-temuan hukum dan nonhukum baru sebagai dasar pengambilan kesimpulan. Temuan dan analisis menyimpulkan bahwa: pertama, konseptualisasi asas negara hukum demokratis yang mengharuskan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah telah mengakomodasi jaminan dan perlindungan HAM berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, yang dikonkritisasi dalam wujud prinsip-prinsip dan cakupan materi muatan peraturan daerah yang mekanismenya mengacu kepada UU No. 32/2004 jls. UU No. 10/2004, dan PP No. 25/2004 yang telah diubah dengan PP No. 53/2005; kedua, kendala pembentukan peraturan daerah demokratis di bidang ekonomi di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan, mencakup kelemahan normatif aturan hukum positifnya yang tidak mengatur cara/metode berpartisipasinya dan secara riil pejabat publik (Kepala Daerah dan DPRD kabupaten/kota) tidak menerapkan asas negara hukum demokratis; dan ketiga, model ideal partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di bidang ekonomi di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan yang perlu dikembangkan adalah: a. mengikutsertakan ahli yang independen; b. melakukan diskusi publik atau mengundang pemangku kepentingan; c. melakukan uji sah; d. mengadakan kegiatan musyawarah; dan e. mempublikasikan rancangan peraturan daerah.

Kata Kunci : Demokratisasi, Peraturan Daerah, Pembentukan Peraturan Daerah, Partisipasi Masyarakat.

Saat ini, Indonesia mengalami proses reformasi dan otonomi daerah, yang dalam prosesnya telah berkembang fenomena negatif di bidang legislasi, termasuk di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan, yaitu belum optimalnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di bidang ekonomi, dengan indikatornya, yaitu: pertama, ketidakseriusan dan ketidakjelasan Sekretariat

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota untuk menyebarluaskan rancangan peraturan daerah guna memperoleh tanggapan atau masukan dari masyarakat; kedua, ketiadaan usul prakarsa rancangan peraturan daerah oleh DPRD kabupaten/kota; ketiga, ketidakseriusan dan ketidakjelasan Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota

* Ringkasan Laporan Penelitian Hibah Kompetitif Penelitian sesuai Prioritas Nasional Tahun Anggaran 2009, yang didanai oleh DP2M Ditjen Dikti Depdiknas, berdasarkan DIPA Nomor: 0868.0/023-04.1/2009 Tanggal 31 Desember 2008 dan Surat Perjanjian Pelaksanaan Penugasan Hibah Kompetitif Penelitian sesuai Prioritas Nasional Batch II Tahun Anggaran 2009 Nomor: 305/SP2H/PP/DP2M/VI/2009 Tanggal 16 Juni 2009 dan Surat Perjanjian Pelaksanaan Penugasan Hibah Kompetitif Penelitian sesuai Prioritas Nasional Batch II Tahun Anggaran 2009 Nomor: 281/H9.2.1/PL/2009 Tanggal 16 Juni 2009.

** Penulis adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya.

untuk menyebarluaskan peraturan daerah (yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah) kepada masyarakat; dan keempat, ketiadaan naskah akademis peraturan daerah di kabupaten/kota, karena ketiadaan pelibatan kalangan akademisi dalam proses perancangannya. Ini berarti bahwa pembentukan peraturan daerah, termasuk peraturan daerah di bidang ekonomi, di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan belum sesuai dengan semangat demokrasi, karena masih didominasi oleh Pemerintah Daerah (representasi negara).¹

Sampai saat ini, beberapa kabupaten/kota hasil pemekaran masih menggunakan peraturan daerah di bidang ekonomi kabupaten induknya. Fenomena negatif dalam bidang legislasi yang justru terjadi di era reformasi dan otonomi daerah, khususnya di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan, dapat diminimalisasikan dengan upaya demokratisasi pembentukan peraturan daerah, yang secara konkrit diwujudkan dengan cara pelibatan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukannya.

Partisipasi tidak cukup hanya dilakukan oleh sekelompok orang yang duduk di lembaga perwakilan (dalam konteks ini: DPRD Kabupaten/Kota di Propinsi Sumatera Selatan), karena institusi dan orang-orang yang duduk dalam lembaga perwakilan, sebagaimana diungkapkan oleh Alexander Abe, seringkali menggunakan politik atas nama kepentingan rakyat untuk memperjuangkan kepentingan pribadi atau kelompok mereka sendiri. Partisipasi rakyat secara langsung, menurut Alexander Abe, akan membawa tiga dampak penting, yaitu: pertama, terhindar dari peluang terjadinya manipulasi keterlibatan rakyat dan memperjelas apa yang dikehendaki masyarakat; kedua, memberi nilai

tambah bagi legitimasi rumusan perencanaan, karena semakin banyak jumlah pihak yang terlibat semakin baik; dan ketiga, meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik masyarakat.²

Memerhatikan latar belakang permasalahan sebagaimana diuraikan di atas, maka penting dilakukan penelitian hukum yang mengkaji tentang: 1). Bagaimanakah konseptualisasi dan konkritisasi hukum asas negara hukum demokratis yang mengharuskan adanya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah di bidang ekonomi di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan?; 2). Apakah kendala dalam proses pembentukan peraturan daerah demokratis di bidang ekonomi di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan?; 3). Bagaimanakah model ideal partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah demokratis di bidang ekonomi di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan?

Metode Penelitian

Penelitian hukum ini berlandaskan "paradigma hermeneutik",³ yang menggunakan pendekatan interdisipliner, mencakup *pendekatan dogmatik hukum*⁴ sebagai "pendekatan utamanya". Kemudian, mengacu kepada pendapat Sunaryati Hartono,⁵ maka ada beberapa pendekatan lainnya yang relevan untuk digunakan sebagai pendekatan pendukung, yaitu: *Pendekatan Filsafat Hukum*,⁶ *Pendekatan Sejarah Hukum*,⁷ *Pendekatan Sosiologi Hukum*,⁷ dan *Pendekatan Politik Hukum*.⁹

Penelitian hukum ini, terutama didasarkan atas bahan penelitian berupa *bahan-bahan hukum bersifat normatif-preskriptif*, yang diinteraksikan dengan bahan penelitian berupa *fakta kemasyarakatan*

- 1 Muhammad Syaifuddin. 2009. "Penguatan Partisipasi Masyarakat di Tengah Dominasi Negara dalam Pembentukan Peraturan Daerah Demokratis di Bidang Ekonomi di Kabupaten Banyuwangi", Materi (Makalah), Disampaikan di Sekolah Demokrasi, Modul ke-2 Perkembangan Pemikiran dan Praktik Demokrasi, dengan Topik: "Pasang Surut Peran Negara dan Masyarakat Warga", Diselenggarakan oleh Yayasan Puspa Indonesia dan Komunitas Indonesia untuk Demokrasi, bertempat di Wisma Inayah, Palembang, Sabtu, 21 Februari, hlm. 16.
- 2 Alexander Abe. 2005. *Perencanaan Daerah Partisipatif, Pembaruan*, Yogyakarta, hlm. 90-91.
- 3 Paradigma hermeneutik menolak paham universalisme dalam hukum dan membebaskan kajian hukum para yuris positif yang elitis untuk menginterpretasi hukum, tetapi juga kajian hukum kaum strukturalis atau behavioralis yang terlalu empiris sifatnya", yang menafsirkan hukum menggunakan secara holistik dalam bingkai keterkaitan antara teks, konteks, dan kontekstualisasi". Cermati Soetandyo Wignyosoebroto. 2003. *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, ELSAM-HUMA, Jakarta, hlm. 81-105. Baca juga Otje Salman dan Anton F. Susanto. 2004. *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, PT. Refika Aditama, Bandung, hlm. 81-82. Cermati juga Jazim Hamidi. 2005. *Hermeneutika Hukum, Teori Penemuan Hukum Baru dengan Interpretasi Teks*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 45.
- 4 Pendekatan dogmatik hukum digunakan untuk mengkaji hukum positif tentang pembentukan peraturan daerah di bidang ekonomi--berdasarkan dan dalam kerangka tatanan atau sistem hukum yang berlaku dan ke dalam tatanan kemasyarakatan (social system) yang dalam tatanan itu hukum adalah salah satu subsistemnya". H. Ph. Visser't Hooft. 1988. *Filosofie van de Rechtswetenschap*, Martinus Nijhoff, Diterjemahkan oleh Bernard Arief Sidharta. 2001, *Filsafat Ilmu Hukum*, Laboratorium Hukum, Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Bandung.
- 5 Menurut Sunaryati Hartono, "...ilmu hukum mengalami proses differensiasi integrasi dalam pemikiran dan metode penelitiannya, sehingga membutuhkan pendekatan multidisipliner yang menggunakan logika lebih dari satu cabang ilmu hukum, bahkan pendekatan interdisipliner yang membutuhkan verifikasi dan bantuan dari disiplin ilmu lainnya". Perhatikan Sunaryati Hartono. 1994. *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad Ke-20*, Alumni, Bandung, hlm. 123-124.
- 6 Pendekatan filsafat hukum digunakan untuk menemukan asas-asas hukum khusus yang mendasari pembentukan peraturan daerah di bidang ekonomi.
- 7 Pendekatan Sejarah Hukum digunakan untuk mengkaji tahap-tahap perkembangan hukum tentang pembentukan peraturan daerah di bidang ekonomi yang banyak dipengaruhi faktor-faktor nonhukum. Perhatikan Soerjono Soekanto. 1983. *Pengantar Sejarah Hukum*, Alumni, Bandung, hlm. 39-40.

bersifat empiris-deskriptif. Bahan-bahan hukum bersifat normatif-preskriptif diklasifikasikan sebagai bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.¹⁰ Selanjutnya, fakta kemasyarakatan bersifat empiris-deskriptif diperoleh dari informan¹¹ yang dipilih secara *purposive sample*.

Pengumpulan bahan-bahan hukum bersifat normatif-preskriptif dengan cara penelusuran, pengumpulan, dan studi dokumen, baik secara konvensional maupun menggunakan teknologi informasi (internet, dll.). Selanjutnya, pengumpulan fakta kemasyarakatan bersifat empiris-deskriptif dengan cara pengklarifikasian terhadap informan dengan menggunakan dua teknik sekaligus, yaitu: 1). Wawancara Mendalam terhadap sejumlah informan yang dipilih secara *Purposive Sampling*, yaitu pejabat-pejabat pada 7 (tujuh) Pemerintahan Kabupaten/Kota (Kepala Daerah dan DPRD) di Propinsi Sumatera Selatan, masing-masing sebanyak (dua) informan; dan 2). Angket Tatap Muka terhadap informan yang dipilih secara *Purposive Sample* (antara lain memperhatikan umur, pendidikan, pekerjaan, dan domisili), yaitu: warga masyarakat di 7 (tujuh) kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan, masing-masing sebanyak 20 (dua puluh) informan.¹²

Bahan-bahan hukum yang bersifat normatif-preskriptif diolah dengan tahapan, yaitu:

menstrukturkan, mendeskripsikan dan mensistematisasi bahan-bahan hukum, yang dilakukan dalam 3 (tiga) tataran, yaitu: 1). *Tataran Teknis*; 2). *Tataran Teleologis*; dan 3) *Tataran Sistematisasi Eksternal*.¹³ Adapun fakta kemasyarakatan bersifat empiris-deskriptif diolah dengan cara klasifikasi, kategorisasi, sistematisasi dan interpretasi, untuk kemudian dilakukan proses pencandraan (*description*) dan penyusunan transkrip wawancara serta material lainnya (dalam hal ini angket, Pen-) untuk menemukan pola-pola, mencari pokok persoalan yang penting untuk disajikan.¹⁴

Berikutnya, bahan-bahan hukum bersifat normatif-preskriptif dianalisis dengan menggunakan *metode normatif*,¹⁵ yang kemudian hasil analisisnya diinteraksikan dengan fakta kemasyarakatan bersifat empiris-deskriptif, yang (telah) dianalisis dengan menggunakan *Metode Analisis Kualitatif*.¹⁶

Selanjutnya, bahan-bahan hukum bersifat normatif-preskriptif ditafsirkan dengan menggunakan metode penafsiran bertujuan (*purposive interpretation*),¹⁷ untuk kemudian diinteraksikan dengan hasil analisis bahan penelitian berupa fakta kemasyarakatan bersifat empiris-deskriptif, guna menghasilkan, menstrukturkan dan mensistematisasi temuan-temuan hukum dan nonhukum baru yang menjadi dasar untuk pengambilan kesimpulan dan pengembangan model ideal partisipasi masyarakat

- 8 Pendekatan Sosiologi Hukum digunakan untuk mengkaji proses hukum (*law in process*), dalam arti hukum dari sisi tampak kenyataannya, utamanya kendala dalam proses pembentukan peraturan daerah di bidang ekonomi, dan upaya mengatasinya, yang penting dalam rangka pengembangan hukum (*rechtsbeoefening*), yaitu "kegiatan membentuk, melaksanakan, menerapkan, menemukan, dan menafsirkan aturan hukum positif, yang dipahami dalam kerangka sistem hukum yang berlaku, dan secara kontekstual merujuk pada faktor-faktor sosiologikal dengan mengacu nilai-nilai kultural dan kemanusiaan yang fundamental dalam proyeksi ke masa depan". Cermati Satjipto Rahardjo. 2000. Ilmu Hukum, P.T. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 326. Juga Satjipto Rahardjo. 1996. "Pendayagunaan Sosiologi Hukum untuk Memahami Proses-proses Hukum Indonesia dalam Konteks Pembangunan dan Globalisasi", Makalah, Disampaikan dalam Seminar Nasional "Pendayagunaan Sosiologi Hukum dalam Masa Pembangunan dan Restrukturisasi Global dan Pembentukan Asosiasi Pengajar dan Peminat Sosiologi Hukum se-Indonesia", Diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum dan Masyarakat, FH UNIDIP, Semarang, 12-13 Nopember, dan Bernard Arief Sidharta. 2000. Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum, CV. Mandar Maju, Bandung, hlm. 39.
- 9 Pendekatan Politik Hukum digunakan untuk mengembangkan konsep pembentukan peraturan daerah demokratis ke depan, yang diupayakan dengan penemuan hukum (*rechtsvinding*) dan pembentukan hukum (*rechtsvorming*), termasuk penegasan fungsi lembaga hukum, yang bersifat praktis-fungsional, dengan cara penguraian yang teleologis-konstruktif, berdasarkan nilai-nilai dalam masyarakat, sesuai dengan konteks kesejarahan, situasi dan kondisi, dan dengan memperhatikan pula kebutuhan masyarakat terhadap hukum, sehingga produk hukum yang dihasilkan dan yang akan diimplementasikan di masyarakat dapat dipatuhi. Perhatikan Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari. 2004. Dasar-dasar Politik Hukum, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 42-43.
- 10 Soerjono Soekanto. 1986. Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta, hlm. 52.
- 11 Menurut Benyamin F. Crabtree dan William L. Millerd, "informant who have special knowledge, status, or acces to observation denied the researcher are referred to as "key informant". Perhatikan Benyamin F. Crabtree & William L. Millerd. 1992. Doing Qualitatif Research: Reasearch Methods for Primary Case, SAGE Publications, Newbury Park London, New Delhi, p. 52, 70-80.
- 12 Tujuh Kabupaten/Kota di Propinsi Sumatera Selatan dimaksud, yang menjadi sample teoretik dan sample empirik dalam penelitian hukum ini, adalah: Kabupaten Ogan Ilir, Kabupaten Banyuasin, Kabupaten Muara Enim, Kabupaten Musi Rawas, Kota Palembang, dan Kota Lubuk Linggau.
- 13 M. van Hoecke. 1984. Aard en Methode Van de Rechtswetenschap, dalam Bernard Arief Sidharta. 2000. Op. Cit., hlm. 149-153.
- 14 Sudarwan Danim. 2002. Menjadi Peneliti Kualitatif, Pustaka Setia, Bandung, hlm. 209-2
- 15 Metode normatif adalah "metode doktrinal dengan optik preskriptif untuk secara hermeneutis menemukan kaedah hukum yang menentukan apa yang 7menjadi kewajiban dan hak yuridis subjek hukum dalam situasi kemasyarakatan tertentu berdasarkan dan dalam kerangka tatanan hukum yang berlaku dengan selalu mengacu positivitas, koherensi, keadilan dan martabat manusia, yang dalam implementasinya (dapat dan sering harus) memanfaatkan metode dan produk penelitian ilmu-ilmu sosial". Perhatikan Bernard Arief Sidharta. 2000. Op. Cit., hlm. 218.
- 16 Metode Analisis Kualitatif adalah suatu tata cara analisis yang menghasilkan data deskriptif-analitis, yaitu "Apa yang dinyatakan oleh informan secara tertulis atau lisan, dan perilakunya yang nyata, yang dipelajari sebagai sesuatu yang utuh". Perhatikan Soerjono Soekanto. 1986. Op. Cit., hlm. 250.
- 17 Metode Penafsiran Bertujuan (*Purposive Interpretation*), yaitu penafsiran hukum secara kontekstual, yang dalam prosesnya penafsir memperhatikan faktor-faktor penting dari konteks hukum yang relevan, yaitu teks, asal-usul dan latar belakang sejarah, penafsiran terdahulu, perubahan sosial dalam masyarakat, serta pandangan ekonomi dan politik, yang menghasilkan makna akhir yang relevan dengan situasi dan kondisi kekinian. Perhatikan Dimity Kingsford Smith 1999. "Interpreting the Corporation Law-Purposive, Practical Reasoning and the Public Interest", *Journals of Sidney Law Review*, p. 7.

dalam pembentukan peraturan daerah demokratis di bidang ekonomi di kabupaten/kota di Sumatera Selatan.

Temuan dan Analisis

A. Konseptualisasi dan Konkritisasi Hukum Asas Negara Hukum Demokratis

a. Konseptualisasi Asas Negara Hukum Demokratis

Indonesia adalah negara hukum demokratis, yang memadukan paham kedaulatan rakyat dengan kedaulatan hukum sebagai satu kesatuan yang diselenggarakan secara beriringan. Negara Republik Indonesia, menurut Undang-Undang Dasar 1945, adalah negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) dan sekaligus negara demokrasi yang berdasarkan hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain.¹⁸ Jadi, negara hukum demokratis merukunkan paham kedaulatan hukum dengan kedaulatan rakyat sebagai satu kesatuan.

Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa konsep negara hukum Indonesia agak berbeda dengan konsep *rechtsstaat* maupun konsep *the rule of law*. *Rechtsstaat* mengedepankan *wetmatigheid*, yang kemudian menjadi *rechtsmatigheid*, sedangkan *the rule of law* mengedepankan prinsip *equality before the law*. Adapun negara hukum Indonesia, menghendaki adanya keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat yang mengedepankan asas kerukunan. Dari prinsip ini terlihat pula adanya elemen lain dari negara hukum Pancasila, yakni terjalannya hubungan fungsional yang proporsional antarkekuasaan negara, penyelesaian sengketa secara musyawarah, dan peradilan merupakan sarana terakhir. Se jauh menyangkut hak asasi manusia, yang ditekankan bukan hanya hak atau kewajiban, melainkan juga jalinan yang seimbang antara keduanya.¹⁹

Asas negara hukum demokratis yang awalnya berada dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum Perubahan, dikonseptualisasikan ke dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 setelah Perubahan, yang rumusannya adalah "Negara Indonesia adalah Negara Hukum". Meskipun uraiannya singkat dan

tidak ada tambahan penjelasan, namun makna dan implikasi Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 sangat luas dan jelas, terutama jika dihubungkan dengan isi Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang memuat pernyataan, yaitu "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Memerhatikan kedua pasal tersebut, dapat ditegaskan bahwa negara Indonesia menganut prinsip demokrasi konstitusional (*constitutional democratie*)²⁰ yang pada pokoknya tidak lain adalah dari prinsip negara demokrasi yang berdasar atas hukum sebagai sisi lain dari mata uang yang sama dengan prinsip negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Menurut Hadjon, elemen-elemen penting negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila adalah:

- 1) Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan kerukunan;
- 2) Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;
- 3) Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan Sarana terakhir jika musyawarah gagal;
- 4) Keseimbangan antara hak dan kewajiban.²¹

Lebih lanjut, Hadjon menjelaskan bahwa berdasarkan elemen-elemen negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila tersebut, hendaknya upaya perlindungan hukum bagi masyarakat diarahkan pada:

- 1) Upaya mencegah terjadinya sengketa atau mengurangi terjadinya sengketa, sehingga sarana perlindungan hukum yang preventif perlu lebih diutamakan daripada perlindungan hukum yang represif;
- 2) Upaya menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan rakyat secara musyawarah dan penuh kekeluargaan, dan
- 3) Penyelesaian sengketa melalui peradilan merupakan jalan terakhir dan forum konfrontasi sehingga dalam peradilan terciptakan suasana damai dan tenteram melalui hukum acaranya.²²

18 Jimly Asshiddiqie. 2003. Struktur Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan Keempat UUD 1945, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, hlm. 1.

19 Philipus M. Hadjon. 1987. Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi, Bina Ilmu, Surabaya, hlm. 85.

20 Jimly Asshiddiqie. 2002. Konsolidasi Naskah UUD 1945 setelah Perubahan Keempat, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 3.

21 Philipus M. Hadjon. Op. Cit., hlm. 90.

22 Ibid.

Terkait dengan penyelenggaraan otonomi daerah, unsur-unsur negara hukum demokratis dalam konsep Negara Hukum Indonesia tersebut di atas, diperkuat oleh unsur "adanya posisi dan fungsi strategis peraturan daerah sebagai sarana hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk mencapai tujuan Negara Hukum Indonesia". Berdasarkan unsur ini, dapat dikembangkan kekhususan posisi dan fungsi aktif peraturan daerah dalam sistem hukum nasional, sebagai berikut:

- a) Fokus materi muatannya pada subjek, objek, kewenangan, dan urusan rumah tangga daerah di wilayah hukum (yurisdiksi) pemerintah daerah bagi pencapaian tujuan nasional;
 - b) Tidak bersifat superior terhadap aturan hukum tingkat atasan dan kepentingan nasional menjadi acuan penyerasiannya (keharusan, kebolehan, dan larangannya), sehingga tercipta keserasian hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (antarpemerintah daerah) dan seluruh rakyat di daerah;
 - c) Mengandung jaminan dan perlindungan hak asasi manusia berdasarkan Perubahan Pasal 28 A, B, C, D, E, F, G, H, I, J UUD NRI Tahun 1945, dengan sendirinya menjadi acuan mendasar bagi pembentukan, pelaksanaan dan penegakan peraturan daerah, yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan warga masyarakat di daerah sebagai rakyat Indonesia;
 - d) Menyelenggarakan pemerintahan daerah berdasarkan kedaulatan hukum, kedaulatan rakyat, asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan dalam upaya mencapai tujuan nasional sebagaimana terkandung dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945;
 - e) Menjabarkan kewenangan kepala daerah dan DPRD dalam membentuk, melaksanakan dan menegakkan peraturan daerah sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, yang menempatkan supremasi hukum di atas kekuasaan negara, daerah otonom, perseorangan, kelompok, suku, agama, ras, dan antargolongan (SARA).
- b. Konkritisasi Hukum Asas Negara Hukum Demokratis**
- 1. Prinsip-prinsip Pembentukan dan Cakupan Materi Muatan Peraturan Daerah di Bidang Ekonomi**

Kebijakan legislasi daerah di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan harus mengacu kepada UUD NRI Tahun 1945 setelah Perubahan yang menggariskan paling tidak 7 (tujuh) prinsip, yaitu:

- 1) Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (vide Pasal 18 ayat (2));
- 2) Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (vide Pasal 18 ayat (5));
- 3) Prinsip kekhususan dan keragaman Indonesia (vide Pasal 18A ayat (1));
- 4) Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (vide Pasal 18B ayat (2));
- 5) Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (vide Pasal 18B ayat (1));
- 6) Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (vide Pasal 18 ayat (3));
- 7) Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat (2)).

Kemudian, Pasal 136 sampai dengan Pasal 149 UU No. 32/2004 (tentang Pemerintahan Daerah) yang diperkuat oleh Pasal 12 UU No. 10/2004 (tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) adalah acuan normatif pembentukan peraturan daerah sebagai produk legislasi daerah di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan, sebagai berikut:

- 1) DPRD membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- 2) Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- 3) Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah;
- 4) Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum/dan atau peraturan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- 5) Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum atau pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya 50 (lima puluh) juta rupiah;
- 6) Peraturan Daerah dan/atau Keputusan Kepala

Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Peraturan Daerah;

- 7) Peraturan Daerah diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Daerah dimuat dalam Berita Daerah;
- 8) Peraturan Daerah dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai Pejabat Penyidik Pelanggaran Peraturan Daerah (PPNS Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah).

Berdasarkan Pasal 10 UU No. 32/2004, kewenangan daerah kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan mencakup kewenangan dalam seluruh urusan pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, agama. Jadi, seluruh urusan pemerintahan dapat diatur dalam Peraturan Daerah sebagai produk legislasi daerah, kecuali urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, agama yang hanya dapat diatur dengan undang-undang sebagai produk legislasi pusat.

b. Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Bidang Ekonomi dari Prakarsa DPRD dan Usulan Kepala Daerah

Proses pembentukan peraturan daerah di bidang ekonomi di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan mengacu kepada UU No. 10/2004 yang masih sangat umum dan perlu diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden yang sampai saat ini ternyata belum diterbitkan, sehingga masih harus mengacu kepada Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 23 Tahun 2001 tentang Prosedur Penyusunan Produk-produk Hukum Daerah (Kepmendagri dan Otda No. 23/2001). Prakarsa atau inisiatif pembentukan peraturan daerah yang berasal dari Kepala Daerah Kabupaten/Kota di Propinsi Sumatera Selatan menurut Kepmendagri dan Otda No. 23/2001, dilakukan oleh Sekretariat Daerah atau Bagian Hukum Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Adapun mekanisme pembentukan rancangan peraturan daerah di bidang ekonomi yang berasal dari prakarsa atau inisiatif DPRD Kabupaten/Kota di Propinsi Sumatera Selatan diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Kemudian, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD sebagaimana telah diubah dengan Peraturan

Pemerintah Nomor 53 Tahun 2005, maka diatur bahwa rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD atau Kepala Daerah.

Penyebarnya rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh Sekretariat DPRD, sedangkan penyebarluasan rancangan peraturan daerah yang berasal dari Kepala Daerah Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh Sekretariat Daerah.

Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah Kabupaten/Kota disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah. Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Kepala Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah tersebut disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah Kabupaten/Kota tersebut. Dalam hal rancangan peraturan daerah yang disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah Kabupaten/Kota, tidak ditandatangani oleh Kepala Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan, maka dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah tersebut disetujui bersama, maka rancangan peraturan daerah tersebut sah menjadi peraturan daerah dan wajib diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, maka peraturan daerah harus diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah yang dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan daerah yang telah disahkan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain dalam peraturan daerah tersebut.

Selanjutnya, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota mempunyai kewajiban menyebarluaskan peraturan daerah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah, sehingga masyarakat mengetahui adanya peraturan daerah yang baru diberlakukan.

B. Kendala Pembentukan Peraturan Daerah Demokratis di Bidang Ekonomi

Pasal 53 UU No. 10/2004 mengatur bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah, tetapi

tidak mengatur cara/metode berpartisipasinya. Selain itu, Penjelasan Pasal 53 UU No. 10/2004 itupun juga menyatakan bahwa hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Kemudian, pengaturan hukum tentang mekanisme perancangan peraturan daerah yang diatur dalam UU No. 10/2004 masih sangat umum, sehingga UU ini memerintahkan pengaturan hukum lebih lanjut dalam Peraturan Presiden yang sampai saat ini ternyata belum diterbitkan, sehingga masih mengacu kepada Kepmendagri dan Otda No. 23/200.

Pasal 13 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 memuat penegasan bahwa dalam rangka penyempurnaan rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, Pemrakarsa dapat menyebarluaskan rancangan peraturan daerah tersebut kepada masyarakat untuk penyempurnaan rancangan peraturan daerah tersebut. Ketentuan itu pun mengubah "hak rakyat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan daerah, menjadi "kewenangan pemrakarsa untuk melibatkan rakyat dalam pembentukan peraturan daerah".

Sejak otonomi daerah diterapkan berdasarkan UU No. 22/1999 yang kemudian dicabut dan diganti dengan UU No. 32/2004, sudah ribuan peraturan daerah yang dibuat oleh pemerintah daerah, baik pada level propinsi maupun kabupaten/kota. Data yang diperoleh dari Departemen Keuangan, sampai Desember 2006 terdapat 9.617 peraturan daerah yang terkait dengan perizinan, pajak dan retribusi di daerah. Dari jumlah tersebut, Departemen Keuangan sudah merekomendasikan kepada Departemen Dalam Negeri untuk membatalkan peraturan daerah (termasuk peraturan daerah yang dibuat Pemerintah kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan, Pen-) yang terkait dengan pajak dan retribusi di daerah. Sedangkan data yang diperoleh dari Departemen Dalam Negeri menunjukkan bahwa sejak tahun 2002 sampai tahun 2007, peraturan daerah yang dibatalkan baru berjumlah 761 Peraturan Daerah. Peraturan Daerah-Peraturan Daerah yang dianggap bermasalah itu, dinilai menimbulkan ekonomi biaya tinggi di daerah serta juga membebani masyarakat dan lingkungan.²³

Khusus peraturan daerah di bidang ekonomi di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan, dalam

realitanya belum digunakan sebagai instrumen mewujudkan kesejahteraan rakyat, melainkan hanya berfokus pada upaya mengenakan retribusi daerah sebagai instrumen meningkatkan pendapat asli daerah.

Pengkajian naskah akademis untuk rancangan peraturan daerah di bidang ekonomi di kabupaten kota di Propinsi Sumatera Selatan ternyata tidak pernah dilakukan/tidak ada. Jadi, seluruh peraturan daerah di bidang ekonomi di kabupaten kota di Propinsi Sumatera Selatan tidak ada naskah akademisnya.

Kemudian, telah ada upaya penyebarluasan (sosialisasi) rancangan peraturan daerah di bidang ekonomi di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan untuk memperoleh masukan dari masyarakat, tetapi penyebarluasannya masih terbatas dan tidak jelas bentuk, mekanisme, dan kemencakupannya (tingkatan, keragaman, dan ketersebarannya). Selain itu, dalam kenyataannya tidak pernah/tidak ada pelibatan masyarakat dalam tahap pembahasan rancangan peraturan daerah di bidang ekonomi di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan. Upaya Pemerintah Kabupaten/Kota di Propinsi Sumatera Selatan untuk menyebarluaskan ke masyarakat (sosialisasi) peraturan daerah di bidang ekonomi yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara ternyata masih terbatas dan tidak jelas bentuk, mekanisme, dan kemencakupannya (tingkatan, keragaman, dan ketersebarannya). Ironinya, dalam praktik hak usul inisiatif (prakarsa) yang mendasari fungsi legislasi DPRD tidak pernah dilaksanakan sama sekali oleh DPRD di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan.

Selanjutnya, terdapat variasi pandangan warga masyarakat yang menjadi informan tentang makna peraturan daerah di bidang ekonomi, karena terdapat 46 atau 38% warga masyarakat yang menjadi informan yang memaknai peraturan daerah di bidang ekonomi sebagai aturan hukum untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, 39 atau 33% warga masyarakat yang memaknai peraturan daerah di bidang ekonomi sebagai aturan hukum untuk memperoleh dan membagi manfaat ekonomi bagi penyelenggara negara di daerah, 24 atau 20% warga masyarakat yang memaknai peraturan daerah di bidang ekonomi sebagai aturan hukum untuk

23 W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono. 2009. *Legislative Drafting: Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Penerbit Universitas Atmajaya, Yogyakarta, hlm. 154-155.

meningkatkan pendapatan asli daerah, dan hanya 11 atau 9% warga masyarakat yang memaknai peraturan daerah di bidang ekonomi sebagai aturan hukum untuk meningkatkan kesadaran hukum masyarakat.

Mayoritas atau 62 atau 51% warga masyarakat di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan yang menjadi informan menyatakan sangat perlu sangat perlu pelibatan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di bidang ekonomi di Kabupaten/Kota di Propinsi Sumatera Selatan, 46 atau 38% warga masyarakat yang menyatakan perlu, 12 atau 10% warga masyarakat yang menyatakan cukup perlu, dan 0 atau tidak ada warga masyarakat yang menyatakan tidak perlu. Kemudian, terdapat 116 atau 97% warga masyarakat yang menyatakan tidak pernah dilibatkan dalam perumusan rancangan peraturan daerah di bidang ekonomi di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan, sedangkan warga masyarakat yang menyatakan pernah dilibatkan hanya 4 atau 3% saja. Berikutnya, terdapat 116 atau 97% warga masyarakat yang menyatakan tidak pernah dilibatkan dalam pembahasan rancangan peraturan daerah di bidang ekonomi di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan, sedangkan warga masyarakat yang menyatakan pernah dilibatkan hanya 4 atau 3% saja. Selanjutnya, terdapat 118 atau 98% warga masyarakat yang menyatakan tidak pernah dilibatkan dalam kegiatan sosialisasi peraturan daerah (yang sudah diundangkan) di bidang ekonomi di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan, dan hanya 2 atau 2% saja warga masyarakat yang menyatakan pernah dilibatkan.

Berbagai aturan hukum dan kebijakan selama ini mendorong dibukanya hak akses warga masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan daerah di bidang ekonomi di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan. Namun, pada umumnya, hak untuk berpartisipasi itu terhenti pada level normatif peraturan daerah, tidak teroperasionisasikan sampai pada level empiris. Dalam kondisi tersebut, masyarakat tidak mampu menggunakan haknya untuk memantau, mengkritik dan mengevaluasi kebijakan publik yang akan ditetapkan oleh para pejabat publik, yang kemudian akan dirumuskan dalam peraturan daerah di bidang

ekonomi kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan.

C. Model Ideal Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Demokratis di Bidang Ekonomi

1. Urgensi Partisipasi Masyarakat

Partisipasi dapat diartikan sebagai ikut serta, berperan serta dalam suatu kegiatan, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi. Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah dapat dikategorikan sebagai partisipasi politik, yang menurut Huntington dan Nelson partisipasi politik adalah kegiatan warga negara sipil (*privat citizen*) yang bertujuan mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah.²⁴

Prinsip partisipasi masyarakat (*public participation*), sebagaimana dijelaskan oleh Bambang Sugiono dan Ahmad Husni M.D., adalah "elemen penting dalam proses pelaksanaan demokrasi, yang maknanya memberikan peluang adanya peran serta aktif masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, khususnya kelompok masyarakat yang terkena dampak langsung suatu kegiatan pembangunan sebagai akibat dari kebijaksanaan publik (*public policy*)".²⁵

Lebih lanjut, Bambang Sugiono dan Ahmad Husni M.D menjelaskan bahwa pelaksanaan prinsip peran serta masyarakat bertujuan untuk: pertama, melahirkan prinsip kecermatan dan kehati-hatian dari pejabat publik dalam membuat kebijaksanaan publik; kedua, membawa konsekuensi munculnya suatu kontrol sosial yang konstruktif dan kesiapan sosial masyarakat terhadap setiap bentuk dampak akibat suatu kegiatan pembangunan.²⁶

Paling tidak ada 8 (delapan) manfaat yang akan dicapai jika Pemerintah Kabupaten/Kota di Propinsi Sumatera Selatan melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan, termasuk dalam proses pembentukan Peraturan Daerah demokratis di bidang ekonomi, sebagaimana dijelaskan oleh M. Irfan Islamy, yaitu:

1. Masyarakat akan semakin siap untuk menerima dan melaksanakan gagasan pembangunan;
2. Hubungan masyarakat, pemerintah dan legislatif akan semakin baik;
3. Masyarakat mempunyai komitmen yang tinggi terhadap institusi;

24 Samuel Huntington dan Joan Nelson. 1994. Partisipasi Politik di Negara Berkembang, Rineka Cipta, Jakarta.

25 Bambang Sugiono dan Ahmad Husni. 2000. "Supremasi Hukum dan Demokrasi", Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, No. 14 Vol. 7, hlm. 79.

26 Ibid.

4. Masyarakat akan mempunyai kepercayaan yang lebih besar kepada pemerintah dan legislatif serta bersedia bekerjasama dalam menangani tugas dan urusan publik;
5. Bila masyarakat telah memiliki kepercayaan, dan menerima ide-ide pembangunan, maka mereka juga akan merasa ikut memiliki tanggung jawab untuk turut serta mewujudkan ide-ide tersebut;
6. Mutu/kualitas keputusan atau kebijakan yang diambil akan menjadi semakin baik karena masyarakat turut serta memberikan masukan;
7. Akan memperlancar komunikasi dari bawah ke atas dan dari atas ke bawah; dan
8. Dapat memperlancar kerjasama, terutama untuk mengatasi masalah-masalah bersama yang kompleks dan rumit.²⁷

Partisipasi masyarakat, termasuk masyarakat akademis, dalam pembentukan peraturan daerah demokratis di bidang ekonomi di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera menjadi penting, karena: pertama, menggali pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat, sehingga peraturan daerah di bidang ekonomi di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan yang dibentuk nantinya benar-benar memenuhi persyaratan peraturan daerah yang baik; kedua, menjamin peraturan daerah di bidang ekonomi di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat (politik, ekonomi, sosial, dan lain-lain); ketiga, menumbuhkembangkan rasa memiliki (sense of belonging) dan rasa bertanggung jawab (sense of responsibility dan sense of accountability) atas peraturan daerah demokratis di bidang ekonomi di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan yang dibentuk tersebut.

2. Prinsip-prinsip dan Model Partisipasi Masyarakat yang Perlu Dikembangkan

Mengelaborasi pendapat Rivai G. Ahmad, dkk., perlu dikembangkan 8 (delapan) prinsip dalam rangka optimalisasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah demokratis di bidang ekonomi di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan, yaitu:

1. Kewajiban publikasi yang efektif;

2. Informasi dan dokumentasi yang sistematis, bebas dan mudah diakses;
3. Prosedur dan forum yang terbuka dan efektif bagi masyarakat untuk terlibat dalam mengawasi proses sejak perencanaan;
4. Prosedur yang menjamin publik mengajukan rancangan peraturan daerah;
5. Pengaturan yang jelas mengenai dokumen dasar yang wajib tersedia dan bebas diakses oleh publik, misalnya naskah akademik dan rancangan peraturan daerah;
6. Jaminan banding bagi publik apabila proses pembentukan peraturan daerah tidak dilakukan secara partisipatif;
7. Pengaturan jangka waktu yang memadai untuk semua proses penyusunan, pembahasan rancangan peraturan daerah, dan diseminasi peraturan daerah yang telah dilakukan; dan
8. Adanya pertanggungjawaban yang jelas dan memadai bagi pembentuk Peraturan Daerah yang dengan sengaja menutup peluang masyarakat untuk berpartisipasi.²⁸

Selanjutnya, paling tidak ada 4 (empat) model partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah demokratis di bidang ekonomi yang perlu dikembangkan di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan, yaitu: pertama, mengikutsertakan anggota masyarakat yang dianggap ahli dan independen dalam tim atau kelompok kerja dalam pembentukan peraturan daerah; kedua, melakukan public hearing (diskusi publik) melalui seminar, lokakarya atau mengundang pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) dalam rapat-rapat penyusunan peraturan daerah; ketiga, melakukan uji sah kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapatkan tanggapan; keempat, mengadakan kegiatan musyawarah atas Peraturan Daerah sebelum secara resmi dibahas oleh institusi yang berkompeten; kelima, mempublikasikan rancangan peraturan daerah agar mendapatkan tanggapan masyarakat.²⁹

Sehubungan dengan pengelolaan potensi konflik aspirasi yang timbul dalam proses pembentukan peraturan daerah demokratis di bidang ekonomi di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan, perlu

27 Perhatikan M. Irfan Islamy. 2004. "Membangun Masyarakat Partisipatif", *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. IV No. 2 Maret-Agustus, hlm. 3-9.

28 Rivai G. Ahmad, dkk. 2003. "Dari Parlemen ke Ruang Publik: Menggagas Penyusunan Kebijakan Partisipatif", *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi ke-2, Diterbitkan oleh PSHK Jakarta.

29 Sirajuddin, Fatkhurohman, dan Zulkarnain. 2008. *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Malang Corruption Watch-Aliansi Masyarakat Sipil untuk Demokrasi-Intrans Publishing, Malang.

dilakukan perubahan dalam pendekatan pelibatan konflik yang lebih didasarkan atas pertimbangan kepentingan (*interest based*) para pihak, yang menurut W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono, bersifat *right based* yang melalui negosiasi (*win-win approach*) dan mediasi (*win-win approach*).³⁰ Karena banyaknya persoalan nyata yang dihadapi oleh pemerintah daerah dan masyarakat yang belum dapat diselesaikan, maka diperlukan upaya mewujudkan tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa adalah dengan membuka secara lebih luas ruang bagi akses partisipasi masyarakat.³¹

Untuk menentukan kelompok aspirasi mana yang diprioritaskan dalam proses pembentukan peraturan daerah demokratis di bidang ekonomi di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan, maka harus memperhatikan prinsip-prinsip, sebagai berikut: 1) prinsip mengutamakan kelompok yang terabaikan; 2) prinsip penguatan rakyat; 3) prinsip rakyat setempat sebagai pelaku dan orang luar sebagai fasilitator; 4) prinsip saling belajar menghargai perbedaan; 5) prinsip mengoptimalkan hasil; 6) prinsip orientasi praktis; 7) prinsip keberlanjutan; dan 8) prinsip belajar dari kesalahan.³²

Hasil dari proses membangun hubungan dengan konstituen dapat dijadikan inspirasi untuk dituangkan dalam produk legislasi maupun melaksanakan fungsi-fungsi DPRD yang lain seperti penganggaran dan pengawasan.

3. Naskah Akademik sebagai Dasar dan Kerangka Ilmiah Pengembangan Model Partisipasi Masyarakat

Penyusunan naskah akademik merupakan hal yang penting sebelum dilaksanakan pembentukan peraturan daerah demokratis di bidang ekonomi di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan, sebab naskah akademik berisikan pertanggungjawaban secara akademik mengenai perancangan suatu peraturan daerah. Dasar-dasar yuridis, sosiologis dan filosofis dikaji secara mendalam dalam naskah akademik. Selain itu, sebelum penyusunan naskah akademik, lazimnya didahului dengan penelitian dan pengkajian secara ilmiah menyangkut persoalan yang

akan diatur dalam suatu peraturan daerah.

Menurut A.S. Natabaya, dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di tahap prarancangan (perencanaan, pengkajian, dan naskah akademik) sebagai embrio (khususnya RUU/Raperda, agar kualitas hasil penelitian dan pengkajian serta naskah akademiknya dapat ditingkatkan, maka perlu masukan-masukan (input) berupa permasalahan-permasalahan yang dicarikan solusinya harus benar-benar masalah yang mendasar, penting dan substantial dalam menata kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Masalah-masalah tersebut kemudian dicarikan solusinya melalui pengkajian dan penelitian sesuai dengan metoda baku penelitian. Selanjutnya, dengan hasil penelitian dan pengkajian yang berkualitas akan bermuara pada tersusunnya naskah akademik yang berkualitas pula, karena telah didasarkan pada penelitian dan pengkajian secara komprehensif dari berbagai sudut pandang, antara lain, sudut filosofis, yuridis, dan sosiologis.³³

Lebih lanjut, A.S. Natabaya menjelaskan bahwa pada tahap prarancangan RUU/Raperda ini kualitas dari penelitian, pengkajian, dan naskah akademik juga tidak lepas dari kualitas para peneliti yang menyusunnya. Para peneliti ini haruslah di samping mempunyai pendidikan formal standar yang diperlukan sebagai peneliti, juga mempunyai keterampilan khusus sebagai peneliti, baik yang menjabat sebagai pejabat fungsional peneliti maupun bukan. Naskah akademik ini merupakan embrio dari RUU/Raperda baik yang dipersiapkan oleh Dewan maupun oleh Pemerintah. Naskah akademik ini dapat dipersiapkan oleh DPR/DPRD (dalam hal ini Badan Legislasi DPR atau Panitia Legislasi DPRD) maupun oleh Pemerintah dan perguruan tinggi.³⁴

Pembuatan naskah akademik tidak lebih dari suatu pendekatan menyeluruh (*holistik*) dari suatu rencana pembentukan peraturan daerah. Karena luasnya ruang lingkup pendekatan, maka ada baiknya kalau digunakan "konsep dasar tritunggal" dalam menelaah lahirnya suatu peraturan daerah, yang meliputi aspek yuridis, sosiologis, dan filosofis.³⁵ Aspek *yuridis*, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa

30 W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono. Op. Cit., hlm. 45-46.

31 Ibid.

32 Sirajuddin, Fatkhurohman, dan Zulkarnain. Op. Cit., hlm. 190.

33 A.S. Natabaya. Op. Cit., hlm. 10.

34 Ibid.

35 Sirajuddin, Fatkhurohman, dan Zulkarnain. Op. Cit., hlm. 124.

menimbulkan gejolak di tengah-tengah masyarakat, aspek sosiologis, yang dimaksudkan agar produk hukum yang diterbitkan jangan sampai bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup di tengah-tengah masyarakat, misalnya adat istiadat dan aspek filosofis maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan jangan sampai bertentangan dengan nilai-nilai yang hakiki di tengah-tengah masyarakat, misalnya agama.³⁶

Pembuatan naskah akademik tidak lebih dari suatu pendekatan menyeluruh (holistik) dari suatu rencana pembentukan peraturan daerah. Karena luasnya ruang lingkup pendekatan, maka ada baiknya kalau digunakan "konsep dasar tritunggal" dalam menelaah lahirnya suatu peraturan daerah, yang meliputi aspek yuridis, sosiologis, dan filosofis.³⁷ Aspek yuridis, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak di tengah-tengah masyarakat, aspek sosiologis, yang dimaksudkan agar produk hukum yang diterbitkan jangan sampai bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup di tengah-tengah masyarakat, misalnya adat istiadat dan aspek filosofis maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan jangan sampai bertentangan dengan nilai-nilai yang hakiki di tengah-tengah masyarakat, misalnya agama.

4. Pengembangan Masyarakat Sipil sebagai Agen Penguatan Partisipasi Masyarakat

Agar kepentingan masyarakat yang sangat beragam di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan itu dapat tersalurkan dengan baik dalam pembentukan peraturan daerah demokratis di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan, maka diperlukan "agen" yang disebut dengan "masyarakat sipil (*civil society*)" dalam bentuk organisasi yang lebih teratur dan berwibawa untuk mengartikulasikan kepentingan³⁸ masyarakat tadi agar dapat diperjuangkan sebagai salah satu alternatif untuk dijadikan sebagai kebijakan daerah. "Masyarakat sipil" yang sering disebut juga "masyarakat madani", adalah bidang kehidupam sosial yang terorganisasi

secara sukarela, mandiri dalam arti self generating dan *self supporting otonon* dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan hanya tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan.³⁹

Masyarakat sipil mencakup lembaga-lembaga atau kelompok-kelompok yang sangat luas baik formal maupun nonformal yang meliputi bidang-bidang kehidupan: 1) ekonomi (organisasi ekspor-impor, pertekstilan, perkumpulan koperasi, kamar dagang, dsb.); 2) kebudayaan (organisasi berdasarkan suku bangsa, kedaerahan, kekerabatan, kesenian, dsb.); 3) keagamaan; 4) pendidikan dan informasi (organisasi guru, perguruan swasta, wartawan, penerbit, pelajar, mahasiswa, dsb.); 5) grup-grup kepentingan atau interest groups (organisasi buruh, nelayan, tani, veteran, pensiunan, organisasi-organisasi profesional lainnya, dsb.); 6. gerakan-gerakat atau movements atau sering juga disebut grup penekan atau pressure groups (organisasi lingkungan hidup, perlindungan konsumen, bantuan hukum nonprofit); 7) pembangunan (lembaga swadaya masyarakat, perbaikan gizi dan kesehatan, keluarga berencana, dsb.); 8) organisasi kemasyarakatan lainnya (pengamat pemilu, pengamat DPR, pengamat korupsi, forum diskusi dan pengkajian, dsb.).⁴⁰

Setiap masyarakat sipil di daerah kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan harus mempunyai kemampuan "ekstra" baik dari aspek organisasi, kepengurusan, visi dan misinya, apalagi penguasaannya dalam mengakses dan mengolah informasi lokal (kabupaten/kota), regional (Sumatera Selatan, Sumatera Bagian Selatan), nasional (Indonesia), dan internasional (negara-negara lain secara golabal). Atas dasar itu, setiap masyarakat sipil di daerah kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan harus mampu membaca dan mengkaji peluang yang diberikan oleh UU No. 32/2004 kepada masyarakat, memilih dan merencanakan bidang-bidang mana yang ditekuni sebagai sasaran partisipasinya.

36 Perhatikan Keputusan Mendagri dan Otonomi Daerah Nomor 21 Tahun 2001 tentang Teknik Penyusunan dan Materi Muatan Produk-produk Hukum Daerah.

37 Sirajuddin, Fatkhurohman, dan Zulkarnain. Op. Cit., hlm. 124.

38 Artikulasi kepentingan adalah cara yang lazim ditempuh oleh anggota masyarakat agar kepentingan, kebutuhan, atau tuntutannya dapat terpenuhi dengan memuaskan. Berbagai macam kepentingan itu dapat terpenuhi oleh sistem politik jika dikemukakan secara nyata, baik melalui organisasi maupun lembaga-lembaga yang ada dalam masyarakat. Agregasi kepentingan adalah suatu fungsi input yang memadupadankan semua kepentingan yang telah diartikulasikan. Perhatikan Gabriel A. Almond. 1978. *Comparative Politics System, Process, and Policy*. Little Brown and Company, Boston.

39 Mustari Pide. 2000. "Partisipasi Masyarakat Sipil dalam Otonomi Daerah menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 14 Vol. 7 Agustus, hlm. 136.

40 Ibid.

Kesimpulan

1. Konseptualisasi asas negara hukum demokratis yang mengharuskan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah telah mengakomodasi jaminan dan perlindungan HAM berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Selanjutnya, konkritisasi hukum asas negara hukum demokratis tercermin dari prinsip-prinsip dan cakupan materi muatan peraturan daerah menurut UUD NRI Tahun 1945 yang mekanismenya mengacu kepada UU No. 32/2004 jls. UU No. 10/2004, dan PP No. 25/2004 yang telah diubah dengan PP No. 53/2005 yang secara normatif memberikan kesempatan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di bidang ekonomi di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan.
2. Kendala pembentukan peraturan daerah demokratis di bidang ekonomi di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan, mencakup kelemahan normatif aturan hukum positifnya (vide Pasal 53 UU No. 10/2004) yang membolehkan tetapi tidak mengatur cara/metode berpartisipasinya. Selain itu, belum dibentuk Peraturan Presiden tentang pembentukan peraturan daerah padahal sudah diperintahkan oleh UU No. 10/2004, sehingga masih mengacu kepada Kepmendagri dan Otda No. 23/2001. Secara riil, hak partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di bidang ekonomi di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan tidak dapat dioperasionalkan secara konkrit, karena pejabat publik (Kepala Daerah dan DPRD kabupaten/kota) tidak menerapkan asas negara hukum demokratis.
3. Model ideal partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di bidang ekonomi di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan yang perlu dikembangkan adalah: a. mengikutsertakan warga masyarakat yang dianggap ahli dan independen dalam tim atau kelompok kerja dalam pembentukan peraturan daerah; b. melakukan public hearing (diskusi publik) melalui seminar, lokakarya atau mengundang pemangku kepentingan dalam rapat-rapat pembentukan peraturan daerah; c. melakukan uji sah kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapatkan tanggapan; d. mengadakan kegiatan musyawarah atas peraturan daerah sebelum secara resmi dibahas oleh institusi yang

berkompeten; e. mempublikasikan rancangan peraturan daerah untuk mendapat tanggapan masyarakat.

Saran-saran

1. Perlu dilaksanakan asas kedaulatan rakyat yang didukung pengembangan fungsi dan penguatan kelembagaan DPRD secara sistemik yang mendukung penguatan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah demokratis di bidang ekonomi di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan.
2. Perlu penjabaran konkrit metode/cara partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah demokratis di bidang ekonomi dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten/Kota di Propinsi Sumatera Selatan.
3. Perlu ada supremasi hukum bagi semua warga masyarakat, termasuk masyarakat marjinal dan masyarakat rentan untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan daerah demokratis di bidang ekonomi di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan.
4. Perlu pelibatan kalangan akademisi dalam wujud pembuatan naskah akademis dalam pembentukan peraturan daerah demokratis di bidang ekonomi di kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Alexander Abe. 2005. *Perencanaan Daerah Partisipatif*, Pembaruan, Yogyakarta.
- Almond, Gabriel A. 1978. *Comparative Politics System, Process, and Policy*, Little Brown and Company, Boston.
- Crabtree, Benyamin F. & William L. Millerd. 1992. *Doing Qualitatif Research: Reasearch Methods for Primary Case*, SAGE Publications, Newbury Park London, New Delhi.
- Hadjon, Philipus M. 1987. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*, Bina Ilmu, Surabaya.

- Hoof, H. Ph. Visser't. 1988. *Filosofie van de Rectswetenschap*, Martinus Nijhoff, Diterjemahkan oleh Bernard Arief Sidharta. 2001, Filsafat Ilmu Hukum, Laboratorium Hukum, Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Bandung.
- Huntington, Samuel dan Joan Nelson. 1994. *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Jazim Hamidi. 2005. *Hermeneutika Hukum, Teori Penemuan Hukum Baru dengan Interpretasi Teks*, UII Press, Yogyakarta.
- Jimly Asshiddiqie. 2002. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- . 2003. *Struktur Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan Keempat UUD 1945*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Jakarta.
- Otje Salman dan Anton F. Susanto. 2004. *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, PT. Refika Aditama, Bandung.
- Satjipto Rahardjo. 2000. *Ilmu Hukum*, P.T. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Rivai G. Ahmad, dkk. 2003. "Dari Parlemen ke Ruang Publik: Menggagas Penyusunan Kebijakan Partisipatif", *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi ke-2, Diterbitkan oleh PSHK Jakarta.
- Sirajuddin, Fatkhurohman, dan Zulkarnain. 2008. *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Malang Corruption Watch-Aliansi Masyarakat Sipil untuk Demokrasi-Intrans Publishing, Malang.
- Soerjono Soekanto. 1983. *Pengantar Sejarah Hukum*, Alumni, Bandung.
- . 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.
- Soetandyo Wignyosoebroto. 2003. *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, ELSAM-HUMA, Jakarta.
- Sudarwan Danim. 2002. *Menjadi Peneliti Kualitatif*, Pustaka Setia, Bandung.
- Sunaryati Hartono. 1994. *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad Ke-20*, Alumni, Bandung.
- W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono. 2009. *Legislative Drafting: Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Penerbit Universitas Atmajaya, Yogyakarta.

Jurnal dan Makalah:

- Bambang Sugiono dan Ahmad Husni. 2000. "Supremasi Hukum dan Demokrasi", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 14 Vol. 7.
- M. Irfan Islamy. 2004. "Membangun Masyarakat Partisipatif", *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. IV No. 2 Maret-Agustus.
- Muhammad Syaifuddin. 2009. "Penguatan Partisipasi Masyarakat di Tengah Dominasi Negara dalam Pembentukan Peraturan Daerah Demokratis di Bidang Ekonomi di Kabupaten Banyuwangi", *Materi (Makalah)*, Disampaikan di Sekolah Demokrasi, Modul ke-2 Perkembangan Pemikiran dan Praktik Demokrasi, dengan Topik: "Pasang Surut Peran Negara dan Masyarakat Warga", Diselenggarakan oleh Yayasan Puspa Indonesia dan Komunitas Indonesia untuk Demokrasi, bertempat di Wisma Inayah, Palembang, Sabtu, 21 Februari.
- Mustari Pide. 2000. "Partisipasi Masyarakat Sipil dalam Otonomi Daerah menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 14 Vol. 7 Agustus.
- Satjipto Rahardjo. 1996. "Pendayagunaan Sosiologi Hukum untuk Memahami Proses-proses Hukum Indonesia dalam Konteks Pembangunan dan Globalisasi", *Makalah*, Disampaikan dalam Seminar Nasional "Pendayagunaan Sosiologi Hukum dalam Masa Pembangunan dan Restrukturisasi Global dan Pembentukan Asosiasi Pengajar dan Peminat Sosiologi Hukum se-Indonesia", Diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum dan Masyarakat, FH UNDIP, Semarang, 12-13 Nopember.
- Smith, Dimity Kingsford. 1999. "Interpreting the Corporation Law-Purposive, Practical Reasoning and the Public Interest", *Journals of Sidney Law Review*.