Tantangan Penjabaran Prinsip-prinsip Demokrasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Bambang Ady Gunawan

Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin

E-mail: bambangbeage@gmail.com

Abstract

The research aims to analyze the application of democratic principles in the formation of regional regulations, as well as the factors that influence the democratic principles in the establishment of regional regulations. The study was conducted using a normative juridical method. The results of the study indicate that the formation of regional regulations must be based on democratic principles which are part of the principles of good governance, namely the principle of participation, the principle of openness and the principle of accountability. The implementation of these three principles in the formation of regional regulations has not been implemented properly in the formation procedures and regulated material content, this has an effect on the quality of local legal regulations established. In the formation of regional regulations, there are three factors that influence the application of democratic principles, namely the substance of the law, legal structure, and legal culture. Judging from the structural factors, it shows that the regional government and DPRD provide less space for the community to express their aspirations. Whereas from the legal culture shows that the participation of the community is very much needed in the formation of the region, the participation of the community is still poorly understood by the community itself, so it is less concerned with the formation of regional regulations.

Keywords: Democracy; Local Regulation; Local Government

Abstrak

Penelitian bertujuan untuk menganalisis penerapan prinsip-prinsip demokrasi dalam pembentukan peraturan daerah, serta factor-faktor yang mempengaruhi penerapan prinsip-prinsip demokrasi dalam pembentukan peraturan daerah. Penelitian dilakukan dengan menggunakan metode yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembentukan peraturan daerah harus dilandaskan pada prinsip-prinsip demokrasi yang merupakan bagian dari asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yakni prinsip partisipatif, prinsip keterbukaan dan prinsip akuntabilitas. Implementasi ketiga prinsip tersebut dalam pembentukan peraturan daerah belum dapat terlaksana dengan baik dalam prosedur pembentukan dan materi muatan yang diatur, hal ini berpengaruh terhadap kualitas peraturan hukum daerah yang dibentuk. Dalam pembentukan peraturan daerah ada tiga faktor yang mempengaruhi penerapan prinsip-prinsip demokrasi yakni faktor substansi hukum, struktur hukum dan kultur hukum. Ditinjau dari faktor struktur, menunjukkan pemerintah daerah dan DPRD kurang memberikan ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi. Sedangkan dari aspek kultur hukum menunjukkan bahwa peran serta masyarakat sangat diperlukan dalam pembentukan daerah, peran serta masyarakat masih kurang dipahami oleh masyarakat itu sendiri, sehingga cenderung kurang peduli terhadap pembentukan peraturan daerah.

Kata Kunci: Demokrasi; Peraturan Daerah; Pemerintahan Daerah

1. Pendahuluan

Indonesia adalah negara hukum yang demokratis.¹ Konsekuensi dari negara hukum adalah bahwa segala tindakan pemerintahan harus berdasarkan atas hukum. Lebih lanjut, hukum itu sendiri harus mampu mencerminkan prinsip demokrasi. Salah satu parameter yang mudah untuk ditelusuri adalah apakah dalam kaitannya dengan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan telah dilandasi prinsip-prinsip demokrasi. Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) disebutkan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Derivasi dari pasal tersebut salah satunya, merupakan konsekuensi logis dari adanya penerapan prinsip-prinsip demokrasi.

Jaminan pelaksanaan demokrasi yang sesungguhnya adalah hadirnya hukum yang dijadikan dasar pijakan pengembangan demokrasi. Seringkali dinyatakan bahwa antara hukum, demokrasi dan HAM memiliki hubungan yang bersifat saling ketergantungan (interdependensi). Dalam perspektif HAM, menurut Marwati Riza,² pengakuan terhadap HAM membawa konsekuensi hukum terhadap perlindungan hak-hak rakyat terhadap tindakan pemerintahan. Hukum menjadi dasar pelaksanaan demokrasi, begitupun sebaliknya, demokrasi menjadi alas utama bagi perwujudan dan penghormatan terhadap HAM. Artinya, tidak mungkin terbentuk pemerintahan yang demokratis tanpa adanya hukum, dan tidak mungkin terwujud penghargaan HAM (salah satunya adalah memperoleh pendidikan) tanpa pemerintahan negara yang demokratis.

Dalam konteks demokrasi, ada dua kategori (model) utama demokrasi jika dikaitkan dengan konsepsi ideal dari demokrasi itu sendiri. Dua model demokrasi yang dimaksud adalah *substantive democracy* dan *procedural democracy*.³ Karakter model yang pertama (*substantive democracy*), antara lain ditandai oleh adanya persamaan antar kelas, etnik, gender, dan bentuk-bentuk lain dari identitas atau afiliasi dalam masyarakat. Model ini secara essensial, banyak merujuk pada model “demokrasi ideal” atau konsep demokrasi populis. Sedangkan karakter model *procedural democracy*, antara lain ditunjukkan oleh adanya kebebasan sipil, dan dilaksanakannya pemilihan umum secara reguler.⁴

Demokrasi memang identik dengan kepentingan-kepentingan publik yang kemudian diputuskan dengan mekanisme publik pula. Kepentingan publik disini termasuk di dalamnya berkaitan dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundang-undangnya. Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan maupun pemberlakuannya.⁵

¹ Hamdan Zoelva. 2016. *Mengawal konstitusionalisme*. Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 4

² Marwati Riza. 2009. *Perlindungan Hukum Pekerja Migran Indonesia di Luar Negeri*, AS Publishing, Makassar, hlm. 51.

³ Suteki, *Biarkan Hak Kebebasan Berpendapat itu Mengalir*, Makalah pada Diskusi Publik di FH UII-Yogyakarta, tanggal 26 Juli 2011. hlm 3.

⁴ Maswadi Rauf. dkk, *Menakar Demokrasi di Indonesia, Indeks Demokrasi Indonesia 2009*. UNDP-Indonesia: Jakarta. 2011. hlm 11

⁵ Achmad Ruslan. 2011. *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. Yogyakarta: Rangkang Education & PuKap Indonesia.

Pada tataran praktis, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dikenal adanya asas kebebasan bertindak (*freies ermessen*) bagi pemerintah daerah, dalam berbagai aspek perbuatan.⁶ Tujuan utama pemberian kebebasan bertindak kepada pemerintah daerah, yakni untuk memperlancar tugas-tugas pemerintah daerah guna merealisasi visi, misi dan strategi, yang telah dicanangkan oleh pemerintah daerah setempat. Salah satu aspek kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah tersebut, adalah kebebasan bertindak dalam bidang hukum.

Untuk mewujudkan negara hukum tersebut, diperlukan tatanan yang tertib antara lain di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundang-undangnya. Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan maupun pemberlakuannya.⁷

Sebagai rezim pemerintahan daerah, eksistensi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, di satu sisi memberikan peluang yang cukup luas kepada pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahan yang kemudian dikemas dalam bentuk peraturan hukum daerah. Namun demikian, di sisi lain, penggunaan asas kebebasan yang berlebihan dapat mengantarkan pemerintah daerah terjebak pada suatu sikap yang kontra produktif, yang pada gilirannya dapat menghasilkan produk hukum berupa peraturan hukum daerah yang cacat hukum.⁸

Peraturan daerah merupakan instrumen dalam pelaksanaan otonomi daerah untuk menentukan arah dan kebijakan pembangunan daerah. Sejatinya, Perda merupakan produk daerah yang unik, karena dihasilkan dari sebuah proses legislasi di tingkat daerah, mengingat kemajuan yang hidup di masing-masing daerah. Dengan demikian, lahirnya sebuah Peraturan Daerah harus mengandung sebuah regulasi yang dapat ditaati oleh masyarakatnya, dan untuk menunjang ini, maka sangat perlu memahami aspirasi dan kondisi sosial masyarakatnya sehingga dapat diterapkan (*implementatif*).

Namun kenyataannya, perkembangan praktik otonomi daerah, persoalan demi persoalan muncul berkenaan dengan penetapan dan pelaksanaan Peraturan Daerah. Berdasarkan data dari Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) di tahun 2016, tercatat total 3.143 (tiga ribu seratus empat puluh tiga) Peraturan Daerah yang telah dibatalkan.⁹ Dengan demikian, eksistensi otonomi daerah dalam sistem pemerintahan daerah bersifat dilematik, yakni di satu sisi dapat bersifat positif untuk mengantisipasi kevakuman peraturan hukum daerah, di sisi lain dapat bersifat negatif, yakni menghasilkan produk hukum yang cacat hukum.¹⁰

⁶ Arfan Faiz Muhlizi. 2012. Reformulasi Diskresi dalam Penataan Hukum Administrasi. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 1(1), 93-111.

⁷ Hamzah Halim dan Redindo Kemal. 2009. *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm 4-5.

⁸ Hasrul, M. 2013. *Eksistensi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Efektif*. (Disertasi): Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, hlm. 23

⁹ Merujuk daftar yang diterbitkan oleh Kemendagri. Sumber: Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. (2016). *Daftar Pembatalan Perda/Perkada dan Peraturan Menteri Dalam Negeri yang Dibatalkan*. Jakarta: Kemendagri RI.

¹⁰ Agus Budi Setiyono. (2008). *Pembentukan Peraturan Hukum Daerah Yang Demokratis Oleh Pemerintah Daerah*. (Tesis). Semarang: Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, hlm. 4

Dalam konteks ini, untuk mencapai Peraturan Daerah yang responsif dalam mendukung Otonomi Daerah, selanjutnya para perancang memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi pembentukan Perda sebagai kerangka acuan, seperti kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan dan lain sebagainya.

Beranjak dari konstruksi hukum tersebut, penelitian ini akan difokuskan pada upaya antisipatif agar produk hukum daerah yang berupa peraturan daerah dapat mengakomodir kepentingan masyarakat, menerapkan prinsip-prinsip demokrasi melalui peraturan daerah yang partisipatif, serta mewujudkan asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

2. Metode Penelitian

Penelitian dilakukan dengan menggunakan metode yuridis normatif. Penelitian dilakukan secara kualitatif dengan bertumpu pada studi kepustakaan (library research) dengan pendekatan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Analisis data menggunakan analisis deskriptif kualitatif dengan metode content analysis.

3. Tantangan Penerapan Prinsip-Prinsip Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Secara konstitusional, perlindungan kepentingan warga negara sebagai pemegang kedaulatan diamanahkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 sebagai hukum tertinggi (*the highest law*). Ketentuan tersebut berimplikasi pada penyelenggaraan pemerintahan yang akomodatif dan partisipatif atas kepentingan rakyat. Salah satu aspek penyelenggaraan pemerintahan tersebut diselenggarakan melalui kebijakan di bidang hukum. Untuk mewujudkannya, diperlukan tatanan yang tertib antara lain di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Bagaimanakah peraturan perundang-undangan dapat berfungsi secara optimal sebagai salah satu instrumen hukum suatu negara, sangat bergantung dari politik hukum perundang-undangan suatu Negara. Perancangan dan pembentukan peraturan perundang-undangan yang optimal hendaknya ditunjang oleh asas-asas perundang-undangan yang baik.¹¹ Hal ini sangat identik dengan apa yang dikemukakan oleh Moh. Mahfud MD,¹² yaitu konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang berkarakter responsif. Sedangkan konfigurasi politik yang otoriter (non-demokratis) akan melahirkan produk hukum yang berkarakter konservatif atau yang bersifat ortodoks (menindas). Apakah hukum kita akan menjadi hukum represif ataukah hukum otonom ataukah hukum responsif akan sangat tergantung pada politik perundang-undangan yang dianut.¹³

Dalam konteks ini, kedaulatan yang berada di tangan rakyat (*sovereignty of the peoples' rule*) dapat dikatakan ditafsirkan oleh keberadaan Undang-Undang Dasar, sehingga ketentuan-ketentuan di dalamnya adalah ketentuan yang menurut kehendak rakyat atau melaksanakan kedaulatan rakyat. Menurut Jimly Asshiddiqie,¹⁴ ketentuan Pasal 1

¹¹ Achmad Ruslan, 2013. *Loc.Cit.*

¹² Moh. Mahfud M.D. 2011. *Op.Cit.*, hlm. 2-3

¹³ Nonet, P., & Selznick, P. 2007. *Hukum Responsif. Bandung: Penerbit Nusamedia*, hlm. 41-42.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, 2009, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika. Jakarta. hlm. 10.

ayat (2) UUD NRI 1945 mengandung makna, rakyat yang merupakan sumber kekuasaan negara, rakyat pula secara langsung ataupun tidak langsung menjadi pengurus atau penyelenggara negara, dan pada akhirnya untuk kepentingan seluruh rakyat. Inilah yang tercermin dari semboyan "*dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat*". Bahkan dapat dilengkapi lagi dengan tambahan bahwa dalam menyelenggarakan usaha-usaha kekuasaan negara, para penyelenggara harus menempatkan dirinya dekat, akrab, dan tidak berjarak dengan rakyat.¹⁵

Salah satu wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam negara Indonesia adalah demokrasi lokal yang berkedaulatan rakyat terlihat dengan jelas pada pengisian jabatan penyelenggara pemerintahan daerah dan pada tahapan perancangan dan pembentukan peraturan daerah. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintah daerah, eksistensi peraturan hukum daerah yang baik apabila memenuhi asas-asas sebagaimana disebutkan diatas, baik asas-asas yang bersifat formil maupun asas-asas yang bersifat materi diimplementasikan dalam pembentukan peraturan hukum daerah. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan perubahan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah memberikan kewenangan yang luas bagi pemerintah daerah.

Kewenangan yang luas tersebut meliputi seluruh bidang dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kecuali 6 (enam) urusan pemerintahan absolut yang oleh UU tersebut dinyatakan menjadi kewenangan pemerintah pusat. Kewenangan pemerintah daerah tersebut termasuk di dalamnya kewenangan di bidang hukum, yaitu membentuk peraturan hukum daerah. Kewenangan di bidang hukum tersebut secara tegas dinyatakan bahwa, Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan penjabaran lebih lanjut dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 69). Dalam ketentuan selanjutnya, dinyatakan bahwa Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 70).

Eksistensi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah disatu sisi memberikan kewenangan yang cukup luas kepada eksekutif daerah untuk mengkreasi niatan politiknya yang kemudian dikemas dalam bentuk peraturan hukum daerah yang memuat visi. Misi dan strategi pembangunan daerah berdasarkan aspirasi dan kemampuan daerah. Namun di sisi lain memberikan batasan yang jelas bahwa peraturan hukum daerah yang dibentuk tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan, dan peraturan daerah yang sederajat. Ketentuan yang demikian menghendaki agar dalam pembentukan setiap peraturan hukum daerah senantiasa berlandaskan pada asas-asas umum perundang-undangan yang baik.

Di samping kewenangan untuk membentuk peraturan daerah eksekutif, pemerintah daerah juga diberikan kewenangan untuk menetapkan Keputusan Kepala Daerah yang secara tegas dinyatakan untuk melaksanakan peraturan daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, Kepala Daerah menetapkan Keputusan Kepala Daerah. Dengan ketentuan, Keputusan Kepala Daerah tersebut tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

¹⁵ *Ibid.*

Otonomi pada hakikatnya adalah kewenangan yang diberikan kepada daerah untuk menuju kepada kemandirian dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Otoritas di pusat maupun di provinsi menjadi terbatas dan berkurang (ini pun harus disadari oleh pusat dan provinsi) sedangkan kewenangan yang luas, utuh, dan nyata lebih diberikan kepada kabupaten dan kota. Jadi titik tekannya adalah pada kewenangan untuk merencanakan dan melaksanakan serta mengendalikan daerah untuk mencapai kemandirian. Kewenangan besar ada pada kabupaten dan kota di dalam koridor NKRI. Untuk itulah diperlukan peningkatan inisiatif dan kreativitas tetapi juga kolaborasi (*work in partnership*) dan kapabilitas di antara komponen-komponen yang berada di daerah. Otonomi hendak mengubah atau mereformasi warna *government* yang menitiktekankan pada otoritas kepada *governance* yang bertitik tekan pada interaksi di antara pemerintah, masyarakat, dan swasta¹⁶.

Sesuai dengan amanat dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. *Good governance* merupakan tuntutan yang paling aktual dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini dengan menerapkan prinsip-prinsip demokrasi dalam mengambil kebijakan publik. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan menuju arah yang lebih baik lagi (*good governance*). Tuntutan masyarakat terhadap pemerintah untuk menjalankan roda pemerintahan dengan baik merupakan implikasi meningkatnya pengetahuan masyarakat dalam pengaruh globalisasi. Kondisi demikian menuntut perubahan paradigma dalam pelayanan publik yang menghendaki adanya perilaku pemerintah yang lebih mengedepankan prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas.

Konsep prinsip-prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal mengambil kebijakan di suatu negara merupakan salah satu alternatif atau solusi dalam upaya mensejahterakan masyarakat. Ada banyak pandangan dan teori tentang unsur-unsur, karakteristik, dan bahkan indikator dari *good governance* dalam menerapkan prinsip-prinsip demokrasi. Menurut Bintoro Tjokroamidjojo, ada lima (5) unsur utama *good governance* yaitu;

- a. Akuntabilitas; tanggung jawab dan tanggung gugat dari pengurusan *governance*, akuntabilitas politik, keuangan dan hukum.
- b. Transparansi; perumusan kebijakan politik, tender dan lain-lain dilakukan secara transparan.
- c. Keterbukaan; pemberian informasi, adanya *open free suggestion* dan *critic* (partisipasi) keterbukaan ekonomi dan politik.
- d. Aturan hukum; jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat setiap kebijakan publik yang ditempuh juga dalam *social economic transaction conflict resolution* berdasarkan hukum yang bebas dan kinerjanya yang terhormat. Dasar-dasar dan institusi hukum yang baik sebagai infrastruktur *good governance*.
- e. Jaminan *fairness level playing field* (perlakuan adil).

Prinsip-prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah terutama dalam hal mengambil kebijakan atau merumuskan dalam bentuk peraturan perundang-undangan sangat penting. Dalam konteks prinsip-prinsip *good governance* dalam

¹⁶ Warsito Utomo, *Administrasi Publik Baru Indonesia (Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik)* (Yogyakarta, 2012), hal. 75.

penyelenggaraan pemerintahan daerah, berkaitan dengan keterbukaan informasi di Indonesia yang telah memiliki landasan konstitusional. Pasal 28F UUD NRI 1945 secara tegas menyatakan bahwa setiap orang berhak berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, dan menyimpan informasi dengan menggunakan semua jenis saluran tersedia. Kebebasan memperoleh informasi merupakan hak mendasar warga negara, bahkan sering dianggap sebagai dasar bagi terselenggaranya pemerintahan yang demokratis.¹⁷

Keterbukaan informasi merupakan instrumen pendukung untuk terwujudnya prinsip-prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu dapat mengakomodir transparansi, partisipasi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

3.1. Prinsip Transparansi

Transparansi dalam pemerintahan merupakan elemen dasar dari prinsip-prinsip demokrasi. Semakin banyak masyarakat mendapatkan informasi, semakin bermakna bahwa peran masyarakat dalam proses pembangunan makin nyata dan diperlukan dalam era otonomi daerah saat ini. Prinsip transparansi pada dasarnya mencakup dua aspek yaitu komunikasi dan hak terhadap akses informasi. Terkait dengan penjabaran prinsip transparansi telah tertuang dalam beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 347 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diatur mengenai kewajiban pemerintah daerah mengumumkan informasi pelayanan publik kepada masyarakat melalui media dan tempat yang dapat diakses oleh masyarakat luas dan dituangkan dalam bentuk maklumat pelayanan publik pemerintah daerah kepada masyarakat. Perlunya pemerintah daerah mengumumkan informasi publik melalui media merupakan keharusan di era keterbukaan saat ini agar masyarakat mendapatkan informasi yang detail, termasuk masalah perizinan.

3.2. Prinsip Partisipatif

Partisipasi masyarakat adalah peran serta warga masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah termasuk pembentukan peraturan daerah. Adanya akses terhadap informasi akan mendorong partisipasi masyarakat sebagai penerima pelayanan publik. Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) mengemukakan definisi partisipasi sebagai prinsip yang menjamin atau menuntun masyarakat harus diberdayakan, diberikan kesempatan dan diikutsertakan untuk berperan dalam proses-proses birokrasi, dimulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan.

Secara normatif, dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdapat 15 pasal. Masyarakat di daerah melakukan partisipasi dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dan ikut serta dalam pembentukan perda agar terjaring aspirasi masyarakat.

¹⁷ *Ibid*, hal. 97.

3.2. Prinsip Akuntabilitas

Pada dasarnya, prinsip akuntabilitas mencakup kemampuan pihak pemerintah dalam mempertanggungjawabkan keputusan atau kebijakan yang diambil dan tindakan yang akan dilakukan dalam penyelenggaraan pemerintahan pusat maupun daerah. Untuk menerapkan prinsip akuntabilitas dapat dilihat dengan implikasi utama yang diharapkan atas berjalannya prinsip akuntabilitas yaitu transparansi dan partisipasi yang dilindungi dengan adanya kepastian hukum.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdapat 411 Pasal, akan tetapi penelitian ini lebih memfokuskan kepada pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat langsung yang terdiri dari 21 Pasal. Misalnya dalam Pasal 58 dijelaskan bahwa pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri dari; kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisien, efektivitas dan keadilan.

Pasal 345 mengatur bahwa daerah wajib menjamin terselenggaranya pelayanan publik berdasarkan kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu dan kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Dalam upaya mensejahterakan rakyat sebagaimana tujuan negara dalam alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang sejalan dengan teori negara kesejahteraan (*welfare state*) maka pemerintah dalam hal ini membuka peluang seluas-luasnya kepada masyarakat dan sektor swasta untuk bersama-sama mencapai tujuan negara yakni kesejahteraan melalui kebijakan-kebijakan pemerintah yang harus memenuhi prinsip-prinsip demokrasi dalam hal ini yakni partisipatif, keterbukaan dan akuntabel dalam pembentukan produk hukum daerah dan pelaksanaannya.

4. Analisis Sistem Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Tinjauan terhadap implementasi peraturan hukum daerah yang bersifat demokratis dapat dilihat dari pelaksanaan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan hukum daerah. Secara garis, besar mekanisme pembentukan peraturan hukum daerah terdiri dari tahap Penyusunan Rancangan, Tahap Pra-pembahasan bagi RANPERDA yang berasal dari Kepala Daerah di tingkat eksekutif, tahap Pembahasan RANPERDA baik yang berasal dari Kepala Daerah dan Usul prakarsa DPRD. Prosedur dan mekanisme pembentukan Peraturan Daerah berbeda dengan prosedur dan mekanisme pembentukan Keputusan Kepala Daerah.

Dalam prosedur pembentukan Peraturan Daerah dilalui dengan beberapa tahapan yaitu tahapan penyusunan rancangan, tahapan pembahasan dan tahapan akhir penetapan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah. Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari kepala daerah dan dapat berasal prakarsa DPRD.

Sebelum menganalisis dan mengkaji mengenai faktor yang mempengaruhi penerapan prinsip demokratis dalam pembentukan peraturan daerah, terlebih dahulu peneliti mengaitkan relasi fungsi peraturan perundang-undangan dengan tujuan

pembentukan peraturan daerah. Menurut Achmad Ruslan,¹⁸ ditinjau dari sifatnya, fungsi peraturan perundang-undangan, dapat dikualifikasi ke dalam dua jenis, yaitu Fungsi Internal dan Fungsi Eksternal (lihat Grafik 1).

Grafik 1. Kualifikasi Fungsi Peraturan Perundang-undangan

Sumber: Achmad Ruslan (2013) diolah.

a. Fungsi Internal

Fungsi Internal adalah fungsi pengaturan perundang-undangan sebagai sub sistem hukum (hukum perundang-undangan) terhadap sistem kaidah hukum pada umumnya secara internal, peraturan Perundang-undangan menjalankan fungsi penciptaan hukum, fungsi pembaharuan hukum, fungsi integrasi pluralisme hukum, fungsi kepastian hukum.

Secara internal, peraturan Perundang-undangan menjalankan beberapa fungsi:

1) Fungsi penciptaan hukum

Penciptaan hukum (*rechtschepping*) yang melahirkan sistem kaidah hukum yang berlaku umum dilakukan atau terjadi melalui beberapa cara yaitu melalui putusan hakim (yurisprudensi). Kebiasaan yang tumbuh sebagai praktek dalam kehidupan masyarakat atau negara, dan peraturan Perundang-undangan sebagai keputusan tertulis pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berlaku secara umum. Secara tidak langsung, hukum dapat pula terbentuk melalui ajaran-ajaran hukum (doktrin) yang diterima dan digunakan dalam pembentukan hukum.

2) Fungsi pembaharuan hukum

Peraturan Perundang-undangan merupakan instrumen yang efektif dalam pembaharuan hukum (*law reform*) dibandingkan dengan penggunaan hukum kebiasaan atau hukum yurisprudensi. Telah dikemukakan,

¹⁸ Achmad Ruslan, 2013. *Op.Cit.*, hlm. 65-66

pembentukan peraturan Perundang-undangan dapat direncanakan, sehingga pembaharuan hukum dapat pula direncanakan. Peraturan Perundang-undangan tidak hanya melakukan fungsi pembaharuan terhadap peraturan Perundang-undangan (yang telah ada).

Peraturan Perundang-undangan dapat pula dipergunakan sebagai sarana memperbaharui yurisprudensi. Hukum kebiasaan atau hukum adat. Fungsi pembaharuan terhadap peraturan Perundang-undangan antara lain dalam rangka mengganti peraturan Perundang-undangan dari masa pemerintahan Hindia Belanda. Tidak pula kalah pentingnya memperbaharui peraturan Perundang-undangan nasional (dibuat setelah kemerdekaan) yang tidak sesuai lagi dengan kebutuhan dan perkembangan baru.

Di bidang hukum kebiasaan atau hukum adat. Peraturan Perundang-undangan berfungsi mengganti hukum kebiasaan atau hukum adat yang tidak sesuai dengan kenyataan-kenyataan baru. Pemanfaat peraturan Perundang-undangan sebagai instrumen pembaharuan hukum kebiasaan atau hukum adat sangat bermanfaat, karena dalam hal-hal tertentu kedua hukum yang disebut belakangan tersebut sangat rigid terhadap perubahan.

3) Fungsi integrasi pluralisme sistem hukum

Pada saat ini masih berlaku berbagai sistem hukum (empat macam sistem hukum), yaitu: "sistem hukum kontinental (Barat), sistem hukum adat, sistem hukum agama (khususnya Islam) dan sistem hukum nasional". Pluralisme sistem hukum yang berlaku hingga saat ini merupakan salah satu warisan kolonial yang harus ditata kembali. Penataan kembali berbagai sistem hukum tersebut tidaklah dimaksudkan meniadakan berbagai sistem hukum –terutama sistem hukum yang hidup sebagai satu kenyataan yang dianut dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat.

Pembangunan sistem hukum nasional adalah dalam rangka mengintegrasikan berbagai sistem hukum tersebut sehingga tersusun dalam satu tatanan yang harmonis satu sama lain. Mengenai pluralisme kaidah hukum sepenuhnya bergantung pada kebutuhan hukum masyarakat. Kaidah hukum dapat pula berbeda antara berbagai kelompok masyarakat, tergantung pada keadaan dan kebutuhan masyarakat yang bersangkutan.

4) Fungsi kepastian hukum

Kepastian hukum (*reschtzekerheid, legal certainty*) merupakan asas penting dalam tindakan hukum (*reschtshandeling*) dan penegakan hukum (*hendhaving, uitvoering*). Telah menjadi pengetahuan umum, bahwa peraturan Perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi dan pada hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi. Namun, perlu diketahui, kepastian hukum peraturan Perundang-undangan tidak semata-mata diletakkan pada bentuknya yang tertulis (*geschbreven, written*).

b. Fungsi Eksternal

Fungsi eksternal adalah keterkaitan peraturan Perundang-undangan dengan tempat berlakunya. Fungsi eksternal ini dapat disebut sebagai fungsi sosial hukum, yang meliputi fungsi perubahan, fungsi stabilitas, fungsi kemudahan. Dengan demikian, fungsi ini dapat juga berlaku pada hukum-hukum

kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi. Bagi Indonesia, fungsi sosial ini akan lebih diperankan oleh peraturan Perundang-undangan, karena berbagai pertimbangan yang sudah disebutkan di muka. Fungsi sosial ini dapat dibedakan:

1) *Fungsi perubahan*

Fungsi perubahan telah lama diperkenalkan di kalangan pendidikan hukum yaitu hukum sebagai sarana pembaharuan (*law as social engineering*). Peraturan Perundang-undangan diciptakan atau dibentuk untuk mendorong perubahan masyarakat di bidang ekonomi, sosial maupun budaya. Masyarakat “patrilineal” atau “matrilineal” dapat didorong menuju masyarakat “parental” melalui peraturan Perundang-undangan perkawinan.

2) *Fungsi stabilisasi*

Peraturan Perundang-undangan dapat pula berfungsi sebagai stabilisasi. Peraturan Perundang-undangan di bidang pidana, di bidang ketertiban dan keamanan adalah kaidah-kaidah yang terutama bertujuan menjamin stabilitas masyarakat. Kaidah stabilitas dapat pula mencakup kegiatan ekonomi, seperti pengaturan kerja, pengaturan tata cara perniagaan dan lain-lain. Demikian pula di lapangan pengawasan terhadap budaya luar, dapat pula berfungsi menstabilkan sistem sosial budaya yang telah ada.

3) *Fungsi kemudahan*

Peraturan Perundang-undangan dapat pula dipergunakan sebagai sarana mengatur berbagai kemudahan (fasilitas). Peraturan Perundang-undangan yang berisi ketentuan insentif seperti keringan pajak, penundaan pengenaan pajak, penyederhanaan tata cara perizinan, struktur permodalan dalam penanaman modal merupakan kaidah-kaidah kemudahan. Namun perlu diperhatikan, tidak selamanya, peraturan kemudahan akan serta merta membuahkan tujuan pemberian kemudahan. Dalam penanaman modal misalnya, selain kemudahan-kemudahan seperti disebutkan di atas diperlukan juga persyaratan lain seperti stabilitas politik, sarana dan prasarana ekonomi, ketenagakerjaan, dan lain sebagainya.

Uraian lain tentang fungsi peraturan Perundang-undangan dikemukakan oleh ahli peraturan Perundang-undangan kenamaan seperti Robert Baldwin dan Martin Cave, yang mengemukakan bahwa peraturan Perundang-undangan memiliki fungsi:

- a) Mencegah monopoli atau ketimpangan kepemilikan sumber daya;
- b) Mengurangi dampak negatif dari suatu aktivitas di komunitas atau lingkungannya;
- c) Membuka informasi bagi publik dan mendorong kesetaraan antar kelompok (mendorong perubahan institusi, atau *affirmative action* kepada kelompok marginal);
- d) Mencegah kelangkaan sumber daya publik dari eksploitasi jangka pendek;
- e) Menjamin pemerataan kesempatan dan sumber daya serta keadilan sosial, perluasan akses dan redistribusi sumber daya; dan
- f) Memperlancar koordinasi dan perencanaan dalam sektor ekonomi.

Berdasarkan kedua fungsi peraturan perundang-undangan tersebut, pada dasarnya menunjuk pada keberadaan fungsi sebuah hukum atau peraturan perundang-undangan dalam sebuah negara yang berdasarkan hukum. Sebagai negara hukum dan menganut paham konstitusionalisme, Indonesia jelas membutuhkan adanya berbagai pembatasan kewenangan negara untuk memenuhi hak-hak warga negara, secara tertulis. Hal yang

sama juga terjadi di negara-negara lain. Di sinilah peraturan Perundang-undangan menjalankan fungsi utamanya, yakni sebagai sistem instrumen sekaligus kerangka arah pembangunan nasional.

Berdasarkan pembahasan sebelumnya telah ditelaah bahwa, prinsip dasar demokrasi itu paling tidak ada tiga prinsip yang harus termuat yang meliputi: (a) prinsip akomodatif, (b) prinsip partisipatif, dan (c) prinsip keterbukaan. Tiga prinsip dasar demokrasi ini ternyata belum terimplementasikan/belum terlembagakan dengan baik. Barang tentu ada berbagai faktor yang menghambat implementasi atau pelembagaan prinsip dasar demokrasi tersebut.

Substansi hukum dibatasi pengertiannya pada peraturan perundang-undangan (peraturan hukum) yang dibentuk oleh lembaga yang berwenang untuk menjalankan fungsi legislasi baik itu lembaga legislatif di tingkat pusat mau pun di tingkat daerah dan lembaga eksekutif baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Peraturan hukum ini mulai dari yang berjenis Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Perda, Peraturan Menteri, Peraturan DPRD, maupun Keputusan DPRD.

Pada dasarnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UUP3) telah merumuskan prinsip dasar demokrasi. Hal ini bisa ditelaah dari adanya rumusan asas keterbukaan yang tercantum dalam Pasal 5 huruf g. Namun rumusan dalam UUP3 itu menunjukkan bahwa perumusan prinsip dasar demokrasi khususnya dalam hal keterbukaan ternyata bersifat relatif. Hal ini dikarenakan masalah apakah suatu Raperda baik ketika sedang disiapkan maupun ketika sedang dibahas mesti dipublikasikan ke tengah masyarakat, ternyata bukan merupakan suatu keharusan.

Struktur hukum di sini diberi pengertian sebagai kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum yang bersangkutan dengan berbagai macam fungsinya dalam rangka mendukung bekerjanya sistem hukum tersebut. Meski ada yang menyatakan bahwa lembaga legislatif merupakan lembaga politik, namun karena eksistensinya dilahirkan dari suatu produk dan ia memiliki fungsi-fungsi dan tugas-tugas di bidang hukum, seperti fungsi pembentukan hukum perundang-undangan, maka tidak salah jika lembaga legislatif sejatinya juga merupakan salah satu komponen struktural hukum.

Secara normatif, keberadaan lembaga legislatif di Indonesia, beserta berbagai fungsi yuridisnya yakni fungsi legislasi, fungsi anggaran, fungsi pengawasan, dan fungsi perwakilan sudah tidak ada yang mempersalahkan. Namun implementasi fungsi-fungsi tersebut masih menjadi permasalahan tersendiri. Dalam penyusunan rancangan peraturan hukum daerah eksekutif tidak pernah memberikan ruang bagi rakyat untuk menyampaikan aspirasi. Seluruh aspirasi disalurkan melalui DPRD karena rakyat telah memiliki wakil-wakilnya di DPRD yaitu Anggota DPRD. Berdasarkan aspirasi rakyat tersebut DPRD dapat menyampaikan kepada eksekutif dalam rapat-rapat pimpinan, dengan pendapat dan rapat koordinasi. Apabila anggota merasa perlu adanya suatu peraturan hukum daerah dapat mempersiapkan Rancangan (Perda) dengan pokok-pokok pikiran serta penjelasannya untuk dibawah dan disampaikan dalam sidang paripurna.

Banyaknya Perda yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri karena setelah dievaluasi dinyatakan bertentangan dengan kepentingan umum menunjukkan bahwa lembaga legislatif dan eksekutif tidak memperhatikan kepentingan publik. Ini artinya produk-produk hukum daerah yang dihasilkan oleh lembaga ini tidak memperhatikan dan

menerapkan prinsip-prinsip dasar demokrasi ketika kedua lembaga di daerah sedang memproses pembentukan Perda.

Terakhir, yang dimaksud dengan kultur hukum adalah berupa nilai-nilai dan sikap-sikap yang merupakan pengikat sistem itu serta menentukan tempat sistem hukum itu di tengah-tengah kultur hukum bangsa secara keseluruhan. Salah satu sikap rakyat Indonesia terhadap hukum atau pejabat-pejabat hukum adalah lebih cenderung kepada orientasi terhadap orang dibanding terhadap hukum itu sendiri. Petugas-petugas hukum ditaati bukan karena alasan-alasan karena kepatuhannya terhadap hukum negara.¹⁹ Keterlibatan masyarakat sangat diperlukan dalam pembentukan produk hukum di daerah, apabila hal tersebut telah diimplementasikan maka produk hukum daerah akan dapat dibentuk dengan baik. Pertimbangannya adalah agar Perda setelah diundangkan nantinya efektif maka sebelumnya harus memperoleh masukan dari masyarakat.

Secara umum dapat disimpulkan bahwa meski ada proses publikasi dan partisipasi masyarakat, namun proses ini tampaknya masih bersifat artifisial, karena hanya sekali masyarakat diajak bicara untuk memberi masukan pada saat proses penyiapan dan pembahasan Raperda. Bagaimana kemudian hasil dari masukan-masukan masyarakat apakah benar-benar akan menjadi warna perubahan Raperda pada dasarnya masyarakat tidak mengetahui. Hal ini karena elite daerah tidak lagi mempublikasikan lagi hasil serap aspirasi masyarakat tersebut dalam suatu proses uji publik lanjutan.

Dalam prosedur pembentukan peraturan hukum daerah partisipasi masyarakat sangat kecil karena rakyat tidak pernah diberitahukan tentang pembentukan suatu peraturan hukum daerah. Kemudian masyarakat juga tidak pernah dilibatkan untuk turut berfikir tentang materi-materi yang akan diatur. Kalaupun ada hanya sebatas menyampaikan aspirasi yang belum tentu diwujudkan dalam materi pengaturan karena keputusan akhir dari seluruh proses ada pada Kepala Daerah.

Padahal idealnya keterbukaan dalam prosedur pembentukan peraturan hukum daerah memungkinkan masyarakat mengetahui prosedur pembentukannya sendiri dan mengetahui materi-materi yang diatur serta mengetahui adanya peraturan hukum daerah mengenai hal tertentu. Keterbukaan dalam prosedur pembentukan peraturan hukum daerah memungkinkan masyarakat ikut memikirkan materi-materi muatan yang harus diatur dalam suatu peraturan hukum dengan menyampaikan aspirasinya secara langsung.

Keterbukaan dalam prosedur pembentukan peraturan hukum daerah memungkinkan masyarakat ikut bermusyawarah path setiap tahapan Persidangan Rapat Pembahasan atas suatu Rancangan Peraturan Daerah baik pada tingkat Pra-pembahasan (eksekutif) maupun pembahasan di lembaga legislatif (DPRD). Keterbukaan dalam prosedur pembentukan peraturan hukum daerah memungkinkan masyarakat ikut memutuskan dalam rangka pelaksanaan. Dengan adanya ruang untuk ikut memutuskan, maka rakyat akan merasa terikat baik secara moral maupun secara hukum ada keharusan atau kewajiban untuk ikut bertanggungjawab dalam pelaksanaan suatu peraturan hukum daerah.

Berdasarkan berbagai uraian tersebut dapat diketahui bahwa pengaturan peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan hukum daerah masih sangat sumir yakni dalam Tata Tertib DPRD, dimana masyarakat tidak diberikan kesempatan berpartisipasi

¹⁹ Lev, Daniel S. "Judicial Institution and Legal Culture in Indonesia" dalam Claire Holt (ed.), *Culture and Politics in Indonesia*, Penerbit Cornell University Press, Ithaca, 1972, hlm. 281.

secara langsung, melainkan terbatas hanya sebagai penonton saja. Peran serta masyarakat lebih bermakna sebagai pemberdayaan masyarakat untuk ikut membicarakan, mengkritisi, menanggapi dan turut memberikan dukungan dan atau penolakan atas sesuatu kebijakan daerah yang dikemas dalam suatu peraturan hukum daerah.

Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan bahwa dalam mengimplementasikan prinsip begara hukum dalam pembentukan peraturan hukum daerah senantiasa didasarkan pada asas legalitas yaitu kaidah-kaidah hukum berupa: Pertama, keharusan adanya kewenangan, misalnya Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD; kedua, keharusan adanya kesesuaian bentuk dan jenis peraturan hukum daerah dengan materi yang diatur, terutama kalau jenis dan materi peraturan hukum daerah yang bersangkutan diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat, misalnya pengaturan mengenai Kelembagaan harus diatur dengan Peraturan Daerah; *ketiga*, keharusan mengikuti tata cara tertentu, misalnya Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bersifat mengatur (*regelling*) harus diundangkan dalam Lembaran Daerah; *keempat*, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, misalnya peraturan hukum daerah tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah.

Di samping kaidah-kaidah hukum juga didasarkan pada dasar-dasar dalam menyusun peraturan hukum daerah. *Pertama*, landasan sosiologis, sehingga setiap peraturan hukum daerah yang mempunyai akibat atau dampak kepada masyarakat dapat diterima oleh masyarakat secara wajar dan spontan. *Kedua*, landasan filosofis, agar peraturan hukum yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah tidak bertentangan dengan nilai-nilai yang hakiki di tengah-tengah masyarakat, misalnya agama. *Ketiga*, landasan politis, agar peraturan hukum yang dितernitkan oleh pemerintah daerah dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak di tengah-tengah masyarakat. *Keempat*, landasan yuridis, maksudnya agar pembentukan suatu peraturan hukum daerah didasarkan atas landasan hukum baik landasan hukum yang memberikan wewenang untuk membentuk peraturan hukum daerah (landasan yuridis formil) dan landasan hukum dari materi-materi yang diatur (landasan yuridis materiil).

Asas perlindungan atas kebebasan setiap orang dan atas hak-hak asasi manusia terkait erat dengan materi yang diatur dalam suatu produk peraturan hukum daerah. Implementasi asas perlindungan nampak pada ketentuan-ketentuan peraturan hukum daerah yang diatur secara terbatas dan memiliki ciri perlindungan hak kolektif warga masyarakat secara umum serta diseimbangkan dengan hak dan kewajiban individual.

5. Penutup

Pembentukan peraturan daerah harus dilandaskan pada prinsip-prinsip demokrasi yang merupakan bagian dari asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yakni prinsip partisipatif, prinsip keterbukaan dan prinsip akuntabilitas. Prinsip transparansi mencakup dua aspek, yaitu komunikasi dan hak atas akses informasi atas peraturan daerah yang akan dibentuk, prinsip partisipatif menghendaki adanya peran serta warga masyarakat untuk mewujudkan peraturan daerah yang partisipatif, dan prinsip akuntabilitas, mencakup kemampuan pemerintah mempertanggungjawabkan setiap peraturan daerah yang dibentuk. Implementasi ketiga prinsip tersebut dalam pembentukan peraturan daerah belum dapat terlaksana dengan baik dalam prosedur

pembentukan dan materi muatan yang diatur, hal ini berpengaruh terhadap kualitas peraturan hukum daerah yang dibentuk.

Dalam pembentukan peraturan daerah ada tiga faktor yang mempengaruhi penerapan prinsip-prinsip demokrasi yakni faktor substansi hukum, struktur hukum dan kultur hukum. Faktor substansi hukum menunjukkan bahwa prinsip demokrasi yang dituangkan dalam Undang-Undang Pembentukan Perundang-undangan masih bersifat relatif, dikarenakan publikasi peraturan daerah kepada masyarakat bukanlah menjadi suatu keharusan, faktor struktur menunjukkan pemerintah daerah dan DPRD kurang memberikan ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dan faktor kultur hukum menunjukkan bahwa peran serta masyarakat sangat diperlukan dalam pembentukan daerah, peran serta masyarakat masih kurang dipahami oleh masyarakat itu sendiri sehingga kurang peduli terhadap pembentukan peraturan daerah.

Referensi

- Achmad Ruslan. 2013. *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. Yogyakarta: Rangkang Education.
- Agus Budi Setiyono. 2008. *Pembentukan Peraturan Hukum Daerah Yang Demokratis Oleh Pemerintah Daerah*. (Tesis). Semarang: Program Pascasarjana Universitas Diponegoro.
- Arfan Faiz Muhlizi. 2012. Reformulasi Diskresi dalam Penataan Hukum Administrasi. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 1(1), 93-111.
- Hamdan Zoelva. 2016. *Mengawal konstitusionalisme*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Hamzah Halim dan Redindo Kemal. 2009. *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Muh. Hasrul. 2013. *Eksistensi Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Di Daerah Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Efektif*. (Disertasi): Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin.
- Jimly Asshidiqie, 2009, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika. Jakarta.
- Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. (2016). *Daftar Pembatalan Perda/Perkada dan Peraturan Menteri Dalam Negeri yang Dibatalkan*. Jakarta: Kemendagri RI.
- Lev, Daniel S. "Judicial Institution and Legal Culture in Indonesia" dalam Claire Holt (ed.), *Culture and Politics in Indonesia*, Penerbit Cornell University Press.
- Marwati Riza. 2009. *Perlindungan Hukum Pekerja Migran Indonesia di Luar Negeri*, AS Publishing, Makassar.
- Maswadi Rauf. dkk, *Menakar Demokrasi di Indonesia, Indeks Demokrasi Indonesia 2009*. UNDP-Indonesia: Jakarta. 2011.
- Nonet, P., & Selznick, P. 2007. *Hukum Responsif*. Bandung: Penerbit Nusamedia..