

GAGASAN PENGUATAN PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI KOTA PEKANBARU BERBASIS HUKUM RESPONSIF

RUSLAN TARIGAN

Mahasiswa Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Riau

Abstrak

Dari data yang diperoleh oleh peneliti dapat disimpulkan bahwa penetapan Pekanbaru lokal yang berlaku mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, UU RI Nomor 12 Tahun 2011, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Daerah House of representative Peraturan tentang Pelaksanaan perwakilan daerah peraturan, Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia nomor 80 pada tahun 2015 tentang pembentukan Peraturan Daerah dan Produk yang sah Peraturan Legislatif Pekanbaru Selanjutnya penguatan Partisipasi Masyarakat dalam pembentukan undang-undang yang berlaku Hukum daerah berbasis Pekanbaru responsif dimulai dengan perencanaan, teks akademik yang melibatkan berbagai pihak (ahli, SKPD, tokoh masyarakat, pengusaha, tokoh adat, tokoh agama) dalam setiap proses diskusi untuk memiliki dan menguji panggung umum.

Kata kunci: Prtisipasi, publik, Berbasis hukum

Abstract

From the data obtained by researchers get a conclusion that the establishment of applicable local Pekanbaru refers in Law Number 23 of 2014 about local governance, Law RI No. 12 in 2011, the Government Regulation number 16 in 2010 on guidelines for the preparation of the regional House of representatives Rules about Conduct of representatives of regulatory areas, Minister of Internal Affairs of the Republic of Indonesia number 80 by 2015 on the establishment of a legal regional and Product Regulation of conduct of Legislative Pekanbaru Further strengthening of Public Participation in the establishment of applicable local Law based Pekanbaru responsive begins with planning, academic Texts involving the various parties (experts, SKPD, community leaders, Businessmen, Custom Figures, religious figures) in any process of discussion To have and test a public stage.

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu upaya yang harus dilakukan untuk membangun sistem pemerintahan daerah yang demokratis, maka dari sudut politik hukum yang harus dilakukan adalah membangun mekanisme konsultasi publik dalam pembuatan produk hukum daerah khususnya peraturan daerah. Konsultasi publik disini hendaknya menghindari proses konsultasi public tokenisme. Konsultasi publik tokenisme maksudnya mekanisme partisipasi publik yang menempatkan masyarakat hanya sebagai pendengar atau sebatas diberikan kesempatan untuk memberikan masukan, masukan tersebut tidak mempengaruhi keputusan yang akan atau telah diambil oleh para pembuat kebijakan. Tetapi konsultasi publik yang *genuine* mensyaratkan kemauan Pemerintah, Pemerintah Daerah dan DPRD untuk mendatangi masyarakat dan dengan sungguh-sungguh memperjuangkan aspirasi masyarakat.

Segala yang menjadi aspirasi masyarakat paling tidak dapat mewarnai produk hukum daerah yang akan diakomodir oleh lembaga legislative daerah. Studi hubungan antara konfigurasi politik dan karakter produk hukum menghasilkan tesis bahwa setiap produk hukum merupakan pencerminan dari konfigurasi politik yang melahirkannya. Artinya setiap muatan produk hukum

akan sangat ditentukan oleh visi politik kelompok dominan (penguasa). Oleh karena itu, setiap upaya melahirkan hukum-hukum yang berkarakter responsive/populistik harus dimulai dari upaya demokratisasi dalam kehidupan politik. Dilihat dari logika politik, maka upaya demokratisasi dalam kehidupan politik tidaklah mudah. Sebab konfigurasi politik yang lahir dari format politik yang baru dibentuk melahirkan ketidakseimbangan kekuatan politik yang sangat mencolok.¹

Dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru harus terlebih dahulu melalui tahapan-tahapan yang telah disepakati bersama dan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Adapun tata cara pembahasan Ranperda atas prakarsa pemerintah Kota Pekanbaru antara lain :²

1. Ranperda beserta naskah akademisnya disertai surat pengantar dari Kepala Daerah;
2. Disampaikan ke Pimpinan DPRD;
3. Dibagikan kepada anggota rapat paripurna pada masa sidang yang bersangkutan;
4. Badan musyawarah menunjuk alat kelengkapan yang akan membahas;
5. Penjelasan Kepala Daerah dalam rapat paripurna tentang penyampaian ranperda;
6. Pemandangan umum fraksi-fraksi;
7. Jawaban kepala daerah terhadap pandangan umum fraksi-fraksi;
8. Pembahasan dalam rapat komisi/gabungan komisi atau Pansus dengan kepala daerah/pejabat yang ditunjuk;
9. Penyampaian keputusan dalam rapat paripurna;
10. Penyampaian sambutan kepala daerah terhadap pengambilan keputusan.

Lahirnya sebuah Peraturan Daerah (Perda) harus mengandung sebuah regulasi yang dapat ditaati oleh masyarakatnya, dan untuk menunjang ini maka sangat perlu memahami keinginan dan kondisi sosial masyarakatnya sehingga dapat diterapkan dalam jangka waktu yang lama. Oleh karena itu pertimbangan filosofisnya harus jelas kemana masyarakat akan dibawa.³ Untuk mencapai Peraturan Daerah yang responsif dalam mendukung Otonomi Daerah, selayaknya para perancang memperhatikan asas-asas pembentukan Perda sebagai kerangka acuan seperti kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan dan lain sebagainya.

Sebagai misalnya dua Peraturan Daerah (Perda) Pemerintah Kota Pekanbaru termasuk dari 3.143 Perda yang dibatalkan Mendagri. Dua Perda tersebut yakni tentang aturan biaya pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Perda tentang retribusi tower telekomunikasi. Hal itu disampaikan Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota (Setdako) Pekanbaru, yaitu Saudara Syamsuir. Dirinya menjelaskan pencabutan dua Perda tersebut berdasarkan

¹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, PT.Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 368.

² Alur Tata Cara Pembahasan Raperda Atas Prakarsa Pemerintah Kota Pekanbaru.

³ Muhammad Suharjono, *Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah*, DIH, Jurnal Ilmu Hukum, Pebruari 2014, Vol. 10, No. 19, HLM. 22

usulan Pemko Pekanbaru sendiri. Ia menjelaskan, pengajuan pencabutan dua Perda itu, karena peraturan itu sudah bertentangan dengan aturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. "Dalam UU tertinggi menyuruh mencabut, mengenai biaya pembuatan KTP, dulu perdanya ada retribusinya. Lalu juga perda tentang menara telekomunikasi, bahwa tidak boleh menarik lagi retribusi.⁴ Itu artinya produk hukum yang dibentuk oleh pemerintah Kota Pekanbaru tidak memperhatikan dengan benar materi-materi yang urgen untuk diatur melalui peraturan daerah sehingga berdampak pada pembatalan dan jelas akan memberatkan masyarakat sebagai sasaran utamanya.

Selanjutnya diiringi dengan perda kota pekanbaru yang tidak efektif, menurut Legislator Kota Pekanbaru, menyatakan Peraturan Daerah mengenai perizinan di wilayah ini dinilai tidak efektif dilaksanakan oleh aparat terkait. "Seperti Perda Penangkaran Burung Walet, Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dan Perda Sampah itu tidak efektif," kata Wakil Ketua Komisi I DPRD Kota Pekanbaru Kamaruzaman di Pekanbaru, . Dia mengatakan aparat terkait terkesan tidak serius menjalankan tugas sehingga tidak memberikan pemasukan kepada kas daerah berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD) setempat. Menurut dia, buktinya target penerimaan restribusi sampah, IMB, penangkaran walet tidak mencapai target sepanjang tahun 2013.⁵

Adapun jumlah Peraturan Daerah Kota Pekanbaru dari Tahun 2012 sampai dengan Tahun 2016 dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 1.1. Jumlah Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Tahun 2012 s/d 2016

No	Tahun	Jumlah Perda
1	2012	17
2	2013	8
3	2014	8
4	2015	7
5	2016	7

Sumber : Kantor Walikota Pekanbaru.

Dari hasil peraturan daerah di atas menunjukkan bahwa pada tahun 2012 jumlah perda yang dihasilkan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru sangat signifikan akan tetapi perda-perda tersebut masih banyak yang belum berjalan efektif dan bermasalah dalam implementasinya sehingga belum mampu meningkatkan pendapatan asli daerah karena rata-rata perda yang dihasilkan tersebut adalah di bidang retribusi daerah yang tujuannya untuk meningkatkan pemasukan kas daerah Kota Pekanbaru.

Kemudian juga yang lebih maraknya adalah terkait dengan Peraturan Daerah tentang Retribusi dan Parkir jalan umum di Kota Pekanbaru yang banyak mendapat sorotan dari berbagai pihak dan penolakan yang terjadi di masyarakat dari dikeluarkannya perda tersebut. Di samping tingginya biaya parkir masyarakat juga mempertanyakan pengelolaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan perparkiran di berbagai zona yang akan dikenakan

⁴ bertuahpos.com/berita/dua-perda-bermasalah-pekanbaru-ikut-dibatalkan, diakses tanggal 16 Oktober 2016 Pukul 11.25. W.i.b

⁵ antarariau.com/berita/32613/perda-perizinan-pekanbaru-tidak-efektif, diakses tanggal 16 Oktober 2016 Pukul. 11.30. WIB.

dengan tarif yang tinggi. Hal ini selanjutnya di tundanya kebijakan tersebut karena dinilai tidak mencerminkan keadilan baik bagi masyarakat, maupun perusahaan yang akan berkepentingan untuk itu.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah proses pembentukan peraturan daerah di Kota Pekanbaru ?
2. Bagaimanakah konsep Gagasan Penguatan Partisipasi Publik Dalam Peraturan Daerah Di Kota Pekanbaru berbasis hukum Responsif ?

C. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini digunakan pendekatan yuridis sosiologis, yaitu pendekatan terhadap masalah yang menitikberatkan pada penelitian yang dilakukan di lapangan. Penelitian ini dilakukan dengan cara mengadakan identifikasi hukum dan bagaimana efektifitas pelaksanaan hukum itu berlaku di masyarakat. Di samping itu juga melakukan penelitian terhadap bahan-bahan kepustakaan hukum lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti.

D. PEMBAHASAN

a. Pembentukan Peraturan Daerah menurut Peraturan Perundang-Undangan.

1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Munculnya beragam Perda yang bermasalah diawali dari ketidakpahaman dari Pemerintah Daerah setempat dalam menyusun dan merancang suatu substansi terhadap materi-materi yang diatur dalam peraturan tersebut. Dalam berbagai kasus munculnya Perda-Perda bermasalah cenderung bersifat diskriminatif, melanggar HAM dan merugikan masyarakat. Kondisi demikian menunjukkan bahwa Uji terhadap materi Perda selama ini sering terjadi setelah disahkannya Perda tersebut padahal alangkah baik dan efektifnya suatu perda dirancang dengan melakukan uji public yang optimal dan melibatkan partisipasi masyarakat secara luas sehingga dengan hasil uji public dan proses yang berjalan dapat diukur sejauh mana penerimaan dan reaksi masyarakat atas Perda yang akan dibentuk tersebut. Pemahaman ini juga harus diikuti dengan beberapa materi atau substansi yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah untuk diatur menjadi sebuah Perda.

Seperti yang tergambar dalam Pasal 14 UU Nomor 12 Tahun 2011 bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundangundangan yang lebih tinggi.⁶

Di dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diterangkan bahwa penyusunan Peraturan Daerah

⁶ Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Kabupaten/Kota berlaku secara mutatis mutandis dengan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana di dalam Pasal 56-62.

Ketentuan sebagaimana dimaksud di atas berlaku pula dalam penyusunan dan pembahasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Namun pun demikian sering muncul masalah dalam tahap-tahap atau proses yang dilewati dalam Pembentukan Perda di Kota Pekanbaru terutama pada tahap pembahasan dan penetapan. Bagi Pemerintah Kota Pekanbaru dan DPRD yang menjadi ujung tombak sebagai lembaga yang berwenang untuk membentuk Peraturan Daerah perlu benar-benar memahami apa saja yang menjadi problem penting dalam pembentukan Peraturan Daerah berikut menginventarisasi solusi-solusi yang dapat ditawarkan agar nantinya ketika menyusun dan membahas beberapa Peraturan Daerah untuk menjawab dan memenuhi kebutuhan-kebutuhan daerah yang ada hal tersebut dapat teratasi dengan baik.

2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.⁷ begitu pula untuk merespon agar Perda yang dibentuk dapat disinergikan dengan kondisi sosial kehidupan masyarakat daerah perlu adanya partisipasi yang luas, transparan dan professional sehingga Produk Perda yang dihasilkan sejalan dengan kebutuhan dan hukum yang hidup di tengah masyarakat untuk memurnikan berlakunya suatu Perda, oleh karena itu Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan/atau tertulis dalam pembentukan Perda.

Pembahasan Perda dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPRD untuk mendapatkan persetujuan bersama. Sebelum disusunnya suatu Perda terlebih dahulu direncanakan dalam Program Legislasi Daerah yang sudah sama-sama disepakati oleh DPRD dan Kepala Daerah kemudian ditetapkan dengan Keputusan DPRD. Hal ini dipertegas di dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 239 Ayat (3) bahwa Program Pembentukan Perda sebagaimana dimaksud ditetapkan dengan Keputusan DPRD.

Setelah adanya kesepakatan dan penjadwalan pembentukan Perda maka dilanjutkan dengan Pembahasan rancangan Perda yang dilakukan oleh DPRD bersama kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama.⁸ Proses pembahasan ini yang kadangkala menghabiskan waktu cukup lama karena tahap demi tahap dilalui untuk mendapatkan kesepakatan terkait dengan ketentuan dalam Pasal dari materi yang diatur apalagi berkaitan dengan kepentingan lembaga DPRD itu sendiri untuk mempertahankan kewenangannya dalam hal-hal tertentu.

Sebagai konsekuensi dari penegasan prinsip pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam naskah perubahan Undang-Undang Dasar 1945, maka produk DPRD daerah ini dapat saja bertentangan dengan produk Pemerintah di pusat. Misalnya, apabila suatu materi Perda tingkat

⁷ Pasal 237 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁸ Pasal 241 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Provinsi ataupun Perda tingkat Kabupaten/Kota yang telah ditetapkan secara sah ternyata bertentangan isinya dengan materi Peraturan Menteri di tingkat Pusat, maka Pengadilan haruslah menentukan bahwa Perda itulah yang berlaku sepanjang untuk daerahnya.⁹

3) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Tahapan Pembentukan Perda yang berasal dari Kepala Daerah adalah diawali Pembicaraan di TK I. Penjelasan Kepala Daerah dilanjutkan pandangan Umum Fraksi-Fraksi di Dewan, Jawaban Kepala Daerah dan terakhir Pembahasan Bersama antara DPRD dan kepala Daerah. Selanjutnya Pembicaraan TK II yaitu pengambilan Keputusan diawali dengan :

- a. Penyampaian laporan hasil Pembahasan Dewan bersama dengan Eksekutif dan Pendapat Akhir Fraksi.
 - b. Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh Pimpinan Rapat selanjutnya mendengarkan Pendapat akhir dari Kepala Daerah.
- Dalam hal rancangan Peraturan Daerah berasal dari DPRD dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut :¹⁰
- (1) Penjelasan Pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Badan Legislasi Daerah, atau pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai rancangan Peraturan Daerah.
 - (2) Pendapat kepala daerah terhadap rancangan peraturan daerah;
 - (3) Tanggapan dan atau jawaban fraksi terhadap pendapat kepala daerah.

4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Dalam Permendagri tersebut yang menjadi Pedoman Pembentukan Produk Hukum daerah tidak terlepas dari tahap Perencanaan, Penyusunan, bahkan di dalam Permendagri ini mengharuskan penyusunan penjelasan dan atau Naskah akademik. Proses penyusunan Perda Kabupaten/Kota begitu detail dan jelas sebagaimana yang diatur dalam Pasal 33- 40 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015.¹¹

Setiap produk hukum daerah yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah bersama-sama dengan DPRD harus tunduk pada ketentuan yang terdapat di dalam Permendagri ini sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang dia atasnya, karena konsekwensi dari adanya hirarki peraturan perundangan tersebut adalah untuk memelihara konsistensi peraturan yang satu dengan yang lainnya baik secara pembentukan, materi ataupun asas-asas dan landasan yang terdapat di dalam Perundang-undangan.

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Pusat Studi HTN FH UI, Jakarta, 2004, hlm. 279-280

¹⁰ Lihat PP 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

¹¹ Lihat Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Adanya tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut adalah merupakan suatu sistem peraturan perundang-undangan tersebut peraturan perundang-undangan dengan berbagai konsekuensi sebagai berikut:¹²

- a. Setiap produk peraturan perundang-undangan hanya dapat dikeluarkan oleh yang berwenang.
- b. Sejenis peraturan perundang-undangan hanya dapat memuat materi sesuai dengan tingkatan jenis peraturan perundang-undangannya .
- c. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
- d. Dikeluarkannya setiap produk peraturan perundang-undangan harus diarahkan dalam rangka menuju terwujudnya masyarakat sebagaimana telah diamanatkan dalam tujuan negara.
- e. Apabila terdapat suatu produk peraturan perundang-undangan yang tidak taat asas dalam sistem peraturan perundang-undangan maka akan berakibat rusaknya suatu sistem peraturan perundang-undangan itu sendiri.

5) Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Pekanbaru Nomor 08/KPTS/DPRD/2014

Berdasarkan amanat Undang-Undang bahwa pengaturan terkait pelaksanaan tugas, Fungsi dan Kewenangan DPRD diatur lebih lanjut dengan Peraturan DPRD. Maka dari itulah DPRD Kota Pekanbaru mengeluarkan Peraturan tentang Tata Tertib DPRD yang di dalam nya diatur mekanisme Pembentukan Perda. Salah satu unsur Pembentuk Perda sebagai pelaksana Fungsi Legislasi yaitu dilaksanakan oleh DPRD. Dalam pada itu hak inisiatif DPRD dalam pembentukan Perda sebenarnya begitu besar dan memiliki peran yang penting dalam mendukung upaya pembentukan produk hukum daerah berkarakter responsif.

Kemudian untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam Pembentukan suatu Perda tertentu DPRD dapat mengundang pimpinan lembaga kemasyarakatan, tokoh masyarakat, pakar, perguruan tinggi dan para pejabat terkait dari tingkat provinsi dan pusat untuk memperkaya wawasan dan sudut pandang tentang substansi rancangan Peraturan Daerah yang sedang dibahas juga dapat elakukan kegiatan uji public untuk memperkaya wawasan dan sudut pandang tentang substansi Rancangan Peraturan daerah yang sedang dibahas.¹³

b. Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Pekanbaru

Dalam rangka tertib administrasi dan peningkatan kualitas produk hukum daerah, perlu mengetahui proses atau prosedur penyusunan Peraturan Daerah agar lebih terarah dan terkoordinasi. Hal ini disebabkan dalam pembuatan peraturan daerah perlu adanya persiapan-persiapan yang matang dan mendalam, antara lain pengetahuan mengenai materi muatan yang akan diatur dalam peraturan daerah, pengetahuan tentang bagaimana menuangkan materi muatan tersebut kedalam peraturan daerah secara singkat tetapi jelas, dengan suatu bahasa yang baik serta mudah dipahami, disusun secara

¹² Dahlan Thaib, *Tata Cara Mengaplikasikan Peraturan Perundangundangan*, (Makalah) FH-UJI Yogyakarta, 2003, hlm. 24

¹³ *ibid*

sistematis, tanpa meninggalkan tata cara yang sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia dalam penyusunan kalimatnya.¹⁴

Mencermati dari sekian banyak Peraturan Daerah Kota Pekanbaru yang ada saat ini rata-rata jenis dan usulan Ranperda tersebut lebih banyak berasal dari inisiatif Pemerintah Kota Pekanbaru daripada DPRD Kota Pekanbaru hal ini disebabkan dari awal Program Penyusunan Peraturan Daerah yang telah diajukan memang Rancangan Perda yang tersedia tersebut merupakan usul Pemerintah Kota Pekanbaru.

Prosedur penyusunan ini adalah rangkaian kegiatan penyusunan produk hukum daerah sejak dari perencanaan sampai dengan penetapannya. Proses pembentukan peraturan daerah terdiri dari tiga tahap, yaitu :

1. Proses penyiapan rancangan Peraturan Daerah, yang merupakan proses penyusunan dan rancangan di lingkungan DPRD atau di lingkungan Pemerintah Daerah (dalam hal ini Raperda usul inisiatif). Proses ini termasuk menyusun naskah inisiatif (*initiatives draft*), naskah akademik (*academic draft*) dan naskah rancangan peraturan daerah (*legal draft*).
2. Proses mendapatkan persetujuan, yang merupakan pembahasan di DPRD.
3. Proses pengesahan oleh Kepala Daerah dan pengundangan oleh Biro/Bagian Hukum.

Berdasarkan hasil wawancara Penulis dengan salah seorang anggota DPRD kota Pekanbaru dan merupakan Anggota Banleg menyebutkan bahwa proses pembentukan Perda di Kota Pekanbaru mengikuti proses yang terdapat dalam Tata Tertib DPRD kota Pekanbaru Tahun 2014. Dimana biasanya Pemerintah Kota Pekanbaru mengajukan Prolegda ke DPRD melalui Badan Pembentukan Peraturan Daerah (BP2D), BP2D kemudian meminta ekspos kepada Pemerintah Kota dalam hal ini SKPD/OPD terkait. Setelah mendengarkan ekspose dari OPD, BP2D bersama-sama dengan Pemko dalam hal ini Sekretaris walikota dan Bagian Hukum menentukan skala prioritas Ranperda mana yang akan dibahas terlebih dahulu agar dapat dianggarkan dal APBD yang akan datang.¹⁵

Begitu setelah disepakati, DPRD menyampaikan dalam sidang Paripurna hasil keputusan tersebut agar diketahui oleh seluruh lapisan masyarakat. Pada tahun anggaran yang disepakati pemerintah kota menyampaikan usulan pembahasan ranperda agar dapat dibahas oleh DPRD yang ditindaklanjuti dengan penyampaian pandangan pandangan umum fraksi kemudian adanya jawaban pemerintah terkait pandangan umum fraksi yang pada akhirnya DPRD akan membentuk Panitia Khusus (Pansus) untuk membahas bersama dengan tim ahli dan OPD terkait. Hasil pembahasan akan disampaikan dalam rapat Paripurna DPRD.¹⁶

2. Konsep Penguatan Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Pekanbaru berbasis hukum Responsif

¹⁴ Harry Alaxander, *Op.Cit.* hlm.28

¹⁵ Wawancara dengan Ibu Desi Susanti Anggota DPRD Kota Pekanbaru Periode 2014-2019 pada tanggal 5 Maret 2017 di Kantor DPRD Kota Pekanbaru Pukul 14.30. wib

¹⁶ Sirahuddin dkk, *legislatif Drafting; Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, YAPPIKA, Malang. 2006, hlm. 131-133.

Penyusunan suatu peraturan perundang-undangan sangat dipengaruhi oleh struktur sosial masyarakat. Dalam masyarakat yang demokratis, peran serta (partisipasi) masyarakat dalam penyusunan peraturan perundangan merupakan suatu yang harus ada. Hal ini dilakukan agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat terkait.

Partisipasi disini dapat diartikan sebagai ikut serta, berperan dalam suatu kegiatan, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dikategorikan sebagai partisipasi politik. Menurut Huntington dan Nelson, yang dimaksud dengan partisipasi politik adalah kegiatan warga negara sipil (*private citizen*) yang bertujuan mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah.¹⁷

Dasar hukum partisipasi masyarakat atau pelibatan masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005, dan Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005.

Diungkapkan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia bahwa sejauh ini sekitar 4.000 Perda di Indonesia terpaksa dibatalkan karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Selain itu ada pula Perda yang bertentangan dengan hak asasi manusia dan diskriminatif. Akibat pembatalan tersebut, dana senilai Rp. 1,2 Triliun yang dipakai untuk membuat Perda itupun hilang.¹⁸ Perda yang dibatalkan berdasarkan jenis pajak daerah, retribusi daerah dan Peraturan Daerah lainnya dapat dilihat pada tabel di bawah ini :¹⁹

Tahun	Pajak	Retribusi	Lain-lain	Jumlah
2005	17	74	29	120
2006	9	97	3	109
2007	9	123	38	170
2008	40	151	37	228
2009	134	445	253	832
2009*	83	233	90	406
JUMLAH	292	1.123	450	1.865

NB: 2009* : Pembatalan sesuai Program 100 Hari Kabinet Indonesia Bersatu II

Jika dicermati fenomena pembatalan Perda di atas maka terlihat bahwa umumnya Perda yang dibatalkan berkaitan dengan pajak daerah dan retribusi daerah. Perda yang dibatalkan itu sebagaimana yang dikonfirmasi oleh Kementerian Hukum dan Ham, antara lain karena membebani warga akibat pemerintah daerah menafsirkan otonomi daerah hanya sebagai kebebasan untuk menambah pendapatan daerah secara instan.

¹⁷ WSSamuel P.Huntington dan Joan Nelson, Partisipasi politik di Negara Berkembang, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hlm. 31.

¹⁸ Kompas, 25 Juli 2011, hlm. 7

¹⁹ Hendrik Hattu, *Model Undang-Undang Berkarakter Responsif (Studi Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah)* Ringkasan Disertasi, Makassar : Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, 2010, hlm. 78.

I Gde Pantja Astawa²⁰ mengemukakan bahwa paling tidak ada 4 (empat) hal yang dapat dipandang sebagai indikator penyebab dari Perda bermasalah, yaitu : Pertama, relative banyak daerah-daerah yang tidak atau belum sepenuhnya memahami prinsip-prinsip dan koridor atau restriksi yang digariskan Undang-undang Pemerintahan Daerah dalam penyusunan ataupun pembentukan Perda sebagaimana yang dikemukakan di atas. Terutama di dalam menerjemahkan wewenang provinsi dan kabupaten/kota masing-masing sebagai daerah otonom kedalam bentuk peraturan daerah;

Kedua, kuatnya kecenderungan daerah yang lebih berorientasi pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam bentuk Retribusi dan Pajak Daerah, daripada pemahamannya yang benar tentang esensi retribusi dan pajak daerah dalam kerangka otonomi daerah. Hal yang terakhir ini sesungguhnya berawal pada pelayanan public (*public service*) sebagai ujung tombak dan berujung pada pada kesejahteraan masyarakat (daerah) sebagai tujuan akhir;

Ketiga, kurangnya keterlibatan ataupun partisipasi public (masyarakat), khususnya stakeholder terkait dalam penyusunan Perda, terutama dalam pembahasan Ranperda di DPRD. Kalaupun ada, lebih bersifat formalitas belaka daripada kesungguhan anggota Dewan mengakomodasikan aspirasi yang disampaikan masyarakat yang kemudian dikemas ke dalam Perda; dan Keempat, tidak adanya pranata pengawasan represif sebagai sesuatu yang seharusnya ada dalam sistem otonomi dalam Negara Kesatuan.

Dalam identifikasi Jazim Hamidi, dkk, berbagai kelemahan dalam penyusunan Perda selama ini adalah sebagai berikut :²¹

- a) Penyusunan rancangan Perda tanpa perencanaan yang jelas.
- b) DPRD kesulitan untuk mengusulkan yang sesungguhnya dibutuhkan karena tidak adanya acuan.
- c) Pengusulan rancangan Perda seringkali tanpa melalui kajian yang mendalam.
- d) Kesulitan dalam proses penyusunan Perda, misalnya dalam penganggaran, evaluasi/pengkajian, penyusunan naskah akademik.
- e) Kurang mampu menjaring partisipasi dan mengakomodasi kepentingan public.
- f) Munculnya Perda yang tumpang tindih (tidak sinkron)
- g) Banyak memunculkan Perda bermasalah.

Banyaknya Perda yang dibatalkan di tengah iklim bernegara dalam bingkai desentralisasi dan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab ini, menunjukkan adanya situasi paradoks antara kebutuhan berotonomi daerah dengan ketidakmampuan kapasitas pemerintahan daerah (*governability*) dalam merealisasikan cita-cita otonomi daerah itu sendiri khususnya dalam mengaktualisasikan kewenangan untuk mengatur sendiri urusan rumah tangganya.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Perda memiliki peranan yang menentukan meliputi:²² Pertama, Perda menentukan arah pembangunan

²⁰ I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, PT. Alumni, Bandung, 2009, hlm. 272-273.

²¹ Jazim Hamidi, *et, al, op, cit.* hlm. 67

²² Sadu Wasistono dan Yonatan Wiyoso, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, Fokus Media, Bandung, 2009, hlm. 59-62.

dan pemerintahan di daerah. Sebagai kebijakan public tertinggi di daerah, perda harus menjadi acuan seluruh kebijakan public yang dibuat termasuk di dalamnya sebagai acuan daerah dalam menyusun program pembangunan daerah. Contoh konkritnya adalah Perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) atau Rencana Strategis Daerah (Renstrada). Sebagai arah pemerintahan di daerah yakni sesuai dengan Ketetapan MPR Nomor XI tahun 1998 serta Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, Kolusi dan Nepotisme, maka ditetapkan asas-asas umum penyelenggaraan negara yang baik (*good governance*). Dalam penerapan asas-asas tersebut untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersih dan bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, maka asas-asas tersebut juga merupakan acuan dalam penyusunan Perda sebagai peraturan pelaksanaannya di daerah.

Kedua, Perda sebagai dasar perumusan kebijakan public daerah. Agar Perda tentang arah pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dioperasionalkan, diperlukan ketentuan atau peraturan tentang pelaksanaan pemerintahan daerah. Segala bentuk kebijakan yang diperlukan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, harus mengacu pada peraturan daerah sebelumnya atau peraturan perundangan yang lebih tinggi (jika peraturan daerah belum mengaturnya).

Ketiga, Perda sebagai kontrak sosial di daerah. Kontrak sosial merupakan ikatan kontrak antara pejabat public dengan masyarakat sebagai pemangku kepentingan (*stakeholders*). Adanya kontrak sosial tersebut berdampak bagi penyelenggara pemerintah daerah sebagai berikut : (a) Bagi pemerintah daerah, fungsi legislasi melahirkan sebuah peraturan daerah merupakan dasar hukum sekaligus amanah dari rakyat untuk menyelenggarakan pemerintahan dalam rangka mencapai tujuannya, yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui peningkatan pemberdayaan dan andil rakyat, peningkatan pelayanan umum dan daya saing daerah; (b) Bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), fungsi legislasi melahirkan peraturan daerah merupakan dasar dalam melaksanakan fungsi pengawasan atas peraturan daerah dan penyelenggaraan pemerintahan.

Keempat, Perda sebagai pendukung pembentukan perangkat daerah dan susunan organisasi perangkat daerah. Besar kecilnya organisasi pemerintahan daerah sangat ditentukan oleh kebutuhan dan kemampuan daerah daerah dalam rangka pelayanan public. Agar dana pada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) sebagian besar dapat digunakan untuk kepentingan public, maka diperlukan struktur organisasi pemerintahan yang ramping dan efektif.

Berbagai peranan Perda sebagaimana yang dikemukakan di atas menghadirkan suatu isyarat bahwa keberadaan dan fungsi Perda sebagai aktualisasi prinsip otonomi dan desentralisasi, merupakan dua hal yang strategis dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah secara demokratis.

E. PENUTUP

1. Kesimpulan

- a. Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru yang terjadi saat ini mengikuti tahapan-tahapan sebagaimana yang terdapat dalam Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, baik dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Pekanbaru Tahun 2014. Pembentukan Perda tersebut mengikuti dua model yaitu Perda yang dibentuk baik oleh inisiatif DPRD sendiri maupun dari Walikota Pekanbaru yang terbagi atas Peraturan Daerah yang dibentuk oleh Pemerintah UU dan Peraturan yang dibentuk karena melihat kebutuhan masyarakat Daerah bersangkutan yang ada di Pekanbaru.
- b. Penguatan Partisipasi Publik dapat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru berbasis Hukum responsif diawali dengan perencanaan, Naskah akademik yang melibatkan berbagai pihak (Tenaga ahli, SKPD, Tokoh Masyarakat) dalam setiap proses pembahasannya Sampai tahap ekspose dan uji publik untuk sebagai masukan perbaikan dari berbagai pihak dan latar belakang profesi agar Peraturan Daerah yang dibentuk dapat efektif berlaku di tengah masyarakat.

2. Saran

- a. Mendorong inisiatif Pembentukan Peraturan Daerah oleh DPRD Terkait dengan Persoalan kepentingan-kepentingan masyarakat yang membutuhkan suatu pengaturan dan kebijakan yang harus dikeluarkan untuk menjamin hak-hak masyarakat daerah yang bersumber dari kondisi sosial masyarakat bersangkutan.
- b. Diharapkan kepada DPRD Kota Pekanbaru dan Walikota dalam setiap pembentukan Peraturan Daerah pada setiap tahapnya melibatkan partisipasi publik secara intens dan membangun koordinasi kepada setiap stakeholders terkait agar Perda yang dibentuk dapat diterima dan dilaksanakan secara efektif oleh setiap lapisan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

- Aziz Syamsuddin, 2012, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Ahmad Yani, 2011, *Pembentukan Undang-Undang dan Perda*, Rajawali Pers, Jakarta.
- HAS. Natabaya, 2008, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, Konstitusi Press dan Tatanusa, Jakarta.
- Jazim Hamidi, dkk, 2008, *Pembentukan Peraturan daerah Partisipatif*, Prestasi Pustaka, Malang.
- Jazim Hamidi, dkk, 2011, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta ,
- Moh. Mahfud MD, 2014, *Politik Hukum Di Indonesia*, PT.Rajagrafindo Persada, Jakarta.

Phillepe Nonet, Philip Selznick, 2011, *Hukum Responsif*, Nusamedia, Jakarta.
Reny Rawasita, et.al., 2009, *Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Jakarta.
Sabian Utsman, 2013, *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

Soimin, 2010, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta.

W. RiawanTjandra dan Kresno Budi Darsono, 2009, *Legislative Drafting*, Atma Jaya, Yogyakarta.

B. Jurnal/ Makalah/Disertasi

Henry Arianto, *Hukum Responsif Dan Penegakan Hukum Di Indonesia*, Lex Jurnalica Volume 7 Nomor 2, April 2010

Muhammad Suharjono, *Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah*, DIH, Jurnal Ilmu Hukum, Februari 2014, Vol. 10, No. 19.

C. Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

Undang Undang MD3 Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPD, DPR, DPRD
Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 Tentang Tugas dan Fungsi DPRD

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Produk Hukum Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Struktur Organisasi Perangkat Daerah (OPD).

Tata Tertip DPRD Kota Pekanbaru Nomor 08/KPTS/DPRD/2014