

## Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Nasrullah Nasution<sup>1</sup>, Faisal Akbar<sup>2</sup>, Eka NAM Sihombing<sup>3</sup>,  
Abd Harris Nasution<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Sumatera.

<sup>2,3,4</sup> Fakultas Hukum, Universitas Sumatera.

E-mail: nasrullahnasutionhtn@gmail.com (CA)

---

**Abstrak:** Pelaksanaan otonomi daerah memberi kewenangan luas kepada pemerintah daerah dalam pembentukan peraturan daerah, namun masih sering dilakukan tanpa partisipasi masyarakat yang optimal sehingga berdampak pada rendahnya kualitas dan tingginya pembatalan peraturan daerah. Penelitian ini bertujuan menganalisis pengaturan, urgensi, dan konsepsi ideal partisipasi masyarakat dalam pengawasan peraturan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015. Dengan metode penelitian hukum normatif, hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun partisipasi masyarakat telah diakui secara normatif, pengaturannya belum memiliki mekanisme yang jelas dan operasional. Padahal, partisipasi masyarakat sangat penting sebagai instrumen pengawasan demokratis untuk mencegah lahirnya peraturan daerah yang tidak aspiratif dan bertentangan dengan hukum. Oleh karena itu, diperlukan penguatan partisipasi masyarakat secara aktif, transparan, dan berkelanjutan dalam seluruh tahapan pengawasan guna mewujudkan peraturan daerah yang demokratis, berkualitas, dan berkeadilan.

**Kata Kunci:** Partisipasi Masyarakat, Pengawasan, Peraturan Daerah, Otonomi Daerah.

---

**Sitasi:** Nasution, N., Akbar, F., Sihombing, E. N., & Nasution, A. H. (2026). Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. *Locus Journal of Academic Literature Review*, 5(3), 291–306. <https://doi.org/10.56128/ljoalr.v5i3.914>

### 1. Pendahuluan

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia memiliki arti penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah perubahan menjadi dasar hukum dalam pembentukan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang masing-masing mempunyai

pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya, Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Berdasarkan amanat konstitusi tersebut, pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota diberikan kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan secara mandiri sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat daerah. Pemberian kewenangan otonomi tersebut tidak mencakup urusan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai kewenangan pemerintah pusat, yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, serta agama. Di luar urusan tersebut, pemerintah daerah berwenang melaksanakan otonomi luas, termasuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain dalam rangka pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan.

Prinsip desentralisasi yang diterapkan di Indonesia memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus serta menentukan arah kebijakan pembangunan sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan daerahnya. Desentralisasi bertujuan untuk menghindari penumpukan kekuasaan pada satu pihak yang berpotensi melahirkan tirani atau pemerintahan yang otoriter. Dalam konteks ini, desentralisasi dipandang sebagai upaya pendemokrasian (*democratiseering*) yang mendorong keterlibatan rakyat dalam pemerintahan serta sebagai sarana pembelajaran dalam menggunakan hak-hak demokrasi. Partisipasi aktif masyarakat dalam pemerintahan daerah diharapkan dapat membawa pengaruh positif terhadap etika dan kualitas penyelenggaraan pemerintahan. (Lubis, 1976)

Otonomi daerah merupakan perwujudan pelaksanaan asas desentralisasi yang membawa perubahan signifikan terhadap sistem pemerintahan Indonesia yang sebelumnya bersifat sentralistik. Peralihan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah merupakan bagian dari dinamika pascareformasi yang menghendaki perubahan struktur kekuasaan. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi bentuk penegasan terhadap pelaksanaan otonomi daerah, di mana kewenangan yang luas tersebut diwujudkan melalui pembentukan peraturan daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama dengan kepala daerah.

Peraturan Daerah sebagai salah satu produk hukum daerah memiliki kedudukan strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam pembentukannya, Perda harus disusun sesuai dengan mekanisme dan substansi yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, serta memberikan ruang yang seluas-luasnya

kepada masyarakat untuk berpartisipasi, baik dalam pembentukan, pengawasan, maupun pembatalan peraturan daerah. Partisipasi masyarakat dalam tahapan tersebut merupakan perwujudan prinsip negara hukum dan demokrasi serta bentuk jaminan terhadap hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi.

Jaminan konstitusional terhadap partisipasi masyarakat ditegaskan dalam Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan, serta Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Selain itu, Pasal 28E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 memberikan jaminan kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat sebagai bagian dari hak asasi manusia.

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan suatu keniscayaan, mengingat aspirasi dan partisipasi merupakan unsur penting dalam sistem pemerintahan demokratis dan pembentukan peraturan perundang-undangan. Sistem konstitusionalisme Indonesia menempatkan Presiden dan DPR sebagai pemegang mandat kedaulatan rakyat melalui pemilihan umum, sehingga aspirasi dan partisipasi masyarakat merupakan bagian dari politik hukum warga negara dalam menentukan arah kebijakan hukum yang diharapkan. (Mochtar, 2022)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 secara tegas mendorong partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pasal 354 ayat (1) menyebutkan bahwa pemerintah daerah mendorong partisipasi masyarakat, yang meliputi antara lain penyusunan Perda dan kebijakan daerah, perencanaan dan penganggaran pembangunan, pengelolaan sumber daya daerah, serta penyelenggaraan pelayanan publik.

Peraturan daerah yang diharapkan menjadi instrumen untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerah dalam praktiknya seringkali tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat, bahkan menimbulkan permasalahan baru. Hal ini tercermin dari banyaknya peraturan daerah yang dibatalkan oleh pemerintah pusat melalui Kementerian Dalam Negeri pada tahun 2016, dengan jumlah mencapai 3.143 peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Pembatalan tersebut dilakukan karena perda dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, kesusilaan, serta dinilai menghambat pertumbuhan ekonomi dan investasi.

Pengaturan mengenai pembatalan Perda sebelumnya diatur dalam Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Namun, kewenangan pembatalan Perda oleh Menteri Dalam Negeri menimbulkan perdebatan karena

dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 24A UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang merupakan kewenangan Mahkamah Agung. Ketentuan tersebut juga ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.(Sihombing, 2018)

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 memberikan kepastian hukum dengan mencabut kewenangan Menteri Dalam Negeri dan gubernur dalam membatalkan peraturan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Putusan tersebut menegaskan bahwa pengujian legalitas Perda hanya dapat dilakukan melalui mekanisme *judicial review* di Mahkamah Agung, meskipun pemerintah pusat tetap memiliki kewenangan pengawasan preventif terhadap rancangan peraturan daerah.(Sihombing, 2019)

Pembatalan peraturan daerah pada dasarnya mencerminkan masih lemahnya peran serta masyarakat dalam pembentukan dan pengawasan Perda. Kurangnya partisipasi masyarakat mengakibatkan Perda yang dibentuk tidak sepenuhnya mencerminkan aspirasi masyarakat dan seringkali bertentangan dengan asas kesesuaian jenis, hierarki, dan materi muatan. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat dalam pembentukan dan pengawasan Perda merupakan hak sekaligus keharusan sebagaimana diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, Pasal 237 Undang-Undang Pemerintahan Daerah, serta Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana diubah dengan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018.(Sihombing, 2017)

Partisipasi masyarakat dalam pengawasan Perda merupakan bagian dari penerapan prinsip demokrasi dan negara hukum, serta jaminan pemenuhan hak asasi manusia. Pengawasan oleh masyarakat dapat dilakukan melalui pemantauan dan evaluasi terhadap rancangan Perda maupun Perda yang telah diundangkan, yang selanjutnya dapat berujung pada pengajuan *judicial review* ke Mahkamah Agung apabila ditemukan pertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau kepentingan umum. Dengan demikian, partisipasi masyarakat dalam pengawasan Perda menjadi elemen penting dalam mewujudkan peraturan daerah yang demokratis, berkualitas, dan berkeadilan.(Sihombing, 2019)

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, Penelitian ini perlu dilakukan karena dalam praktik penyelenggaraan otonomi daerah masih banyak peraturan daerah yang dibentuk tanpa keterlibatan masyarakat secara optimal, sehingga berujung pada lahirnya peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan prinsip demokrasi. Kondisi tersebut diperparah dengan perubahan mekanisme pengawasan peraturan daerah pasca

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang menegaskan bahwa pembatalan peraturan daerah hanya dapat dilakukan melalui mekanisme *judicial review* di Mahkamah Agung. Meskipun berbagai peraturan perundang-undangan telah mengakui hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan dan pengawasan peraturan daerah, pengaturannya masih bersifat normatif dan belum memberikan kejelasan mengenai bentuk serta mekanisme partisipasi masyarakat dalam pengawasan yang berujung pada pembatalan peraturan daerah. Oleh karena itu, penelitian ini penting untuk mengkaji pengaturan, urgensi, dan konsepsi partisipasi masyarakat dalam pengawasan peraturan daerah guna menjamin terwujudnya peraturan daerah yang demokratis, akuntabel, dan sesuai dengan prinsip negara hukum.

## 2. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, bersifat deskriptif analisis. Pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Data sekunder digunakan dalam penelitian ini yang meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, yang berupa dokumen-dokumen resmi, buku-buku, laporan, hasil penelitian dan lain sebagainya yang dikumpulkan dengan teknik studi kepustakaan (*library research*) dengan alat pengumpulan data studi dokumen (*documentary study*) dan pedoman wawancara. Setelah data terkumpul kemudian dianalisis secara kualitatif.

## 3. Hasil & Pembahasan

### 3.1 Pengaturan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pelaksanaan Peraturan Daerah

Pengaturan mengenai partisipasi masyarakat secara tegas telah diakomodir di dalam konstitusi, hal ini sebagaimana tertuang dalam Pasal UUDNRI 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang memiliki kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran secara lisan, tulisan dan sebagainya yang ditetapkan dengan undang-undang (UU), dengan demikian secara tegas konstitusi Indonesia sudah menjamin masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam membentuk UU dengan memberikan perlindungan untuk mengeluarkan pikiran dalam bentuk lisan maupun tulisan.

Banyaknya pengujian formil yang mendalilkan bahwa pembentukan UU tidak mengakomodir partisipasi masyarakat membuktikan bahwa banyak masyarakat merasa tidak dilibatkan dalam pembentukan UU. Sehingga, apabila keterlibatan masyarakat tidak terpenuhi bahkan dijauhkan dalam proses pembentukan sebuah UU agar dapat memberikan masukan dan mendiskusikan isinya, maka pembentukan UU tersebut sesungguhnya telah menghilangkan prinsip kedaulatan rakyat.

Menurut ketentuan Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Ketentuan dalam Bab XIV UU Pemda mengatur mengenai partisipasi masyarakat yang antara lain mencakup:

1. penyusunan perda dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani masyarakat;
2. perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan pengevaluasian pembangunan daerah;
3. pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam daerah; dan
4. penyelenggaraan pelayanan publik.

Pengawasan atau kontrol pusat terhadap produk peraturan daerah hanya dibatasi pada hal-hal tertentu saja, yakni terbatas pada masalah-masalah yang mengganggu ketenangan umum. Dengan pembatasan seperti itu, maka pusat tidak dapat melakukan intervensi yang terlalu banyak terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah. (Muslim, 2018)

Menurut Bagir Manan bahwa ada dua model pengawasan terkait yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Kedua model pengawasan ini ditujukan berkaitan pengawasan produk hukum yang dihasilkan daerah maupun pengawasan terhadap tindakan tertentu dari organ pemerintahan daerah, yang dilakukan melalui wewenang mengesahkan (*goedkeuring*) dalam pengawasan preventif maupun wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penangguhan (*schorsing*) dalam pengawasan represif. (Sholikin et al., 2011)

Model pengawasan preventif ini dilakukan dengan memberikan pengesahan atau tidak memberi (menolak) pengesahan Peraturan Daerah yang disusun oleh Pemerintah Daerah. Dimana dalam pengawasan preventif ini, suatu Peraturan Daerah yang dihasilkan hanya dapat berlaku apabila telah terlebih dahulu disahkan oleh penguasa yang berwenang mengesahkan. Sedangkan model pengawasan preventif ini pada prinsipnya hanya dilakukan terhadap Peraturan Daerah yang mengatur sejumlah materi-materi tertentu yang ditetapkan sebelumnya melalui peraturan perundang-undangan. Materi pengaturan tertentu yang perlu mendapat pengawasan preventif ini pada umumnya adalah materi-materi yang dianggap penting menyangkut kepentingan-kepentingan besar bagi daerah dan penduduknya, sehingga melalui pengawasan ini kemungkinan timbulnya kerugian atau hal-hal yang tidak diinginkan

dapat dicegah sebelum Peraturan Daerah tersebut diundangkan dan berlaku secara umum. (Sholikin et al., 2011)

Pengawasan represif ini dapat dijalankan terhadap semua peraturan daerah yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau bertentangan dengan kepentingan umum. Khusus untuk penangguhan, sebenarnya instrumen ini merupakan suatu usaha persiapan dari proses pembatalan, dimana penangguhan suatu aturan terjadi karena sedang dilakukan pertimbangan untuk membatalkan Peraturan Daerah dimaksud. Namun demikian tidak semua pembatalan harus melalui proses penangguhan, dimungkinkan pejabat yang memiliki kewenangan ini dapat langsung membatalkan peraturan daerah yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau bertentangan dengan kepentingan umum.

### 3.2 Urgensi Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Peraturan Daerah

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan bentuk jaminan dan pemenuhan hak asasi manusia oleh negara yang telah dinormakan. Peran serta masyarakat dalam pembentukan, pengawasan dan pembatalan suatu peraturan perundang-undangan merupakan hak-hak fundamental yang telah diatur dalam konstitusi. Ketentuan yang demikian termuat dalam ketentuan Pasal 28E ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.

Konsep teoritis demokrasi menawarkan prinsip-prinsip umum dalam menjalankan pemerintahan yang baik, yaitu pemerintahan yang senantiasa dalam kontrol dan partisipasi rakyat yang penuh. Diawali dengan tumbuhnya nilai-nilai demokrasi dalam masyarakat dan adanya lembaga yang saling mengawasi. Hal ini kemudian yang dianggap mampu mewujudkan kenyataan pemerintahan yang efektif. (Nurtjahjo, 2006)

Selain itu, prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hal ini bertentangan dengan prinsip demokrasi. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian, negara hukum yang dikembangkan bukan absolute rechtsstaat, melainkan *demokratische rechtsstaat*. (Jimly Asshiddiqie, 2021)

Aspirasi dan partisipasi adalah dua hal yang sangat memegang peranan penting di dalam pembentukan Undang-Undang. Karena logika dasar system konstiusionalisme Indonesia dibangun dengan menempatkan Presiden dan DPR sebagai pemegang titipan kedaulatan rakyat dari rakyat melalui proses yang disebut dengan Pemilihan Umum. Pemilu adalah sarana untuk memilih siapa yang akan menjadi wakil rakyat untuk menjalankan kekuasaan. Sehingga aspirasi dan partisipasi warga dapat ditempatkan sebagai bagian dari politik hukum warga, konsep kebijakan hukum yang diharapkan dan diimpikan oleh masyarakat.(Mochtar, 2022)

Pembentukan Peraturan Daerah dalam prinsip negara kesatuan mengenal adanya pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah, meliputi juga pengawasan terhadap Peraturan Daerah. Konsekuensi dari adanya pembagian kekuasaan, maka kegiatan pengawasan pemerintahan menjadi sesuatu yang wajib dilakukan untuk menjaga keutuhan negara.(Sedubun, 2015)

Pengawasan Peraturan Daerah dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 mengenal adanya dua bentuk pengawasan, yaitu pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif dilakukan terhadap Rancangan Peraturan Daerah, yang dilakukan dalam bentuk evaluasi dan klarifikasi hasil evaluasi; dan pengawasan represif dilakukan terhadap Peraturan Daerah dalam bentuk klarifikasi. Pengawasan Peraturan Daerah dilakukan berdasarkan atas parameter tertentu yang diatur dalam ketentuan beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu: bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bertentangan dengan kepentingan umum dan bertentangan dengan kesusilaan.

Fungsi Peraturan Daerah untuk menyelenggarakan pengaturan sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing Daerah, merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan atau kebijakan yang lebih tinggi oleh satuan pemerintahan yang lebih rendah dan mencerminkan karakteristik Peraturan Daerah sebagai *delegated legislation*.(Sedubun, 2015)

Dalam pelaksanaan pengawasan terhadap peraturan daerah yang melibatkan partisipasi masyarakat, sering kali muncul asumsi bahwa suara rakyat telah sepenuhnya terwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga representatif. Oleh karena itu, keberadaan DPRD kerap dianggap sudah cukup untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap peraturan daerah. Pandangan ini semakin menguat mengingat salah satu tugas utama DPRD adalah melaksanakan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk pelaksanaan peraturan daerah.(Sihombing, 2018)

Dari berbagai uraian di atas, pembentukan peraturan daerah yang mampu memenuhi aspirasi masyarakat harus diimbangi dengan keterlibatan masyarakat secara menyeluruh dalam setiap tahapan pembentukannya. Keterlibatan tersebut dimulai sejak tahap penyusunan rancangan peraturan daerah, di mana masyarakat dapat berperan dalam proses penyusunan melalui keikutsertaan dalam tim atau kelompok kerja, keterlibatan dalam penyiapan naskah akademik, maupun penyampaian masukan secara lisan, tertulis, atau melalui media massa yang ditujukan kepada penggagas peraturan daerah atau tim penyusun. Namun demikian, keterlibatan ini sering menghadapi kendala berupa terbatasnya transparansi dan komitmen para pemangku kepentingan, sehingga masyarakat tidak memperoleh informasi yang memadai mengenai agenda peraturan daerah yang sedang atau akan dibahas. Selanjutnya, keterlibatan masyarakat juga diperlukan dalam tahap pembahasan peraturan daerah yang pada umumnya berlangsung antara DPRD dan Pemerintah Daerah. Pada tahap ini, seharusnya rancangan peraturan daerah diumumkan terlebih dahulu melalui media massa untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat dalam menyampaikan aspirasinya. Dalam proses pembahasan, masyarakat dapat menyampaikan masukan baik secara lisan maupun tertulis, termasuk melalui kehadiran dalam rapat-rapat pembahasan peraturan daerah. Namun, keterlibatan masyarakat dalam forum tersebut kerap menjadi dilema karena sangat bergantung pada kehendak DPRD dan Pemerintah Daerah, apakah akan membuka ruang partisipasi dengan mengundang masyarakat atau justru membiarkan proses pembahasan berlangsung tanpa keterlibatan publik. Keterlibatan masyarakat juga berlanjut pada tahap pelaksanaan peraturan daerah, yang tercermin dari tingkat kepatuhan masyarakat terhadap materi muatan peraturan daerah tersebut. Kepatuhan ini umumnya muncul apabila masyarakat merasa bahwa aspirasi mereka telah terakomodasi, sedangkan sebaliknya ketidakpatuhan dapat terjadi apabila masyarakat merasa dirugikan atau aspirasinya tidak tersalurkan. Dalam kondisi demikian, masyarakat dapat menempuh upaya dengan menyampaikan masukan kepada lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan sebagai bahan pertimbangan untuk melakukan perubahan atau pencabutan peraturan daerah, serta menempuh upaya hukum melalui mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*). (Dondokambey, 2023)

Pengawasan yang dilakukan secara terlalu ketat oleh Pemerintah Pusat berpotensi mengurangi kebebasan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah. Kondisi tersebut dapat menimbulkan persepsi bahwa Pemerintah Daerah berada dalam posisi terbelenggu, sehingga ruang gerak desentralisasi menjadi terbatas dan tidak optimal dalam memberdayakan para pemangku kepentingan di daerah untuk mengelola potensi serta melayani dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Di sisi lain, apabila pengawasan tidak dilaksanakan secara tepat dan proporsional, Pemerintah Daerah justru dapat bergerak melampaui batas kewenangannya, yang pada akhirnya

berpotensi mengancam tata pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, mekanisme pengawasan perlu memiliki batasan yang jelas, baik dari segi tujuan dan ruang lingkup pengawasan, bentuk dan jenis pengawasan, tata cara pelaksanaan pengawasan, maupun kejelasan pejabat atau lembaga yang berwenang melakukan pengawasan tersebut.

Ketidaktejelasan batasan pengawasan tersebut, khususnya terkait penunjukan pejabat yang berwenang, menimbulkan permasalahan dalam praktik, salah satunya dalam pembatalan peraturan daerah. Selama ini, pembatalan peraturan daerah tidak selalu dilakukan melalui Peraturan Presiden, bahkan mekanisme tersebut baru digunakan satu kali. Dalam praktiknya, kewenangan pembatalan peraturan daerah lebih sering dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri dengan menggunakan instrumen Keputusan Menteri Dalam Negeri. Penggunaan istilah "pemerintah" dalam ketentuan peraturan perundang-undangan kemudian ditafsirkan bahwa kewenangan pembatalan tersebut dapat dilakukan oleh pejabat tertentu dalam lingkup pemerintahan dan bukan oleh Presiden. Padahal, apabila ketentuan Pasal 145 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dikaitkan dengan Pasal 145 ayat (3), maka secara sistematis dapat ditafsirkan bahwa pejabat yang dimaksud adalah Presiden. Pengaturan serupa juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, khususnya Pasal 25A ayat (2), yang menyatakan bahwa dalam hal peraturan daerah bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Pemerintah dapat membatalkan peraturan daerah dimaksud. Ketentuan ini semakin mempertegas pentingnya kejelasan kewenangan dalam rangka menjaga keseimbangan antara pengawasan pusat dan otonomi daerah.

### **3.3 Konsepsi Ideal Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Peraturan Daerah**

Banyak bentuk partisipasi masyarakat telah dibuat lebih mudah diakses melalui mekanisme digital, dan alat-alat baru yang telah dikembangkan untuk mengumpulkan dan mensintesis masukan warga yang luas, dengan dukungan algoritma untuk mengidentifikasi kesamaan di antara banyak komentar. Sarana elektronik juga dapat membantu untuk memungkinkan warga berpartisipasi dari jarak jauh dan dalam beberapa kasus secara anonim jika takut akan pembalasan menjadi perhatian. Diagram berikut memberikan gambaran umum tentang di mana mekanisme digital dapat membantu dalam proses legislatif. Selain itu, media tradisional seperti televisi dan radio, dan platform media sosial seperti Facebook, Twitter, Instagram, YouTube dan Snap Chat juga menyediakan jalan bagi keterlibatan warga dalam proses legislatif. Diagram berikut memberikan gambaran umum tentang di mana media tertentu dapat membantu dalam proses legislatif. (PERUNDANG-UNDANGAN & RI, n.d.)

Partisipasi masyarakat tersebut dilakukan dalam bentuk konsultasi publik, musyawarah, kemitraan, penyampaian aspirasi, pengawasan, dan/atau keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan adanya pengaturan tersebut, maka ketentuan Pasal 96 UU PPP yang mengatur mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga berlaku terhadap pembentukan perda dan perkada. Begitu pula dengan materi muatan mengenai partisipasi masyarakat yang lebih bermakna (*meaningful participation*) yang akan diatur dalam RUU ini juga dapat diimplementasikan oleh pemerintah daerah dalam tahapan pembentukan perda dan perkada.

Negara Kesatuan Republik Indonesia telah ditegaskan sebagai negara hukum di dalam UUD NRI Tahun 1945. Di dalam konsep negara hukum, negara menggunakan aturan hukum untuk mencapai tujuan negara. Negara Hukum dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan, serta dikembangkan dengan menata supra struktur dan infra struktur kelembagaan politik, ekonomi, dan sosial yang tertib dan teratur.

Dengan demikian agar suatu produk hukum, dalam hal ini peraturan perundang-undangan bersifat responsif maka dalam pembentukannya harus memenuhi aspirasi serta kebutuhan masyarakat. Namun dalam kenyataannya aspirasi dan kebutuhan masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan belum maksimal, hal ini dapat dilihat dari masih terdapat permohonan pengujian undang-undang yang dilakukan oleh masyarakat ke mahkamah konstitusi. Beberapa materi yang disampaikan oleh pemohon tersebut antara lain bahwa tidak semua pembahasan suatu rancangan undang-undang dilakukan secara terbuka dan terbatasnya keterlibatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan suatu undang-undang. Hal tersebut perlu menjadi perhatian bagi pembentuk peraturan untuk memberikan informasi kepada masyarakat mengenai proses pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Penyampaian informasi tersebut dilakukan secara transparan dan dapat dilakukan dengan memanfaatkan teknologi informasi yang tersedia. (PERUNDANG-UNDANGAN & RI, n.d.)

Pentingnya partisipasi masyarakat dapat dilihat dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, yang menyatakan partisipasi masyarakat perlu dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*) sehingga terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh. Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya memenuhi tiga prasyarat, yaitu: pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Partisipasi publik tersebut terutama bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (*concern*) terhadap

rancangan undang-undang yang sedang dibahas. Dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan, tentu saja tidak hanya mencakup rancangan undang-undang saja, tetapi peraturan lain yang hierarkinya di bawah undang-undang. Dengan partisipasi masyarakat diharapkan para pejabat pembentuk peraturan akan memegang prinsip kecermatan dan kehati-hatian dalam membuat kebijakan dan sebagai sarana kontrol sosial terhadap setiap peraturan perundang-undangan yang disusun.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, pelibatan masyarakat tidak seharusnya dibatasi hanya pada level penyampaian informasi (*informing*). Pemanfaatan *e-government* juga tidak cukup hanya sebatas mempublikasikan rancangan peraturan, melainkan harus mendorong terjadinya interaksi yang memungkinkan masyarakat terlibat secara aktif dalam proses pembentukan kebijakan. Berdasarkan kajian teori, partisipasi masyarakat idealnya tidak hanya mencakup hak untuk memperoleh informasi dan menyampaikan masukan, tetapi juga harus dijamin melalui mekanisme yang baku dan terstandar dalam peraturan perundang-undangan. Mekanisme tersebut bertujuan untuk memastikan terpenuhinya hak warga negara dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*), hak agar pendapatnya dipertimbangkan (*right to be considered*), serta hak untuk memperoleh penjelasan atau tanggapan atas pendapat yang telah disampaikan (*right to be explained*).

Konsep tersebut sejalan dengan tipologi "tangga partisipasi warga negara" yang dikemukakan oleh Sherry R. Arnstein, yang menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam delapan tahapan, mulai dari tingkat terendah berupa manipulasi hingga tingkat tertinggi berupa pengendalian penuh oleh warga negara (*citizen control*). Tipologi ini menegaskan bahwa tidak semua bentuk pelibatan masyarakat mencerminkan partisipasi yang bermakna, karena partisipasi yang sesungguhnya baru tercapai apabila masyarakat memiliki posisi tawar dan peran nyata dalam proses pengambilan keputusan.

Dalam konteks pengawasan terhadap peraturan daerah, pengaturan hirarki antara peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan daerah provinsi pada dasarnya sejalan dengan konsep pengawasan berjenjang. Pemerintah provinsi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah memiliki kewenangan untuk mengawasi pemerintah kabupaten/kota. Penguatan posisi peraturan daerah provinsi dalam hierarki peraturan perundang-undangan dapat menjadi salah satu instrumen pengendalian terhadap pembentukan peraturan daerah kabupaten/kota. Namun demikian, peran tersebut harus dipahami sebagai upaya optimalisasi mekanisme pengawasan berjenjang agar berjalan secara efektif, bukan sebagai bentuk pembatasan otonomi daerah.

Saat ini, mekanisme pengawasan atau pengujian terhadap peraturan daerah dilakukan melalui dua jalur, yaitu *executive review* dan *judicial review*. *Executive review* merupakan kewenangan pemerintah sebagai bagian dari pengendalian terhadap sistem pemerintahan, sedangkan *judicial review* merupakan sarana bagi masyarakat untuk mengontrol peraturan daerah melalui mekanisme peradilan. Meskipun secara normatif kedua mekanisme tersebut telah mencerminkan adanya sistem pengawasan, dalam praktiknya masih ditemukan berbagai permasalahan yang menyebabkan mekanisme tersebut belum berjalan secara optimal.

Permasalahan dalam pelaksanaan *executive review* antara lain dipengaruhi oleh inkonsistensi regulasi yang mengatur kewenangan pembatalan peraturan daerah, lemahnya pelibatan pemerintah provinsi dalam pengawasan peraturan daerah kabupaten/kota, serta kurangnya koordinasi dan kerja sama antar kementerian yang memiliki kewenangan terkait. Selain itu, inisiatif dari kementerian yang berwenang untuk menjalankan pengawasan secara komprehensif juga masih terbatas. Sementara itu, dalam pelaksanaan *judicial review*, kendala utama terletak pada mekanisme yang menyulitkan masyarakat, seperti pembatasan waktu pengajuan permohonan, pembebanan biaya perkara, lamanya proses pemeriksaan, serta kurangnya transparansi dalam penanganan permohonan.

Ketidaktepatan penunjukan pejabat yang berwenang membatalkan peraturan daerah juga menimbulkan persoalan dalam praktik. Selama ini, pembatalan peraturan daerah umumnya dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri melalui Keputusan Menteri, dan tidak selalu melalui Peraturan Presiden sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Penggunaan istilah "pemerintah" dalam ketentuan peraturan perundang-undangan kerap ditafsirkan sebagai kewenangan pejabat tertentu dalam lingkup pemerintahan, bukan Presiden. Padahal, apabila Pasal 145 ayat (2) dikaitkan dengan ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dapat ditafsirkan secara sistematis bahwa kewenangan tersebut berada pada Presiden. Pengaturan serupa juga ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 yang menyatakan bahwa pemerintah dapat membatalkan peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selain itu, proses evaluasi peraturan daerah oleh pemerintah pusat dalam praktik sering memakan waktu yang lama, meskipun secara normatif telah ditentukan batas waktu paling lama 60 hari. Lamanya proses evaluasi ini berdampak pada kepastian hukum dalam penerapan peraturan daerah di daerah. Faktor penyebabnya antara lain keterlambatan penyerahan peraturan daerah oleh pemerintah daerah, perbedaan persepsi antara pemerintah pusat dan daerah dalam proses review, tidak konsistennya sikap pemerintah pusat terhadap peraturan daerah yang telah melalui konsultasi

sebelumnya, serta ketiadaan sanksi bagi daerah yang tidak menyerahkan peraturan daerah untuk dievaluasi.

Dalam konteks *judicial review*, pengaturan biaya penanganan perkara juga perlu ditinjau kembali. Berbeda dengan perkara perdata yang memperjuangkan kepentingan individual, objek *judicial review* peraturan daerah berkaitan langsung dengan kepentingan publik. Oleh karena itu, pembebanan biaya kepada pemohon menjadi tidak proporsional. Negara seharusnya mengambil alih beban biaya tersebut guna memperluas akses masyarakat terhadap mekanisme pengujian peraturan daerah, sebagaimana praktik yang telah diterapkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang.

Jaminan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga sejalan dengan ketentuan Pasal 28F Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjamin hak setiap orang untuk memperoleh dan menyampaikan informasi. Oleh karena itu, Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan perlu disempurnakan dengan pengaturan yang lebih jelas dan operasional mengenai mekanisme partisipasi masyarakat guna memastikan keterlibatan publik yang bermakna dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dampak pengaturan mekanisme partisipasi masyarakat secara analisis manfaat dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Mampu meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap eksekutif dan legislatif.
2. Partisipasi masyarakat memberikan legitimasi bahwa undang-undang tersebut dibentuk atas kehendak rakyat. Sehingga, mampu membantu masyarakat untuk dapat memahami dan menerima suatu peraturan perundang-undangan.
3. Berkurangnya potensi aksi penolakan dari masyarakat terhadap undang-undang yang disebabkan oleh kurangnya kepercayaan publik terhadap transparansi pembahasan undang-undang. Dalam hal ini juga terdapat potensi efisiensi yang cukup besar dalam penggunaan anggaran negara dan daerah untuk proses pengendalian dan pasca aksi unjuk rasa. Misalnya, anggaran perbaikan fasilitas publik di Jakarta mencapai 65 miliar rupiah pasca aksi unjuk rasa RUU Cipta Kerja pada akhir tahun 2020.
4. Dapat menjaring pengetahuan, keahlian, atau pengalaman masyarakat sehingga UU yang dibuat memenuhi syarat UU yang baik.
5. Menjamin peraturan perundang-undangan sesuai dengan kenyataan yang ada dalam masyarakat, menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*), rasa bertanggung jawab (*sense of responsibility*), dan akuntabilitas (*accountability*) masyarakat terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan.

6. Tercapainya pemenuhan hak masyarakat untuk mencari, memperoleh, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia, sesuai amanat UUD NRI 1945 Pasal 28F.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat ditegaskan bahwa penguatan mekanisme partisipasi masyarakat yang bermakna dalam pembentukan peraturan perundang-undangan bukan sekadar kebutuhan normatif, melainkan prasyarat penting bagi terwujudnya produk hukum yang responsif, legitim, dan berkeadilan. Pemanfaatan teknologi informasi, penguatan mekanisme pengawasan, serta penyederhanaan akses terhadap *executive review* dan *judicial review* harus ditempatkan dalam satu kerangka kebijakan yang saling terintegrasi. Dengan demikian, partisipasi masyarakat tidak hanya menjadi formalitas prosedural, tetapi berfungsi sebagai instrumen kontrol sosial yang efektif sekaligus sarana untuk memastikan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk benar-benar mencerminkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat dalam kerangka negara hukum demokratis.

#### 4. Penutup

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan dan pengawasan peraturan daerah merupakan hak konstitusional yang dijamin oleh UUD 1945 dan berbagai peraturan perundang-undangan, termasuk melalui mekanisme *judicial review* di Mahkamah Agung sebagai sarana kontrol terhadap produk hukum daerah. Partisipasi ini tidak hanya terbatas pada tahap pembentukan, tetapi juga mencakup pengawasan dan pengujian peraturan daerah guna memastikan kesesuaiannya dengan kepentingan umum dan hukum yang lebih tinggi. Konsep ideal partisipasi tercapai pada tingkat *citizen control*, di mana masyarakat memiliki peran nyata dalam proses pengambilan keputusan, sehingga mendorong lahirnya kebijakan yang lebih berkualitas, inklusif, dan akuntabel. Oleh karena itu, diperlukan penguatan pengaturan dan implementasi partisipasi yang bermakna agar tidak sekadar formalitas, melalui sosialisasi yang intensif serta jaminan bahwa setiap aspirasi masyarakat benar-benar dipertimbangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

#### Referensi

##### Buku

- Asshiddiqie, J. (2005). *Konstitusi & konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta, Indonesia: Konstitusi Press.
- Lubis, M. S. (1982). *Asas-asas hukum tata negara*. Bandung, Indonesia: Penerbit Alumni.
- Mochtar, Z. A. (2022). *Politik hukum pembentukan undang-undang*. Yogyakarta, Indonesia: EA Book.
- Sholikin, M. N., et al. (2011). *Laporan kajian implementasi pengawasan perda oleh*

*pemerintah dan Mahkamah Agung*. Jakarta, Indonesia: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.

Sihombing, E. N. A. M. (2018). *Pembentukan peraturan daerah partisipatif*. Malang, Indonesia: Inteligencia Media.

**Artikel**

Dondokambey, S. M. A. (2023). Penerapan prinsip partisipasi masyarakat bermakna (meaningful participation) dalam pembentukan peraturan daerah. *Lex Privatum*, 11(2), 4.

Sedubun, V. J. (2015). Pengawasan preventif terhadap peraturan daerah yang berciri khas daerah. *Jurnal Komunikasi Hukum Universitas Pendidikan Ganesha Singaraja*, 1(2), 171.

Sihombing, E. N. A. M. (2019). Menata relasi Dewan Perwakilan Daerah dan Kementerian Dalam Negeri dalam pengawasan peraturan daerah. *Jurnal Reformasi Hukum*, 23(2)

\*\*\*\*\*