



## Penerapan Asas Keterbukaan Dalam Partisipasi Masyarakat Pada Pembentukan Peraturan Daerah Di Kota Tomohon

**Rolando Ngenget<sup>1</sup>, Ronny A. Maramis<sup>2</sup>, Emma V. T. Senewe<sup>3</sup>**

<sup>1,2,3</sup> Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Sam Ratulangi Manado

Email : [rolandongenget76@gmail.com](mailto:rolandongenget76@gmail.com)

### Abstrak

Sejak diberlakukan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam undang-undang tersebut ada yang mengatur terkait dengan asas pembentukan peraturan Perundang-undangan yang baik salah satunya Asas Keterbukaan. Asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut memiliki peran yang kuat dalam pembentukan produk hukum daerah dalam hal ini peraturan daerah, tanpa memperhatikan asas tersebut, maka pelaksanaan peraturan Perundang-undangan tidak akan berjalan dengan efektif dan efisien. Dalam pelaksanaannya, Pemerintah Kota Tomohon belum melaksanakan asas pembentukan peraturan perundang undangan yang baik. Manfaat penelitian ini dalam rangka memberikan kontribusi yang baik untuk pengembangan pengetahuan umum dan khususnya dalam pengembangan hukum pemerintahan daerah. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, dengan 3 pendekatan yaitu pendekatan perundang undangan, pendekatan konsep, pendekatan.

**Kata Kunci:** *Asas Keterbukaan, Partisipasi Masyarakat, Peraturan Daerah*

### Abstract

Since the enactment of Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Legislation. In the law, there are regulations related to the principles of the formation of good laws and regulations, one of which is the principle of Transparency. The principles in the formation of laws and regulations have a strong role in the formation of regional legal products in this case regarding regional regulations, without paying attention to these principles, the implementation of laws and regulations will not run effectively and efficiently. In its implementation, the Tomohon City Government has not implemented the principles of the formation of good laws and regulations. The benefits of this research are in order to make a good contribution to the development of general knowledge and especially in the development of local government law. This research uses normative legal research methods, with 3 approaches, statute approach, conceptual approach, analytical approach.

**Keywords:** *Transparency Principle, Public Participation, Local Laws and Regulations.*

## PENDAHULUAN

Indonesia adalah Negara Hukum Sebagaimana yang termaktub pada Pasal 1 Ayat 3 Undang-undang Dasar 1945 yang berbunyi “Indonesia adalah Negara Hukum”, dalam tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara maka segala bentuk dinamika sosial dipengaruhi oleh hukum, baik itu hukum tertulis (Normatif), maupun Hukum tidak tertulis (hukum adat). Penegasan Indonesia negara *Rechtsstaat* bukan *Machtsstaat*, yang telah diatur dalam Penjelasan UUD 1945, telah diangkat dan dimasukkan kedalam batang tubuh UUD 1945 perubahan menjadi “Indonesia adalah Negara Hukum”, sebagai konsekuensinya setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk harus berdasarkan dan sesuai hukum (Hidayat, 2017:195). Undang-undang Dasar 1945 merupakan Norma tertinggi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undang sebagaimana yang termaktub dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada Pasal 3 Ayat (1) yang berbunyi Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan.

Teori Perundang-undangan Pertama sekali dikembangkan oleh beberapa pemikir antara lain Merkl, Hans Kelsen dan H.L.A Hart yang pada intinya teori ini dimaksud untuk menyusun suatu hierarki norma-norma sehingga berlapis-lapis dan berjenjang jenjang (Haryanti, 2015:272). Teori tersebut di jelaskan secara eksplisit dalam Ketentuan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan, menjelaskan proses pembentukan produk hukum dibentuk secara hirarki baik produk hukum yang sifatnya pengaturan maupun yang sifatnya penetapan yang pemberlakuannya di pusat dan Daerah.

Dalam Pembentukan Produk Hukum, baik di pusat maupun produk hukum daerah, harus taat terhadap Asas-asas Pembentukan Produk Hukum. Dalam Ketentuan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada Pasal 5 yang berbunyi; Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut memiliki peran yang kuat, tanpa asas-asas tersebut maka harmonisasi peraturan Perundang-undangan tidak akan berjalan dengan efektif dan efisien.

Dalam UUD NRI Tahun 1945 pada Pasal 18 Ayat 6 yang berbunyi “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Artinya bahwa daerah memiliki kewenangan khusus dalam mengatur rumah tangganya sendiri sebagai mana asas otonomi daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah yang baik “*Good governance*”.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik karena praktik penyelenggaraan negara dan pemerintahan sehingga bukan merupakan produk formal suatu lembaga negara seperti undang-undang. Fungsi asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebagai pedoman atau penuntun bagi pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam rangka pemerintahan yang baik (*good governance*).

Undang Undang Nomor 30 tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan merupakan sumber hukum materil atas penyelenggaraan pemerintahan, Pasal 1 angka 17 yang berbunyi: “Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yang selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan”.

Kota Tomohon merupakan bagian dari Provinsi Sulawesi Utara, terdiri dari 15 Kabupaten/Kota yang pada prinsipnya dalam pembentukan Peraturan Daerah masih bersifat tertutup untuk masyarakat mengemukakan pendapatnya. Masyarakat yang menjadi objek dalam penyusunan Perda sering tidak dilibatkan sehingga penerapan partisipasi masyarakat dari pembentukan perda belum tercapai.

Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah beberapa kali dirubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah menjamin bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada ayat (2), mengatur bahwa Pemberian masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara daring dan/atau luring. Pada ayat (3) mengatur, masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan, merupakan aturan/norma wajib yang harus dilaksanakan, mengingat peraturan daerah adalah instrumen hukum yang sangat penting untuk menjamin partisipasi dan akuntabilitas mengenai hak warga dalam mendapatkan informasi.

## **METODE**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan 3 pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), pendekatan konsep (*Konseptual Approach*), dan pendekatan analitis (*Analytical Approach*) maupun pendekatan kasus. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dipilih karena yang akan diteliti adalah berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Kewenangan Legislasi dalam pembuatan peraturan daerah, berdasarkan Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri Dalam Negeri, dan lain sebagainya. Pendekatan konsep (*Konseptual Approach*) dimaksudkan melaksanakan kajian tentang pengertian konsep hukum tentang hak-hak masyarakat dalam proses pembuatan Peraturan Daerah, agar penelitian hukum normatif ini mendapat hasil yang akurat. Pendekatan analitis (*Analytical Approach*) juga dipilih untuk mendukungnya, melakukan analisis artinya mencari hakekat, makna yang terkandung dalam aturan perundang-undangan secara konseptual, sekaligus mengetahui penerapannya dalam praktek dan putusan hukum.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **A. Penerapan Asas Keterbukaan dalam penyusunan Peraturan Daerah Di Kota Tomohon**

Pelaksanaan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan daerah telah berjalan walaupun belum maksimal dalam pelaksanaannya oleh Pemerintah Daerah dan DPRD dalam tahapannya belum transparan dan terbuka bagi masyarakat untuk mengawasinya dan memberikan koreksi dan tanggapan atas rancangan peraturan daerah tersebut. Pelaksanaan asas keterbukaan dalam tahapan pembentukan perda harus dilaksanakan agar semua Peraturan Daerah yang diinisiasi oleh DPRD atau Pemerintah Daerah sesuai dengan norma atau peraturan yang mengatur tentang pembentukan peraturan perundang undangan atau produk hukum daerah dalam hal ini peraturan daerah.

Agar pembentukan perda lebih terarah dan terkoordinasi, secara formal telah ditetapkan serangkaian tahapan sebagaimana diatur dalam Pasal 237 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dimana yang harus dilalui meliputi perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dilihat dari sudut pandang hukum Otonomi yang diberikan kepada daerah, daerah diberi kewenangan legislasi yang harus selaras dengan aturan yang ada di atasnya, produk hukum daerah akan sulit diterapkan kalau bertentangan dengan prinsip dan asas-asas tersebut. Pemerintahan Daerah berdasarkan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diberikan kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam melaksanakan kewenangan Daerah kepala daerah dan DPRD mempunyai kedudukan yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembuatan produk hukum daerah.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik ini dapat dilihat bahwa setiap informasi publik bersifat terbuka dan dapat di akses oleh setiap pengguna informasi publik, dapat diperoleh dengan cepat dan tepat waktu biaya ringan dengan cara sederhana kecuali yang bersifat rahasia sesuai dengan undang-undang, kepatutan, dan kepentingan umum didasarkan pada pengujian konsekuensi yang timbul apabila suatu informasi diberikan kepada masyarakat serta telah dipertimbangkan dengan seksama bahwa menutup informasi publik dapat melindungi kepentingan yang lebih besar lagi.

Hasil penelitian yang penulis lakukan di kota Tomohon menunjukkan belum sepenuhnya masyarakat dilibatkan dalam pembuatan perda terkait dengan kepentingan mereka, yang juga sebagai obyek dari pembentukan peraturan daerah tersebut juga dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan masyarakat.

Dari data Peraturan Daerah yang diteliti di Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Tomohon dan Perangkat Daerah pemrakarsa pembentukan peraturan daerah diatas menunjukan bahwa pelaksanaan Produk Hukum Daerah/Peraturan Daerah yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Kota Tomohon sesuai dengan data yang penulis dapat pada saat penelitian di bagian hukum dan perangkat daerah terkait dalam penyusunan peraturan daerah kota tomohon sejak tahun 2011 sampai dengan tahun 2021 berjumlah 79 (tujuh puluh Sembilan) peraturan daerah yang sudah ditetapkan dan diundangkan di kota tomohon, dengan rincian 6 (enam) Peraturan Daerah yang menerapkan asas keterbukaan dan 73 (tujuh puluh tiga) Peraturan Daerah yang tidak menerapkan asas keterbukaan.

Salah satu ciri utama dalam pembentukan peraturan daerah yaitu harus transparansi dan elemen penting dalam rangka perwujudan pemerintahan yang baik adalah adanya pengelolaan peraturan daerah yang baik. Pembentukan Peraturan Daerah masih sering ditemui beberapa hambatan, misalnya sulitnya mengikuti agenda rapat panitia khusus/rapat komisi dengan mitra, sehingga data (risalah rapat) sulit untuk didapatkan.

Dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah dirubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa salah satu asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik adalah asas keterbukaan, yang selanjutnya dalam penjelasannya dinyatakan bahwa “asas keterbukaan” adalah bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, atau penetapan, dan pengundangan, termasuk Pemantauan dan Peninjauan memberikan akses kepada publik yang mempunyai kepentingan dan terdampak langsung untuk mendapatkan informasi dan/atau memberikan masukan pada setiap tahapan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dilakukan secara lisan dan/atau tertulis dengan cara daring (dalam jaringan) dan/atau luring (luar jaringan).

Adapun penulis dapatkan dalam hasil penelitian di lapangan bahwa ada faktor-faktor yang mempengaruhi sehingga tidak dilakukannya pelibatan masyarakat dalam tahapan penyusunan peraturan daerah yaitu adanya ketidakpatuhan dan ketidakpahamannya Pemerintah Daerah (Perangkat Daerah pemrakarsa) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pelaksanaan asas-asas dalam pembentukan peraturan daerah. Selain itu Pemerintah Daerah dan DPRD masih kurang terbuka terkait pembentukan Peraturan Daerah, banyak hal yang masih ditutupi oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menjadikan kedua institusi ini semakin jauh dari rakyat yang seharusnya menjadi wadah aspirasi masyarakat sehingga dapat kita lihat bahwa saat ini partisipasi masyarakat masih sangat minim, hal ini tentunya tidak baik bagi pembangunan demokrasi Indonesia. Menjadi sebuah kekeliruan ketika lembaga ataupun pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan kurang memperhatikan apa yang menjadi kebutuhan masyarakat sehingga malah menambah kesulitan hidup masyarakat.

Dalam tatanan konsep, Kota Tomohon telah membuka akses dalam hal Propemperda yang telah diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tata cara penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah. Dengan demikian bahwa sesungguhnya telah ada koridor hukum yang jelas mengatur tentang proses atau tahapan perencanaan pembentukan peraturan daerah yang merupakan kunci awal menuju pencapaian tujuan yang diinginkan dalam pembentukan perda.

Hal tersebut juga sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi “perencanaan penyusunan perda dilakukan dalam program pembentukan perda”. Di dalam propemperda tersebut memuat program dengan berisi judul rancangan perda, materi yang diatur (dituangkan dalam naskah akademik), dan keterkaitan dengan peraturan perundang-undangan lainnya (dituangkan dalam naskah akademik). Selain itu penyusunan daftar prioritas dalam propemperda didasarkan atas; perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, rencana pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan aspirasi masyarakat.

Dalam hal keterbukaan ini Pemerintah Daerah dan DPRD melalui forum rapat yaitu Musyawarah Rencana Pembangunan Daerah (Musrembang), dalam forum ini Pemerintah Daerah dan DPRD menerima dan mendengarkan aspirasi dari masyarakat dan kemudian ditampung dan dibahas melalui rapat Pemerintah Daerah dan DPRD. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang RPJPD dan RPJMD, Serta Tata Cara Perubahan RPJPD, RPJMD dan RKPD. Pembangunan Daerah adalah usaha yang sistematis untuk pemanfaatan sumber daya yang dimiliki Daerah untuk peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing Daerah sesuai dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya.

Musrembang juga merupakan suatu bentuk forum yang disediakan oleh negara untuk rakyat dalam rangka memberikan hak bagi masyarakat untuk menyampaikan kebutuhan-kebutuhan seperti apa yang mereka harapkan serta menetapkan langkah-langkah yang akan dilakukan oleh Pemerintah bersama masyarakat untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan tersebut (Kandati, Sumampow dan Sampe, 2020:5)

Dalam perencanaan pembangunan daerah ini juga pemerintah perlu melibatkan segenap kemampuan dan kemauan yang dimiliki oleh masyarakat dalam melaksanakan pembangunan. Oleh karena itu pemerintah daerah dalam menjalankan proses pemerintahan daerah perlunya partisipasi masyarakat dengan beragam kepentingan ataupun latar belakang yang berbeda, untuk mencapai keberhasilan pembangunan tersebut maka banyak aspek yang harus diperhatikan, diantaranya adalah keterlibatan masyarakat dalam pembangunan di daerah.

Untuk menjamin legalitas produk hukum daerah yang dapat dilaksanakan dan hasilnya dapat dinikmati langsung oleh masyarakat kota tomohon maka peraturan daerah harus terbuka terhadap partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat sangat penting untuk mengawal dan memantau pemantauan terhadap produk hukum yang dibuat oleh Pemerintah Daerah dan DPRD sesuai dengan aspirasi masyarakat. Pengawasan dan partisipasi masyarakat mulai dari proses perencanaan ini pula dapat diketahui bagaimana landasan keberlakuan suatu perda baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis yang biasanya dituangkan dalam suatu penjelasan atau keterangan tentang maksud dan tujuan pembuatan peraturan daerah.

Pemerintah Daerah dan DPRD sebenarnya sudah cukup terbuka mengenai rapat-rapat dalam pembahasan rancangan Peraturan Daerah, namun masih adanya ketakutan dari Pemerintah Daerah dan DPRD untuk melibatkan masyarakat dalam proses atau tahapan penyusunan Peraturan Daerah, ketakutan yang dimaksud yaitu ketika masyarakat mengintrospeksi lebih dulu terkait isi atau substansi peraturan daerah. Membentuk peraturan daerah, berarti melakukan/proses pembuatan peraturan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan. Meniadakan salah satu dari keseluruhan proses diatas, berarti telah melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Segala yang berbentuk produk hukum, mesti memperhatikan landasan formil berupa tahapan/prosedurnya, selain landasan materilnya berupa muatan materinya (Luthfi, 2019:112)

Kota Tomohon dalam tahapan penyusunan peraturan daerah proses penyusunannya dimulai dari Perangkat Daerah pemrakarsa mengajukan judul peraturan daerah kepada unit yang menangani hukum/bagian hukum untuk dimasukkan dalam perencanaan penyusunan peraturan daerah dan

selanjutnya disusun oleh tim penyusun dan perancang peraturan perundang undangan untuk selanjutnya di bahas melalui Panitia Khusus yang dibentuk oleh DPRD selanjutnya disahkan dan diundangkan untuk dimasukan dalam Lembaran Daerah untuk kemudian disosialisasikan kepada masyarakat.

Dalam pembahasan Peraturan Daerah Pemerintah Daerah dan DPRD cukup terbuka dengan memberikan informasi terkait proses pembahasan kepada publik, bahkan dalam pembahasan Peraturan Daerah dihadiri oleh media massa yang merupakan sarana komunikasi bagi masyarakat. Tetapi masih banyak masyarakat yang tidak memahami tugas, fungsi, dan kewenangan dari DPRD bahkan jarang masyarakat ikut serta dalam rapat terutama dalam pembahasan Peraturan Daerah serta masih ada masyarakat tidak ingin dipusingkan dengan hal itu, padahal sasaran pembentukan Peraturan Daerah untuk kepentingan masyarakat, nanti saat Peraturan Daerah sudah selesai dan ditetapkan banyak masyarakat yang melakukan peninjauan ataupun koreksi atas Peraturan Daerah tersebut.

Dalam pembuatan peraturan daerah kota Tomohon Pemerintah Daerah dan DPRD sering hanya terfokus pada peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tanpa memikirkan kesejahteraan rakyat, seharusnya kesejahteraan masyarakat Kota Tomohon yang harus diutamakan. Tidak dilibatkannya partisipasi masyarakat menyebabkan PAD belum memberikan kontribusi yang signifikan terhadap penerimaan daerah dan kesejahteraan masyarakat. Pentingnya partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan Perda kota Tomohon karena peraturan daerah merupakan landasan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan Kota Tomohon. Hal ini dilakukan selain untuk memenuhi ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, serta beberapa peraturan lainnya yang berkaitan, juga untuk memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Keterlibatan Masyarakat terkait dengan asas keterbukaan dalam penyusunan peraturan daerah agar peraturan daerah bisa dilaksanakan dan masyarakat dapat terlibat langsung sampai pelaksanaan perda tersebut. Pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan suatu Peraturan Daerah dapat dilakukan dengan:

1. Masyarakat dapat memberikan masukan atau pendapat dalam rapat-rapat yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD.
2. Masyarakat dapat memberikan masukan-masukan kepada anggota DPRD pada saat melakukan kunjungan kerja.

Selain asas dan materi muatan, DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menetapkan Perda harus mempertimbangkan keunggulan lokal/daerah dan kearifan lokal, sehingga perda yang dihasilkan mempunyai daya guna dan dapat mesejahterakan masyarakat. Dalam pembentukan Peraturan Daerah harus terlebih dahulu menetapkan politik hukum yang ingin dicapai dalam pembentukan Peraturan Daerah tersebut. Maka salah satu bagian dari partisipasi masyarakat dan terkait erat dengan partisipasi politik, artinya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah merupakan suatu prasyarat bagi berkembangnya demokrasi. Atau, ukuran terlihat dari seberapa jauh partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan Peraturan Daerah. Menurut Satjipto Raharjo, Politik Hukum yang dimaksud diartikan sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat (Anggono, 2020:226).

Di masa sekarang ini, masyarakat kota Tomohon menuntut keterbukaan yang diartikulasikan sebagai partisipasi yang mempunyai makna keterlibatan masyarakat dalam proses politik yang seluas-

luasnya, khususnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Kenyataannya, sampai sekarang masih ada jarak bagi publik dalam memberikan masukan terhadap peraturan daerah. Bahkan bukan tidak mungkin akan terjadi suatu saat bahwa aturan atau peraturan daerah yang dikeluarkan berujung pada *judicial review* di Mahkamah Konstitusi.

Hasil penelitian peneliti tentang Pembentukan Peraturan Daerah Di Kota Tomohon yaitu untuk menemukan implementasi pengaturan dan keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah. Apakah peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini telah mengatur secara memadai? Pada tahap mana masyarakat dapat berpartisipasi dan bagaimana mekanisme partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan?

Karena bagaimanapun masyarakat secara umum merupakan kata kunci dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan, baik dalam konteks pembuatan, penegakan, maupun telaahan konsep teoritis/filosofis karena pada dasarnya hukum hadir seiring dengan keberadaan masyarakat itu sendiri.

Dalam pembentukan peraturan daerah Kota Tomohon belum mengedepankan prinsip pembentukan Perda yang baik, harmonis, dan mudah diterapkan dalam masyarakat harus berakar pada prinsip demokrasi dan legalitas peraturan yang memberikan pedoman bagi pemerintah daerah kota Tomohon untuk menjalankan pemerintahan. Peraturan daerah memberikan suatu arahan dan panduan, bagi pemerintah kota tomohon dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat sehingga masyarakat harus dilibatkan dalam proses pembentukan Perda yang meliputi tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangannya menjadi lebih jelas.

Pemerintah Kota Tomohon juga telah membuka akses kepada masyarakat baik dari segi pemikiran dan juga dalam hal pendanaan untuk masyarakat agar bisa berpartisipasi dalam setiap tahapan pembentukan rancangan peraturan daerah yang nantinya ranperda tersebut sesuai dengan kebutuhan masyarakat Kota Tomohon. Pasal 16 ayat (2) Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Kota Tomohon Nomor 1 Tahun 2018 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Kota Tomohon, mengatur Pembentukan Perda melibatkan partisipasi masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dari norma tersebut DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat selayaknya membuka ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan keinginan mereka secara lisan maupun tertulis atau tidak ada sekat pemisah antara masyarakat dan lembaga perwakilan rakyat.

#### **B. Kendala kepatuhan dalam pelaksanaan asas keterbukaan dalam penyusunan peraturan daerah di Kota Tomohon.**

Peraturan Daerah yang dibuat hendak mengimplementasikan konsep Negara Hukum di daerah dalam penegakan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah bisa berdampak positif dan negatif terhadap masyarakat di daerah bersangkutan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan yang berkeadilan bagi daerah dan masyarakat. Untuk menjamin hal tersebut pembentukan peraturan daerah yang baik harus menerapkan asas keterbukaan dalam setiap tahapan atau proses pembentukan peraturan daerah dengan melibatkan masyarakat dalam setiap tahapan tersebut.

Hasil penelitian ini menunjukkan partisipasi masyarakat tidak mudah dilaksanakan dalam pembuatan peraturan daerah di Kota Tomohon, ketidaktepatan pemerintah daerah masih terlihat karena tidak semua peraturan daerah yang ditetapkan tahapannya telah melibatkan masyarakat. Dengan demikian bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah belum dipatuhi

sepenuhnya oleh pemerintah daerah Kota Tomohon yang merupakan suatu keharusan bagi pemerintah daerah.

Seiring dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah beberapa kali dirubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 13 tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, harapan terhadap adanya suatu transparansi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai menguat.

Konsep demokrasi yang dianut oleh Indonesia adalah kedaulatan ada di tangan rakyat, ini menunjukkan bahwa rakyat seharusnya terlibat penuh dalam merencanakan, mengatur, melaksanakan dan melakukan pengawasan serta menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan yang dibuat oleh pihak eksekutif. Sehingga kewenangan untuk membuat peraturan daerah bagi daerahnya sendiri tidak berarti bahwa pemerintah daerah itu berdaulat, sebab pengawasan kekuasaan tertinggi masih tetap terletak di tangan pemerintah pusat.

Penerapan suatu Peraturan Daerah harus tepat guna dan berhasil guna, tidak mengatur golongan orang tertentu saja dan mengabaikan kepentingan golongan lain yang lebih banyak. Kemudian dalam proses penyusunan Peraturan Daerah tersebut para pihak yang berkepentingan dan memiliki kaitan langsung ataupun tidak langsung terhadap kebijakan yang hendak diambil harus dilibatkan, karena partisipasi masyarakat berkaitan dengan keterbukaan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyusunan peraturan daerah.

Penyusunan rancangan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, masih belum sepenuhnya melibatkan masyarakat. Ini disebabkan oleh kurangnya sosialisasi terhadap rancangan pembentukan Peraturan Daerah yang dibuat oleh Pemerintah Daerah dan DPRD. Lebih lanjut menurut penulis dari pemantauan langsung ditemukan bahwa pihak Pemerintah Daerah maupun DPRD masih kurang taat dalam hal waktu pelaksanaan tahapan pembentukan peraturan perundang undangan/peraturan daerah, dimana pemerintah daerah dalam pengajuan dokumen peraturan daerah masih seringkali terlambat, sehingga dalam penyusunan dan pembahasan peraturan daerah masih bersifat tergesa-gesa sehingga menimbulkan bentuk keterbukaan publik yang tidak sesuai. Selain itu sebagian Anggota DPRD masih mengedepankan kepentingan kelompok, lebih mementingkan kepentingan partai politik dibandingkan dengan kepentingan masyarakat. Oleh karena itulah sebagian besar masyarakat tidak mengetahui Peraturan Daerah yang telah dihasilkan.

Dalam proses pembuatan peraturan daerah, dapat kita lihat misalnya dalam Rapat Badan Musyawarah (Bamus) DPRD, dimana rapat tersebut digelar selalu secara tertutup sehingga masyarakat menganggap DPRD tidak terbuka/transparan. Tertutupnya rapat Bamus ini dianggap hanya untuk merancang sebuah agenda tertentu di DPRD, sehingga cara tersebut tidak mencerminkan asas keterbukaan.

Dalam penelitian ini juga didapati banyak Peraturan Daerah di Kota Tomohon tidak melakukan penerapan Asas keterbukaan, hasil penelitian di lapangan yang penulis dapatkan bahwa ada beberapa faktor yang mempengaruhi sehingga tidak diterapkannya Asas Keterbukaan oleh Pemerintah Daerah yakni sebagai berikut:

1. ketidapkahamnya Pemerintah Daerah terkait Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah beberapa kali dirubah terakhir

dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum daerah.

2. Tidak adanya aturan yang mengatur terkait dengan keikutsertaan masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah dalam rangka melaksanakan asas-asas pembentukan peraturan perundang undangan yang baik.
3. Kurangnya sosialisasi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi terkait pelaksanaan asas-asas pembentukan peraturan perundang undangan sebagaimana diamanatkan oleh peraturan perundang undangan yang berlaku.

Melihat permasalahan diatas, perlu untuk dilakukan inovasi dalam setiap tahapan pembentukan peraturan daerah dimulai dari proses perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan sehingga aspirasi politik diyakini benar-benar terserap dalam proses penyusunan peraturan daerah. Selain itu, diperlukan juga pengembangan strategi berupa dialog ataupun sosialisasi dengan cara transparan mengenai tahapan pembentukan Peraturan Daerah sehingga dapat menjawab permasalahan di dalam masyarakat.

Lebih lanjut Pemerintah Daerah dan DPRD dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah terdapat 2 faktor yang mempengaruhi yakni faktor pendukung dan faktor penghambat dengan uraian sebagai berikut:

#### 1. Faktor pendukung

- a. Ketersediaan data yang memadai, artinya dalam membentuk peraturan daerah Pemerintah Daerah dan DPRD harus memiliki sarana dan prasarana yang memadai seperti data yang akan dibahas. Data yang akan dibahas tersebut sebenarnya merupakan data valid yang menjadi kebutuhan langsung oleh setiap Perangkat Daerah dan ini yang menjadi indikator untuk merumuskan dan membahas apakah pantas dan layak untuk dibuatkan dalam sebuah peraturan daerah.
- b. Tenaga ahli, artinya dalam tahapan pembentukan dan perumusan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, tenaga ahli diperbantukan dalam rangka merumuskan Peraturan Daerah agar nantinya Peraturan Daerah yang dibuat sesuai dengan mekanisme penyusunan Peraturan Daerah yang nanti keberadaannya dapat diakui.
- c. Kehadiran anggota DPRD, artinya sebagai bagian dari tahapan pembentukan Peraturan Daerah, kehadiran Anggota Dewan/Panitia Khusus yang mempunyai kewajiban untuk membahas dan mengambil keputusan terhadap peraturan daerah sesuai dengan mekanisme peraturan perundang undangan. Dengan hadirnya anggota DPRD (quorum) dalam sidang pleno penetapan peraturan daerah anggota dewan juga dituntut untuk memahami peraturan daerah yang dibuat oleh Pemerintah Daerah dan DPRD karena Peraturan Daerah sebagai dasar hukum untuk mengatur masyarakat sebagai objek dari peraturan daerah tersebut juga sebagai wujud pelaksanaan fungsi legilasi daerah oleh DPRD.

#### 2. Faktor penghambat

- a. Masih kurangnya pemahaman Pemerintah Daerah dan DPRD dalam rangka penyusunan Peraturan Daerah. Kekurangpahaman Pemerintah Daerah dan DPRD dalam tahapan pembentukan peraturan

daerah, yang mana proses ini sudah setiap tahun dilaksanakan dan bahkan ada yang telah mengikuti bimbingan teknis penyusunan peraturan perundang undangan itu berarti aturan serta kebijakan terkait penyusunan peraturan daerah seharusnya sudah dipahami dengan baik, akan tetapi masih ada sebagian dari Pegawai Negeri Sipil dan Anggota DPRD yang belum memahami asas-asas dalam penyusunan Peraturan Daerah, ini dikarenakan sumber daya manusianya dalam hal latar belakang pendidikan yang tingkatannya berbeda dan dari berbagai disiplin ilmu.

- b. Pola komunikasi kurang efektif antara Pemerintah Daerah dan DPRD dalam melakukan penyusunan Peraturan Daerah. Hal ini dikarenakan masih tingginya pertimbangan keputusan yang bersifat subjektif berupa perumusan dalam bentuk tuntutan-tuntutan politik, penyaluran tuntutan-tuntutan tersebut ke dalam sistem politik, sehingga unsur-unsur obyektif yang menyangkut kepentingan masyarakat yang seharusnya lebih diutamakan menjadi kurang diperhatikan.
- c. Beberapa Anggota DPRD terkesan lebih mengedepankan kepentingan partai daripada kepentingan rakyat, dalam pembentukan Peraturan Daerah cenderung tidak mengedepankan asas kemanfaatan terhadap kepentingan rakyat, dimana masih ada yang mengedepankan kepentingan partai dibandingkan dengan kepentingan rakyat.
- d. Pemerintah Daerah dan DPRD menganggap bahwa hasil atau dokumen pembentukan peraturan daerah masih bersifat rahasia, ini disebabkan masih adanya kesulitan masyarakat dalam mengakses peraturan daerah yang disusun oleh Pemerintah Daerah dan DPRD, sedangkan dalam Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik menjelaskan bahwa Hak memperoleh informasi merupakan hak asasi manusia dan keterbukaan informasi publik merupakan salah satu ciri penting Negara demokratis untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik.

Secara eksplisit, Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah beberapa kali dirubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah menjamin bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada ayat (2), dibunyikan bahwa Pemberian masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara daring dan/atau luring. Pada ayat (3) mengatur, Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

Berkenaan dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah membuka lebar ruang tersebut. Dalam Pasal 5 huruf g ditegaskan bahwa salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus berdasarkan pada asas "keterbukaan".

## **SIMPULAN**

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan asas keterbukaan di Kota Tomohon sebagaimana di diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan dan dengan perubahan-perubahannya sudah dilaksanakan, akan tetapi belum pada semua tahapan pembentukan peraturan perundang undangan lebih khusus norma yang mengatur tentang asas-asas pembentukan peraturan perundang undangan yang baik yaitu asas

keterbukaan yang terkait erat dengan partisipasi masyarakat dalam semua tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan/penetapan dan pengundangan.

Secara eksplisit, Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah beberapa kali dirubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah menjamin bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada ayat (2), dibunyikan bahwa Pemberian masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara daring dan/atau luring. Pada ayat (3) mengatur, Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

Dari uraian di atas, penulis melihat bahwa perangkat peraturan perundang-undangan telah memberikan kepada masyarakat kesempatan yang luas untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan daerah di Kota Tomohon, namun partisipasi masyarakat tersebut masih ada yang menilai secara dangkal, sehingga partisipasi masyarakat tersebut terbatas untuk didengar saja dan tidak diindahkan.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Anggono, B. D. (2020). Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undanguan di Indonesia, Konstitusi Press (Konpress).
- Haryanti, D (2015). Konstruksi Hukum Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum Di Indonesia Ditinjau Dari Teori Stufenbau. *Jurnal Pembaharuan Hukum*, 2(2), 272.
- Hidayat, N (2017). Rujukan Dan Aplikasi Sistem Hukum Indonesia Berdasarkan Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 Pasca Amandemen Ke Tiga, *UIR Law Review*, 1(2), 195-196.
- Kandati, A., Sumampow, I., Sampe, S. (2020). "Perencanaan Pembangunan Melalui Musrembang di Desa Batumbalango" *Jurnal Jurusan Ilmu Pemerintahan*, 2(5), 5.
- L, Ahmad. (2019). "Tugas Perancang Peraturan Perundang-Undanguan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015)." *journal.unnes.ac.id Indonesian State Law Review (ISLRev)* 1(2), 12.
- Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang undangan, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang undangan.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang RPJPD dan RPJMD, Serta Tata Cara Perubahan RPJPD, RPJMD dan RKPd