

**PROSES DEMOKRATISASI DALAM MENYUSUN PERATURAN DAERAH**

Oleh

Heni Marlina

Email : heni\_marlina@um-palembang.ac.id

**ABSTAK**

Ketika demokrasi dimunculkan baik dalam teori maupun dalam praktek ketata negaraan sejak abad XVIII hamper semua pendapat menyetujui bahwa negara didirikan untuk menjamin kepentingan rakyat.

Salah satu tiang utama dalam penyelenggaraan pemetintah suatu negara adalah pembentukan peraturan daerah, dari pengamatan penulis terjadi sekitar 150 undang-undang dihasilkan DPR Periode 1999-2004 Sekitar 40% mengalami masalah dalam prakteknya, sehingga tidak terlihat unsur demokrasi dalam proses pembentukan perda. Dari temuan tersebut dapat disimpulkan sebagai berikut :

Demokrasi di Indonesia selama orde revormasi belum berjalan dengan sempurna, hal ini dapat dilihat kurangnya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah, apabila peraturan daerah tersebut diundangkan maka banyak hal-hal yang belum menyentuh kepentingan rakyat banyak.

Perda kerap dbuat secara tidak realistis dan hanya menentukan pihak eksekutif belaka, sehingga kepentinganrakyat disepelekan.

Kurangnya sosialisasi kepada masyarakat tentang perda yang dsusun oleh DPRD, mau pun pemerintah daerah sehingga begitu keluarnya perda banyak yang tidak tahu dan tidak mengerti.

**A. Pendahuluan**

Ketika Demokrasi dimunculkan baik dalam teori maupun dalam praktek ketata-negaraan sejak abad XVIII hamper semua pendapat menyetujui bahwa negara didirikan untuk menjamin kepentingan rakyat, sebab demokrasi itu sendiri memang dimunculkan sebagai alternative baru untuk menggeser system monarchi yang totaliter. Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara pada umumnya memberikan pengertian

bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menentukan dan menilai kebijakan itu menentukan kehidupan rakyat . dengan demikian dalam penyelenggaraan negara harus berdasarkan kehendak rakyat Vox Ropuli Vox Dei ( Suara rakyat adalah suara raja ), pepatah yang menunjukkan betapa tinggi rakyat dalam konteks negara terutama negara yang menganut paham demokrasi. Sekalipun ungkapan itu tidak dimaksudkan untuk membandingkan kekuasaan tuhan yang sacral dengan kekuasaan politik yang sekuler, namun itu bermakna bahwa bagaimanapun juga tanpa kehadiran rakyat, tanpa keterlibatannya suatu negara demokrasi tidak akan pernah ada.

Demokrasi dalam segala peri kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam demokrasi, rakyat adalah sumber dan sekaligus yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus diri mereka sendiri setiap kekuasaan harus bersumber dan tunduk pada kehendak dan kemauan rakyat. Kedua, mewujudkan kembali pelaksanaan prinsip negara yang berdasarkan atas hukum hukum adalah penentu awal dan akhir segala kegiatan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara untuk mewujudkan kebenaran dan keadilan bagi setiap orang. Ketiga, pemberdayaan rakyat dibidang politi, ekonomi, social dan lain-lain sehingga terwujud kehidpan masyarakat yang mampu menjalankan tanggung jawab dalam bermasyarakat. Berbangsa boleh dibilang masih sangat kolot dengan pemikiran abad ke 19, yang masih bertumpu pada pemikiran Cartesian dan newtonia yang bersifat linear, matematis dan determinative dan dengan perkembangannya sosiologi hokum di Negara kita yang masih kurang bisa menjawab permasalahan tersebut.memasuki orde reformasi, tuntutan akan hokum yang berpihak kepada masyarakat menjadi hal utama dari beberapa hal yang lain. Secara konseptual dan strategis, ada empat pilar reformasi yang semestinya menjadi acuan dalam pembaharuan politik, ekonomi, social dan lain-lain. Termasuk pembaharuan dibidang hukum.

## **B. PERMASALAHAN**

Bertitik tolak dari latar belakang tersebut diatas menimbulkan permasalahan antara lain, bagaimana proses demokratisasi dalam menyusun peraturan daerah.

## **B. PEMBAHASAN**

Penjelasan umum undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah angka 7, antara lain mengemukakan peraturan daerah “ penyelenggara pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban dan tanggung jawabnya.

Apabila kita hubungkan dengan demokrasi, bagi seseorang liberal yang sederhana tidaklah terlalu sulit untuk menciptakan demokrasi, singkirkan saja pemerintah yang otoriter, maka demokrasi akan muncul dengan langgeng begitu saja. Orang-orang liberal yang pemikirannya lebih canggih melihatnya tidak sederhana itu = . Demokrasi membutuhkan kondisi-kondisi awal yang memadai Jack Snyder dari University of Colombia Amerika Serikat menyatakan bahwa demokrasi membutuhkan bangunan institusi politik yang mapan, termasuk institusi hukum, pers, bahkan pendidikan, hal itu dapat mengambil ilustrasi perestroika demokrasi di Afrika Selatan dan Burundi di Afrika Selatan dalam melakukan transformasi kekuasaan tidak mengalami pergolakan karena institusi politiknya seperti parlemen, partai politik, perangkat dan aturan hukumnya sudah mapan sehingga dapat menggaransi transformasi kekuasaan dengan aman dan lancar hal itu berbeda dengan apa yang terjadi di Burundi yang tidak mempunyai institusi politik yang solid dan kredibel yang dapat memberikan garansi seperti halnya di Afrika Selatan sehingga demokrasi pada pemerintah transisi dapat menjadi bencana bagi rakyatnya, hal itu terbukti dengan tewasnya 200.000 orang akibat perang setelah terbentuknya pemilihan umum.

Demokrasi ditinjau dari sudut etimologi, demokrasi berasal dari perkataan *demos* ( rakyat ) dan *cratein* ( memerintah ) dengan demikian demokrasi itu berarti pemerintah oleh rakyat yang dalam perkembangan selanjutnya seperti kita lihat didalam *declaration independence* adalah *of the people, for the people and by the people* demokrasi dalam bentuknya yang pertama dikembangkan oleh masyarakat Yunani khususnya Athena, sebagai sistem pemerintahan Negara kota landasan pemikiran dari Negara kota tersebut adalah suatu pemerintahan yang melibatkan peran dari banyak orang tepatnya pada tahun 508 SM. Seorang yang bernama Kleistenes mengadakan beberapa pembaharuan dalam sistem pemerintahan kota Athena.

Demokrasi adalah bentuk penyelenggaraan pemerintahan terbaik dari yang terburuk (*the best among the worst*) ungkapan itu muncul pada saat membandingkan dengan bentuk-bentuk penyelenggaraan pemerintahan lainnya karena didalam

---

demokrasi terdapat prinsip-prinsip liberte (kebebasan), prinsip kebebasan mempunyai makna bahwa rakyat mempunyai kebebasan berkumpul beragama dan mengeluarkan pendapat prinsip egalitarianism maknanya adalah adanya persamaan derajat dan hak didepan umum dan prinsip fratemite prinsip ini menjadi penyeimbang prinsip kebebasan yakni penghormatan terhadap hak asasi manusia (sri sumantri, 1993 hlm.1)dalam kontek itu kemudian rakyat menduduki posisi yang mulia dan tinggi dalam sebuah negara yang menganut paham demokrasi oleh karenanya sebuah Negara dapat dikatakan menerapkan bentuk penyelenggaraan pemerintahannya demokrasi apabila penyelenggaraan Negara didasarkan pada kehendak dan kemauan rakyat (kedaulatan rakyat) menurut moh. Mahfud MD, suatu pemerintahan atau Negara yang menganut system demokrasi, maka pemerintahan atau kenegaraan didirikan dengan perjanjian masyarakat (bondan gunawan,2000,hlm.167)

Peletak dasar konsep kedaulatan rakyat adalah jeen jaqcues rousseau yang terkenal dengan teori perjanjian masyarakat (kontrak social ) menurut rousseau Negara terjadi karena adanya perjanjian dalam masyarakat perjanjian itu timbul disebabkan masyarakat sadar bahwa kepentingan bersama tidak dapat dilaksanakan sendiri-sendiri. (I Gde Pantja Astawa,2003,Hlm.13)

Dalam teori perjanjian masyarakat, rakyatlah yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam Negara (kedaulatan rakyat) melalui perjanjian social rakyat menyerahkan kedaulatan tersebut kepada sekelompok orang unuk dilaksanakan itu berarti sekelompok orang (pemerintah/penguasa) merupakan mandataris rakyat untuk melaksanakan kedaulatan tersebut. Sekelompok orang itu hanyalah sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, sedangkan kedaulatan tetap berada ditangan rakyat. Bahkan pelaksana kedaulatan rakyat diwajibkan untuk memperjuangkan dan membela hak-hak dan kepentingan anggota masyarakat serta mengusahakan terciptanya kesejahteraan rakyat.

Ditinjau dari sudut pelaksanaannya demokrasi dibedakan menjadi dua macam yaitu, demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung suatu demokrasi yang dilaksanakan sendiri oleh seluruh rakyat lazim disebut demokrasi langsung atau directe democratie (direct democracy atau disebut juga klasieke demokratie) dalam demokrasi langsung ini, rakyat secara langsung berperan serta menentukan beleid kebijakan pemerintah atau adanya direct goverment by all the people. Dalam perkembangannya demokrasi langsung sulit untuk dilaksanakan karena luas wilayah dan jumlah penduduk,

sehingga lahirlah system perwakilan (demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan).

Secara teoritik gagasan pembentukan badan perwakilan rakyat diawali dengan adanya demokrasi perwakilan (indirect democracy) dimana pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dilaksanakan secara langsung oleh rakyat melainkan melalui lembaga-lembaga perwakilan rakyat seperti organ legislative sebagai lembaga the law making body. Relevan dengan ide tersebut arbi sanit, mengungkapkan bahwa penguasa suatu Negara secara keseluruhan membuat hokum atas nama rakyatnya dan memberlakukanya untuk menyelenggarakan kehidupan bersama. Disini walaupun penguasa Negara sudah dibagi berdasarkan penugasan-penugasan tertentu, namun dalam pembuatan hokum semua pihak melibatkan diri (arbi sanit,1985,hlm 43). Dari mekanisme yang seperti itu diperoleh pengertian sistem pemerintahan yang demokratis. Akan tetapi mustahil dapat melakukannya secara serentak bersama-sama, maka lewat permusyawaratan perwakilan rakyatlah kekuasaan itu dijalankan

Salah satu tiang utama dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu Negara adalah pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, harmonis, dan mudah diterapkan dalam masyarakat sebagai suatu wacana untuk melaksanakan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan adanya suatu peraturan yang dapat dijadikan pedoman dan acuan bagi para pihak yang berhubungan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Peraturan yang memberikan pedoman tentang pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut selam ini selalu ditunggu dan diharapkan dapat memberikan suatu arahan panduan, sehingga proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi tahanan perencanaan, persiapan, perumusan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangannya menjadi lebih jelas..

## **PERATURAN YANG MENGATUR TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Sebelum terbentuknya undang-undang No.10 Th,2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dilakukan dengan berbagai landasan yaitu :

1. Algemene bepalingen van wetgeving voor Indonesia (stb.1847;23).

2. Undang-undang No.1 Th.1950 tentang peraturan jenis dan bentuk peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat
3. Undang-undang No.2 Th.1950 tentang menetapkan undang-undang darurat tentang penerbitan lembaran Negara republic Indonesia serikat dan berita Negara republic Indonesia serikat dan tentang mengeluarkan, mengumumkan dan mulai berlakunya undang-undang federal dan peraturan pemerintah sebagai undang-undang federal.
4. Peraturan pemerintah No.1 Th. 1945 tentang pengumuman dan mulai berlakunya undang-undang dan peraturan pemerintah.
5. KeputuSAN PRESIDEN No.234 Th. 1960 tentang pengembalian seksi pengundangan lembaran Negara dari departemen kehakiman ke secretariat Negara.
6. Instruksi presiden No.15 Th.1970 tentang tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan pemerintah.
7. Keputusan presiden No.188 Th.1998 tentang tata cara mempersiapkan rancangan undag-undang.
8. Keputusan presiden No.44 Th.1999 tentang teknik penyusunan peraturan perundang-undangan dan bentuk rancangan undang-undang rancanganperaturan pemerintah, dan rancangan keputusan presiden.

Tata cara pembentukan perundang-undangan di tingkat daerah sebelum undang-undang No.10 Th.2004 diberlakukan beberapa keputusan menteri antara lain:

1. Keputusan menteri dalam negeri dan otonomi daerah No.21 Th.2001 tentang teknik penyusunan dan materi muatan produk-produk hokum daerah
2. Keputusan menteri dalam negeri dan otonomi daerah No.22 Th.2001 tentang bentuk produk-produk hokum daerah
3. Keputusan menteri dalam negeri dan otonomi daerah No.23 Th.2001 tentang prosedur penyusunan produk hokum daerah.
4. Keputusan menteri dalam negeri dan otonomi daerah No.24 Th. 2001 tentang lembaran daerah dan berita daerah.

Keempat Keputusan menteri dalam negeri dan otonomi daerah tersebut diberlakukan sambil menunggu peraturan presiden sebagai pelaksanadari pasal 27 undang-undang No.10 Th2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Oleh karena peraturan presiden yang diperintahkan tersebut sampai saat ini belum ada, menteri dalam negeri telah menetapkan tiga peraturan menteri sebagai pengganti keputusan menteri dalam negeri dan otonomi daerah tersebut yaitu :

1. Peraturan menteri dalam negeri dan otonomi daerah No.15 Th.2006 tentang jenis dan bentuk produk Hukum daerah.
2. Peraturan menteri dalam negeri dan otonomi daerah No.16 Th.2006 tentang Prosedur Penyusunan produk hokum daerah
3. Peraturan menteri dalam negeri dan otonomi daerah No.17 Th. 2006 tentang lembaran daerah dan berita daerah.

### **Undang-undang yang terkendala pelaksanaannya.**

Dari pengamatan yang dilakukan oleh penulis, ternyata di sekitar 156 undang-undang dihasilkan DPR Periode 1999-2004, Sekitar 40% ( empat puluh persen) diantaranya mengalami masalah dalam pelaksanaannya dan apabila diteliti lebih seksama produk perundang-undangan yang terkendala dalam aplikasinya mungkin lebih besar lagi dari jumlah yang disebutkan diatas terkendalanya pelaksanaan undang-undang tersebut disebabkan oleh bebrapa factor, yaitu :

1. Pemerintah/birokrasi tidak melaksanakan hal ini disebabkan oleh ketidaksiapan pemerintah mengantisipasi perubahan yang demikian signifikan dalam undangundang tersebut, terutama perubahan era transparansi dan demokratisasi, yang selama 3 dasawarsa terbiasa dengan nilai-nilai tertutupan dan perilaku yang saraf dengan rekayasa
2. Dilaksanakan tetapi tersendat-sendat sampai saat ini masih banyak peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan suatu undang-undang belum dbuat oleh pemerintah. Keterlambatan dalam pembuatan PP ini biasanya terjadi terhadap suatu undang-undang “merugikan” pemerintah ataupun kelompok-kelompok kepentingan lainnya. Padahal harus dipahami bahwa suatu peraturan pemerintah sangat penting kedudukannya dalam melaksanakan suatu undang-undang keberadaan suatu PP sangat Strategis, karena dapat membuat suatu undang-undang semakin aplikatif, namun disisi lain juga sering melemahkan karena tidak sesuai dengan substansi dan jiwa yang terkandung dalam undang-undang.

3. Birokrasi “kebablasan” dalam menjalankan banyak diantara undang-undang yang dihasilkan pada periode tahun 1999-2004 yang sangat reformis, namun justru tidak dipahami secara benar jiwa dan substansi yang terkandung didalamnya oleh kalangan birokrasi sehingga “kebablasan” dalam pelaksanaannya undang-undang tentang otonomi daerah telah membuat para kepala daerah (khususnya bupati dan walikota) seperti raja di daerah masing-masing. Bahkan banyak diantaranya yang merasa tidak perlu lagi berkoordinasi/ berkonsultasi dengan gubernur karena merasa sudah otonom

Selain disebabkan oleh ketiga factor tersebut diatas, undang-undang tidak jalan juga terlepas dari factor DPR sendiri maupun budaya Hukum masyarakat Indonesia. Tidak berjalannya UU dapat disebabkan oleh beberapa hal :

1. Tidak jelas perumusan politik hukum dari UU yang dibuat
2. Kekurang cermatan dalam proses perumusan kalimat hukum
3. Pembuat UU tidak member perhatian yang cukup apakah ketentuan yang dibuat nantinya dapat dijalankan atau tidak.
4. Dalam pembuatan UU tidak diperhatikan infrastruktur hukum yang berbeda di berbagai wilayah di Indonesia
5. Para elit politik dalam membuat UU kerap memanfaatkan untuk mengubah norma-norma yang berlaku di masyarakat.

Budaya Hukum masyarakat Indonesia juga sangat berpengaruh dalam pelaksanaan UU. Undang-undang bisa tidak berarti apapun di masyarakat kaerena masyarakat tidak memiliki budaya hukum yang dibutuhkan, sebaik apapun UU dibuat dan sebaik apapun aparaturnegak Hukum disiapkan, bila budaya hukum tidak selaras maka Hukum tidak akan dapat bekerja dengan baik.

#### IV. KESIMPULAN

Adapun kesimpulan adalah sebagai berikut :

1. Demokratisasi di Indonesia selama orde reformasi belum berjalan dengan sempurna. Hal ini dapat dilihat kurangnya partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan peraturan daerah, apabila peraturan daerah tersebut diundangkan maka banyak hal-hal yang belum menyentuh kepentingan rakyat banyak.



2. Peraturan daerah kerap dibuat secara tidak realistis dan hanya mementingkan pihak eksekutif belaka, sehingga kepentingan rakyat disepelkan.
3. Kurangnya sosialisasi kepada masyarakat tentang peraturan daerah yang akan disusun oleh DPRD maupun pemerintah daerah sehingga begitu keluarnya peraturan daerah tersebut rakyat banyak yang tidak tahu dan tidak mengerti. Mengakibatkan terjadi demonstrasi oleh rakyat, karena masyarakat merasa dirugikan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Arif budiman, *Rambu-rambu Demokrasi buku dari jack sneider dari pemungutan suara ke pertumpahan darah demokrasi dan konflik nasional*, keputakaan populer, grandia, Jakarta 2003.
- Abubakar, busro, abu daud busroh, *Hukum Tata Negara*, ghalia Indonesia, Jakarta,1984.
- Arbi,sanif, *Perwakilan Politik di Indonesia*, rajawali press,Jakarta,1985
- Amrah muslimin, *Aspek-aspek HUKUM Otonom Daerah*, alumni, bandung,1986
- Bonda,gunawan, *Apa itu Demokrasi*, pustaka sinar harapan, Jakarta,2000
- Bagir manan, kuntana marknar, *Mewujudkan kedaulatan rakyat melalui pemilihan umum dalam bagir manan 9Ed) kedaulatan rakyat, Hak asasi manusia dan Negara Hukum*, gaya media prtama,Jakarta,1996
- Bagir Manan, *DPRD, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 baru*, UII Press,2003.