

Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang Berkeadilan

Ibnu Zubair

**Fakultas Hukum Universitas Bung Karno, Jakarta
zubairibnu@gmail.com**

Abstrak

Proses pembentukan peraturan daerah, serupa dengan cara membuat peraturan perundang-undangan. Tahapan-tahapannya dimulai dengan perencanaan (draft), pembuatan naskah akademik, pembahasan, hingga pengesahannya di lembaga legislatif. Bedanya, undang-undang disahkan melalui lembaga legislatif yang berkedudukan di pusat, sedangkan peraturan daerah disahkan oleh lembaga legislatif di daerah. Diantara berbagai proses tersebut, terselip keharusan sosialisasi sebagai usaha menginformasikan lebih dini kepada masyarakat terhadap adanya rencana untuk mengundang suatu materi tertentu. Sosialisasi tersebut dapat diikuti oleh berbagai pihak, sejak tahap pembahasan draft dan diskusi-diskusi tentang naskah akademik, yang merupakan satu kesatuan dari penyusunan naskah peraturan perundang-undangan (perda). Pada tahap sosialisasi awal ini, masyarakat dapat langsung merespon dengan menolak atau memberi masukan lainnya terhadap peraturan perundangan yang sedang dibicarakan. Munculnya penolakan dan stigma diskriminatif terhadap suatu perda yang telah melalui proses pembentukan yang paripurna menimbulkan tanya mendalam. Apakah peraturan tersebut melalui tahapan yang telah diharuskan oleh undang-undang, atau sekedar tahapan simbolik semata guna menghindari penolakan dan pembatalan dari masyarakat, hal itu harus ditelusuri lebih lanjut. Peraturan yang berkeadilan mensyaratkan partisipasi masyarakat sebanyak-banyaknya, agar kritik dan sarannya dapat diakomodasi dalam peraturan yang sedang dibentuk.

Kata kunci: perda, diskriminasi, berkeadilan, partisipasi masyarakat, peraturan perundang-undangan

PENDAHULUAN

Lilis Lisdawati memilih tetap bekerja, meski sedang berbadan dua. Penghasilan suaminya yang hanya guru SD tidak mencukupi kebutuhan rumah tangga. Sebagai karyawan sebuah restoran di Tangerang, Lilis sering pulang malam mengikuti jam tutup restoran. Perempuan lugu ini tidak pernah tahu jika keberadaannya di jalanan pada malam hari dianggap sebagai pelanggaran oleh peraturan daerah setempat.

Suatu hari, diakhir Februari 2006 saat sedang menunggu kendaraan umum, Lilis dicegat sekelompok pria berpakaian dinas. Lilis yang tidak tahu apa-apa terkejut bukan kepalang, ia mengira sesuatu yang jahat akan menyimpannya. Lilis berontak dan berusaha minta tolong. Sayangnya tidak bersambut dan justru terhenti seketika. Salah seorang pria pencegatnya, berusaha menenangkan Lilis. Laki-laki berseragam itu mengatakan bahwa mereka anggota satuan polisi pamongpraja (Satpol PP) yang tengah bertugas menegakkan peraturan daerah. Mendengar penjelasan itu, Lilis bertambah bingung, karena ia merasa tidak melakukan kesalahan apapun. Dengan keberanian yang tersisa, Lilis menanyakan pelanggaran apa yang telah diperbuatnya hingga harus diamankan. Seorang anggota satpol PP menyampaikan, bahwa Lilis melanggar peraturan daerah, yang menyebutkan bahwa *Setiap orang yang sikap atau perilakunya mencurigakan, sehingga menimbulkan suatu anggapan bahwa ia/mereka pelacur, dilarang berada di jalan-jalan umum, di lapangan-lapangan, di rumah penginapan, losmen, hotel, asrama, rumah penduduk/kontrakan, warung-warung kopi, tempat hiburan, gedung tempat tontonan, di sudut-sudut jalan atau di lorong-lorong atau tempat-tempat lain di daerah* (Perda No.8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran). Lilis oleh perda tersebut dicurigai sebagai "wanita malam" yang tengah mencari pelanggan. Ditengah interogasi dan kebimbangannya, Lilis mencoba menjelaskan bahwa ia seorang karyawan restoran yang baru selesai bekerja. Selain itu, kata Lilis saat ini dia tengah berbadan dua, karena itu dia berharap pengertian satpol PP. Sayangnya semua penjelasan Lilis tidak digubris dan justru diacuhkan. Singkat cerita, Lilis kemudian dimejahijaukan, dan oleh Pengadilan Negeri Tangerang, Lilis diganjar hukuman 8 hari penjara dan denda Rp 300 Ribu. Karena tidak sanggup membayar denda, Lillis dijebloskan dalam penjara. Baru setelah 4 hari ditahan, suaminya yang pas-pasan, datang menjemputnya di penjara setelah terlebih dahulu membayar denda.

Cerita Lilis tak berhenti sampai disitu, setelah merasakan kebebasan penderitaan Lilis masih berlanjut, kandungan yang masih belia tidak kuat menahan beban mental, Lilis pun keguguran. Tidak hanya itu, Lilis juga dikeluarkan dari tempatnya bekerja. Suaminya pun harus berhenti sebagai pengajar karena tertekan dengan tuduhan beristrikan pekerja seks. Tekanan juga datang dari masyarakat sekeliling. Di tengah keterpurukan itu, Lilis dan keluarganya mulai terlilit hutang dan hidup berpindah-pindah. Lilis akhirnya meninggal dunia di penghujung 2008 dalam kondisi depresi.

Cerita tentang Lilis ramai dikabarkan oleh berbagai media, dan turut diabadikan dalam situs *leimena.org* (2011). Akibat pemberitaan kasus Lilis itu beragam protes diteriakkan, bahkan telah memicu lahirnya tuntutan terhadap penghapusan perda-perda diskriminatif, yang oleh media perda seperti itu diidentikkan dengan perda syariah.

Syariah yang dilekatkan dalam kalimat peraturan daerah (perda), sesungguhnya upaya menyatukan antara syariah yang berbasis ajaran agama dengan perda yang merupakan proses hukum manusia. Padahal antara syariah dengan perda bertolak belakang, hal itu setidaknya terlihat dari sumber norma yang dikandungnya. Namun demikian keduanya dapat disatukan, dan melalui peraturan daerah usaha menggabungkan hukum manusia dengan hukum agama dilakukan. Setidaknya begitulah kesan yang tertangkap ketika istilah perda syariah disebutkan.

Istilah perda syariah dalam penyebutan media, tidak lebih dari hanya penamaan untuk peraturan daerah yang dijiwai berdasar ajaran agama tertentu. Penggunaan istilah tersebut memiliki motif stigmatisasi dan identifikasi. Stigmanya bisa positif, bisa juga negatif tergantung motif yang dibalik pemberitaannya. Sementara identifikasi, berhubungan dengan kemudahan dalam melakukan peliputan. Dengan penyebutan perda syariah maka sumber berita dianggap akan mudah menangkap topik apa yang dimaksud. Menurut Taufani (2015) bahwa perda syariah merupakan perda yang menjadikan sebagian ajaran agama sebagai gagasan di dalamnya. Sedangkan Fauzi dan Mujani (2009:1) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan perda syariah, adalah berbagai peraturan yang diterbitkan oleh pemerintah daerah dan isinya sangat kuat diwarnai atau dijiwai oleh ajaran-ajaran Islam tertentu menurut penafsiran tertentu.

Kata syariah dalam pengertian tersebut, berhubungan dengan ajaran agama tertentu yang oleh Fauzi dan Mujani disebut sebagai ajaran Islam dengan tafsir tertentu, artinya ada klaim sepihak terhadap tafsir ajaran Islam

yang dilakukan oleh para pembentuk perda. Tafsir-tafsir tersebut dikatakan sepihak, karena masih ada tafsir lainnya yang dianggap berbeda dengan tafsir yang dimaksudkan. Namun kata syariah dalam tulisan ini tidak dipersempit hanya pada diadopsinya sebagai ajaran Islam, melainkan pula diikutsertakannya sebagai ajaran agama-agama lainnya, yang memiliki karakteristik sama. Kalaupun digunakan kata syariah, yang dekat dengan ajaran-ajaran Islam, hal itu karena banyak digunakan dan disebutkan oleh media cetak, televisi, maupun media elektronik. Dengan demikian perda syariah atau perda yang bernuansa syariah dapat dikatakan sebagai peraturan daerah yang pembentukannya diilhami oleh sebagian ajaran agama, yang diduga telah menjadi perilaku keseharian masyarakat pada umumnya.

Beberapa contoh perda syariah diajukan Taufani (2015), seperti perda yang mewajibkan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di jajaran pemerintah daerah untuk mengenakan pakaian yang dianggap Islami, atau perda membaca Al-Quran pada hari Jumat. Selain itu terdapat perda dengan model yang berbeda namun memiliki kemiripan dengan perda-perda yang telah disebutkan, seperti terjadi di wilayah Papua. Bupati Paniai, Hengky Kayame menyampaikan bahwa dirinya selaku Kepala Daerah setempat telah mengeluarkan sebuah instruksi, yaitu Instruksi Bupati Paniai Nomor 01 Tahun 2015 tanggal 4 Mei 2015 tentang tutup jualan toko, kios, rumah makan dan jenis perdagangan lainnya pada setiap hari minggu (Wenda, 2015). Hal itu dilakukan guna memberi kesempatan kepada pemeluk agama kristen untuk menjalankan ibadah yang dilangsungkan pada setiap hari minggu.

Perda-perda syariah, menurut Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), banyak mendiskreditkan kaum hawa. Perda-perda itu bahkan dinilai menyebabkan terenggutnya nyawa kaum perempuan. Menurut Ketua Subkomisi Partisipasi Masyarakat Komnas Perempuan, Andy Yentriyani, Komnas Perempuan menemukan ada 282 kebijakan di seluruh daerah yang mendiskriminasi hak-hak konstitusional perempuan pada tahun 2012 ini. Jumlah itu, meningkat dari tahun lalu. Pada tahun 2009, ada 154 Perda yang dianggap mendiskreditkan perempuan. Tahun 2010 ada 189, dan pada tahun 2011 ada 207 kebijakan. Menurut catatan Komnas Perempuan, sampai Agustus 2012, Perda diskriminatif itu tersebar di 100 kabupaten yang berada di 28 provinsi. Dari 282 Perda, sekitar 207 di antaranya secara langsung mendiskriminasi perempuan.

Sebanyak 60 kebijakan memaksakan cara berbusana dan ekspresi keagamaan, 96 kebijakan mengkriminalkan perempuan lewat pengaturan prostitusi, dan 38 kebijakan membatasi ruang gerak perempuan lewat aturan jam malam dengan mewajibkan perempuan didampingi bila bepergian. Sementara itu, ada tujuh aturan yang membedakan perempuan dan laki-laki dalam menikmati hak untuk bekerja (Huda S dan Yulika, 2012).

Penyebutan istilah perda syariah mulai marak terutama setelah otonomi daerah diberlakukan, dimana daerah memiliki kewenangan untuk membuat peraturan daerah sendiri berdasar kekhususan atau ciri khas daerah itu masing-masing. Hal itu diimplementasikan oleh daerah dalam bentuk peraturan daerah yang ide dasarnya bersumber dari sebagian ajaran agama. Namun sebenarnya tidak satupun daerah yang menggunakan nama syariah dalam melabeli peraturan daerahnya. Karena itu kemunculan istilah perda syariah ditolak dan ditentang.

Wakil Ketua Komisi VIII DPR, Jazuli Juaeni mengemukakan bahwa dalam konstruksi pembentukan peraturan perundang-undangan di negara Indonesia tidak dikenal peraturan daerah (perda) syariah (Setiawan dan Susila, 2014). Menurutnya, Indonesia bukanlah negara agama. Dikatakannya pula, bahwa dalam sila pertama, Ketuhanan Yang Maha Esa, bermakna setiap agama dapat mengaktualisasikan nilai-nilai agama sesuai keyakinan dan kepercayaannya masing-masing. Juaeni menyarankan, dari pada menyeret-nyeret 'embel-embel' Syariah terhadap Perda yang kontroversi, lebih baik fokus pada substansinya apakah mengandung diskriminasi atau pelanggaran kepentingan umum. Juaeni kemudian menyebut perda-perda tersebut dengan perda-perda terindikasi diskriminatif.

Hal yang sama dikemukakan Wakil Presiden Jusuf Kalla. Menurutnya, seperti diberitakan *antaranews.com* (2006), bahwa banyak salah pengertian tentang Islam, khususnya perda-perda syariah yang bernuansa Islam. Dikatakan Kalla, hal ini perlu dijelaskan dan diluruskan. Kalla tidak menapik bahwa memang ada sejumlah perda di beberapa propinsi, kota dan kabupaten, yang melarang perdagangan alkohol. Namun hal yang sama, menurut Kalla pernah dilakukan Amerika yang sejak tahun 1920 sudah ada larangan alkohol. Padahal Amerika bukan negara Islam. Contoh lainnya, lanjut Kalla, seperti adanya hukuman cambuk di Aceh, yang lalu dituduh itu pelaksanaan syariah Islam. Padahal di Singapura juga ada orang Amerika dicambuk. Apa itu Singapura negara Islam? Hukuman cambuk itu suatu cara saja, ungkap Kalla.

Dalam konteks istilah ini, baik Juaeni maupun Kalla sependapat, bahwa perda-perda bermasalah tidak tepat dinisbatkan sebagai konstruksi hukum agama (khususnya Islam). Perda-perda seperti itu justru hadir untuk mengatasi dan memberi ketenangan kepada masyarakat dalam melakukan aktivitasnya sehari-hari. Disisi lain, hadirnya faktor ajaran agama dalam peraturan daerah bisa dipahami dan sulit dihindari, mengingat ajaran-ajaran agama telah mengilhami pola perilaku dan gaya hidup masyarakat yang dipraktekkan secara turun temurun, dan dari situ lahir kebiasaan-kebiasaan lokal yang secara tidak disengaja merupakan hasil dari adopsi sebagian ajaran agama tadi. Seperti dikatakan Teeri, Marchettini, dan Rosini (2009) dalam Alwi Bik (2013), bahwa kearifan lokal biasanya tercermin dalam kebiasaan-kebiasaan hidup masyarakat yang telah berlangsung lama. Keberlangsungan kearifan lokal akan tercermin pada nilai-nilai yang berlaku dalam kelompok masyarakat tertentu. Nilai-nilai itu menjadi pegangan kelompok masyarakat tertentu yang biasanya akan menjadi bagian hidup tak terpisahkan yang dapat diamati melalui sikap dan perilaku mereka sehari-hari.

Sementara Yusril Ihza Mahendra dalam *voa-islam.com* (2015), mengemukakan bahwa berlakunya hukum Islam di bidang privat dan transformasi asas-asas syari'ah ke dalam hukum publik, tidak kemudian menjadikan Indonesia "negara Islam". Negara ini, menurut Yusril, tetaplah Negara RI dengan landasan falsafah bernegara Pancasila. Dikatakan Yusril lagi, bahwa sama halnya dengan dijadikannya hukum adat di bidang privat dan ditransformasikannya hukum adat ke dalam hukum publik, tidaklah menjadikan Negara RI ini berubah menjadi Negara Adat. Negara ini, lanjut Yusril, tetaplah Negara RI dengan Pancasila sebagai landasan falsafah bernegaranya. Dicontohkan Yusril lagi, bahwa selama ini kita gunakan KUHP yang asalnya adalah Code Penal Napoleon yang diadopsi oleh Belanda dan diberlakukan di sini. Tokh negara kita, menurut Yusril, tidak pernah berubah menjadi Negara Napoleon. Tetap saja negara kita Negara RI.

Karena itu, keberadaan sebagaimana ajaran-ajaran agama dengan tafsir tertentu, dalam peraturan daerah tidak boleh mengenyampingkan semangat kebhinekaan yang telah menjadi sumber persatuan dan kekuatan nasional. Perbedaan telah diramu oleh para pendiri bangsa dalam bingkai pancasila. Disitulah perbedaan menemukan kesesuaiannya satu sama lain, dan telah merubah karakteristik perbedaan menjadi inspirasi penyatuan. Ajaran agama pada hakekatnya dapat membangun toleransi dan tenggang

rasa, apalagi ketika dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Ajaran agama bukan penghalang bagi kemajuan, justru menjadi perekat dan pemicu percepatan pembangunan. Hukum positif yang diilhami dari sebagian ajaran agama secara substansial dapat melindungi dan mengayomi semua pihak, sebagaimana ajaran agama yang dilahirkan untuk kedamaian dan ketentraman masyarakat. Untuk itu, penggunaan istilah perda syariah harus disudahi, karena dapat mengacaukan pandangan terhadap agama yang sejatinya merupakan pedoman dan petunjuk bagi umat manusia. Penggunaan kata syariah, berpotensi menjadikan agama sebagai tertuduh atas penyimpangan pembentukan peraturan perundang-undangan. Kata syariah telah membentuk stigmatisasi buruknya ajaran agama. Karena itu, dalam tulisan ini istilah perda syariah diganti dengan perda diskriminatif, yang memiliki ciri-ciri berikut: (1) menjual hal yang dianggap baik, (2) mudah dicerna masyarakat awam yang cenderung apatis pada politik dan biasanya disukai masyarakat awam (3) bermain pada simbol-simbol religius, (4) seksi untuk dibahas media, dan tak lupa, (5) mampu mengundang kontroversi (Melati, 2015).

Dari pemaparan singkat diatas, muncul setidaknya dua pertanyaan terkait pembentukan peraturan daerah, diantaranya: (1) Apakah perda diskriminatif diilhami oleh kepentingan umum atau kepentingan politik tertentu; dan (2) Apakah partisipasi masyarakat dapat membantu pembentukan peraturan daerah yang berkeadilan tanpa diskriminasi. Kedua pertanyaan tersebut, akan dibahas lebih lanjut.

Teori Paksaan dan Teori Persetujuan

Untuk membedah pertanyaan yang telah dikemukakan, diperlukan alat analisa sebagai pengarah dan pemandu guna menemukan kesimpulan yang setidak-tidaknya dapat memberi kontribusi atau masukan bagi pembentukan peraturan perundang-undangan tanpa diskriminasi, yaitu peraturan yang mampu mengayomi masyarakat dari berbagai kalangan, baik minoritas maupun mayoritas dan dengan latar belakang suku serta agama apapun. Peraturan yang mensyaratkan partisipasi masyarakat tanpa melihat latar belakang dan kepentingannya, sepanjang masih dalam koridor Pancasila dan NKRI. Peraturan yang dapat memicu dan memacu kemajuan dan kesejahteraan, serta peraturan yang diilhami oleh kearifan lokal yang bijaksana.

Istilah partisipasi masyarakat bukanlah kalimat baru dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, namun penggunaannya baru ramai disebutkan terutama setelah reformasi, dimana setiap masyarakat diperlukan kehadirannya (baik fisik maupun gagasannya) untuk melakukan monitoring terhadap setiap peraturan yang dibentuk oleh parlemen. Sebelum partisipasi masyarakat ini marak disuarakan, telah muncul istilah pendapat umum yang berkonotasi serupa. Pendapat umum berhubungan dengan keperluan mayoritas, yaitu mengedepankan pendapat banyak orang, dengan mengesampingkan pendapat sedikit orang lainnya, tanpa menghilangkan pemenuhan dan penghargaan terhadap kebutuhan asasi setiap kalangan di dalam masyarakat. Hubungan pendapat umum dengan peraturan hukum, menurut Rahardjo (1977:196-197) lahir karena orang makin merisaukan mengenai efektivitas daripada peraturan-peraturan hukum. Hal ini telah membangkitkan minat orang untuk mengkaji masalah-masalah hukum secara sosiologis. Rahardjo kemudian menyinggung dua teori dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang melibatkan pendapat umum, yaitu: *teori paksaan* dan *teori persetujuan*.

Menurut Rahardjo, dalam *teori paksaan*, maka kepatuhan orang kepada hukum itu dikaitkan kepada penggunaan sanksi yang merupakan monopoli dari negara. Karena negara itu dianggap mempunyai monopoli kekuasaan untuk menggunakan sanksi terhadap warganya, maka menjadi kewajiban warganegara untuk patuh kepada hukum. Sementara *teori persetujuan*, sebaliknya, menjelaskan bahwa kepatuhan warganegara kepada hukum itu disebabkan oleh karena mereka sebelumnya memang telah memberi persetujuannya. Lebih lanjut dijelaskan Rahardjo, bahwa sebagai konsekuensi dari dianutnya masing-masing teori itu di dalam masyarakat akan terjadi pengadministrasian hukum yang berbeda-beda pula. Dikatakan Rahardjo, bahwa Kalau orang menganut teori paksaan maka negara tidak perlu setiap kali mempertanggungjawabkan hukum yang dibuatnya. Di lain pihak, menurut Rahardjo, apabila dianut teori persetujuan maka berlakunya peraturan disitu adalah disebabkan oleh penerimaan warga masyarakat, yang bisa berbeda dari golongan masyarakat satu dengan yang lain. Jadi orang mematuhi hukum bukan karena merasa harus berbuat demikian karena adanya sanksi, melainkan karena keyakinannya, bahwa norma itu memang semestinya dipatuhi.

Teori paksaan memiliki korelasi dengan teori fiksi hukum yang beranggapan bahwa begitu suatu norma hukum diberlakukan, maka pada

saat itu pula setiap orang dianggap tahu hukum (Surono, 2013:1). Menurut Asshidiqqie (2008) dalam Surono (2013:1), bahwa ketidaktahuan seseorang akan hukum tidak dapat membebaskan orang itu dari tuntutan hukum. Selanjutnya dijelaskan Kurnia (2012), bahwa dengan kata lain fiksi hukum menganggap semua orang tahu hukum (*presumptio iures de iure*). Padahal, menurutnya realitas di lapangan sangatlah berbeda. Dengan fiksi hukum, lanjut Kurnia, ketidaktahuan rakyat atas undang-undang dianggap sesuatu yang tidak dapat dimaafkan (*ignorantia jurist non excusat*), padahal bagaimana mungkin masyarakat mematuhi dan menerima hukum atau peraturan jika mereka tidak mengetahui hukum atau peraturan apa yang harus ditaati.

Bentuk konkrit dari fiksi hukum dalam peraturan perundang-undangan dapat dilihat dalam Pasal 81 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menyebutkan bahwa, agar setiap orang mengetahuinya, peraturan perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam:

- a. Lembaran Negara Republik Indonesia;
- b. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia;
- c. Berita Negara Republik Indonesia;
- d. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia;
- e. Lembaran Daerah;
- f. Tambahan Lembaran Daerah; atau
- g. Berita Daerah.

Sejauh ini penempatan suatu peraturan perundang-undangan dalam bentuk pengumuman tertulis hanyalah deklarasi simbolis, untuk menegakkan hukum dan menganulir argumen “tidak tahu” atau “tidak diberitahu” yang bisa saja muncul dari masyarakat. Selain itu, pengumuman tersebut juga dapat mengesampingkan pertanyaan, apakah masyarakat benar-benar mengetahui produk hukum yang telah ditetapkan atau disahkan. Karena itu meskipun bersifat simbolis, pencatatan dan pencantuman dalam lembaran (berita) negara maupun lembaran (berita) daerah harus tetap dilakukan guna menggugurkan kewajiban sosialisasi yang mungkin memerlukan proses berbelit-belit dan waktu yang lama.

Dengan pengumuman tersebut, fiksi hukum hendak menyatakan bahwa suatu produk hukum telah dipublikasi dan disosialisasikan. Hal ini sesungguhnya dilema, disatu sisi fiksi hukum melindungi hukum positif dari

ketidapatuhan masyarakat terhadap suatu produk hukum dan dapat menghindari pembentukan peraturan perundang-undangan yang mubazir akibat tidak mendapat pengakuan dari masyarakat. Tetapi disisi lainnya fiksi hukum telah melahirkan ketidakberdayaan dan sikap pasrah dari masyarakat yang akan menimbulkan sikap apatis dan acuh terhadap negara dan pemerintah. Karena itu pendekatan teori persetujuan dapat menjadi jalan keluarnya, agar antara pemerintah dan masyarakat memahami posisi dan kepentingan masing-masing, sehingga pembangunan tidak terhambat oleh penolakan dan sikap apatis tadi.

Teori persetujuan mendudukan dan memerlukan dua pihak yang berkepentingan, bukan satu pihak saja. Kedua-duanya saling membutuhkan satu sama lainnya. Kepatuhan dan loyalitas akan timbul manakala persetujuan telah dicapai. Sebaliknya, apabila hanya salah satu pihak saja, maka paksaan yang akan berlaku. Partisipasi jelas memerlukan persetujuan, karena disitu partisipan mendapat pengakuan dan dihargai pandangan dan pendapatnya. Partisipasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (*kbbi.co.id*) berarti tiga hal: (1) turut berperan serta dalam suatu kegiatan, (2) keikutsertaan, dan (3) peran serta.

John Locke (2001) dalam Anggono (2014:23) berpendapat bahwa undang-undang yang dibuat oleh kekuasaan legislatif merupakan undang-undang yang dapat memberikan kebaikan bagi masyarakat luas (*make them for the public good*) atau memuat unsur-unsur kepentingan umum. Artinya semua pihak harus membubuhkan persetujuannya ketika pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan, hal itu sebagai bentuk pengakuan dan kepatuhan terhadap produk hukum yang akan dihasilkan. Peraturan perundang-undangan tidak lagi dianggap sebagai pembatas dan penghambat pembangunan, justru hukum menjadi pemandu dalam tata kelola kehidupan, demi kesejahteraan masyarakat dan kemajuan bangsa.

Dengan demikian partisipasi masyarakat dapat melahirkan sistem hukum yang baik. Sistem hukum yang dapat menegakkan hukum secara maksimal dan berpotensi melahirkan kesukarelaan dalam menegakkannya. UU No. 12 tahun 2011 telah mensyaratkan perlunya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam Pasal 96 dinyatakan bahwa, (1) *Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.* (2) *Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui: a. rapat dengar pendapat*

umum; b. kunjungan kerja; c. sosialisasi; dan/atau d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan. (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat. Selanjutnya, sebagai tindak lanjut dari pasal 96 tersebut dimuat kembali dalam pasal 188 Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014, yang menyebutkan bahwa: *(1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam rangka melaksanakan konsultasi publik. (3) Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan konsultasi publik diatur dengan Peraturan Menteri.* Jadi, posisi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tak terkecuali peraturan daerah, sangat vital, bahkan selain peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan, partisipasi masyarakat dicantumkan pula dalam Peraturan Tata Tertib DPR RI dan Peraturan Tata Tertib DPD. Hanya saja perlu diperjelas masyarakat dalam pengertian seperti apa yang akan berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, ini yang perlu diklarifikasi terlebih dahulu.

Profesor Maria Farida mantan hakim Mahkamah Konstitusi (2013:263), mengatakan bahwa pengertian masyarakat dalam partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah setiap orang pada umumnya, setiap orang atau lembaga yang terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat, atau setiap orang pada umumnya terutama masyarakat yang “rentan” terhadap peraturan tersebut, setiap orang atau lembaga yang terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat yang terkait. Definisi Profesor Maria tersebut, memberi tekanan kepada pihak yang “rentan”, artinya bahwa mereka yang akan merasakan dampak dari peraturan yang akan dibentuk hendaknya memberi perhatian lebih besar, sementara pihak lainnya yang tidak bersinggungan dapat memberi penguatan terhadap bahan atau materinya.

PEMBAHASAN

Perda Diskriminatif Diantara Kepentingan Umum dan Kepentingan Politik

Peraturan daerah diskriminatif telah menghadirkan kontroversi, setidaknya sejak otonomi yang ditandai dengan pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Dari situ mulai bermunculan beragam peraturan hasil kreatifitas daerah. Berbagai masalah diajukan sebagai bahan peraturan daerah, dari masalah pajak daerah, perizinan sampai kepada perilaku masyarakat dimasukkan dalam peraturan daerah. Sebelum munculnya perda (yang disebut) syariah, keluhan atas hadirnya perda bermasalah mula-mula dirasakan oleh para pelaku usaha. Mereka umumnya khawatir dengan perda yang materinya bertentangan satu sama lain di daerah-daerah yang secara geografis letaknya tidak berjauhan. Para pelaku usaha tersebut sebenarnya hanya berkepentingan dengan satu daerah tertentu saja, tapi karena jalan yang dilalui melewati beberapa daerah, maka mau tidak mau mereka harus berhadapan dengan beberapa daerah yang perdanya berbeda-beda untuk satu keperluan yang sama. Akibatnya ongkos investasi dan bisnis menjadi mahal. Retribusi dan proses perizinan yang tinggi dan berbelit-belit, telah melempar Indonesia pada posisi terendah dalam daftar indeks kemudahan perizinan di negara-negara di kawasan asia.

Keluhan para pelaku usaha itu datang bergelombang dan bertalu-talu, membuat pemerintah pusat bergerak cepat untuk mengatasinya. Pemerintah kemudian membuat pelayanan perizinan satu atap, dan menargetkan penyelesaian berbagai proses perizinan dalam tempo yang sesingkat-singkatnya. Namun usaha tersebut belum paripurna, mengingat mental aparat yang belum siap melakukan perbaikan, kebiasaan “kalau bisa dipersulit, kenapa dipercepat” telah lama dan terlanjur menjadi kelaziman dalam tata kelola pemerintahan. Namun hal itu sedang, dan pasti akan segera dapat diatasi atau setidaknya mendapatkan perbaikan yang serius, sebab pemerintah dari waktu ke waktu memberi perhatian khusus terhadap masalah investasi.

Disaat masalah perda-perda investasi tengah diatasi, muncul perda diskriminasi yang berbau sebagian ajaran agama. Perda dengan karakteristik agama tersebut lebih massif kehadirannya, bahkan telah menjadi visi misi kepala daerah dalam setiap pemilihan kepala daerah berlangsung. Muatan-muatan religius tersebut secara vulgar digaungkan untuk menarik simpati

masyarakat, dan bahkan keberhasilan kepemimpinan di daerah, salah satunya diukur oleh banyaknya peraturan yang diambil dari sebagian ajaran agama. Pertanyaannya apakah kehadiran perda tersebut keinginan masyarakat atau kemauan sepihak elit lokal untuk memopularitasnya? Rasanya, melibatkan masyarakat dalam masalah teknis pembentukan peraturan perundang-undangan tidaklah mudah, apalagi pengetahuan dan pemahaman masyarakat belum memadai. Disinilah elit lokal berperan, melalui tafsir sepihak terhadap ajaran agama, masyarakat diajak untuk mengamini apapun kemauan pemimpin daerah, terutama yang berhubungan dengan tata kelola kehidupan masyarakat. Apalagi jika keinginan pemimpin lokal tersebut dibalut dengan kalimat demi kepentingan umum, maka semakin kuat daya tekan pemimpin di daerah terhadap masyarakatnya, dan semakin mudah pula pembentukan peraturan yang sesuai selera elit lokal di daerah tersebut.

Dengan kalimat kepentingan umum pula, banyak peraturan daerah lolos sensor dari hadapan DPRD maupun Kementerian Dalam Negeri. Kepentingan umum diasumsikan sebagai keinginan umum atau aspirasi terbesar dalam masyarakat. Sementara suara terkecil tidak diakomodasi dalam perda dan diminta untuk menyesuaikan diri dengan peraturan yang bersumber dari kepentingan lebih banyak orang tersebut. Jika kepentingan umum dikalkulasi berdasar tingkat suku, agama, ras dan bahasa, maka mereka yang memiliki populasi terbesar berdasar suku, agama, ras dan bahasa tadi yang dianggap mayoritas dan itu disebut sebagai kepentingan umum. Sementara mereka yang jumlahnya sedikit, tidak dapat disebut sebagai kelompok kepentingan yang berkategori umum. Dengan demikian kepentingan umum disini diukur dari jumlah (kuantitas), demikian pula dengan pendapat umum.

Karena berdasar kuantitas, maka kecenderungan hadirnya prasangka dan diskriminasi menjadi sangat potensial. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (*kbbi.co.id*), kata diskriminasi diartikan sebagai pembedaan perlakuan terhadap sesama warga negara (berdasarkan warna kulit, golongan, suku, ekonomi, agama, dan sebagainya). Sarwono dan Meinaro (2015:226) mendefinisikan diskriminasi sebagai perilaku negatif terhadap orang lain yang menjadi target prasangka. Merasa tidak nyaman jika duduk di samping target prasangka menunjukkan bahwa seseorang memiliki prasangka. Namun memutuskan untuk pindah tempat duduk untuk menjauhi target prasangka adalah sebuah diskriminasi. Adapun prasangka, menurut

Sarwono dan Meinarno adalah sebuah sikap (biasanya bersifat negatif) yang ditujukan bagi anggota-anggota beberapa kelompok, yang didasarkan pada keanggotaannya dalam kelompok. Dengan kata lain, lanjut Sarwono dan Meinarno, jika seseorang memiliki prasangka pada seseorang, maka prasangka yang muncul didasarkan pada keanggotaan orang tersebut pada sebuah kelompok dan bukan oleh karakteristik lain yang dimilikinya, seperti kepribadian, masa lalu, atau kebiasaan negatifnya.

Selanjutnya, Vaughan dan Hogg (2005) dalam Sarwono dan Meinarno (2015:233), menjelaskan bentuk-bentuk diskriminasi itu sebagai berikut:

- 1) Menolak untuk Menolong. Menolak untuk menolong orang lain (*reluctance to help*) yang berasal dari kelompok tertentu sering kali dimaksudkan untuk membuat kelompok lain tersebut tetap berada dalam posisinya yang kurang beruntung.
- 2) *Tokenisme*. Tokenisme adalah minimnya perilaku positif kepada pihak minoritas. Perilaku ini nanti digunakan sebagai pembelaan dan justifikasi bahwa ia sudah melakukan hal baik yang tidak melanggar diskriminasi.
- 3) *Reverse Discrimination*. Yaitu praktik melakukan diskriminasi yang menguntungkan pihak yang biasanya menjadi target prasangka dan diskriminasi dengan maksud agar mendapatkan justifikasi dan terbebas dari tuduhan telah melakukan prasangka dan diskriminasi.

Bentuk diskriminasi yang dikemukakan Vaughan dan Hogg menunjukkan upaya pihak mayoritas menempatkan minoritas tetap pada posisinya. Peran-peran minoritas tidak diakui, bahkan cenderung dihilangkan. Karena itu, Taufani (2015) menyimpulkan bahwa lahirnya kebijakan diskriminatif sejatinya: *Pertama*, kebijakan ini memiliki makna yang sangat bertentangan dengan nilai-nilai kesetaraan dalam kehidupan sosial, karena adanya dikotomi antara ranah publik dan privat. *Kedua*, dipaksakannya kebijakan ini mengakibatkan adanya kelompok yang diunggulkan antara satu dengan lainnya. *Ketiga*, kondisi ini akan berakibat munculnya ketidakadilan dalam tatanan sosial.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kepentingan umum dalam perda diskriminatif telah dimanipulasi oleh kepentingan politik. Dalam berbagai studi tentang elit lokal ditemukan bahwa dominasi kepentingan politik demi mendongkrak popularitas politik lebih kuat dan kental dari pada kepentingan umum yang merupakan wujud dari kepentingan hakiki

masyarakat. Kepentingan politik yang dikemas seolah kepentingan umum, berhasil meminimalisir peran masyarakat dan bahkan cenderung membungkam partisipasi masyarakat. Karena itu, kehadiran perda diskriminatif dapat dilihat sebagai keberhasilan elit lokal dalam menutup partisipasi masyarakat dan memaksa kepentingan politik menjadi kepentingan umum. Elit lokal dalam hal ini adalah aktor aktor politik di daerah yang memiliki pengaruh dan dikenal luas oleh masyarakat. Pengaruh yang dimilikinya tersebut bersumber dari kedudukannya di pemerintahan, institusi politik maupun lembaga-lembaga non formal yang diakui keberadaan dan eksistensinya oleh masyarakat, termasuk di dalamnya tokoh-tokoh masyarakat yang memberi pengaruh terhadap perilaku dan keputusan masyarakat serta mempunyai akses kepada para pengambil kebijakan formal.

Dalam penentuan kebijakan, elit lokal memiliki andil besar, termasuk pembentukan peraturan daerah diskriminatif turut diotaki oleh mereka. Elit lokal mampu mengemas pandangan agama dengan tafsir sepihak menjadi perda, dan bukan hanya itu elit lokal turut mengawal rancangan perda diskriminatif menjadi perda, dan mensosialisasikannya ke masyarakat dengan menunjukkan sejumlah dalil-dalil pembenar, agar masyarakat mau mematuhi dan menganggap para pembuatnya sebagai pihak yang bijaksana dan harus dihormati. Dari situlah simpati masyarakat akan bertambah, dan elit lokal dengan mudah mendapatkan panggung politik ketika mereka butuhkan.

Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang Berkeadilan

Membentuk satu peraturan yang mencerminkan keinginan dan kebutuhan masyarakat tidaklah mudah, diperlukan berbagai langkah partisipatif dan inisiatif guna menemukan sinkronisasi diantara berbagai kepentingan yang menyebar dalam masyarakat itu sendiri. Sinkronisasi tidak sekedar merumuskan pandangan anggota parlemen, tapi juga menyerap aspirasi masyarakat, dan menampung sebagai masukan bagi perbaikan dan pembenahan dalam pembentukan suatu peraturan. Partisipasi merujuk pada kepedulian masyarakat, sedangkan inisiatif berharap pada penjelasan dan informasi dari parlemen terhadap kegiatan pembentukan (perda) yang sedang dilakukannya. Karena itu, antara partisipasi dan inisiatif harus berjalan paralel, agar masyarakat turut

termotivasi untuk menyuarakan kebutuhan dan kehendaknya. Munculnya kasus-kasus diskriminasi akibat lahirnya perda telah memberi gambaran nyata, bahwa pembentukan perda sejauh ini (masih) dilakukan secara simbolik, tanpa mendalami substansinya secara serius. Peristiwa penerapan perda di Tangerang pada awal tahun 2006, telah memberi pelajaran bagi semua pihak terhadap pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Peristiwa yang berujung pada kematian itu bukan satu-satunya peristiwa terkait penerapan perda, ada sejumlah kisah pilu lainnya.

Sirajuddin, Fatkhurohman dan Zulkarnain (2016:234) mengartikan partisipasi sebagai ikut serta, berperan serta dalam suatu kegiatan, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi. Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah dapat dikategorikan sebagai partisipasi politik. Oleh Huntington dan Nelson (1994) dalam Sirajuddin, Fatkhurohman dan Zulkarnain (2016:234) partisipasi politik diartikan sebagai kegiatan warga negara sipil (*private citizen*) yang bertujuan mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah. Sedangkan Saifudin (2006:121-122) mengatakan bahwa partisipasi politik pada dasarnya adalah jaminan yang harus diberikan kepada rakyat untuk dapat turut serta dalam proses penyelenggaraan negara dan mengakses berbagai kebijakan publik secara bebas serta terbuka sebagai perwujudan dari sistem kedaulatan di tangan rakyat yang ideal dalam bentuk demokrasi partisipatoris.

Pengertian partisipasi masyarakat dapat pula dijumpai dalam Pasal 1 ayat (41) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yang menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan partisipasi daerah adalah peran serta warga masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Dengan demikian dalam kaitannya dengan pembentukan peraturan daerah, partisipasi masyarakat merupakan keikutsertaan masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah, dari pengusulan gagasan (draft) hingga pengesahannya melalui proses yang telah ditentukan peraturan perundang-undangan.

Partisipasi masyarakat yang dalam istilah undang-undang disebut dengan peran serta warga masyarakat dalam pengertian undang-undang pemerintah daerah, mengandung tiga hal:

1. Menyalurkan aspirasi, yaitu menyampaikan pandangan dan memberi masukan tentang sejumlah harapan yang ingin diwujudkan melalui

- peraturan daerah, demi terciptanya daerah yang maju, harmonis dan sejahtera dimasa-masa yang akan datang.
2. Menyalurkan pemikiran, yaitu memberi gagasan cerdas dan bijaksana berdasar Pancasila, dengan memperhatikan faktor khebinekaan (perbedaan suku, agama, ras dan bahasa) dalam bentuk peraturan daerah, demi kesejahteraan dan kemajuan daerah pada masa kini dan dimasa yang akan datang.
 3. Menyalurkan kepentingan, yaitu mengusahakan pemenuhan kepentingan yang bersumbu pada kesetaraan, keselarasan dan toleransi dalam bentuk peraturan daerah, demi kedamaian dan ketentraman daerah pada waktu-waktu yang akan datang.

Dari sudut kebijakan publik, Muluk (2007:5-6) mengatakan bahwa arti penting partisipasi pada intinya terletak pada fungsinya. Fungsi pertama, adalah sebagai sarana swaedukasi kepada masyarakat mengenai berbagai persoalan publik. Dalam fungsi ini, partisipasi masyarakat tidak akan mengancam stabilitas politik dan seyogyanya berjalan di semua jenjang pemerintahan. Lee dan Mills (1982) dalam Muluk (2007) mengemukakan fungsi lain dari partisipasi, adalah sebagai sarana untuk menampilkan keseimbangan kekuasaan antaramasyarakat dan pemerintah sehingga kepentingan dan pengetahuan masyarakat dapat terserap dalam agenda pemerintahan. Selanjutnya arti penting partisipasi menurut Muluk, adalah dapat juga dilihat dari manfaatnya dalam meningkatkan kualitas keputusan yang dibuat karena didasarkan pada kepentingan dan pengetahuan riil yang ada di dalam masyarakat. Partisipasi juga bermanfaat dalam membangun komitmen masyarakat untuk membantu penerapan suatu keputusan yang telah dibuat. Komitmen ini merupakan modal utama bagi keberhasilan sebuah implemenasi kebijakan. Mengingat fungsi dan manfaat, yang dapat dipetik darinya, kini partisipasi tidak lagi dapat dipandang sebagai kesempatan yang diberikan oleh pemerintah tetapi justru sebagai hak masyarakat. Partisipasi dapat dianggap sebagai layanan dasar dan bagian integral dari *local governance* (Antoft dan Novack (1998) dalam Muluk, 2007:6)

Dari apa yang telah dikemukakan diatas, dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan (perda), terlihat bahwa partisipasi masyarakat bukan sekedar kemauan masyarakat, tapi juga dan ini yang penting, harus mendapat sambutan dari pihak-pihak yang memiliki otoritas

untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Selain perlunya pendekatan yang kreatif dalam menyampaikan usulan dalam pembentukan peraturan, sehingga ditampung dan dianggap sebagai poin krusial yang harus diakomodasi dalam pasal-pasal peraturan yang sedang dibentuk. Juga diharapkan mendapat dukungan dari anggota parlemen yang secara konstitusional memiliki kewenangan untuk membahas dan mengesahkan peraturan perundang-undangan (perda).

Disini teori persetujuan mendapat pembenaran. Teori yang menitikberatkan pada kesepakatan tersebut, menjadikan semua pihak secara sukarela membuat kesepakatan, dan untuk mencapai kata sepakat diperlukan diskusi dan dialog. Para pihak yang terlibat pun akan saling bertukar pikiran dan memberi masukan. Dalam proses itulah partisipasi menemukan kegiarahannya untuk terus terlibat. Apalagi partisipasi juga berarti evaluasi yang bermakna bahwa partisipan akan berkontribusi bagi perbaikan dan pembaharuan pembentukan peraturan perundang-undangan pada periode mendatang.

Sebagai produk manusia, gagasan-gagasan yang muncul dalam peraturan perundang-undangan akan terus mengalami pembaharuan, seiring dengan perubahan manusia itu sendiri. Seperti dikatakan Lubis (2009:23/31) bahwa peraturan merupakan hasil perkembangan masyarakat. Perkembangan ini, lanjut Lubis, disebabkan beberapa faktor yang sangat kuat yaitu; adanya cara berpikir/pandangan hidup masyarakat, aspirasi dan tuntutan masyarakat akan suatu keadilan, kepatutan kenyataan (kewajaran), tata nilai, struktur sosial, pengelompokan sosial, serta cita-cita hukum yang membawa masyarakat menuju suatu keadaan yang baik. Cita-cita hukum dimaksud yaitu atau disebut dengan *ius contituendum*. Dijelaskan Lubis lagi, bahwa *Contituendum* ini adalah suatu produk perkembangan masyarakat yang menjadi cikal bakal peraturan hukum di masa datang namun sebelum peraturan ini dipergunakan pemerintah harus melihat atau memperhatikan ke arah mana peraturan ini akan membawa masyarakat ke depan maupun ke arah mana masyarakat membawa peraturan ini kelak semua ini harus diperhatikan dengan pertimbangan yang benar-benar matang. Lubis kemudian menyarankan, bahwa dalam membentuk suatu peraturan pemerintah harus melihat keadaan masyarakat sebelum membuatnya agar pembentukan peraturan tersebut tidak mengalami ketidakharmonisan dalam pelaksanaan peraturan tersebut.

Ketidakkompakan antara apa yang tertulis dengan aplikasinya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat menggerus dan mengusik rasa keadilan. Padahal peraturan dibentuk sebagai wujud dari rasa keadilan itu sendiri. Dalam peraturan daerah pun demikian, keadilan harus menjadi tujuan pembentukannya. Keadilan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (*kbbi.co.id*) berasal dari kata dasar, adil, yang berarti, (1) sama berat; tidak berat sebelah; tidak memihak; (2) berpihak kepada yang benar; berpegang pada kebenaran; (3) sepatutnya; tidak sewenang-wenang. Aristoteles, seperti dikutip Nasution (2014: 101-102) membedakan keadilan menjadi keadilan distributif dan keadilan komutatif. Keadilan distributif adalah keadilan yang menuntut bahwa setiap orang mendapat apa yang menjadi haknya, jadi sifatnya proporsional. Di sini yang dinilai adil adalah apabila setiap orang mendapatkan apa yang menjadi haknya secara proporsional. Jadi keadilan distributif berkenaan dengan penentuan hak dan pembagian hak yang adil dalam hubungan masyarakat dengan negara, dalam arti apa yang seharusnya diberikan oleh negara kepada warganya. Sedangkan keadilan komutatif, menurut Aristoteles, menyangkut mengenai masalah penentuan hak yang adil diantara beberapa manusia pribadi yang setara, baik diantara manusia pribadi fisik maupun antara pribadi non fisik.

Keadilan dimaknai pula sebagai kesetaraan, yaitu persamaan dimata hukum, dimana tidak ada satu pihak yang lebih tinggi dari pihak lainnya. Keadilan dapat juga diartikan sebagai pemerataan, dimana setiap hak dan kewajiban diberikan dan dibebankan secara proporsional. Namun kesemuanya memerlukan partisipasi, sebagai pengawas dan kontrol. Melalui partisipasi, sistem hukum menjadi seimbang, antara masyarakat yang akan menjadi obyek penerapan hukum dan pemerintah sebagai subyek akan saling mendukung. Karena itu, partisipasi menjadi kata kunci dalam upaya membentuk peraturan daerah yang berkeadilan.

Untuk mencapai derajat keadilan yang memuaskan, diperlukan sejumlah prasyarat teknis yang harus dipedomani, seperti diungkap Flores (2009), sebagaimana dikutip Anggono (2014:24-25), bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diperlukan batasan-batasan tertentu agar mencapai tujuan pembuatan undang-undang. Batasan-batasan itu menurut Flores berupa delapan prinsip, yaitu: umum, publisitas, nonretroaktif, kejelasan, tidak saling bertentangan, kemungkinan, dan kepatuhan.

Tabel. Batasan dan Prinsip Pembentukan Peraturan Perundang Undangan

Batasan	Penjelasan
Umum	undang-undang harus bersifat umum tidak hanya dengan kasus umum dan abstrak, tetapi juga dengan mempromosikan kebaikan atau kepentingan bersama
Publisitas	undang-undang harus diumumkan agar diketahui oleh subjek;
Non-retroaktif	undang-undang tidak boleh diterapkan terhadap kondisi yang lampau
Kejelasan	undang-undang harus jelas dan tepat untuk diikuti
Tidak saling bertentangan	undang-undang harus koheren dan tanpa (logis) kontradiksi atau inkonsistensi
Kemungkinan	undang-undang tidak boleh memerintahkan sesuatu yang mustahil dan karenanya tidak harus diberi efek (hanya) simbolis
Kepatuhan	undang-undang harus bersifat umum tidak hanya dalam pembentukannya, tetapi juga dalam aplikasi mereka, dan karenanya undang-undang tidak harus terlalu sering diubah atau diberlakukan dalam waktu singkat
Kesesuaian	undang-undang harus diterapkan sesuai dengan tujuan pembentukannya, harus dicegah perbedaan antara bunyi undang-undang dan penegakannya

Sumber: Anggono (2014:24-25)

Selain itu, dalam proses pembentukan peraturan yang baik diperlukan berbagai asas yang dapat menunjang lahirnya peraturan yang berkeadilan dan berkualitas. Dalam pasal 5 nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dikemukakan tentang asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu:

- a. asas kejelasan tujuan

- b. asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat
- c. asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan
- d. asas dapat dilaksanakan
- e. asas kedayagunaan dan kehasilgunaan
- f. asas kejelasan rumusan
- g. asas keterbukaan

Selanjutnya, dalam penjelasan tentang asas keterbukaan, dikemukakan bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hal itu semakin memperlihatkan posisi penting masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas keterbukaan tidak hanya berhubungan dengan Undang-Undang, tapi juga dengan peraturan daerah, yang secara teknis lebih dekat dengan kebutuhan masyarakat.

Sementara mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan, yang juga materi muatan peraturan daerah, harus pula mencerminkan sejumlah hal, sebagaimana penjelasan pasal 6 UU No. 12 Tahun 2011, bahwa suatu peraturan perundang-undangan:

- a. harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- f. harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- h. tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Asas dan materi muatan peraturan perundang-undangan tersebut, semakin menguatkan pentingnya partisipasi masyarakat, karena dengan kontrol dan pengawasan masyarakatlah, maka pembentukan perda dapat terjadi sesuai muatan yang telah digariskan peraturan perundang-undangan. Selain itu, hal yang lebih penting lagi terkait dengan peraturan daerah, adalah kekhasan dan kekhususan masing-masing daerah bukanlah eksklusifisme daerah, melainkan upaya memunculkan keunggulan yang dapat dijadikan potensi dan kelebihan masing-masing daerah. Dalam penjelasan UU No. 23 tahun 2014, mengenai perda disebutkan empat poin penting, diantara:

- a. Perda sebagai dasar hukum bagi daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari daerah tersebut.
- b. Perda yang dibuat oleh daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi daerah yang bersangkutan.
- c. Perda yang ditetapkan oleh daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan.
- d. Perda sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Perda.

Dengan demikian pembentukan perda memerlukan keterlibatan masyarakat, baik dalam proses penyusunan draft maupun pada saat pembahasan dilakukan. Masyarakat juga diaktifkan sebagai juru penjelas ketika sosialisasi dilakukan. Perda yang melibatkan masyarakat dalam pembentukannya dapat membentuk perda yang berkeadilan, dimana keinginan dan harapan masyarakat dijadikan pijakan, terutama dalam materi yang dimuat. Penolakan dan pembangkangan atas perda yang dibentuk dapat diminimalisir, bahkan dihilangkan ketika masyarakat turut andil dalam pembentukannya. Sebab masyarakatlah sejatinya pemilik setiap peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan daerah.

Bentuk konkret dari partisipasi masyarakat, diantaranya (1) dengan mendatangi pusat-pusat pembentuk peraturan (parlemen) dan menyampaikan langsung gagasan dan keinginan yang ingin diakomodasi dalam suatu peraturan, sekaligus menolak ide-ide lainnya yang dianggap bertentangan dengan aspirasi dan kebhinekaan serta kemajemukan masyarakat; dan (2) mengajak komponen masyarakat lainnya untuk terlibat dengan aktif di media-media sosial, terutama melalui petisi-petisi online yang sejauh ini memiliki efektifitas dalam merubah pandangan pembentuk peraturan dalam membentuk peraturan perundang-undangan.

SIMPULAN

Dari berbagai pembahasan yang mengemuka, setidaknya dapat ditarik beberapa kesimpulan, diantaranya:

1. Peraturan daerah diskriminatif lebih banyak diilhami oleh kepentingan politik, yang diinisiasi oleh elit lokal demi memompakan popularitas dan kepentingan politik lainnya. Hal itu dapat dilihat dari penolakan yang dilakukan masyarakat di daerah terhadap peraturan-peraturan daerah. Meskipun sebagian peraturan lainnya yang memiliki karakteristik ajaran agama dapat diterima dan dipatuhi dengan sukarela.
2. Partisipasi masyarakat telah memantik perubahan dan perbaikan dalam pembentukan peraturan daerah, terutama tahapan-tahapan simbolis yang selama ini dilakukan mulai ditinggalkan dengan mengajak masyarakat turut serta dalam pembentukan perundang-undangan. Sekalipun keterlibatan itu, belum maksimal dan masih memerlukan pemahaman yang mendalam.

3. Melalui teori persetujuan, kedua belah pihak (masyarakat dan pemerintah) dapat saling memberi masukan dan menerima kritikan guna pembentukan peraturan daerah yang berkeadilan.

DAFTAR PUSTAKA

- Fauzi, Ihsan Ali dan Mujani, Saiful (editor), *Gerakan Kebebasan Sipil; Studi dan Advokasi Kritis Atas Perda Syari'ah* (Jakarta: Penerbit Nalar, 2009)
- Sarwono, Sarlito W dan A. Meinarno, Eko A (Penyunting), *Psikologi Sosial* (Jakarta: Penerbit Salemba Humanika, 2015)
- Nasution, Bahder Johan, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia* (Bandung: Penerbit CV Mandar Maju, 2014) Cet. III
- Surono, Agus, *Fiksi Hukum dalam Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan* (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Al-Azhar Indonesia, 2013)
- Anggono, Bayu Dwi, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2014)
- Muluk, M.R. Khairul, *Mengugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah; Sebuah Kajian Administrasi Publik dengan Pendekatan Berpikir Sistem* (Malang: Bayumedia Publishing, 2007)
- Lubis, M. Solly, *Ilmu Perundang-Undangan* (Bandung: Penerbit CV Mandar Maju, 2009)
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media, 2010)
- Sirajuddin, Fatkhurohman dan Zulkarnain, *Legislative Drafting; Pelembagaan Metode Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Malang: Setara Press, 2016)
- Indrati S., Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan; Proses dan Teknik Pembentukannya* (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2013) Cet. 2013

Saifudin, "Proses Pembentukan Undang-Undang; Studi Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan UU di Era Reformasi", Disertasi doktor Univeritas Indonesia, Jakarta, 2006

Jurnal dan Koran

Alwi Bik, "Peraturan Daerah Syariah Dalam Bingkai Otonomi Daerah", *AL DAULAH Jurnal Hukum dan Perundangan Islam*, Volume 3, Nomor 2, Oktober 2013.

Rahardjo, Satjipto, "Peranan Pendapat Umum Dalam Pembuatan Hukum", *Jurnal Masalah-Masalah HUKUM*, Nomor 5 September/Oktober 1977, Tahun Ke VII.

Ganjar Kurnia, "Publisitas Hukum", *Pikiran Rakyat*, 1/10/2012

Internet

Anonim, (2006) "Wapres : Banyak Salah Pengertian Tentang Perda Syariah" (dimuat, 24/9/2006; diakses, 28/9/2016), terdapat disitus <<http://www.antaranews.com/berita/42979/wapres--banyak-salah-pengertian-tentang-perda-syariah>>

Anonim, (2011) "Contoh Kasus Akibat Perda Diskriminatif" (dimuat, 2011; diakses, 14/9/2016), terdapat disitus: <<http://www.leimena.org/en/page/v/578/contoh-kasus-akibat-perda-diskriminatif>>

Huda S, Eko dan Yulika, Nila Chrisna, (2012)"Komnas: Perda Diskriminatif Renggut Nyawa Perempuan" (dimuat, 14/9/2012; diakses, 26/9/2016), terdapat disitus: <<http://nasional.news.viva.co.id/news/read/351447-komnas-perda-diskriminatif-renggut-nyawa-perempuan>>

Melati, Nadya Karima, (2015) "Perda Diskriminatif: Peraturan Aneh Demi Popularitas Kekuasaan" (dimuat 9/10/2015; diakses, 14/9/2016), terdapat disitus <<http://www.jurnalperempuan.org/blog-feminis-muda/perda-diskriminatif-peraturan-aneh-demi-popularitas-kekuasaan>>

Taufani, Galang, (2015) "Menyoal Kebijakan Diskriminatif Perda Syariah" (dimuat, 25/6/2015; diakses 26/9/2016), terdapat disitus: <<https://suarakebebasan.org/id/opini/item/441-menyoal-kebijakan-diskriminatif-perda-syariah>>

Setiawan, Aries dan Susila, Suryanta Bakti, (2014) "Perda Diskriminatif Jangan Sebut Perda Syariah" (dimuat, 9/1/2014; diakses, 16/9/2016), terdapat disitus <<http://nasional.news.viva.co.id/news/read/380739-perda-diskriminatif-jangan-sebut-perda-syariah>>

Wenda, Pares L., (2015) "Kebijakan Bupati Paniai, Motivasi Perda Manokwari Kota Injil" (dimuat, 22/5/2015; diakses, 27/9/2016), terdapat disitus: <<http://suarabaptispapua.org/2015/05/kebijakan-bupati-paniai-motivasi-perda-manokwari-kota-injil%E2%80%8F/>>

[004-merdeka], "Perempuan Dikekang Aturan Kontroversial" (diakses, 26 September 2016), terdapat disitus <http://www.theglobejournal.com/Varia/perempuan-dikekang-aturan-kontroversial/index.php>

voa-islam.com (2015), "Yusril Ihza Mahendra: Sejak Ratusan Tahun Lalu, Syari'ah Telah Menjadi Rujukan Hukum Kita" (dimuat 31/5/2015; diakses, 14/9/2016), terdapat disitus <<http://www.voa-islam.com/read/liberalism/2015/05/31/37302/yusril-ihza-mahendra-sejak-ratusan-tahun-lalu-syariah-telah-menjadi-rujukan-hukum-kita/#sthash.9CR5htpl.dpbs>>

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia, Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU No. 12, LN No. 82 tahun 2011, TLN No. 5234.

Indonesia, Undang-Undang Tentang Pemerintah Daerah, UU No. 23, LN No. 244 Tahun 2014, TLN No. 5587

Indonesia, Peraturan Presiden Republik Indonesia Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, PP No. 87, LN No. 199 tahun 2014