

IMPLEMENTASI *MEANINGFUL PARTICIPATION* DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH BERDASARKAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI DI KABUPATEN HALMAHERA UTARA

Selfianus Laritmas

Fakultas Hukum, Universitas Halmahera, Halmahera Utara, Maluku Utara

Corresponding Author : Selfianus Laritmas

selfianuslaritmas@yahoo.com

Riwayat Korespondensi

Naskah dikirim (*submitted*): 10 April 2026

Naskah diterima (*accepted*): 20 Juli 2026

Abstract

Article 96 of Law Number 13 of 2022 concerning the Formation of Laws and Regulations requires public participation throughout every stage of drafting, including the formulation of Regional Regulations. This requirement reflects the principle of Meaningful Participation established by the Constitutional Court in Decision Number 91/PUU-XVIII/2020, which guarantees three rights: the right to be heard, the right to have views considered, and the right to receive an explanation of how public input is addressed. This study examines the implementation of these principles in the drafting of Regional Regulations in North Halmahera Regency between 2022 and 2025, focusing on regulations concerning Building Approval Levies, Housing and Residential Areas, and Legal Aid. Using normative legal research with statutory, conceptual, and case approaches, the study employs descriptive qualitative analysis. The findings reveal that compliance with Article 96 of Law Number 13 of 2022 remains incomplete. Public access to draft regulations is limited, consultation processes are largely procedural rather than deliberative, and no formal mechanism exists to explain how public input influences regulatory outcomes. These shortcomings are exacerbated by the region's archipelagic geography, the limited institutional capacity of the Regional House of Representatives (DPRD), and the influence of elite interests, undermining Legal Legitimacy and increasing the risk of social resistance. This article contributes by operationalizing the three indicators of Meaningful Participation as a framework for assessing compliance with Article 96 and evaluating the legitimacy of Regional Regulations. It recommends more transparent, systematic, and well- documented consultation mechanisms supported by digital technology to strengthen public participation in archipelagic regions.

Keywords: *Meaningful Participation, Public Participation, Regional Regulations, Article 96 of Law Number 13 of 2022, Legal Legitimacy*

Abstrak

Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mewajibkan partisipasi masyarakat pada setiap tahapan pembentukan peraturan, termasuk dalam penyusunan Peraturan Daerah. Ketentuan ini sejalan dengan konsep meaningful participation yang ditegaskan Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 91/PUU- XVIII/2020, yang mensyaratkan terpenuhinya hak untuk didengar (*right to be heard*), hak agar pendapat dipertimbangkan (*right to be considered*), dan hak memperoleh penjelasan atas tindak lanjut masukan (*right to be explained*). Penelitian ini bertujuan mengukur penerapan ketiga indikator tersebut dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Halmahera Utara selama periode 2022–2025 dengan objek kajian Peraturan Daerah tentang Retribusi Persetujuan

Tersedia versi daring: <https://ojs.unsulbar.ac.id/index.php/j-law>

DOI : <https://doi.org/10.31605/j-law.v9i2>

Hak Cipta © Selfianus Laritmas

Diterbitkan oleh Prodi Hukum, Fakultas Ilmu Sosial, Ilmu Politik dan Hukum

Bangunan Gedung, Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman, serta Bantuan Hukum. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif melalui pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus yang dianalisis secara deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 belum sepenuhnya memenuhi prinsip *meaningful participation*. Akses masyarakat terhadap rancangan Peraturan Daerah masih terbatas, konsultasi publik cenderung bersifat prosedural, dan belum tersedia mekanisme resmi yang menjelaskan tindak lanjut terhadap masukan masyarakat. Kondisi tersebut diperparah oleh karakter geografis kepulauan, keterbatasan kapasitas DPRD, serta dominasi kepentingan elite, sehingga melemahkan legitimasi hukum Peraturan Daerah dan meningkatkan potensi resistensi sosial. Kebaruan penelitian ini terletak pada penggunaan tiga indikator *meaningful participation* sebagai instrumen operasional untuk menilai kepatuhan terhadap Pasal 96 sekaligus mengukur kaitannya dengan legitimasi Peraturan Daerah. Penelitian ini merekomendasikan penguatan mekanisme konsultasi publik yang lebih sistematis, transparan, terdokumentasi, dan didukung teknologi digital.

Kata Kunci: *Meaningful Participation*, Partisipasi Masyarakat, Peraturan Daerah, Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, Legitimasi Hukum

I. PENDAHULUAN

Kedudukan Indonesia sebagai negara hukum dijalankan secara sistematis agar pembangunan hukum nasional berlangsung terpadu dan berkelanjutan, sekaligus menjadi wujud pemenuhan hak dan kewajiban warga negara sebagaimana diamanatkan UUD NRI Tahun 1945.¹ Meski berbentuk negara kesatuan, otonomi daerah yang dijamin Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberi keleluasaan besar bagi pemerintah daerah mengurus rumah tangganya sendiri, termasuk menyusun Peraturan Daerah; namun demikian, setiap produk hukum daerah tetap wajib berada dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.²

Salah satu manifestasi penting dari otonomi daerah adalah wewenang menyusun produk hukum sendiri, yang memungkinkan pemerintah daerah mengubah kebutuhan dan aspirasi lokal menjadi kebijakan yang mengikat secara hukum bagi seluruh warga di wilayahnya.³

Kualitas penyusunan Peraturan Daerah bergantung pada asas-asas yang tercantum dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, salah satunya

¹ Lihat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 alinea IV.

² Lihat UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³ Selfianus Laritmas, Hukum Pemerintahan daerah dan Perkembangannya analisis komprehensif tentang teori, regulasi, dan implementasi otonomi daerah di Indonesia, Purwokerto, Penerbit Revormasi 2026, hlm. 78.

asas keterbukaan.⁴ Asas ini mensyaratkan agar seluruh tahap—perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, sampai pengundangan—dilakukan secara terbuka dan menyisakan ruang bagi partisipasi masyarakat. Ketentuan tersebut kemudian diperkuat lewat Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, yang menjamin hak masyarakat menyampaikan masukan baik lisan maupun tertulis pada setiap tahap pembentukan peraturan, melalui akses informasi, kesempatan berpendapat, dan kewajiban pembentuk peraturan memberi tanggapan atas masukan tersebut.⁵

Penguatan norma tersebut berkaitan erat dengan konsep *meaningful participation* yang lahir dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dalam perkara pengujian formil Undang-Undang Cipta Kerja.⁶ Lewat putusan itu, Mahkamah Konstitusi menetapkan bahwa partisipasi masyarakat baru dapat disebut bermakna jika tiga hak berikut terpenuhi sekaligus: hak didengar pendapatnya, hak agar pendapatnya benar-benar dipertimbangkan, dan hak memperoleh penjelasan atas diterima atau ditolaknya masukan yang diajukan. Ketiga hak tersebut menjadi pembeda antara partisipasi masyarakat yang substantif dan partisipasi yang hanya bersifat formalitas administratif.

Jarak antara jaminan normatif itu dan praktik di lapangan terlihat pada proses penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Utara Nomor 2 Tahun 2022 tentang Retribusi Persetujuan Bangunan Gedung, Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman, serta Peraturan Daerah tentang Bantuan Hukum.⁷ Meskipun ketiga regulasi tersebut dimaksudkan mendorong kemajuan daerah, tahap perencanaan, penyusunan, dan pembahasannya diduga belum sepenuhnya menyediakan akses informasi maupun ruang konsultasi yang layak bagi masyarakat, terutama kelompok yang

⁴ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁵ Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, hlm. 415–420.

⁷ Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Utara Nomor 2 Tahun 2022 tentang Retribusi Persetujuan Bangunan Gedung; Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Utara Nomor 1 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman; Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Utara tentang Bantuan Hukum.

langsung terdampak pengaturan itu. Kondisi ini memicu penolakan dan perdebatan di kalangan masyarakat, sebuah pertanda rapuhnya legitimasi sosial produk hukum daerah tersebut sekalipun proses pengundangannya secara formal telah selesai.

Pembahasan mengenai asas keterbukaan bukanlah topik baru dalam ranah hukum tata negara maupun hukum administrasi. Sulistiyo, Widayati, dan Kusriyah (2018) misalnya menyimpulkan bahwa penerapan asas keterbukaan merupakan syarat mutlak lahirnya Peraturan Daerah yang demokratis di Kabupaten Kendal, kendati kajian mereka baru berhenti pada tataran implementasi otonomi daerah tanpa menelisik dampak sosial dari lemahnya keterbukaan itu.⁸ Hamidi (2011) menyoroti pentingnya pelibatan masyarakat dalam paradigma baru pembentukan Perda, namun belum mengaitkannya dengan implikasi yuridis atau legitimasi sosial yang muncul setelahnya.⁹ Adapun Khairi (2017) memusatkan perhatian pada partisipasi masyarakat di tahap penegakan hukum Perda, bukan pada tahap pembentukannya.¹⁰ Asy'ari (2017) mengulas keterbukaan informasi di Kabupaten Lombok Tengah, tetapi belum mengaitkan temuannya dengan kerangka *meaningful participation* yang baru muncul setelah terbitnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.¹¹ Saifudin juga merintis kajian hukum atas partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dengan menekankan bahwa hak berpartisipasi baru bermakna bila disertai mekanisme kelembagaan yang jelas, bukan sekadar rumusan normatif yang umum.¹² Dari perspektif teknik perancangan regulasi, Yuliandri mengingatkan bahwa mutu suatu peraturan sangat ditentukan oleh konsistensi penerapan asas-asas pembentukannya,

⁸ Iwan Sulistiyo, Widayati, & Sri Kusriyah, "Implementasi Asas Keterbukaan dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah dalam Rangka Otonomi Daerah di Kabupaten Kendal", *Jurnal Daulat Hukum*, Vol. 1, No. 1 (2018), hlm. 191–200.

⁹ Jazim Hamidi, "Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 18, No. 3 (2011).

¹⁰ Miftahul Khairi, "Partisipasi Masyarakat dalam Upaya Penegakan Hukum Peraturan Daerah Perspektif Teori Negara Hukum", *Selisik*, Vol. 3, No. 5 (2017), hlm. 79–102.

¹¹ Hasan Asy'ari, "Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Lombok Tengah)", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2, No. 1 (2017).

¹² Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm. 107.

termasuk asas keterbukaan, sejak perencanaan hingga pengundangan.¹³ Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah turut berpendapat bahwa keterbukaan proses legislasi merupakan prasyarat lahirnya produk hukum yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat.¹⁴ Maria Farida Indrati Soeprapto juga mencatat bahwa persoalan partisipasi dalam pembentukan peraturan di tingkat daerah sering berakar dari lemahnya panduan teknis penyusunan naskah akademik dan rancangan peraturan yang partisipatif.¹⁵

Secara keseluruhan, riset-riset terdahulu cenderung memandang asas keterbukaan sebagai kajian normatif-prosedural yang berdiri sendiri. Dua celah belum terjawab: pertama, tiga indikator *meaningful participation* belum dipakai sebagai instrumen ukur operasional; kedua, kegagalan partisipasi belum ditautkan secara eksplisit dengan resistensi sosial maupun legitimasi Peraturan Daerah yang lahir darinya. Posisi kajian ini terhadap literatur sebelumnya dirangkum dalam tabel berikut.

Tabel 1. Posisi Kajian Terhadap Literatur

Penelitian Terdahulu	Fokus Kajian	Celah (Gap) yang Diisi Penelitian Ini
Sulistiyo, Widayati & Kusriyah (2018)	Implementasi asas keterbukaan dalam otonomi daerah di Kab. Kendal	Belum mengukur partisipasi dengan indikator <i>meaningful participation</i> ; belum dikaitkan dengan resistensi sosial
Hamidi (2011)	Paradigma baru pembentukan Perda	Bersifat konseptual-normatif umum, tanpa studi kasus dan tanpa kerangka Putusan MK 91/2020
Khairi (2017)	Partisipasi pada tahap penegakan hukum Perda	Tidak menyentuh tahap pembentukan/perencanaan Perda

¹³ Yuliandri, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan, Cet. Ketiga (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 24–26.

¹⁴ Pipin Syarifin & Dedah Jubaedah, Ilmu Perundang-undangan (Bandung: CV Pustaka Setia, 2012), hlm. 88.

¹⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan (Yogyakarta: Kanisius, 2020), hlm. 63.

Penelitian Terdahulu	Fokus Kajian	Celah (Gap) yang Diisi Penelitian Ini
Asy'ari (2017)	Keterbukaan informasi di Kab. Lombok Tengah	Belum menggunakan kerangka <i>meaningful participation</i> pasca- Putusan MK 91/PUU-XVIII/2020
Penelitian ini	Kepatuhan Pasal 96 UU 13/2022 terhadap tiga indikator <i>meaningful participation</i> , studi kasus pembentukan Perda di Kab. Halmahera Utara	Mengoperasionalkan kerangka MK sebagai instrumen ukur konkret dan mengaitkannya secara eksplisit dengan resistensi sosial serta legitimasi Perda

Kebaruan tulisan ini terlihat pada dua hal utama. Pertama, tiga indikator *meaningful participation* tidak sekadar menjadi acuan konseptual, tetapi diubah menjadi instrumen analisis untuk menguji kepatuhan konkret terhadap Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 pada tataran pembentukan Peraturan Daerah. Kedua, kajian ini secara tegas menautkan kegagalan pemenuhan partisipasi bermakna dengan munculnya resistensi sosial dan lemahnya legitimasi Peraturan Daerah yang dibentuk di Kabupaten Halmahera Utara—hubungan kausal yang belum digarap secara spesifik oleh riset-riset terdahulu tentang asas keterbukaan dalam pembentukan Perda.

Tidak seperti kajian-kajian sebelumnya yang umumnya membahas asas keterbukaan pembentukan Peraturan Daerah secara normatif-prosedural tanpa alat ukur operasional, tulisan ini menyumbangkan dua hal sekaligus. Secara metodologis, tiga indikator *meaningful participation* diubah menjadi instrumen pemetaan konkret sebagaimana dipaparkan pada bagian pembahasan, sehingga dapat dipakai menilai kepatuhan Pasal 96 pada pembentukan Peraturan Daerah tertentu. Secara substantif, studi kasus atas Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Utara tentang Retribusi Persetujuan Bangunan Gedung, Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman, serta Bantuan Hukum menjadi unit analisis yang menyatukan tiga variabel yang selama ini dibahas terpisah dalam literatur: (a) kepatuhan prosedural terhadap asas keterbukaan, (b) pemenuhan partisipasi bermakna, dan (c) resistensi sosial serta legitimasi produk hukum daerah. Kaitan sebab-akibat antara kegagalan *meaningful*

participation dan lemahnya legitimasi sosial Perda menjadi kontribusi yang belum digali secara khusus oleh kajian-kajian terdahulu tentang asas keterbukaan Perda di Indonesia, terlebih dalam konteks wilayah kepulauan seperti Kabupaten Halmahera Utara.

II. METODE PENELITIAN

Kajian ini memakai metode yuridis normatif, sebuah pendekatan yang memandang hukum sebagai norma tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) sekaligus sebagai kaidah yang menuntun perilaku dalam kehidupan bermasyarakat. Peter Mahmud Marzuki menyebut penelitian hukum normatif ditujukan untuk menemukan aturan, asas, atau doktrin hukum yang relevan guna menjawab isu hukum yang diteliti.¹⁶

Penelitian ini memadukan tiga pendekatan: pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk mengkaji Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 beserta aturan pelaksanaannya; pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk membedah gagasan *meaningful participation* dan asas keterbukaan; serta pendekatan kasus (*case approach*) atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dan praktik pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Halmahera Utara yang menjadi unit analisisnya.

Bahan hukum yang digunakan dikelompokkan dalam tiga jenis. Bahan hukum primer terdiri atas UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 beserta perubahannya melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008,¹⁷ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015,¹⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, serta sejumlah Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Utara. Bahan hukum sekunder berupa buku, artikel jurnal, dan hasil penelitian terdahulu yang relevan, sedangkan bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia yang dipakai untuk

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007), hlm. 35.

¹⁷ Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

¹⁸ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018.

menerangkan istilah-istilah teknis.¹⁹ Untuk membedah struktur dan tahapan pembentukan Peraturan Daerah yang dikaji, penelitian ini juga memakai kerangka analisis praktis yang dirumuskan Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera perihal penyusunan dan perancangan Peraturan Daerah.²⁰ Seluruh bahan hukum dihimpun melalui studi kepustakaan (*library research*) dan dianalisis secara deskriptif-kualitatif dengan teknik interpretasi gramatikal, sistematis, dan teleologis,²¹ untuk menakar kesesuaian antara norma Pasal 96 dan praktik pembentukan Peraturan Daerah yang diteliti.

III. IMPLEMENTASI *MEANINGFUL PARTICIPATION* DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI KABUPATEN HALMAHERA UTARA

A. Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Halmahera Utara

Kabupaten Halmahera Utara adalah salah satu daerah otonom di Provinsi Maluku Utara dengan pusat pemerintahan di Kecamatan Tobelo. Wilayahnya seluas kurang lebih 3.891,62 km² dengan jumlah penduduk pada akhir 2024 mencapai 206.233 jiwa,²² dan berkarakter kepulauan yang tersebar di bagian utara Pulau Halmahera. Karakteristik geografis semacam ini menjadi faktor struktural yang turut memengaruhi pola penyebaran informasi publik serta efektivitas forum konsultasi tatap muka.

Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Utara tentang Retribusi Persetujuan Bangunan Gedung, Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman, serta Bantuan Hukum dibentuk dengan maksud mendongkrak nilai tambah sektor-sektor unggulan daerah.²³ Kendati tujuannya secara

¹⁹ Amiruddin & Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 118–119.

²⁰ Hamzah Halim & Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah: Suatu Kajian Teoritis dan Praktis Disertai Manual* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), hlm. 45.

²¹ Soerjono Soekanto & Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), hlm. 13–14.

²² Badan Pusat Statistik Kabupaten Halmahera Utara, *Kabupaten Halmahera Utara Dalam Angka 2025* (Tobelo: BPS Kabupaten Halmahera Utara, 2025), hlm. 65, 180.

²³ Lihat konsiderans menimbang pada masing-masing Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Utara sebagaimana disebutkan di atas.

substantif berpihak pada kepentingan masyarakat, tahap perencanaan, penyusunan, dan pembahasan keempat Peraturan Daerah tersebut diduga belum sepenuhnya menerapkan mekanisme keterbukaan. Masyarakat belum mendapat informasi memadai untuk menyampaikan masukan dan tanggapan sebelum peraturan-peraturan itu disahkan, sehingga penolakan dan perdebatan publik muncul setelah pengundangnya.

Penelusuran dokumen pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Utara melalui situs resmi Pemerintah Kabupaten, situs resmi DPRD, dan publikasi resmi lain yang tersedia bagi publik tidak menemukan bukti bahwa Rancangan Peraturan Daerah dipublikasikan secara terbuka sebelum tahap pembahasan bersama DPRD. Penelusuran ini pun tidak menemukan berita acara konsultasi publik, matriks tindak lanjut aspirasi masyarakat, maupun laporan resmi mengenai diterima atau ditolaknya masukan masyarakat.

Tabel 2. Matriks Bukti Empiris Pembentukan Peraturan Daerah

Dokumen	PBG 2022	Perumahan 2023	Bantuan Hukum
Propemperda	Ada	Ada	Ada
Naskah Akademik dipublikasikan	Tidak	Tidak	Tidak
Ranperda dipublikasikan	Ada	Ada	Tidak
Konsultasi publik	Tidak ditemukan	Tidak ditemukan	Tidak ditemukan
Berita acara	Tidak ditemukan	Tidak ditemukan	Tidak ditemukan
Matriks perubahan	Tidak ditemukan	Tidak ditemukan	Tidak ditemukan
Laporan tindak lanjut	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada

Tabel 3. Alur Dokumentasi Pembentukan Perda

Tahapan	Status Ketersediaan Dokumen
Propemperda	Tidak Tersedia
Naskah Akademik	Tidak Tersedia

Tahapan	Status Ketersediaan Dokumen
Konsultasi Publik	Tidak Tersedia
Matriks Aspirasi	Tidak Tersedia
Feedback	Tidak Tersedia

B. Bentuk-Bentuk Persoalan dalam Pemenuhan Asas Keterbukaan

1. Keterbatasan Akses Informasi dan Transparansi

Persoalan pertama yang tampak dalam penelitian ini adalah akses masyarakat atas informasi seputar proses pembentukan Peraturan Daerah yang belum berjalan maksimal. Asas keterbukaan dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mensyaratkan agar seluruh tahap pembentukan peraturan berlangsung secara transparan, sehingga masyarakat memiliki peluang setara untuk mengetahui, mengikuti, dan memberi masukan atas substansi regulasi yang sedang dirancang. Ketentuan ini kemudian diperjelas dalam Pasal 96, yang memberi hak bagi masyarakat mengakses rancangan peraturan, naskah akademik, maupun informasi tahapan pembahasannya.

Namun, temuan penelitian memperlihatkan bahwa dalam penyusunan sejumlah Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Utara—yaitu Perda Retribusi Persetujuan Bangunan Gedung, Perda Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman, serta Perda Bantuan Hukum—publikasi memadai atas naskah akademik maupun Rancangan Peraturan Daerah sebelum pembahasan bersama DPRD tidak ditemukan. Penelusuran terhadap JDIH Kabupaten Halmahera Utara, situs resmi Pemerintah Daerah, dan situs DPRD juga tidak memperlihatkan keberadaan dokumen konsultasi publik atau mekanisme penyampaian aspirasi masyarakat sebelum pembahasan dimulai. Temuan ini mengisyaratkan bahwa hak masyarakat memperoleh informasi sejak tahap awal pembentukan regulasi belum terpenuhi secara layak.

Ditinjau dari hukum administrasi negara, keterbukaan akses informasi merupakan prasyarat bagi terciptanya pemerintahan yang demokratis dan akuntabel. Bila akses informasi tidak tersedia secara memadai, masyarakat

kehilangan peluang memahami arah kebijakan pemerintah sekaligus kehilangan hak konstitusionalnya untuk turut serta dalam pembentukan hukum. Akibatnya, proses legislasi daerah menjadi tertutup dan hanya diikuti pihak-pihak tertentu yang memiliki akses pada pengambilan keputusan. Ridwan HR, dari sudut pandang hukum administrasi negara, menyatakan bahwa keterbukaan akses informasi termasuk salah satu asas umum pemerintahan yang baik yang harus dipatuhi setiap badan atau pejabat pemerintahan, termasuk dalam penyusunan produk hukum daerah.²⁴ S.F. Marbun menambahkan bahwa proses administratif yang tertutup semacam ini rentan menjadi objek upaya administratif maupun gugatan di peradilan tata usaha negara apabila merugikan pihak yang terdampak.²⁵ Indroharto turut mengingatkan bahwa keabsahan suatu keputusan atau produk hukum pemerintahan selalu bergantung pada terpenuhinya prosedur transparan sebagai syarat sahnyanya tindakan pemerintahan.²⁶

2. Partisipasi Publik yang Bersifat Formalitas

Persoalan kedua menyangkut karakter partisipasi masyarakat yang masih sebatas formalitas administratif (*token participation*). Partisipasi bermakna tidak cukup hanya menyediakan forum konsultasi publik, melainkan juga harus menjamin peluang nyata bagi masyarakat untuk turut memengaruhi substansi suatu peraturan. Temuan penelitian memperlihatkan bahwa forum konsultasi publik dalam praktiknya lebih kerap digelar menjelang tahap akhir pembentukan Peraturan Daerah, saat substansi pengaturan sesungguhnya sudah disepakati. Akibatnya, peran masyarakat lebih banyak sebagai penerima informasi ketimbang pihak yang benar-benar dilibatkan dalam perumusan norma. Tidak pula ditemukan mekanisme yang membuktikan bahwa masukan masyarakat menjadi dasar perubahan substansi Ranperda. Kondisi tersebut menempatkan partisipasi masyarakat pada tahap *consultation* dalam teori *A Ladder of Citizen Participation* yang dikemukakan Sherry R. Arnstein, yaitu tahap ketika

²⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2019), hlm. 98–100.

²⁵ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia* (Yogyakarta: FH UII Press, 2018), hlm. 55.

²⁶ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm. 45.

masyarakat diberi ruang berbicara tanpa jaminan pendapatnya akan memengaruhi keputusan pembentuk peraturan.²⁷

3. Kendala Geografis Kepulauan dan Keterbatasan Infrastruktur

Persoalan selanjutnya bersumber dari karakter geografis Kabupaten Halmahera Utara sebagai wilayah kepulauan. Sebaran pulau dengan sarana transportasi terbatas membuat forum konsultasi tatap muka sulit menjangkau seluruh kelompok masyarakat yang terdampak pembentukan Peraturan Daerah. Data Badan Pusat Statistik memperlihatkan luasnya wilayah Kabupaten Halmahera Utara dengan penduduk yang tersebar di berbagai kecamatan kepulauan. Kondisi ini membuat biaya partisipasi bagi masyarakat menjadi tinggi, sehingga hanya kelompok tertentu yang mampu menghadiri forum konsultasi publik. Akibatnya, aspirasi yang terjaring dalam proses pembentukan Perda lebih banyak berasal dari masyarakat di pusat pemerintahan ketimbang masyarakat pesisir atau penghuni pulau-pulau kecil. Dalam kerangka demokrasi partisipatif, kondisi geografis mestinya tidak dijadikan dalih untuk mengurangi hak konstitusional masyarakat dalam pembentukan hukum. Pemerintah daerah semestinya justru terpacu mengembangkan mekanisme konsultasi berbasis teknologi informasi, forum daring, atau konsultasi berjenjang hingga tingkat kecamatan dan desa, agar asas keterbukaan tetap dapat dilaksanakan.

4. Lemahnya Fungsi Legislasi DPRD dalam Penjaringan Aspirasi

Penelitian ini juga mendapati bahwa fungsi legislasi DPRD dalam menjembatani aspirasi masyarakat belum optimal. Secara konstitusional DPRD adalah lembaga representatif yang mengemban fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan sebagaimana diatur Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sehingga mestinya menjadi saluran utama penyampaian aspirasi masyarakat pada setiap tahap pembentukan Peraturan Daerah. Dalam praktiknya,

²⁷ Sherry R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, No. 4 (1969), hlm. 216–224.

pembahasan Perda lebih banyak difokuskan pada penyelesaian agenda legislasi ketimbang penguatan kualitas partisipasi masyarakat. Dokumentasi resmi berupa matriks aspirasi, berita acara pembahasan usulan masyarakat, maupun laporan tentang bagaimana DPRD menindaklanjuti masukan masyarakat dalam proses legislasi tidak ditemukan. Kondisi ini memperlihatkan bahwa fungsi representasi DPRD belum sepenuhnya terwujud dalam pembentukan Peraturan Daerah, sehingga hubungan antara wakil rakyat dan konstituennya menjadi kurang efektif. Padahal, menurut Bagir Manan, otonomi daerah semestinya dimaknai sebagai tatanan ketatanegaraan yang memberi ruang lebih luas bagi representasi dan aspirasi masyarakat lokal, bukan sekadar pelimpahan kewenangan administratif.²⁸ H.A.W. Widjaja menegaskan bahwa DPRD memikul tanggung jawab menjembatani kepentingan masyarakat dengan kebijakan daerah, sehingga lemahnya fungsi ini langsung berdampak pada mutu otonomi daerah.²⁹ Ni'matul Huda menambahkan bahwa persoalan otonomi daerah di Indonesia kerap muncul dari kesenjangan antara desain kelembagaan yang demokratis di atas kertas dengan praktik representasi yang belum sepenuhnya berjalan di lapangan.³⁰ Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana turut menekankan bahwa fungsi legislasi DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah mestinya berjalan seiring dengan fungsi representasi, bukan sekadar fungsi teknis menuntaskan agenda legislasi.³¹

5. Dominasi Kepentingan Elit Politik

Persoalan terakhir menyangkut kecenderungan dominasi kepentingan elite politik dalam pembentukan Peraturan Daerah. Berdasarkan teori pembentukan peraturan perundang-undangan, suatu regulasi mestinya lahir dari kebutuhan masyarakat dan kepentingan umum, bukan semata memenuhi kepentingan pemerintah atau kelompok tertentu. Temuan penelitian memperlihatkan bahwa

²⁸ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2001), hlm. 30–32.

²⁹ H.A.W. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom* (Depok: Rajawali Pers, 2017), hlm. 112.

³⁰ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika* (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 78.

³¹ Andi Pangerang Moenta & Syafa'at Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah* (Depok: RajaGrafindo Persada, 2018), hlm. 140.

penyusunan sejumlah Peraturan Daerah lebih berorientasi pada pencapaian target kebijakan pemerintah daerah ketimbang membangun konsensus dengan masyarakat yang akan langsung menanggung dampak regulasi tersebut. Hal ini tampak dari tidak adanya mekanisme yang memungkinkan masyarakat mengetahui alasan diterima atau ditolaknya usulan yang mereka ajukan. Kondisi ini membuat masyarakat memandang proses legislasi sebagai proses tertutup yang pada akhirnya menurunkan legitimasi sosial Peraturan Daerah yang dihasilkan. Dalam perspektif *responsive law*, hukum yang dibentuk tanpa pelibatan masyarakat cenderung kehilangan daya tanggap terhadap kebutuhan sosial.³² Dominasi elite politik dalam pembentukan Perda karenanya berisiko melahirkan regulasi yang secara formal sah namun minim penerimaan masyarakat (*social acceptance*), sehingga pelaksanaannya rawan menghadapi resistensi dan tingkat kepatuhan yang rendah.

C. Dampak Minimnya Partisipasi Masyarakat terhadap Kualitas dan Legitimasi Perda

Rendahnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah bukan semata persoalan prosedural, melainkan turut memengaruhi mutu substansi regulasi yang dihasilkan. Pada dasarnya, partisipasi publik berfungsi sebagai sarana memperoleh informasi faktual tentang kebutuhan masyarakat, mengenali potensi kendala implementasi, sekaligus menguji kelayakan norma sebelum diberlakukan. Karena itu, ketika ruang partisipasi tidak tersedia secara memadai, pembentuk Peraturan Daerah kehilangan akses pada informasi empiris yang krusial dalam proses perumusan norma.³³

Akibatnya, Peraturan Daerah cenderung dirumuskan hanya dari sudut pandang pemerintah daerah dan DPRD (*top-down approach*), sehingga materi muatannya belum tentu mencerminkan kebutuhan riil masyarakat yang akan menanggung akibat hukumnya. Regulasi semacam ini berpotensi kurang responsif terhadap kondisi sosial, ekonomi, maupun karakteristik lokal

³² Philippe Nonet & Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law* (New York: Harper & Row, 1978), hlm. 73–91.

³³ Laritmas, S. (2026). *Hukum Perancang Peraturan Perundang-Undangan: Teori, Praktik, Dan Teknik Penyusunan*. Purwokerto: PT Revormasi, hlm. 115.

masyarakat Halmahera Utara yang memiliki keragaman tingkat aksesibilitas kepulauan. Dalam konteks ini, partisipasi masyarakat menjadi sarana mewujudkan *responsive law*, yaitu hukum yang mampu menyerap aspirasi publik dan berkembang seiring kebutuhan masyarakat.³⁴ Dari sudut sosiologi hukum, Satjipto Rahardjo menegaskan bahwa hukum tak dapat dipisahkan dari konteks sosial tempatnya berlaku, sehingga regulasi yang dibentuk tanpa memperhatikan dinamika masyarakat sasaran cenderung kehilangan daya kerja atau efektivitasnya di lapangan.³⁵ Lebih jauh, Rahardjo menegaskan bahwa ilmu hukum semestinya dipahami bukan sekadar teks normatif, melainkan juga memperhitungkan bagaimana hukum dapat diterima dan benar-benar hidup dalam masyarakat.³⁶

Selain berdampak pada mutu substansi, rendahnya partisipasi masyarakat juga menggerus legitimasi sosial Peraturan Daerah. Secara formal, suatu Peraturan Daerah memperoleh legitimasi setelah disetujui bersama DPRD dan kepala daerah sesuai mekanisme Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun, legitimasi formal itu tidak selalu berbarengan dengan legitimasi sosiologis apabila masyarakat merasa tidak pernah dilibatkan dalam proses pembentukannya. Produk hukum yang kehilangan legitimasi sosial umumnya menghadapi tingkat kepatuhan rendah, resistensi masyarakat yang meningkat, bahkan berpotensi diuji di Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi bila terdapat dugaan pelanggaran prosedur pembentukannya.³⁷

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 secara tegas menempatkan peran masyarakat sebagai bagian dari prinsip negara hukum demokratis, dengan menyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan wajib memenuhi tiga unsur *meaningful participation*. Ketiga indikator itu bukan sekadar prosedur administratif, melainkan mekanisme membangun legitimasi demokratis atas setiap produk hukum yang dihasilkan. Kegagalan memenuhi ketiganya berpotensi menurunkan kualitas demokrasi

³⁴ Philippe Nonet & Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law* (New York: Harper & Row, 1978), hlm. 73–91.

³⁵ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat* (Bandung: Angkasa, 1999), hlm. 15.

³⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2014), hlm. 217.

³⁷ Jazim Hamidi, “Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 18, No. 3 (2011).

dalam proses legislasi daerah, sekaligus memunculkan ketidakpercayaan publik terhadap pemerintah daerah dan DPRD sebagai pembentuk Peraturan Daerah.³⁸

Dalam konteks Kabupaten Halmahera Utara, rendahnya partisipasi masyarakat yang tampak pada pembentukan sejumlah Peraturan Daerah menunjukkan bahwa mekanisme konsultasi publik masih lebih berorientasi memenuhi syarat administratif ketimbang membangun dialog substantif dengan masyarakat. Hal ini berimbas pada rendahnya *sense of ownership* masyarakat terhadap Peraturan Daerah yang dihasilkan, sehingga implementasi regulasi menjadi kurang efektif akibat minimnya dukungan sosial.

D. Analisis Kepatuhan terhadap Tiga Indikator *Meaningful Participation*

Analisis atas pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Utara memperlihatkan bahwa praktiknya belum sepenuhnya mencerminkan konsep *meaningful participation* sebagaimana dirumuskan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Pasal 96 secara normatif tidak hanya memberi hak bagi masyarakat menyampaikan pendapat, tetapi juga menuntut komunikasi timbal balik (*two-way communication*) antara pembentuk peraturan dan masyarakat yang terdampak kebijakan. Keberhasilan partisipasi masyarakat tidak dapat dinilai semata dari ada-tidaknya forum konsultasi publik, melainkan dari kualitas keterlibatan masyarakat dalam memengaruhi substansi peraturan yang dibentuk.

1. Kepatuhan terhadap Indikator *Right to be Heard*

Indikator pertama, *right to be heard*, mensyaratkan tersedianya kesempatan nyata bagi masyarakat memperoleh informasi tentang Rancangan Peraturan Daerah, sekaligus menyampaikan pandangan, keberatan, atau usulan sebelum rancangan itu disetujui bersama DPRD dan kepala daerah. Dalam praktik pembentukan sejumlah Peraturan Daerah di Kabupaten Halmahera Utara, penelitian ini mendapati bahwa akses terhadap naskah akademik maupun rancangan Peraturan Daerah masih sangat terbatas, dan informasi jadwal

³⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 415–420.

pembahasan maupun forum konsultasi belum dipublikasikan secara luas. Kondisi ini menunjukkan bahwa pemenuhan hak didengar masih bersifat parsial: masyarakat memang memperoleh kesempatan mengikuti sosialisasi atau rapat dengar pendapat pada beberapa kesempatan, namun kesempatan tersebut tidak diberikan sejak tahap awal penyusunan kebijakan, sehingga ruang memengaruhi substansi regulasi menjadi sempit. Padahal Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa partisipasi masyarakat mesti dibuka sejak proses pembentukan masih terbuka bagi perubahan materi muatan, bukan setelah substansi peraturan pada dasarnya telah disepakati.

2. Kepatuhan terhadap Indikator *Right to be Considered*

Indikator kedua, *right to be considered*, menuntut agar setiap masukan masyarakat benar-benar diperhitungkan dalam pengambilan keputusan, bukan sekadar dihimpun tanpa tindak lanjut. Hasil penelitian belum menemukan mekanisme yang membuktikan bahwa pendapat masyarakat dijadikan dasar perubahan substansi dalam pembahasan sejumlah Peraturan Daerah yang dikaji. Berita acara, matriks perubahan, ataupun dokumen resmi lain yang menerangkan kaitan antara usulan masyarakat dan rumusan akhir Peraturan Daerah tidak tersedia, sehingga masyarakat sulit memastikan apakah pendapatnya benar-benar dipertimbangkan atau hanya dicatat sebagai formalitas. Keadaan ini menandakan bahwa pelaksanaan konsultasi publik masih berada pada tahap *consultation* menurut Arnstein, yaitu masyarakat diberi ruang berbicara tanpa jaminan pendapatnya akan memengaruhi keputusan akhir. Dengan begitu, indikator *right to be considered* belum terpenuhi secara optimal.

3. Kepatuhan terhadap Indikator *Right to be Explained*

Indikator ketiga, *right to be explained*, menjadi aspek paling lemah dalam praktik pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Halmahera Utara. Putusan Mahkamah Konstitusi menuntut agar pembentuk undang-undang maupun pembentuk Peraturan Daerah memberi penjelasan memadai atas diterima atau ditolaknya setiap masukan masyarakat, sebagai wujud akuntabilitas dan penghormatan atas hak setiap warga negara dalam

pembentukan hukum. Penelitian ini tidak menemukan mekanisme resmi berupa laporan hasil konsultasi publik, matriks tindak lanjut aspirasi, maupun publikasi yang menjelaskan alasan yuridis atau sosiologis atas diterima atau ditolaknya masukan masyarakat. Ketidadaan mekanisme tersebut membuat proses pembentukan Peraturan Daerah kehilangan dimensi dialogis yang menjadi ciri utama *meaningful participation*. Secara teoretis, tidak terpenuhinya indikator *right to be explained* turut menurunkan legitimasi demokratis suatu Peraturan Daerah, sebab masyarakat cenderung memandang proses pembentukan regulasi sebagai proses tertutup yang didominasi pemerintah daerah maupun DPRD, sehingga kepercayaan publik terhadap produk hukum yang dihasilkan kian merosot. Dalam perspektif negara hukum demokratis, legitimasi suatu peraturan tidak semata ditentukan prosedur formal pembentukannya, tetapi juga kualitas partisipasi masyarakat sepanjang proses legislasi berlangsung.³⁹

Dari ketiga indikator tersebut, dapat disimpulkan bahwa penerapan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Utara masih menitikberatkan pemenuhan prosedur administratif ketimbang pemenuhan hak partisipasi masyarakat secara substantif. Kondisi ini menandakan asas keterbukaan belum sepenuhnya terwujud dalam bentuk *meaningful participation* sebagaimana dikehendaki Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, sehingga diperlukan pembenahan mekanisme konsultasi publik yang lebih transparan, terdokumentasi, inklusif, dan akuntabel agar ketiga indikator *meaningful participation* terpenuhi secara utuh.

Untuk menilai kepatuhan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Utara Nomor 2 Tahun 2022 tentang Retribusi Persetujuan Bangunan Gedung, Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman, serta Peraturan Daerah tentang Bantuan Hukum terhadap Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, temuan lapangan dipetakan ke dalam tiga indikator *meaningful participation* menurut

³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), hlm. 310–315.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, sebagaimana dirangkum pada tabel berikut.

Tabel 3. Pemetaan Kepatuhan terhadap Tiga Indikator *Meaningful Participation*

Indikator <i>Meaningful Participation</i>	Ketentuan Normatif (Pasal 96 UU 13/2022)	Temuan pada Perda yang Diteliti
<i>Right to be heard</i>	Akses informasi yang mudah atas rancangan peraturan dan kesempatan menyampaikan pendapat	Belum terpenuhi secara memadai draf Ranperda tidak dipublikasikan secara luas sebelum pembahasan; ruang penyampaian pendapat terbatas
<i>Right to be considered</i>	Masukan masyarakat menjadi bahan pertimbangan substantif dalam pengambilan keputusan	Belum terpenuhi forum konsultasi bersifat formalitas/sosialisasi satu arah, tanpa mekanisme pembahasan balik atas masukan
<i>Right to be explained</i>	Pemberian tanggapan/penjelasan atas diterima atau ditolaknya masukan masyarakat	Tidak terpenuhi tidak ditemukan dokumentasi atau mekanisme resmi yang menjelaskan status tindak lanjut masukan masyarakat

Pemetaan itu menunjukkan bahwa kesenjangan paling mencolok ada pada indikator *right to be explained*, yang mengisyaratkan bahwa forum partisipasi yang sudah diselenggarakan—sekalipun tersedia—lebih berfungsi sebagai formalitas prosedural ketimbang mekanisme akuntabilitas dua arah antara pemerintah daerah dan masyarakat.⁴⁰ Partisipasi yang tidak disertai redistribusi kekuasaan pengambilan keputusan cenderung berhenti pada tingkat *tokenism* (*informing* dan *consultation*) dan belum mencapai tingkat *citizen power*.

E. Implikasi terhadap Legitimasi Demokratis dan Kualitas Regulasi

Ketidaksesuaian antara jaminan normatif dan praktik pembentukan Peraturan Daerah menimbulkan sedikitnya dua konsekuensi. Pertama, dari aspek legitimasi demokratis, partisipasi yang tidak bermakna mengurangi

⁴⁰ Sherry R. Arnstein, “A Ladder of Citizen Participation”, *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, No. 4 (1969), hlm. 216–224.

keterwakilan aspirasi masyarakat dalam substansi regulasi, sehingga produk hukum daerah kehilangan basis legitimasi sosial sekalipun sudah memenuhi legitimasi prosedural-formal lewat pengesahan DPRD. Kedua, dari aspek efektivitas implementasi, regulasi yang dibentuk tanpa pelibatan substantif kelompok terdampak berisiko menghadapi resistensi, ketidakpatuhan, bahkan upaya pengujian hukum di kemudian hari. Pemenuhan tiga indikator *meaningful participation* karenanya bukan sekadar kepatuhan prosedural terhadap Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, melainkan prasyarat substantif bagi berlakunya secara efektif peraturan yang dibuat di Kabupaten Halmahera Utara.

Praktik pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Halmahera Utara memperlihatkan bahwa asas keterbukaan belum sepenuhnya diterapkan sebagai prinsip demokrasi partisipatif. Kondisi ini melahirkan dua implikasi utama, yaitu terhadap legitimasi demokratis pembentukan Peraturan Daerah dan terhadap mutu regulasi yang dihasilkan.⁴¹

Pertama, dari sisi legitimasi demokratis, partisipasi masyarakat yang sebatas formalitas membuat proses legislasi daerah kehilangan dimensi deliberatif sebagaimana dikehendaki Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Dalam negara demokrasi konstitusional, legitimasi suatu produk hukum tidak hanya ditentukan terpenuhinya prosedur formal pembentukan peraturan, tetapi juga kesempatan masyarakat memengaruhi substansi kebijakan pemerintah. Ketika masyarakat hanya diberi ruang hadir tanpa jaminan pendapatnya dipertimbangkan atau dijelaskan tindak lanjutnya, partisipasi tersebut belum dapat digolongkan *meaningful participation*. Kondisi ini berpotensi memunculkan krisis kepercayaan (*public distrust*) terhadap pemerintah daerah dan DPRD sebagai lembaga representatif.⁴²

Kedua, dari sisi mutu regulasi, minimnya partisipasi masyarakat membuat materi muatan Peraturan Daerah berpotensi tidak selaras dengan kebutuhan empiris masyarakat. Regulasi yang disusun tanpa melibatkan kelompok yang langsung terdampak umumnya lebih sulit diterapkan karena mengabaikan faktor

⁴¹ Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁴² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 415–420.

masyarakat. Akibatnya, efektivitas Peraturan Daerah dalam mencapai tujuan pembentukannya berkurang, bahkan berpotensi memunculkan konflik sosial maupun sengketa hukum pada tahap implementasi.⁴³

Dalam perspektif *good governance*, partisipasi masyarakat menjadi salah satu prinsip fundamental yang harus berjalan seiring transparansi, akuntabilitas, efektivitas, dan kepastian hukum. Pemenuhan tiga indikator *meaningful participation* tidak sekadar ditujukan memenuhi kewajiban prosedural Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, melainkan menjadi prasyarat terciptanya Peraturan Daerah yang berlegitimasi demokratis, bermutu regulasi baik, dan efektif dalam implementasi. Semakin tinggi partisipasi masyarakat yang bermakna dalam pembentukan Peraturan Daerah, semakin besar pula peluang lahirnya regulasi yang responsif, diterima masyarakat (*social acceptance*), berlegitimasi kuat, dan mampu mewujudkan tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁴⁴

Dalam kerangka hukum tata negara, Jimly Asshiddiqie mengingatkan bahwa legitimasi demokratis suatu produk hukum tidak semata terletak pada keabsahan prosedural pembentukannya, tetapi juga sejauh mana ia mencerminkan kehendak dan kepentingan rakyat yang diaturnya.⁴⁵ Agus Dwiyanto menambahkan bahwa reformasi birokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik hanya terwujud jika partisipasi masyarakat berjalan seiring akuntabilitas dan transparansi kelembagaan pemerintah daerah.⁴⁶ Dalam konteks internasional, laporan World Bank menegaskan bahwa mutu tata kelola pemerintahan (*governance*) ditentukan keterbukaan proses pengambilan keputusan publik dan keterlibatan pemangku kepentingan yang terdampak kebijakan.⁴⁷ Sejalan dengan itu, UNDP menempatkan partisipasi masyarakat

⁴³ Sherry R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, No. 4 (1969), hlm. 216–224.

⁴⁴ Philippe Nonet & Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law* (1978), hlm. 73–91.

⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 89.

⁴⁶ Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Reformasi Birokrasi* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2021), hlm. 33.

⁴⁷ World Bank, *Governance and Development* (Washington, D.C.: World Bank, 1992), hlm. 3.

sebagai salah satu pilar utama pemerintahan berkelanjutan, di samping supremasi hukum, transparansi, dan akuntabilitas.⁴⁸

IV. SIMPULAN

Penerapan asas keterbukaan dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Halmahera Utara belum sepenuhnya memenuhi ketentuan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Berdasarkan analisis atas tiga indikator *meaningful participation* yang dirumuskan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020—*right to be heard*, *right to be considered*, dan *right to be explained*—partisipasi masyarakat masih cenderung berupa formalitas. Terbatasnya akses informasi, belum adanya mekanisme yang menjamin pertimbangan atas masukan masyarakat, serta ketiadaan umpan balik dari hasil konsultasi menandakan bahwa asas keterbukaan belum diwujudkan secara substantif. Kondisi ini berimplikasi pada menurunnya mutu dan legitimasi demokratis Peraturan Daerah, sebab regulasi yang dibentuk berisiko kurang responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan rentan menghadapi resistensi saat pelaksanaannya. Kebaruan artikel ini terletak pada pemanfaatan tiga indikator *meaningful participation* sebagai instrumen operasional untuk mengukur kepatuhan pembentukan Peraturan Daerah terhadap Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, sekaligus menguraikan kaitannya dengan legitimasi sosial produk hukum daerah. Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Halmahera Utara perlu memperkuat mekanisme partisipasi publik melalui publikasi terbuka naskah akademik dan rancangan Peraturan Daerah, konsultasi publik yang inklusif sejak tahap perencanaan, pemanfaatan teknologi informasi, serta penyediaan mekanisme umpan balik yang terdokumentasi. Langkah-langkah tersebut diperlukan agar pembentukan Peraturan Daerah berlangsung secara demokratis, akuntabel, dan selaras dengan prinsip *meaningful participation*.

⁴⁸ UNDP, *Governance for Sustainable Human Development* (New York: UNDP, 1997), hlm. 9.

DAFTAR PUSTAKA

Artikel Jurnal

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Asy'ari, H. (2017). Asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan daerah (Studi kasus di Kabupaten Lombok Tengah). *Jurnal Ilmu Hukum*, 2(1).
- Hamidi, J. (2011). Paradigma baru pembentukan dan analisis peraturan daerah. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 18(3).
- Khairi, M. (2017). Partisipasi masyarakat dalam upaya penegakan hukum peraturan daerah perspektif teori negara hukum. *Selisik*, 3(5), 79–102.
- Sulistiyo, I., Widayati, & Kusriyah, S. (2018). Implementasi asas keterbukaan dalam proses pembentukan peraturan daerah dalam rangka otonomi daerah di Kabupaten Kendal. *Jurnal Daulat Hukum*, 1(1), 191–200.

Buku

- Amiruddin, & Asikin, Z. (2006). *Pengantar metode penelitian hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Halmahera Utara. (2025). *Kabupaten Halmahera Utara dalam angka 2025*. Tobelo: BPS Kabupaten Halmahera Utara.
- Jimly Asshiddiqie. (2017). *Perihal undang-undang*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Laritmas, S. (2026). *Hukum perancang peraturan perundang-undangan: Teori, praktik, dan teknik penyusunan*. Purwokerto: PT Revormasi
- Laritmas, S. (2026). *Hukum Pemerintahan daerah dan Perkembangannya analisis komprehensif tentang teori, regulasi, dan implementasi otonomi daerah di Indonesia*. Purwokerto, Penerbit Revormasi.
- Marzuki, P. M. (2007). *Penelitian hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Nonet, P., & Selznick, P. (1978). *Law and society in transition: Toward responsive law*. New York: Harper & Row.
- Soekanto, S., & Mamuji, S. (2013). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Asshiddiqie, J. (2014). *Pengantar ilmu hukum tata negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Dwiyanto, A. (2021). *Mewujudkan good governance melalui reformasi birokrasi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Halim, H., & Putera, K. R. S. (2009). *Cara praktis menyusun & merancang peraturan daerah: Suatu kajian teoritis dan praktis disertai manual*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Huda, N. (2009). *Otonomi daerah: Filosofi, sejarah perkembangan, dan problematika*. Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Indroharto. (1993). *Usaha memahami undang-undang tentang peradilan tata usaha negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

- Manan, B. (2001). Menyongsong fajar otonomi daerah. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII.
- Marbun, S. F. (2018). Peradilan administrasi negara dan upaya administratif di Indonesia. Yogyakarta: FH UII Press.
- Moenta, A. P., & Pradana, S. A. (2018). Pokok-pokok hukum pemerintahan daerah. Depok: RajaGrafindo Persada.
- Rahardjo, S. (1999). Hukum dan masyarakat. Bandung: Angkasa.
- Rahardjo, S. (2014). Ilmu hukum. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Ridwan, HR. (2019). Hukum administrasi negara. Jakarta: Rajawali Pers.
- Saifudin. (2009). Partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Yogyakarta: FH UII Press.
- Soeprapto, M. F. I. (2020). Ilmu perundang-undangan. Yogyakarta: Kanisius.
- Syarifin, P., & Jubaedah, D. (2012). Ilmu perundang-undangan. Bandung: CV Pustaka Setia.
- UNDP. (1997). Governance for sustainable human development. New York: UNDP.
- Widjaja, H. A. W. (2017). Otonomi daerah dan daerah otonom. Depok: Rajawali Pers.
- World Bank. (1992). Governance and development. Washington, D.C.: World Bank.
- Yuliandri. (2011). Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik: Gagasan pembentukan undang-undang berkelanjutan (Cet. Ketiga). Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.
- Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Utara Nomor 2 Tahun 2022 tentang Retribusi Persetujuan Bangunan Gedung.
- Peraturan Daerah Kabupaten Halmahera Utara Nomor 1 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman.