

Democratic Regional Regulations in the Government System; Transparent, Free from Corruption, Collusion and Nepotism

Ach. Khoiri

Universitas Islam Madura

E-mail: ach.khoiri27@gmail.com

Approve	Review	Publish
2021-03-10	2021-03-20	2021-03-30

Abstract

The Democratic local government can be studied from two aspects, namely aspects of the process level and aspects of the level of substance. The implementation of regional government is said to be democratic in the process, if the regional government concerned is able to open up space for community involvement in all making and criticizing a regional policy that is implemented. The implementation of regional government is said to be substantially democratic if the regional policies made by regional authorities reflect the aspirations of the people. A regional government is said to be accountable, if it is able to carry out existing procedures and can be accountable to the public in the administration of regional government. Regional policies that are contrary to the aspirations of the people and higher laws and regulations, as well as the lack of integration in the mechanism for making regional policies between regional heads and DPRD, have created problems in various regions. Thus, there is no clarity regarding regional legal products, which can support the flow of community participation in every regional policy-making process and or critique the implementation of each regional policy. In other words, there is no clarity regarding the regional legal institutions that regulate the mechanism for channeling people's aspirations in order to realize a clean regional government free from KKN.

Keywords: *Regional Regulations, Democratic and Transparent.*

Peraturan Daerah yang Demkoratis dalam Sistem Pemerintahan; Transparan, Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

Ach. Khoiri

Universitas Islam Madura

E-mail: ach.khoiri27@gmail.com

Abstrak

Pemerintahan daerah yang demokratis dapat dikaji dari dua aspek, yakni aspek tataran proses maupun aspek tataran substansinya. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dikatakan demokratis secara proses, apabila pemerintahan daerah yang bersangkutan mampu membuka ruang bagi keterlibatan masyarakat dalam semua pembuatan maupun pengkritisan terhadap sesuatu Peraturan daerah yang dilaksanakan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dikatakan demokratis secara substansial apabila kebijakan-Peraturan daerah yang dibuat oleh para penguasa daerah mencerminkan aspirasi masyarakat. Sesuatu pemerintahan daerah dikatakan akuntabel, apabila ia mampu menjalankan prosedur-prosedur yang telah ada dan dapat mempertanggungjawabkannya kepada publik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kebijakan-Peraturan daerah yang bertentangan dengan aspirasi masyarakat maupun peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, demikian pula dengan tidak adanya keterpaduan dalam mekanisme pembuatan Peraturan daerah antara kepala daerah dengan DPRD, menimbulkan permasalahan di berbagai daerah. Dengan demikian tidak ada kejelasan mengenai produk hukum daerah, yang dapat mendukung proses mengalirnya partisipasi masyarakat dalam setiap proses pembuatan Peraturan daerah dan atau pengkritisan atas suatu pelaksanaan setiap Peraturan daerah. Dengan perkataan lain tidak ada kejelasan mengenai pranata hukum daerah yang mengatur mekanisme penyaluran aspirasi masyarakat guna mewujudkan suatu pemerintahan daerah yang bersih bebas dari KKN.

Kata Kunci: Peraturan Daerah, Demkoratis dan Transparan.

PENDAHULUAN

Seiring dengan dilaksanakannya program otonomi daerah, pada umumnya masyarakat mengharapkan adanya peningkatan kesejahteraan dalam bentuk peningkatan mutu pelayanan masyarakat, partisipasi masyarakat yang lebih luas dalam pengambilan Peraturan publik, yang sejauh ini hal tersebut kurang mendapat perhatian dari pemerintahan pusat. Namun kenyataannya sejak diterapkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah sejak Januari 2001, belum menunjukkan perkembangan yang signifikan bagi pemenuhan harapan masyarakat tersebut.

Dalam era transisi desentralisasi kewenangan itu telah melahirkan berbagai penyimpangan kekuasaan atau korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) termasuk didalamnya bidang politik di daerah, KKN yang paling menonjol pasca otonomi daerah antara lain semakin merebaknya kasus-kasus politik uang dalam pemilihan kepala daerah, anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) yang tidak memihak pada kesejahteraan rakyat banyak, penggemukan instansi-instansi tertentu di daerah yang menimbulkan disalokasi anggaran, dan meningkatkan pungutan-pungutan melalui peraturan-peraturan daerah (perda) yang memberatkan masyarakat dan tidak kondusif bagi pengembangan dunia usaha di daerah.

Berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah, penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis dan akuntabel, merupakan isu yang sangat penting dan strategis. Hal tersebut sesungguhnya merupakan konsekuensi logis otonomi daerah yang semestinya memungkinkan.

PEMBAHASAN

A. Realisasi Pembuatan Peraturan Daerah

1. Mekanisme dan Prosedur Pembuatan Peraturan Daerah

Peraturan mempunyai makna sebagai kumpulan keputusan mengenai:

- a. Pedoman pelaksanaan tindakan atau kegiatan tertentu;
- b. Pengaturan mekanisme tindakan untuk mencapai tujuan dan sasaran;
- c. Penciptaan situasi yang mengarah ke kondisi-kondisi untuk menciptakan dukungan implementasi (Suwandi, 2001:10).

Secara umum Peraturan daerah yang berupa Kepda dibuat dengan mendasarkan pada amanat suatu Perda dan atau amanat peraturan perundang-undangan tertentu, bahkan dapat juga mendasarkan pada ketentuan hukum administrasi tidak tertulis yakni asas kebebasan bertindak (*freies ermessen*), yang selama ini banyak dilaksanakan dalam praktek pemerintahan termasuk didalamnya pemerintahan daerah (Wawancara dengan staf DPRD).

Pembuatan Peraturan daerah yang berupa Perda melibatkan Pemerintah Daerah dalam ilustrasi ini Pemerintah Kabupaten Pamekasan (selanjutnya disebut Pemda) dan dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota ilustrasi ini DPRD Kabupaten Pamekasan (selanjutnya disebut DPRD Kota atau DPRD). Dari hasil observasi dapat dideskripsikan tentang mekanisme dan prosedur pembuatan Peraturan daerah yang dikemas dalam bentuk Perda.

Pembahasan Raperda dilakukan melalui empat tahapan pembicaraan, kecuali apabila Panitia Musyawarah menentukan lain.

Empat tahapan pembicaraan tersebut meliputi : tahap pertama, tahap kedua, tahap ketiga, tahap keempat, kesemuanya dalam Rapat Paripurna DPRD. Sebelum dilakukan pembicaraan tahap kedua, tahap ketiga, dan tahap keempat diadakan rapat fraksi terlebih dahulu, Tahapan-tahapan pembicaraan dalam forum Rapat DPRD berkaitan dengan Raperda, dalam prakteknya berisi muatan-muatan sebagai berikut:

- (1) Dalam hal Raperda berasal atas usulan Bupati, tahapan-tahapan pembicaraan selengkapnya yakni tahap pertama berupa penjelasan Bupati dalam Rapat Paripurna DPRD terhadap Raperda yang diusulkan Bupati, tahap kedua berupa pandangan umum dalam Rapat Paripurna DPRD oleh para Anggota yang membawakan suara fraksinya terhadap Raperda yang diusulkan oleh Bupati, tahap ketiga berupa jawaban Bupati dalam Rapat Paripurna DPRD terhadap pandangan umum para anggota terhadap Raperda yang berasal dari usulan Bupati, tahap keempat berupa : laporan hasil pembicaraan Panitia khusus (Pansus), pendapat akhir fraksi-fraksi yang disampaikan oleh Anggotanya, penetapan keputusan, pemberian kesempatan kepada Bupati untuk menyampaikan sambutan terhadap pengambilan keputusan tersebut;
- (2) Dalam hal Raperda berasal dari usulan DPRD, tahapan-tahapan pembicaraan selengkapnya yakni tahap pertama berupa penjelasan Pimpinan Komisi/Pimpinan Rapat Gabungan dalam Rapat Paripurna DPRD terhadap Raperda yang diusulkan oleh DPRD, tahap kedua berupa pendapat Bupati dalam Rapat Paripurna DPRD terhadap Raperda yang diusulkan oleh DPRD, tahap ketiga berupa jawaban Pimpinan Komisi atau Pimpinan Rapat Gabungan Komisi atas nama DPRD dalam Rapat Paripurna DPRD terhadap pendapat Bupati

berkenaan dengan Reperda yang diusulkan DPRD, tahap keempat berupa : laporan hasil pembicaraan dalam rapat komisi atau gabungan komisi, pendapat akhir yang disampaikan oleh Bupati, penetapan keputusan, pemberian kesempatan kepada Bupati untuk menyampaikan sambutan terhadap pengambilan keputusan tersebut. Pembicaraan-Pembicaraan yang bertahap tersebut, baik Raperda atas usulan Bupati maupun atas usulan DPRD, sebelum pembicaraan tahap keempat, maka didahului dengan Rapat Panitia Khusus yang dilakukan bersama-sama dengan pejabat yang ditunjuk Bupati (wawancara dengan staf Setwan DPRD Kabupaten Pamekasan, Tatip DPRD, 1999, Pasal 122,123, 124, 125,126).

2. Peran serta Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Suatu Peraturan daerah yang merupakan kumpulan keputusan mengenai: pedoman pelaksanaan tindakan atau kegiatan tertentu: Pengaturan mekanisme tindakan untuk mencapai tujuan dan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara merupakan hak dan tanggung jawab masyarakat untuk ikut mewujudkan Penyelenggara Negara yang bersih. Hubungan antara Penyelenggara Negara dan Masyarakat dilaksanakan dengan berpegang teguh pada asas-asas umum penyelenggaraan negara yang meliputi : asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, dan asas akuntabilitas (wawancara dengan Staf Setwan DPRD, UU No. 28/1999, pasal 8).

Peluang dan partisipasi masyarakat dalam pembuatan, dan evaluasi atas Peraturan daerah, termasuk didalamnya Peraturan daerah di Kabupaten Pamekasan cukup besar dan strategis. Hal tersebut pada

hakekatnya telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain dalam:

- a. UU NO. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- b. PP No. 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Kepmendagri No. 41 Tahun 2001 tentang Pengawasan Represif Peraturan Daerah
- c. UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Yang bersih dan Bebas dari KKN.

Secara garis besar, amanat bagi masyarakat untuk berpartisipasi terhadap sesuatu Peraturan daerah dapat disistematisir sebagai berikut :

- a. Setiap pembuatan Peraturan daerah yang baru, baik berupa keputusan kepala daerah maupun peraturan daerah, senantiasa wajib melibatkan masyarakat daerah untuk berpartisipasi;
- b. Setiap Peraturan daerah yang baru, yang tidak melibatkan masyarakat daerah dapat menyebabkan Peraturan daerah tersebut dibatalkan oleh pemerintah atasan;
- c. Masyarakat berhak untuk mengkritisi dan mengevaluasi atas sesuatu Peraturan daerah yang telah ada, dan apabila dipandang perlu dapat mengajukan usul agar Peraturan daerah yang dinilai oleh masyarakat tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat dan tuntutan keadaan / zaman, ditinjau kembali dan apabila perlu dapat diusulkan untuk dicabut;
- d. DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah dan aspirasi masyarakat;
- e. Masyarakat mempunyai hak untuk mencari, memperoleh, dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan negara (termasuk penyelenggaraan pemerintahan daerah), serta menyampaikan saran

dan pendapat terhadap Peraturan penyelenggaraan negara (termasuk penyelenggaraan pemerintahan daerah). (Prasetyo, 2002:3)

Dengan demikian partisipasi masyarakat tersebut pada dasarnya meliputi seluruh proses yang relevan dalam pembuatan Peraturan daerah. Dalam hal ini masyarakat diposisikan sebagai subyek pembuatan Peraturan daerah, sejajar dengan eksekutif dan legislatif dan bukan sekedar simbol legitimasi legislatif dan eksekutif saja.

3. Eksistensi Pemerintahan Daerah yang Bersih Bebas Dari Korupsi Kolusi Dan Nepotisme

Penyelenggara negara, termasuk didalamnya penyelenggara daerah adalah penyelenggara negara dan atau penyelenggara daerah yang mentaati asas-asas umum penyelenggaraan negara dan atau daerah dan terbebas dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme serta perbuatan tercela lainnya (Bardo, 2001 : 5).

Korupsi adalah tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan pidana (Suyudi, 2001 : 9).

Kolusi adalah permufakatan atau kerja sama secara melawan hukum antar penyelenggara negara termasuk didalamnya penyelenggara daerah atau antara penyelenggara negara termasuk didalamnya penyelenggara daerah dengan pihak lain yang merugikan orang lain, masyarakat, negara dan atau daerah (Suryanto, 2002 : 11):

Nepotisme adalah setiap perbuatan penyelenggara negara termasuk didalamnya penyelenggara daerah secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarganya dan atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, bangsa, negara dan atau daerah (Badri, 2001:6).

Asas umum pemerintahan negara yang baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan dan norma hukum, untuk mewujudkan penyelenggara negara termasuk didalamnya penyelenggara daerah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (Badrun, 2002:5).

Dari berbagai uraian tersebut dapatlah diketahui bahwa:

- a. Penyelenggara daerah merupakan sub sistem penyelenggara negara;
- b. Asas-asas umum penyelenggaraan negara berlaku juga terhadap penyelenggaraan daerah;
- c. Indikasi praktek korupsi, kolusi dan nepotisme tidak hanya terjadi dalam jajaran pemerintahan nasional semata, melainkan dapat pula terjadi dalam jajaran pemerintahan daerah;
- d. Harapan untuk terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme berlaku pula terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- e. Penyelenggara daerah meliputi eksekutif daerah dan legislatif daerah.

B. Aspirasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Peraturan Daerah

1. Peraturan Daerah yang Aspiratif

Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara termasuk didalamnya penyelenggaraan daerah, merupakan hak dan tanggung jawab masyarakat untuk ikut mewujudkan penyelenggara negara termasuk didalamnya penyelenggara daerah yang bersih. Hubungan antar penyelenggara negara termasuk didalamnya penyelenggara daerah dengan masyarakat, dilaksanakan dengan berpegang teguh pada asas-asas umum penyelenggaraan negara yang meliputi asas : kepastian hukum,

tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas dan akuntabilitas (Supriyadi, 2002 : 8).

Peran serta masyarakat diwujudkan dalam bentuk:

- a. Hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan negara, termasuk didalamnya penyelenggaraan daerah;
- b. Hak untuk memperoleh pelayanan yang sama dan adil dari penyelenggara negara dan atau dari penyelenggara daerah;
- c. Hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab terhadap Peraturan penyelenggara negara dan atau terhadap Peraturan penyelenggara daerah;
- d. Hak memperoleh perlindungan hukum dalam hal melaksanakan lakunya sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b dan c tersebut; demikian pula dalam hal diminta hadir dalam proses penyelidikan, penyidikan, dan sidang pengadilan sebagai saksi pelapor, saksi, dan saksi ahli, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hak-hak masyarakat untuk berperan serta terhadap kebijakan-Peraturan negara dan atau kebijakan-Peraturan daerah tersebut, dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undanganyang berlaku dan dengan mentaati norma agama dan norma sosial lainnya (Sugiri, 2002 : 6).

Dengan demikian dapat diketahui bahwa untuk pembentukan Peraturan daerah yang baik rakyat perlu diberikan akses untuk menyalurkan aspirasinya secara baik, lancar dan transparan melalui wakil-wakil rakyat di DPR maupun DPRD setempat.

2. Peraturan Daerah yang Demokratis

Legitimasi rakyat terhadap kebijakan-Peraturan daerah merupakan prasyarat terealisirnya demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Peraturan daerah dapat dikategorikan demokratis apabila penyusunan dan penetapannya telah mendapatkan dukungan rakyat daerah secara proporsional dan komprehensif. Keterlibatan rakyat daerah dalam berpartisipasi terhadap rencana pembentukan dan pelaksanaan Peraturan daerah, akan memberikan nilai tambah tersendiri terhadap kuantitas dan kualitas Peraturan daerah yang bersangkutan (Badri, 2001 : 8). Syarat minimum demokrasi adalah:

- a. Pada prinsipnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih;
- b. setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul
- c. badan perwakilan rakyat mempengaruhi pengambilan keputusan melalui sarana " (mede) beslissings recht" (hak untuk ikut memutuskan) dan atau melalui wewenang pengawas:
- d. asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka;
- e. pada prinsipnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia
- f. pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih. (Burkens, 1990 : 82, Hadjon, 1999 : 3)

Tampilnya asas itu sebenarnya berkaitan dengan asas pengambilan keputusan dalam ketatanegaraan Belanda yaitu asas mayoritas. Dalam ketatanegaraan kita prinsip utama dalam pengambilan keputusan adalah asas musyawarah untuk mufakat. (Hadjon, 1999 : 3)

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya dalam hukum tata negara dan hukum administrasi "keterbukaan" merupakan asas penyelenggaraan pemerintahan yang bertumpu atas asas demokrasi (partisipasi). Demokrasi perwakilan sudah lama dirasakan tidak memadai. Pernyataan seperti yang pernah diucapkan Prof. Mr. R. Boedisoetio pada pidato inagurasinya sebagai Guru Besar Luar Biasa Hukum Tata Negara dan Hukum Tata Pemerintahan pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga yang diucapkan pada hari Rabu, tanggal 10 Nopember 1958 kiranya sudah ketinggalan dalam kehidupan demokrasi modern. Dalam pidato tersebut dikatakan:

3. Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Makna utama dari keterbukaan, baik "openheid" maupun "openbaarheid" ("openheid" adalah suatu sikap mental berupa kesediaan untuk memberi informasi dan kesediaan untuk menerima pendapat pihak lain; "openbaarheid" menunjukkan suatu keadaan) sangat penting artinya bagi pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan demokratis. Dengan demikian keterbukaan dipandang sebagai suatu asas ketatanegaraan mengenai pelaksanaan wewenang secara layak (*staatsrehielijk beginsel van behoorlijke bevoegdheidsuitoefening*). (Haan, 1986:122, Hadjon, 1999:4) Begitu pentingnya arti keterbukaan sehingga dapat dikatakan bahwa: "Openbaarheid is licht, geheimhouding is duisternis". (Hadjon, 1999 : 4)

Pada dasarnya keterbukaan pemerintahan tidak hanya menyangkut informasi. Keterbukaan meliputi keterbukaan sidang-sidang badan perwakilan rakyat; keterbukaan informasi; keterbukaan prosedur; keterbukaan register. Dalam WOB Belanda hanya diatur tentang

keterbukaan informasi saja sebagai dasar hubungan antara pemerintahan dan rakyat. (Haan, 1986 :124, Hadjon, 1999 : 6)

Arti penting keterbukaan dalam sidang-sidang badan perwakilan rakyat berkaitan dengan fungsi pengawasan yang dimiliki badan perwakilan rakyat. Keterbukaan dalam pengambilan, keputusan-keputusan politik memungkinkan pengawasan dan bagi pembuat keputusan akan mendorong sikap berhati-hati dalam pengambilan keputusan (Burkens, 1990 : 94, Hadjon, 1999 : 6-7)

Pemerintahan demokratis mengenal adanya keterbukaan informasi yang dibedakan atas keterbukaan aktif dan pasif berkaitan dengan dokumen-dokumen pemerintahan. Keterbukaan informasi dimungkinkan dalam batas-batas tertentu bagi masyarakat untuk mengetahui dokumen-dokumen pemerintah. Fiksi hukum yang menyatakan bahwa "setiap orang dianggap mengetahui undang-undang" tidaklah ada artinya apabila undang-undang tidak dipublikasikan secara luas. (Duk-Loeb-nicolai, 1981 : 157, Hadjon, 1999 : 7)

Ketentuan dalam Pasal 7 huruf g diatas disatu sisi bertentangan dengan Ordonansi Gangguan dan disisi lain telah mengabaikan asas keterbukaan pemerintah, yaitu kewajiban pejabat yang berwenang untuk mengumumkan isi permohonan di lokasi dimana usaha itu bakal berdiri, telah diganti dengan persetujuan tetangga. Dengan demikian asas keterbukaan telah digeser oleh asas tetangga, padahal asas keterbukaan berupa pengumuman isi permohonan tidak hanya untuk tetangga tetapi untuk siapa saja pihak ketiga yang berkepentingan (bisa juga LSM) untuk mengajukan keberatan dalam rangka "meeweten-meedenken-meespreken-meebeslissen". (Hadjon, 1999 : 8-9)

C. Legalitas dan Perlindungan Hukum dalam Pembentukan Peraturan Daerah

1. Prinsip Negara Hukum dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam setiap kegiatan perencanaan dan pembentukan Peraturan daerah yang kemasannya dalam bentuk pranata hukum daerah, maka senantiasa harus didasarkan atas pranata hukum. Peraturan daerah apapun nama dan bentuknya, selalu didasarkan atas wewenang pemerintahan yang sah. Wewenang pemerintahan dalam khasanah hukum publik sering diidentikan dengan kekuasaan, dan perolehannya dapat secara atribusi, delegasi, mandat dan atau dekonsentrasi (Suripto, 2001:9).

Konsep negara hukum (*rechtsstaat*) diintrodusir melalui RR 1854 dan terayata dilanjutkan dalam UUD 1945. (Wignjosoebroto, 1994 : 188, Hadjon, 1994 : 4) Dengan demikian ide dasar negara hukum Pancasila tidaklah lepas dari ide dasar tentang "*rechtsstaat*". (Hadjon, 1994 : 4)

Persyaratan dasar untuk dapat dikategorikan sebagai negara hukum yakni:

- 1) Setiap tindak pemerintahan harus didasarkan atas dasar peraturan perundang-undangan (*wettelijke grondslag*). Dengan landasan ini, undang-undang dalam arti formal dan UUD sendiri merupakan tumpuan dasar tindak pemerintahan. Dalam hubungan ini pembentukan undang-undang merupakan bagian penting negara hukum, (asas legalitas).
- 2) Kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan. (asas pembagian kekuasaan).

- 3) Hak-hak dasar merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentukan undang-undang, (prinsip *grondrechten*).
- 4) Bagi rakyat tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan (*rechtmatigheidstoetsing*) tindak pemerintahan, (pengawasan pengadilan) (Burkens, 1990 : 29, Hadjon, 1994, *ibid.*,: 5, Sukismo, 2002, (a): 2).

Syarat-syarat dasar tersebut seyogyanya juga menjadi syarat dasar negara hukum Pancasila. Untuk hal tersebut kiranya dibutuhkan suatu usaha besar berupa suatu kajian yang sangat mendasar terutama tentang ide bernegara bangsa Indonesia. Ada beberapa tulisan awal tentang itu yang barangkali dapat dijadikan acuan awal, seperti :

Negara Hukum Pancasila Dan Teori Bernegara Bangsa Indonesia. Disamping itu tentunya kita tidak menutup mata terhadap perkembangan konsep negara hukum yang telah terjadi di berbagai negara, seperti konsep negara hukum yang telah terjadi di berbagai negara seperti konsep *rechtsstaat* yang telah berkembang dari konsep "liberal-democratische *rechtsstaat*" ke "sociale *rechtsstaat*" yang pada dewasa inipun sudah dirasakan bahwa konsep terakhir itu sudah tidak memadai. (Hadjon, 1994 : 5, Sukismo, 2002 (a): 3)

2. Perlindungan Hukum dalam Pembentukan Peraturan Daerah.

Terhadap Peraturan daerah yang pembentukannya tidak sah, atau tidak didasarkan atas wewenang pemerintah secara tepat, akurat dan adil maka kepada pihak-pihak yang merasa dirugikan perlu dan relevan memperoleh perlindungan hukum (Sunaryo, 2002:12).

Dalam negara hukum asas perlindungan nampak antara lain dalam "Declaration of Independence", bahwa orang yang hidup di dunia ini

sebenarnya telah diciptakan merdeka oleh Tuhan, dengan dikaruniai beberapa hak yang tidak dapat dirampas atau dimusnahkan. Hak-hak tersebut yang sudah ada sejak orang dilahirkan, perlu mendapat perlindungan secara tegas dalam negara hukum modern (Soemitro, 1976 : 18, Sukismo, 2002 (a): 4).

Suatu negara merupakan negara hukum, semata-mata didasarkan pada asas legalitas. (Yamin, 1952 : 9, Sukismo, 2002 (a): 5) Disisi lainnya asas legalitas, hanyalah merupakan salah satu unsur atau salah satu corak dari negara hukum, karena disamping unsur asas , legalitas tersebut, masih perlu juga diperhatikan unsur-unsur lainnya, antara lain kesadaran hukum, perasaan keadilan dan perikemanusiaan, baik bagi rakyat maupun pimpinannya. (Siong, 1955 : 23, Sakismo, 2002 (a): 5, Yunanto, 2000 :4)

Dengan adanya Majelis Pertimbangan Pajak, seseorang dapat mengajukan surat bandingnya untuk hal-hal dimana ia merasa telah diperlakukan tidak sebagaimana mestinya oleh pejabat perpajakan. Orang dapat menuntut/mengajukan gugatan kepada negara, bila oleh negara dilakukan suatu perbuatan yang melawan hukum (*onrechtmatigedaad*), bahwa seseorang dapat melakukan gugatan terhadap Pemerintah Republik Indonesia, jika putusan pejabat yang berwenang dirasa tidak adil. (Soemitro, 1976: 25.(a).

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis hasil penelitian dan pembahasan dapatlah disimpulkan antara lain :

- a. Perda tentang mekanisme partisipasi masyarakat untuk Mengkritisi kebijakan-Peeraturan jajaran Pemda Kabupaten Pamekasan sampai saat ini belum eksis, namun telah ada usaha-usaha untuk merintis

- dan membuka jalan kearah dapat dilakukannya partisipasi masyarakat secara kritis dan konstruktif melalui email dan hot line;
- b. Harapan untuk terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih terbebas dari KKN terayata masih dihantui dan dibayangkan adanya indikasi praktek KKN tidak hanya dapat terjadi dalam jajaran pemerintahan pusat. melainkan dapat pula terjadi dalam jajaran Pemda.
 - c. Partisipasi masyarakat mempunyai kontribusi yang cukup signifikan Untuk mencegah dan mengeliminir terjadinya praktek KKN dalam pembentukan kebijakan-Peraturan daerah, namun patut disesalkan sampai saat ini partisipasi masyarakat tersebut belum sepenuhnya dapat terealisasi;
 - d. Keterbukaan memberikan akses yang cukup signifikan untuk pendidikan politik rakyat daerah guna menghasilkan Peraturan daerah yang aspiratif, partisipatif dan demokratis.
 - e. Penggunaan wewenang pemerintahan dalam perencanaan Dan pembentukan Peraturan daerah secara tidak tepat dapat berakibat fatal dan kontra produkif, dan oleh karenanya partisipasi masyarakat mutlak diperlukan eksistensinya.
 - f. Hak asasi warga masyarakat suatu daerah merupakan hak dasar, yang layak memperoleh perlindungan hukum dan dapat dipertahankan dalam keadaan apapun juga, untuk mengantisipasi akibat-akibat yang timbul dari dibentuk dan diberlakukannya suatu Peraturan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Attamimi, A. Hamid S., 1990, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia, disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta
- Burkens, M.C., 1990, *Beginnselen van de democratische rechtsstaat*, W.E.J. Tjeenk Willing, Zwolle in samenwerking met het Nederlands Instituut voor Sociaal en Economisch Recht, NISER
- Budisoesetyo, R., 1958, Kedaulatan Rakyat Dalam Hukum Positif Indonesia, Pidato, diucapkan pada peresmian jabatan guru besar luar biasa dalam mata pelajaran hukum tata negara dan hukum tata pemerintahan pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, di Surabaya, pada hari Rabu tanggal 10 November 1958
- Prasetyo, 2002, Otonomi Daerah Dan Permasalahannya, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional yang diselenggarakan oleh Forum Peneliti Daerah pada tanggal 10 Agustus 2002 di Yogyakarta
- Soemitro, Rochmat 1976, Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak Di Indonesia, cet. ke - IV, PT. ERESKO, Jakarta-Bandung
- Sukismo. B., 2002 (a), Aspek Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundangan Yang Demokratis, makalah disampaikan pada seminar sehari yang diselenggarakan oleh Forum Peduli Keadilan Masyarakat Banyumas, pada tanggal 9 Mei 2002 di Purwokerto.
- Sukismo, B., 2002 (b), Ilustrasi Model Penulisan Hukum Normatif, makalah, disampaikan pada seminar sehari yang diselenggarakan oleh Forum Peduli Keadilan Masyarakat Banyumas, pada tanggal 9 Mei 2002, di Purwokerto.
- Sidharta; B., Arief, 1996, Refleksi Tentang Fondasi Dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pembangunan Hukum Nasional Indonesia, Disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung.
- Suhardi, 2002, Kebijakan Daerah Yang Partisipatif, Makalah, disampaikan pada Seminar Nasional yang diselenggarakan oleh Forum Peduli Daerah pada tanggal 12 Agustus 2002 di Surakarta