

HALAMAN KELAYAKAN PUBLIKASI
Artikel Jurnal Tesis

URGENSI TAHAPAN KONSULTASI PUBLIK
DALAM PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH:
STUDI KASUS DI DPRD KOTA MOJOKERTO



MOELJADI
124124056

Yang Mengesahkan,

Dosen Pembimbing

Dr. Wisnu Aryo Dewanto, S.H., LL.M., LL.M.

Urgensi Tahapan Konsultasi Publik dalam Penyusunan

Rancangan Peraturan Daerah: Studi Kasus di DPRD Kota Mojokerto

Moeljadi*, Dr. Wisnu Aryo Dewanto, S.H., LL.M., LL.M.

Fakultas Hukum Universitas Surabaya, Raya Kalirungkut, Surabaya, 60293

Corresponding author: moeljadimoeljadi@gmail.com

Abstract—The formulation of regional regulations (Peraturan Daerah/Perda) is not merely a formal legislative activity, but a democratic process that determines the legitimacy, effectiveness, and fairness of local legal products. This article examines the urgency of public consultation stages in drafting regional regulations at the Regional People's Representative Council (DPRD) of Mojokerto City. The study is derived from juridical-empirical research using a case-study approach, with statutory, conceptual, and socio-legal analysis. The research focuses on the gap between formal compliance with the stages of regional lawmaking and the substantive quality of public participation. The findings show that public consultation in Mojokerto City tends to remain at the tokenism level in Arnstein's ladder of participation. Citizens may be heard, yet there is no adequate mechanism to ensure that their inputs are considered and explained in the final draft. This weakness is reflected in the resistance to the waste-service retribution arrangement under Regional Regulation No. 7 of 2023 and in the limited documentation of consultation minutes. The article argues that meaningful public consultation must begin at the planning stage, continue during drafting and deliberation, and be supported by clear standards of representation, information access, documentation, and follow-up. Such consultation is urgent to ensure legal certainty, legal utility, and justice in regional regulation.

Keywords: DPRD of Mojokerto City, meaningful participation, public consultation, regional regulation, legal objectives.

Abstrak—Abstrak—Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) tidak semata-mata merupakan aktivitas legislasi formal, melainkan proses demokratis yang menentukan legitimasi, efektivitas, dan keadilan produk hukum daerah. Artikel ini membahas urgensi tahapan konsultasi publik dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di DPRD Kota Mojokerto. Kajian ini disusun berdasarkan penelitian yuridis-empiris dengan pendekatan studi kasus, pendekatan peraturan perundang-undangan, konseptual, dan sosio-legal. Fokus utama penelitian adalah kesenjangan antara terpenuhinya tahapan formal pembentukan Perda dengan kualitas substantif partisipasi masyarakat. Hasil kajian menunjukkan bahwa konsultasi publik di Kota Mojokerto masih cenderung berada pada tingkat tokenism dalam tangga partisipasi Arnstein. Masyarakat dapat didengar, tetapi belum tersedia mekanisme yang memadai untuk memastikan bahwa masukannya benar-benar dipertimbangkan dan dijelaskan dalam naskah akhir. Kelemahan tersebut tampak pada resistensi terhadap pengaturan retribusi pelayanan kebersihan dalam Perda Nomor 7 Tahun 2023 dan terbatasnya dokumentasi berita acara konsultasi. Artikel ini berargumentasi bahwa konsultasi publik yang bermakna harus dimulai sejak tahap perencanaan, berlanjut pada penyusunan dan pembahasan, serta didukung standar representasi, akses informasi, dokumentasi, dan tindak lanjut. Konsultasi demikian urgen untuk menjamin kepastian hukum, kemanfaatan hukum, dan keadilan dalam pembentukan Perda.

Kata Kunci: DPRD Kota Mojokerto, konsultasi publik, meaningful participation, Peraturan Daerah, tujuan hukum.

Pendahuluan

Pembentukan Peraturan Daerah merupakan salah satu instrumen utama pelaksanaan otonomi daerah. Melalui Perda, pemerintah daerah dan DPRD menerjemahkan kewenangan yang diberikan oleh negara menjadi norma hukum yang mengikat masyarakat di tingkat lokal. Karena sifatnya mengikat dan berdampak langsung terhadap kehidupan warga, pembentukan Perda tidak dapat dipandang sebagai pekerjaan administratif semata. Perda adalah produk hukum publik yang membutuhkan legitimasi yuridis, legitimasi demokratis, dan legitimasi sosiologis secara bersamaan.

Dalam negara hukum demokratis, legitimasi Perda tidak cukup hanya ditentukan oleh terpenuhinya prosedur pembahasan antara DPRD dan kepala daerah. Perda juga harus mencerminkan kepentingan rakyat yang terdampak oleh pengaturan tersebut. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat dalam bentuk konsultasi publik menjadi bagian penting dari proses pembentukan hukum daerah. Konsultasi publik memberikan ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan pendapat, keberatan, pengalaman, dan alternatif kebijakan sebelum rancangan peraturan ditetapkan sebagai norma yang mengikat.

Persoalan yang menarik dari konsultasi publik adalah adanya paradoks antara kuatnya pengaturan normatif tentang partisipasi masyarakat dengan lemahnya daya pengaruh masyarakat dalam praktik legislasi daerah. Secara normatif, berbagai peraturan telah menjamin hak masyarakat untuk memberikan masukan. Namun dalam praktik, konsultasi publik sering kali hanya dilaksanakan sebagai kelengkapan administratif, bukan sebagai ruang deliberasi yang sungguh-sungguh

memengaruhi substansi Raperda. Dengan demikian, masalah utama bukan hanya apakah konsultasi publik pernah dilakukan, melainkan apakah konsultasi tersebut benar-benar bermakna, inklusif, terdokumentasi, dan memiliki akibat terhadap isi Raperda.

Konteks Kota Mojokerto menunjukkan pentingnya persoalan tersebut. Beberapa kebijakan daerah yang membebani masyarakat menimbulkan kritik karena masyarakat merasa tidak cukup dilibatkan dalam proses pembentukannya. Kebijakan parkir berlangganan, misalnya, pernah menimbulkan keberatan karena masyarakat yang telah dikenai retribusi tetap diminta membayar parkir oleh juru parkir, sementara warga yang tidak menggunakan fasilitas parkir di pusat kota juga merasa ikut dibebani. Persoalan ini menunjukkan adanya jarak antara rasionalitas pembentuk kebijakan dengan pengalaman warga yang menjadi subjek pengaturan.

Kasus yang lebih mutakhir terlihat pada Perda Kota Mojokerto Nomor 7 Tahun 2023 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, khususnya pengaturan retribusi jasa umum atas pelayanan kebersihan. Tarif yang dibebankan kepada rumah tangga menimbulkan penolakan karena sebagian masyarakat telah membayar iuran kebersihan di lingkungan masing-masing. Penolakan tersebut menunjukkan bahwa substansi Perda belum sepenuhnya berangkat dari peta kebutuhan dan kemampuan masyarakat. Apabila konsultasi publik sejak awal dirancang secara substantif, keberatan mengenai potensi beban ganda, kemampuan bayar, dan bentuk layanan yang diterima masyarakat dapat diketahui sebelum Perda disahkan.

Fenomena tersebut memperlihatkan bahwa konsultasi publik memiliki fungsi korektif terhadap kecenderungan pembentukan Perda yang elitis. Ia menjadi jembatan antara norma hukum yang dirancang oleh pembentuk kebijakan dan realitas sosial masyarakat yang akan menjalankan norma tersebut. Tanpa konsultasi publik yang bermakna, Perda berisiko sah secara formal tetapi lemah secara sosial, sulit dilaksanakan, dan menimbulkan ketidakpercayaan publik kepada institusi pembentuk hukum daerah.

Berdasarkan latar belakang tersebut, artikel ini mengkaji dua permasalahan utama. Pertama, bagaimana implementasi tahapan konsultasi publik dalam proses pembentukan Peraturan Daerah di Kota Mojokerto ditinjau dari peraturan perundang-undangan dan praktik di lapangan. Kedua, mengapa implementasi tahapan konsultasi publik yang substantif dan inklusif menjadi urgen dalam mewujudkan Perda yang memenuhi nilai kepastian, kemanfaatan, dan keadilan hukum bagi masyarakat.

Artikel ini berangkat dari asumsi bahwa DPRD bukan sekadar mewakili rakyat secara simbolik, tetapi mewakili kepentingan rakyat dalam proses pembentukan kebijakan daerah. Karena itu, fungsi pembentukan Perda harus dijalankan dengan memastikan bahwa kepentingan masyarakat terdampak benar-benar teridentifikasi, didengar, dipertimbangkan, dan dijelaskan tindak lanjutnya. Dalam kerangka ini, konsultasi publik menjadi instrumen untuk menguji apakah mandat representatif DPRD terhubung dengan kepentingan riil warga.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode yuridis empiris dengan pendekatan studi kasus. Pendekatan yuridis digunakan untuk menelaah norma hukum yang mengatur pembentukan Perda dan partisipasi masyarakat, sedangkan pendekatan empiris digunakan untuk melihat bagaimana norma tersebut dijalankan dalam praktik pembentukan Perda di Kota Mojokerto. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya berhenti pada teks peraturan perundang-undangan, tetapi juga menilai implementasi dan dampak sosial dari konsultasi publik dalam pembentukan produk hukum daerah.

Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan sosio-legal. Pendekatan perundang-undangan dipakai untuk menelaah ketentuan dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, serta regulasi teknis mengenai pembentukan produk hukum daerah. Pendekatan konseptual digunakan untuk membangun kerangka analisis berdasarkan teori kedaulatan rakyat, teori pembentukan hukum, teori tujuan hukum Gustav Radbruch, konsep meaningful participation, dan teori tangga partisipasi Arnstein. Pendekatan sosio-legal digunakan untuk melihat keterhubungan antara prosedur hukum dengan penerimaan masyarakat terhadap Perda.

Objek penelitian dibatasi pada praktik pembentukan Perda di Kota Mojokerto, dengan fokus pada Perda yang menimbulkan dampak langsung atau beban hukum bagi masyarakat. Perda Nomor 7 Tahun 2023 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ditempatkan sebagai objek empiris utama karena memunculkan resistensi publik terhadap pengaturan retribusi pelayanan kebersihan. Kebijakan parkir berlangganan tahun 2008 dipakai sebagai pembanding historis untuk menunjukkan pola berulang lemahnya pelibatan warga dalam kebijakan daerah yang membebani masyarakat.

Bahan hukum primer dalam penelitian ini meliputi peraturan perundang-undangan, peraturan daerah, dokumen pembentukan produk hukum daerah, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Bahan hukum sekunder berupa buku, artikel jurnal, hasil penelitian, dan pandangan para ahli mengenai partisipasi masyarakat, legislasi daerah, hukum administrasi, dan teori tujuan hukum. Data empiris diperoleh melalui penelusuran dokumen, pengamatan terhadap praktik kelembagaan, serta wawancara terhadap pihak-pihak yang relevan dengan proses pembentukan Perda, seperti unsur DPRD, Bapemperda, Sekretariat DPRD, Bagian Hukum Pemerintah Kota, dan masyarakat atau kelompok yang terdampak.

Analisis dilakukan secara kualitatif dengan cara menghubungkan norma hukum, konsep teoritis, dan temuan lapangan. Ukuran utama yang digunakan adalah kesesuaian antara standar formal partisipasi masyarakat dan praktik faktual konsultasi publik. Penelitian ini juga menggunakan tiga indikator meaningful participation, yaitu hak untuk didengar, hak untuk dipertimbangkan, dan hak untuk mendapatkan penjelasan atas masukan yang telah disampaikan.

Pembahasan

Pengaturan Konsultasi Publik dalam Pembentukan Perda

Pengaturan konsultasi publik dalam pembentukan Perda bertumpu pada pengakuan bahwa masyarakat memiliki hak untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketentuan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sebagaimana telah diubah, memberi ruang bagi masyarakat untuk memberikan masukan secara lisan maupun tertulis dalam pembentukan peraturan. Norma ini penting karena menempatkan masyarakat bukan sebagai objek pasif dari pengaturan, melainkan sebagai subjek hukum yang memiliki kedudukan aktif dalam proses legislasi.

Kewajiban membuka ruang partisipasi semakin kuat setelah berkembangnya doktrin meaningful participation dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Dalam putusan tersebut, partisipasi publik tidak cukup dimaknai sebagai kehadiran masyarakat dalam forum, tetapi harus memenuhi tiga hak dasar, yaitu *right to be heard*, *right to be considered*, dan *right to be explained*. Tiga hak ini memperluas makna partisipasi dari sekadar hak berbicara menjadi hak untuk memiliki peluang nyata memengaruhi keputusan dan memperoleh penjelasan atas sikap pembentuk peraturan.

Dalam konteks pemerintahan daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan dasar kewenangan bagi DPRD dan kepala daerah dalam pembentukan Perda. DPRD menjalankan fungsi pembentukan Perda melalui pembahasan bersama kepala daerah, pengusulan Raperda, serta penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah. Fungsi tersebut harus dipahami bukan sebagai wewenang elitis yang terpisah dari masyarakat, tetapi sebagai mandat untuk mengartikulasikan kepentingan rakyat dalam norma hukum daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah juga menegaskan pentingnya keterlibatan masyarakat dalam kebijakan daerah, terutama kebijakan yang berdampak langsung dan menimbulkan beban bagi masyarakat. Bentuk partisipasi dapat dilakukan melalui konsultasi publik, sosialisasi, seminar, lokakarya, penyampaian aspirasi, rapat dengar pendapat umum, dan forum lainnya. Norma ini menunjukkan bahwa konsultasi publik merupakan salah satu bentuk partisipasi yang relevan dalam penyusunan Perda.

Pada level teknis, Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana diubah dengan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 mengatur bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan produk hukum daerah. Ketentuan ini juga menekankan bahwa rancangan peraturan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat. Akses terhadap draf

Raperda dan naskah akademik menjadi prasyarat agar partisipasi tidak berubah menjadi formalitas kosong. Masyarakat tidak mungkin memberikan masukan yang berbobot apabila tidak mengetahui isi, tujuan, dan konsekuensi dari rancangan yang dibahas.

Dengan demikian, secara normatif telah tersedia dasar hukum yang cukup kuat untuk mewajibkan pembentuk Perda membuka ruang konsultasi publik. Namun, tantangannya terletak pada kualitas pelaksanaan. Norma hukum hanya memberikan kerangka umum, sedangkan kebermaknaan konsultasi publik sangat ditentukan oleh desain forum, keterwakilan peserta, akses dokumen, pencatatan masukan, dan kesediaan pembentuk Perda untuk menjelaskan alasan menerima atau menolak aspirasi publik.

Konsep Konsultasi Publik dan Perbedaannya dengan Sosialisasi

Konsultasi publik adalah mekanisme partisipatif dalam pembentukan kebijakan atau produk hukum yang memberi ruang kepada masyarakat, terutama kelompok terdampak, untuk menyampaikan pendapat, saran, keberatan, dan alternatif rumusan terhadap rancangan peraturan yang sedang disusun. Konsultasi publik seharusnya dilakukan sebelum keputusan final diambil, sehingga masukan masyarakat masih memiliki peluang untuk memengaruhi substansi Raperda.

Konsep tersebut harus dibedakan dari sosialisasi. Sosialisasi pada umumnya bersifat satu arah, yaitu penyampaian informasi dari pemerintah atau DPRD kepada masyarakat mengenai kebijakan yang telah atau akan dilaksanakan. Dalam sosialisasi, ruang koreksi masyarakat cenderung terbatas karena substansi kebijakan sering kali sudah relatif final. Sebaliknya, konsultasi publik bersifat dialogis, terbuka, dan memberi kemungkinan adanya perubahan substansi. Oleh sebab itu, sebuah forum tidak dapat disebut konsultasi publik yang bermakna apabila masyarakat hanya diberi penjelasan tanpa diberi ruang untuk mengkritik, mengusulkan perubahan, dan memperoleh jawaban atas masukannya.

Perbedaan ini penting dalam pembentukan Perda. Apabila masyarakat baru dilibatkan setelah Perda disahkan atau setelah draf memasuki tahap final, maka kegiatan tersebut lebih tepat disebut sosialisasi, bukan konsultasi publik. Dalam kasus retribusi kebersihan, penolakan warga yang muncul pada saat sosialisasi menunjukkan bahwa dialog substantif tidak berjalan optimal pada tahap awal. Masyarakat baru mengetahui konsekuensi beban hukum ketika ruang perubahan sudah sangat sempit. Hal ini memperlihatkan bahwa konsultasi publik harus ditempatkan sejak tahap perencanaan dan penyusunan, bukan hanya pada tahap penyampaian informasi setelah keputusan politik terbentuk.

Konsultasi publik yang baik harus memuat tiga unsur. Pertama, adanya informasi yang cukup, seperti draf Raperda, naskah akademik, latar belakang masalah, dan dampak kebijakan. Kedua, adanya ruang dialog dua arah yang memungkinkan masyarakat menyampaikan keberatan dan alternatif. Ketiga, adanya mekanisme tindak lanjut yang menjelaskan bagaimana masukan masyarakat diperlakukan. Tanpa tiga unsur tersebut, konsultasi publik hanya menjadi ritual administratif untuk membuktikan bahwa masyarakat pernah diundang.

Implementasi Tahapan Konsultasi Publik di Kota Mojokerto

Secara formal, pembentukan Perda di Kota Mojokerto telah mengikuti tahapan yang berlaku, mulai dari perencanaan melalui Propemperda, penyusunan naskah akademik dan draf Raperda, pembahasan bersama DPRD dan pemerintah daerah, persetujuan bersama, penetapan, hingga pengundangan. Tahapan tersebut menunjukkan adanya kepatuhan terhadap prosedur formal. Namun, kepatuhan formal belum selalu identik dengan terpenuhinya partisipasi yang substantif.

Tahap perencanaan seharusnya menjadi pintu awal konsultasi publik. Pada tahap ini, masyarakat dapat memberikan masukan mengenai apakah suatu masalah memang layak diatur melalui Perda, kelompok mana yang terdampak, dan potensi beban sosial ekonomi apa yang akan muncul. Apabila konsultasi publik baru dilakukan setelah isu masuk dalam daftar Propemperda atau setelah draf dirumuskan oleh tenaga ahli, maka masyarakat kehilangan kesempatan untuk memengaruhi pilihan

kebijakan sejak awal. Akibatnya, Perda dapat lahir dari asumsi birokratis yang belum diuji dengan realitas sosial.

Pada tahap penyusunan, konsultasi publik berfungsi memvalidasi naskah akademik dan rancangan norma. Naskah akademik tidak boleh hanya berisi kajian teoritis, melainkan harus memuat fakta sosial yang didapat dari masyarakat terdampak. Dalam konteks Perda yang mengatur pungutan, pajak, atau retribusi, konsultasi publik harus mampu menguji kemampuan bayar, manfaat layanan yang diterima, dan kemungkinan terjadinya beban ganda. Perda Nomor 7 Tahun 2023 menunjukkan pentingnya pengujian tersebut, karena penolakan masyarakat terhadap retribusi kebersihan berakar pada anggapan bahwa mereka sudah membayar iuran kebersihan di lingkungan masing-masing.

Pada tahap pembahasan di DPRD, konsultasi publik seharusnya tidak berhenti pada rapat internal antara Panitia Khusus dan perangkat daerah. DPRD perlu menyelenggarakan rapat dengar pendapat umum atau forum sejenis dengan mengundang kelompok terdampak langsung. Jika Raperda berasal dari eksekutif, maka konsultasi publik pada tahap penyusunan awal seharusnya difasilitasi oleh perangkat daerah pengusul bersama Bagian Hukum. Jika Raperda merupakan inisiatif DPRD, maka konsultasi publik seharusnya difasilitasi oleh Bapemperda, Pansus, atau alat kelengkapan DPRD terkait. Perbedaan ini penting agar tanggung jawab pelaksanaan konsultasi publik tidak kabur.

Dalam praktik, hambatan utama di Kota Mojokerto bukan semata-mata karena masyarakat malas berpartisipasi. Rendahnya partisipasi lebih tepat dipahami sebagai akibat dari hambatan struktural dan kelembagaan. Hambatan itu antara lain terbatasnya akses terhadap draf Raperda, minimnya informasi mengenai jadwal pembahasan, rendahnya literasi hukum, forum konsultasi yang tidak menjangkau kelompok terdampak, serta belum adanya jaminan bahwa aspirasi masyarakat akan memengaruhi substansi rancangan. Dengan kata lain, rendahnya partisipasi merupakan akibat dari desain partisipasi yang belum inklusif dan belum membangun kepercayaan publik.

Ketidaktepatan dalam memilih peserta konsultasi juga menjadi problem serius. Pemerintah daerah atau DPRD sering mengundang organisasi atau tokoh tertentu dengan asumsi bahwa mereka mewakili masyarakat. Padahal, tidak semua organisasi memiliki basis keanggotaan nyata atau mandat untuk mewakili kepentingan kelompok terdampak. Dalam isu retribusi kebersihan, misalnya, peserta yang relevan bukan hanya tokoh masyarakat, tetapi juga RT/RW, ibu rumah tangga, warga berpenghasilan rendah, pengelola lingkungan, pelaku UMKM, dan kelompok yang secara langsung membayar retribusi. Tanpa pemetaan pemangku kepentingan, konsultasi publik berisiko menjadi forum yang salah sasaran.

Masalah lain adalah lemahnya dokumentasi. Berita acara, daftar hadir, risalah masukan, dan matriks tindak lanjut seharusnya menjadi bukti otentik bahwa tahapan partisipasi telah dilaksanakan. Ketiadaan dokumen tersebut membuat klaim bahwa masyarakat telah dilibatkan menjadi sulit diverifikasi. Dalam perspektif hukum administrasi, dokumentasi bukan sekadar kelengkapan teknis, melainkan bagian dari kepastian hukum prosedural. Pemerintah daerah dan DPRD memerlukan dokumen yang dapat menunjukkan siapa yang diundang, apa yang disampaikan, bagaimana masukan dipertimbangkan, dan alasan mengapa masukan diterima atau ditolak.

Meaningful Participation dan Tangga Partisipasi Arnstein

Meaningful participation menjadi ukuran penting untuk menilai kualitas konsultasi publik. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menegaskan tiga hak dasar dalam partisipasi bermakna, yaitu hak untuk didengar, hak untuk dipertimbangkan, dan hak untuk mendapatkan penjelasan. Dalam konteks pembentukan Perda, tiga hak tersebut dapat diterjemahkan ke dalam kewajiban pembentuk Perda untuk membuka ruang penyampaian pendapat, mencatat dan menguji substansi pendapat tersebut, serta menjelaskan tindak lanjutnya kepada masyarakat.

Hak untuk didengar berarti masyarakat harus diberi kesempatan nyata untuk menyampaikan pendapat sebelum keputusan diambil. Hak ini tidak cukup dipenuhi dengan mengundang sebagian kecil peserta atau sekadar membuka forum secara simbolik. Kelompok terdampak harus diberi akses terhadap informasi dan waktu yang memadai untuk memahami draf Raperda. Hak untuk dipertimbangkan berarti masukan masyarakat harus masuk ke dalam proses analisis pembentuk

Perda. Pembentuk Perda tidak wajib menerima seluruh masukan, tetapi wajib menilai masukan tersebut secara rasional. Hak untuk dijelaskan berarti masyarakat berhak mengetahui alasan mengapa masukannya diterima, ditolak, atau diakomodasi sebagian.

Apabila tiga hak tersebut digunakan untuk menilai praktik konsultasi publik di Kota Mojokerto, maka dapat dikatakan bahwa hak untuk didengar baru terpenuhi secara terbatas. Forum tertentu mungkin pernah diselenggarakan, tetapi belum terdapat jaminan bahwa masukan warga dipertimbangkan secara substantif. Hak untuk dijelaskan juga belum tampak kuat karena belum tersedia mekanisme yang mewajibkan pembentuk Perda menyampaikan matriks tindak lanjut masukan publik. Kondisi ini memperlihatkan jarak antara partisipasi formal dan partisipasi bermakna.

Analisis tersebut sejalan dengan teori tangga partisipasi Sherry Arnstein. Arnstein membedakan partisipasi ke dalam tingkatan non-participation, tokenism, dan citizen power. Dalam kategori tokenism, masyarakat mungkin diberi informasi atau diminta pendapat, tetapi tidak memiliki daya nyata untuk memengaruhi keputusan. Konsultasi publik yang hanya menekankan jumlah peserta, tanda tangan daftar hadir, atau dokumentasi kegiatan tanpa jaminan perubahan substansi berada pada tingkat consultation dalam kategori tokenism.

Konsultasi publik di Kota Mojokerto cenderung berada pada tingkat tokenism. Masyarakat dapat hadir dan menyampaikan pendapat, namun proses tersebut belum didukung oleh mekanisme yang memastikan masukan mereka menjadi bahan pertimbangan dalam draf akhir Perda. Akibatnya, konsultasi publik berfungsi lebih sebagai legitimasi prosedural daripada mekanisme redistribusi pengaruh. Kondisi ini menjelaskan mengapa Perda yang telah sah secara formal masih dapat menghadapi penolakan ketika dilaksanakan.

Arah idealnya adalah mendorong konsultasi publik menuju tingkat partnership. Pada tingkat ini, masyarakat dan pembentuk kebijakan berada dalam relasi yang lebih setara. Masyarakat tidak mengambil alih kewenangan formal DPRD dan kepala daerah, tetapi memiliki ruang nyata untuk memengaruhi rumusan norma. Dalam pembentukan Perda, partnership dapat diwujudkan melalui pembukaan draf sejak awal, forum tematik dengan kelompok terdampak, penyusunan matriks masukan, uji publik ulang sebelum persetujuan bersama, dan publikasi alasan atas perubahan atau penolakan usulan masyarakat.

Tabel 1. Ukuran Meaningful Participation dalam Pembentukan Perda

Hak Partisipasi Bermakna	Makna dalam Pembentukan Perda	Implikasi bagi DPRD/Pemda
Right to be heard	Masyarakat terdampak memperoleh ruang untuk menyampaikan pendapat sebelum keputusan final.	Draf dan jadwal konsultasi harus dibuka sejak tahap perencanaan, penyusunan, dan pembahasan.
Right to be considered	Masukan masyarakat masuk dalam proses penilaian dan tidak berhenti sebagai catatan forum.	Setiap masukan perlu dicatat, diklasifikasi, dan diuji relevansinya terhadap materi Raperda.
Right to be explained	Masyarakat memperoleh penjelasan atas diterima, ditolak, atau diakomodasinya masukan.	DPRD/Pemda perlu membuat matriks tindak lanjut dan mempublikasikan hasil konsultasi publik.

Kedaulatan Rakyat dan Fungsi Representasi DPRD

Konsep kedaulatan rakyat memberikan dasar filosofis bagi konsultasi publik. Dalam negara demokratis, rakyat adalah sumber legitimasi kekuasaan. Namun, kedaulatan rakyat tidak berhenti pada pemilihan umum. Setelah wakil rakyat terpilih, kedaulatan rakyat harus terus diaktualisasikan dalam proses pengambilan kebijakan, termasuk pembentukan Perda. Konsultasi publik menjadi sarana agar hubungan antara rakyat dan lembaga perwakilan tidak terputus setelah pemilu.

Dalam konteks ini, DPRD lebih tepat dipahami sebagai lembaga yang mewakili kepentingan rakyat, bukan identik dengan rakyat itu sendiri. Perbedaan ini penting secara konseptual. Apabila

DPRD dianggap sepenuhnya mewakili rakyat hanya karena dipilih melalui pemilu, maka konsultasi publik dapat dianggap tidak perlu. Sebaliknya, jika DPRD dipahami sebagai kanal konstitusional untuk mengartikulasikan kepentingan rakyat, maka konsultasi publik menjadi kebutuhan yang melekat pada fungsi pembentukan Perda.

Rousseau melalui konsep kehendak umum menekankan bahwa hukum yang mengikat masyarakat harus mencerminkan kepentingan umum, bukan sekadar kehendak penguasa atau penjumlahan kepentingan pribadi. Dalam pembentukan Perda, kehendak umum tidak dapat diasumsikan oleh pembentuk kebijakan secara sepihak. Ia harus ditemukan melalui proses deliberasi dengan masyarakat. Konsultasi publik adalah mekanisme untuk mendekatkan rumusan norma dengan kepentingan umum masyarakat lokal.

Dalam praktiknya, kepentingan masyarakat tidak selalu tunggal. Pada isu retribusi, pemerintah daerah memiliki kepentingan meningkatkan pelayanan dan pendapatan daerah, sementara masyarakat memiliki kepentingan agar beban ekonomi tidak berlebihan dan layanan yang diterima nyata. Konsultasi publik berfungsi mempertemukan kepentingan tersebut agar Perda tidak hanya berpihak pada target administratif pemerintah, tetapi juga mempertimbangkan kemampuan dan rasa keadilan masyarakat.

Kepastian Hukum, Kemanfaatan, dan Keadilan dalam Konsultasi Publik

Teori tujuan hukum Gustav Radbruch memberi alat analisis untuk menilai kualitas Perda. Menurut Radbruch, hukum harus mengandung tiga nilai dasar, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan. Dalam pembentukan Perda, tiga nilai tersebut tidak dapat dipisahkan dari kualitas konsultasi publik. Perda yang sah secara prosedural belum tentu bermanfaat dan adil apabila tidak dibangun dari komunikasi yang jujur dengan masyarakat terdampak.

Dari sisi kepastian hukum, konsultasi publik menuntut adanya prosedur yang jelas dan terdokumentasi. Kepastian hukum formal dapat terpenuhi ketika Perda dibentuk oleh lembaga yang berwenang dan melalui tahapan yang ditentukan peraturan perundang-undangan. Namun, kepastian hukum substantif dan administratif belum tentu terpenuhi apabila proses partisipasi tidak dapat dibuktikan. Berita acara, daftar hadir, risalah rapat, daftar masukan, dan matriks tindak lanjut merupakan bagian dari kepastian hukum karena menjadi bukti bahwa proses pembentukan Perda berjalan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan.

Oleh karena itu, penilaian terhadap kepastian hukum harus dibuat berlapis. Pada kasus Perda Nomor 7 Tahun 2023, kepastian hukum formal dapat dikatakan telah terpenuhi karena Perda disahkan oleh pejabat yang berwenang melalui mekanisme pembentukan Perda. Namun, kepastian hukum substantif dan administratif masih dapat dipersoalkan apabila tidak tersedia bukti kuat bahwa aspirasi masyarakat terdampak telah didengar, dipertimbangkan, dan dijelaskan tindak lanjutnya. Formulasi ini lebih tepat daripada menyatakan secara mutlak bahwa kepastian hukum tidak terpenuhi.

Dari sisi kemanfaatan, konsultasi publik berfungsi menguji apakah norma yang disusun benar-benar berguna bagi masyarakat. Perda yang mengatur retribusi kebersihan, misalnya, mungkin dimaksudkan untuk meningkatkan layanan kebersihan dan mendukung pendapatan daerah. Namun, jika masyarakat merasa sudah membayar iuran kebersihan di lingkungan masing-masing, maka kemanfaatan kebijakan tersebut perlu diuji kembali. Konsultasi publik memungkinkan pembentuk Perda mengetahui apakah manfaat yang dijanjikan sebanding dengan beban yang dikenakan kepada masyarakat.

Kemanfaatan hukum belum terpenuhi secara optimal apabila konsultasi publik gagal mendeteksi persoalan implementasi. Penolakan masyarakat terhadap retribusi kebersihan menunjukkan bahwa kebijakan tersebut belum memperoleh penerimaan sosial yang memadai. Hukum yang tidak dapat dilaksanakan kehilangan sebagian fungsi sosialnya. Dalam perspektif ini, konsultasi publik bukan penghambat pembentukan Perda, melainkan alat untuk mencegah lahirnya peraturan yang tidak efektif.

Dari sisi keadilan, konsultasi publik memastikan bahwa kelompok yang terdampak langsung memperoleh ruang yang proporsional untuk menyampaikan kepentingannya. Keadilan tidak hanya

diukur dari isi pasal, tetapi juga dari proses pembentukannya. Jika kelompok rentan, masyarakat berpenghasilan rendah, pelaku usaha kecil, atau warga yang membayar retribusi tidak dilibatkan, maka proses pembentukan Perda kehilangan dimensi keadilan prosedural. Keadilan substantif sulit tercapai apabila suara kelompok terdampak tidak hadir dalam forum pembentukan hukum.

Dengan demikian, konsultasi publik berfungsi sebagai penghubung antara legalitas formal dan legitimasi sosial. Legalitas formal memberi dasar keberlakuan Perda, sedangkan legitimasi sosial menentukan apakah Perda diterima dan dijalankan oleh masyarakat. Perda yang mengabaikan konsultasi publik mungkin tetap memiliki bentuk hukum, tetapi dapat kehilangan daya laku sosial. Dalam kondisi tertentu, pengabaian partisipasi juga dapat menjadi dasar argumentasi adanya cacat prosedural dalam pengujian hukum.

Akibat tidak diterapkannya konsultasi publik dapat dilihat dari lima dimensi. Pertama, akibat yuridis berupa potensi cacat formil atau prosedural. Kedua, akibat administratif berupa lemahnya pembuktian bahwa tahapan partisipasi telah dilaksanakan. Ketiga, akibat sosiologis berupa penolakan masyarakat. Keempat, akibat politik berupa menurunnya kepercayaan publik terhadap DPRD dan pemerintah daerah. Kelima, akibat implementatif berupa Perda yang sulit dijalankan. Lima akibat ini memperlihatkan bahwa konsultasi publik bukan tahapan tambahan, tetapi bagian penting dari keberhasilan regulasi.

Standar Kualitas Tahapan Konsultasi Publik

Salah satu kelemahan praktik konsultasi publik adalah belum adanya standar kualitas yang rinci. Akibatnya, keberhasilan konsultasi sering diukur dari ada atau tidaknya forum, bukan dari kualitas proses dan pengaruhnya terhadap substansi. Padahal, konsultasi publik yang bermakna membutuhkan indikator yang dapat diukur. Standar tersebut tidak harus berupa angka baku nasional, tetapi harus memuat kriteria minimum yang dapat diterapkan oleh DPRD dan pemerintah daerah.

Standar pertama adalah akses informasi. Draf Raperda, naskah akademik, jadwal pembahasan, dan penjelasan dampak kebijakan harus tersedia sebelum forum konsultasi. Standar kedua adalah representasi. Peserta konsultasi harus mencerminkan kelompok yang terdampak langsung, bukan hanya tokoh yang mudah diundang atau organisasi yang dekat dengan pemerintah. Standar ketiga adalah inklusivitas. Forum harus memberi ruang bagi kelompok rentan, pelaku UMKM, RT/RW, kelompok profesi relevan, perempuan, penyandang disabilitas, dan warga yang selama ini sulit mengakses forum formal.

Standar keempat adalah kualitas dialog. Forum konsultasi harus menyediakan ruang tanya jawab, keberatan, sanggahan, dan usulan perubahan pasal. Standar kelima adalah dokumentasi. Harus ada daftar hadir, berita acara, notulensi, risalah masukan, dan rekaman atau dokumen pendukung lain. Standar keenam adalah tindak lanjut. Pembentuk Perda harus menyusun matriks yang memuat masukan masyarakat, status diterima atau ditolak, serta alasan sikap tersebut. Standar ketujuh adalah publikasi. Hasil konsultasi perlu dapat diakses publik agar masyarakat mengetahui bahwa suaranya tidak hilang dalam ruang administrasi.

Standar kualitas ini juga menjawab pertanyaan mengenai jumlah peserta. Jumlah peserta penting, tetapi bukan satu-satunya ukuran. Yang lebih penting adalah keterwakilan kelompok terdampak dan relevansi peserta dengan materi Raperda. Untuk Perda yang membebani seluruh rumah tangga, konsultasi tidak cukup dilakukan dengan beberapa tokoh saja. Perlu ada kombinasi peserta dari unsur RT/RW, perwakilan warga berbagai wilayah, kelompok ekonomi rentan, pelaku usaha kecil, perangkat kelurahan, organisasi masyarakat, akademisi, dan perangkat daerah teknis. Dengan cara ini, konsultasi publik tidak berubah menjadi sekadar seremoni, tetapi menjadi ruang pengujian kebijakan.

Tabel 2. Standar Minimal Kualitas Konsultasi Publik dalam Pembentukan Perda

Indikator	Standar Minimal	Tujuan
Akses informasi	Draf Raperda, naskah akademik, jadwal, dan ringkasan dampak dibuka sebelum forum.	Mencegah asimetri informasi dan memberi waktu bagi publik untuk menyiapkan masukan.
Representasi	Kelompok terdampak langsung wajib diundang berdasarkan pemetaan pemangku kepentingan.	Memastikan aspirasi berasal dari subjek hukum yang akan terikat oleh Perda.
Inklusivitas	Kelompok rentan, UMKM, RT/RW, perempuan, disabilitas, dan kelompok profesi relevan diberi ruang.	Mencegah dominasi elite dan memperluas keadilan prosedural.
Kualitas dialog	Forum menyediakan ruang keberatan, pertanyaan, sanggahan, dan usulan perubahan pasal.	Menguji rasionalitas norma sebelum disetujui.
Dokumentasi	Daftar hadir, notulensi, berita acara, dan risalah masukan dibuat sebagai dokumen resmi.	Memperkuat kepastian hukum administratif.
Tindak lanjut	Matriks masukan memuat status diterima, ditolak, atau dipertimbangkan beserta alasan.	Memenuhi right to be considered dan right to be explained.
Publikasi	Hasil konsultasi dan tindak lanjut dapat diakses publik.	Membangun akuntabilitas dan kepercayaan publik.

Urgensi Tahapan Konsultasi Publik dalam Pembentukan Perda

Urgensi tahapan konsultasi publik terletak pada fungsinya sebagai mekanisme pencegahan kegagalan regulasi. Perda yang dibuat tanpa partisipasi bermakna berisiko menjadi produk hukum yang jauh dari kebutuhan masyarakat. Dalam konteks Kota Mojokerto, urgensi tersebut tampak pada fakta bahwa kebijakan yang membebani masyarakat dapat memicu resistensi apabila tidak didahului dialog substantif. Resistensi bukan selalu tanda masyarakat menolak kewajiban hukum, tetapi dapat menjadi sinyal bahwa proses pembentukan norma belum berhasil menjelaskan manfaat dan keadilan kebijakan.

Konsultasi publik perlu dimulai sejak tahap perencanaan karena pada tahap ini ditentukan apakah suatu isu layak dimasukkan ke dalam Propemperda. Jika masyarakat dilibatkan sejak perencanaan, pembentuk Perda dapat mengetahui masalah apa yang benar-benar mendesak, apakah regulasi adalah solusi yang tepat, dan siapa saja yang akan terdampak. Tahap perencanaan juga memberi kesempatan kepada masyarakat untuk menolak atau mengusulkan prioritas regulasi sebelum energi kelembagaan dicurahkan untuk menyusun draf.

Pada tahap penyusunan, konsultasi publik diperlukan untuk memastikan naskah akademik tidak hanya dibangun dari asumsi teknokratis. Data lapangan, pengalaman masyarakat, dan dampak sosial ekonomi harus menjadi bagian dari argumentasi akademik. Pada tahap pembahasan, konsultasi publik berfungsi memverifikasi apakah rumusan pasal yang disusun sudah sesuai dengan tujuan awal dan tidak menimbulkan beban berlebihan. Pada tahap sebelum persetujuan bersama, uji publik ulang dapat dilakukan untuk memastikan perubahan terakhir dalam draf tetap dapat diterima oleh masyarakat.

Dengan desain tersebut, konsultasi publik menjadi proses berlapis, bukan peristiwa tunggal. Ia tidak hanya hadir sebagai forum satu kali, tetapi sebagai rangkaian komunikasi mulai dari identifikasi masalah, penyusunan alternatif, pembahasan pasal, hingga penjelasan hasil. Rangkaian ini penting karena setiap tahapan pembentukan Perda memiliki fungsi berbeda. Konsultasi pada tahap perencanaan menjawab kebutuhan regulasi, konsultasi pada tahap penyusunan menjawab substansi, konsultasi pada tahap pembahasan menjawab kompromi norma, sedangkan konsultasi menjelang persetujuan menjawab legitimasi akhir.

Urgensi lain berkaitan dengan hubungan antara DPRD dan eksekutif. Dalam Raperda eksekutif, perangkat daerah pengusul memiliki tanggung jawab awal untuk membuka konsultasi publik karena mereka menyusun draf dan memiliki data teknis. Dalam Raperda legislatif, DPRD memiliki tanggung jawab lebih besar untuk mengundang masyarakat melalui alat kelengkapannya. Namun pada tahap pembahasan bersama, baik eksekutif maupun legislatif harus memastikan bahwa hasil konsultasi tidak berhenti di masing-masing lembaga, melainkan terintegrasi ke dalam pembahasan final.

Akhirnya, konsultasi publik urgen untuk memulihkan kepercayaan publik. Masyarakat akan lebih mudah menerima Perda apabila mereka mengetahui bahwa proses pembentukannya terbuka, argumentasinya dapat diuji, dan keberatan mereka tidak diabaikan. Bahkan ketika masukan masyarakat tidak seluruhnya diterima, penjelasan yang rasional dapat mengurangi kecurigaan bahwa Perda dibuat hanya untuk kepentingan pemerintah atau elite politik.

Implikasi bagi Pembentukan Perda di Kota Mojokerto

Implikasi pertama dari penelitian ini adalah perlunya perbaikan tata kelola dokumentasi konsultasi publik. Pemerintah Kota Mojokerto dan DPRD perlu menetapkan standar baku mengenai berita acara, daftar hadir, risalah masukan, dan matriks tindak lanjut. Standar ini dapat dituangkan dalam Peraturan Wali Kota, tata tertib DPRD, atau pedoman bersama antara Sekretariat DPRD dan Bagian Hukum. Tanpa standar dokumentasi, konsultasi publik sulit dibuktikan sebagai proses yang sungguh-sungguh menghormati hak masyarakat.

Implikasi kedua adalah perlunya mekanisme verifikasi mandiri oleh DPRD. DPRD tidak cukup menerima naskah akademik atau laporan konsultasi dari perangkat daerah atau pihak ketiga. Dalam Raperda yang berdampak langsung kepada masyarakat, Pansus atau Bapemperda perlu melakukan uji publik ulang untuk memastikan bahwa kelompok terdampak benar-benar telah didengar. Mekanisme ini penting karena DPRD memikul mandat untuk mewakili kepentingan rakyat dalam pembentukan Perda.

Implikasi ketiga adalah perlunya transformasi digital. Platform digital partisipatif dapat digunakan untuk memublikasikan draf Raperda, naskah akademik, jadwal pembahasan, risalah rapat, dan matriks masukan. Digitalisasi tidak menggantikan forum tatap muka, tetapi memperluas akses masyarakat, terutama bagi warga yang tidak dapat hadir secara fisik. Dengan platform digital, partisipasi dapat berlangsung lebih transparan dan mudah diawasi.

Implikasi keempat adalah perlunya peninjauan terhadap Perda yang menghadapi resistensi sosial. Perda Nomor 7 Tahun 2023, khususnya pengaturan retribusi kebersihan, sebaiknya dievaluasi melalui konsultasi publik yang lebih jujur dan terukur. Evaluasi tersebut perlu memperhatikan kemampuan bayar masyarakat, potensi beban ganda, kualitas layanan kebersihan yang diterima, serta skema pengecualian atau penyesuaian bagi kelompok rentan. Revisi yang dilakukan melalui konsultasi publik akan memperkuat legitimasi dan efektivitas Perda.

Risiko Pengujian Hukum dan Kebutuhan Perbaikan Tata Kelola

Pengabaian konsultasi publik juga memiliki hubungan dengan risiko pengujian hukum. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 memang lahir dalam konteks pengujian formil undang-undang, tetapi standar *meaningful participation* yang dirumuskan di dalamnya memiliki nilai argumentatif bagi pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum, termasuk Perda. Dalam konteks Perda, lemahnya partisipasi publik dapat menjadi dasar kritik bahwa proses pembentukan tidak memenuhi asas keterbukaan dan tidak memberikan ruang memadai bagi masyarakat terdampak.

Risiko tersebut tidak selalu berarti bahwa setiap Perda yang kurang konsultasi publik otomatis batal. Namun, apabila dapat dibuktikan bahwa kelompok terdampak tidak memperoleh akses terhadap draf, tidak diundang dalam forum yang relevan, tidak diberi kesempatan menyampaikan keberatan, dan tidak memperoleh penjelasan atas tindak lanjut masukannya, maka legitimasi

prosedural Perda menjadi lemah. Kondisi demikian membuka ruang bagi keberatan administratif, pengujian materiil, atau dorongan politik untuk melakukan perubahan Perda.

Karena itu, pembentuk Perda perlu membangun tata kelola konsultasi publik sebagai sistem, bukan kegiatan insidental. Sistem tersebut harus mengatur siapa yang bertanggung jawab mengundang peserta, bagaimana peserta dipilih, kapan draf dipublikasikan, bagaimana masukan dicatat, siapa yang menilai masukan, dan bagaimana hasilnya disampaikan kembali kepada publik. Tata kelola yang sistematis akan mengurangi ketidakpastian sekaligus melindungi pembentuk Perda dari tuduhan bahwa proses legislasi dijalankan secara tertutup.

Dalam konteks Kota Mojokerto, perbaikan tersebut mendesak karena Perda sering bersentuhan langsung dengan pelayanan publik, pajak, retribusi, tata ruang, ketertiban umum, dan kebutuhan sosial warga. Setiap pengaturan yang menimbulkan beban baru bagi masyarakat perlu melewati konsultasi yang lebih ketat. Semakin besar dampak suatu Perda terhadap kehidupan warga, semakin tinggi pula standar partisipasi yang harus dipenuhi. Prinsip ini menempatkan konsultasi publik sebagai mekanisme kehati-hatian dalam pembentukan hukum daerah.

Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa implementasi tahapan konsultasi publik dalam pembentukan Perda di Kota Mojokerto secara formal telah memiliki dasar normatif yang cukup kuat. Namun, kualitas pelaksanaannya belum sepenuhnya memenuhi standar partisipasi yang bermakna. Konsultasi publik masih cenderung berada pada tingkat tokenism karena masyarakat diberi ruang untuk didengar, tetapi belum terdapat mekanisme yang menjamin bahwa masukan mereka dipertimbangkan dan dijelaskan tindak lanjutnya dalam naskah akhir Perda.

Urgensi konsultasi publik yang substantif dan inklusif terletak pada perannya sebagai instrumen untuk menghubungkan legalitas formal dengan legitimasi sosial. Dari perspektif kepastian hukum, konsultasi publik yang terdokumentasi memperkuat pembuktian bahwa prosedur pembentukan Perda telah dilakukan secara terbuka. Dari perspektif kemanfaatan, konsultasi publik menguji apakah norma yang disusun benar-benar menjawab kebutuhan masyarakat. Dari perspektif keadilan, konsultasi publik memastikan bahwa kelompok terdampak memperoleh ruang yang proporsional untuk menyampaikan kepentingannya. Dengan demikian, konsultasi publik bukan sekadar tahapan administratif, melainkan instrumen esensial untuk mewujudkan Perda yang berkepastian, bermanfaat, dan berkeadilan.

Disarankan agar Pemerintah Kota Mojokerto dan DPRD menyusun standar kualitas konsultasi publik dalam pembentukan Perda. Standar tersebut perlu mengatur akses informasi, pemetaan kelompok terdampak, representasi peserta, kualitas dialog, dokumentasi, matriks tindak lanjut, dan publikasi hasil konsultasi. Untuk Raperda eksekutif, perangkat daerah pengusul bersama Bagian Hukum harus memfasilitasi konsultasi sejak tahap penyusunan. Untuk Raperda inisiatif legislatif, DPRD melalui Bapemperda atau Pansus harus membuka forum yang menjangkau masyarakat terdampak.

DPRD Kota Mojokerto juga perlu melakukan verifikasi mandiri terhadap hasil konsultasi publik sebelum persetujuan bersama. Verifikasi ini dapat berbentuk uji publik ulang terhadap Raperda yang memuat beban hukum, pajak, retribusi, atau kebijakan yang berdampak luas. Selain itu, pemerintah daerah perlu mengembangkan platform digital partisipatif agar draf Raperda, naskah akademik, jadwal pembahasan, dan matriks tindak lanjut dapat diakses masyarakat. Khusus terhadap Perda yang menghadapi resistensi sosial, proses evaluasi atau revisi harus dilakukan melalui konsultasi publik yang terbuka, jujur, dan substantif.

Pustaka Acuan

- Adianto, & As'ari. (2016). Fungsi DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*.
- Ansarullah. (2022). Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah dalam perspektif kepastian hukum. *Jurnal Legislasi Indonesia*.
- Arfiani, S., dkk. (2022). Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Asshiddiqie, J. (2015). *Konstitusi bernegara: Praksis kenegaraan bermartabat dan demokratis*. Setara Press.
- Asshiddiqie, J. (2020). *Perihal undang-undang*. Rajawali Pers.
- Dewantara, R., & Widjiastuti, A. (2025). Partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. *Jurnal Hukum*.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66, 66-75.
- Hanifah. (2020). Kepastian hukum dalam pembentukan produk hukum daerah. *Jurnal Hukum Administrasi Negara*.
- Indrati, M. F. (2007). *Ilmu perundang-undangan: Jenis, fungsi, dan materi muatan*. Kanisius.
- Indrati, M. F. (2020). *Ilmu perundang-undangan: Proses dan teknik pembentukannya*. Kanisius.
- Iswari. (2020). Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Jurnal Ilmu Hukum*.
- Julyano. (2019). Pemahaman terhadap asas kepastian hukum melalui konstruksi penalaran positivisme hukum. *Jurnal Crepido*.
- Kurniasih. (2021). Reses anggota DPRD sebagai mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat. *Jurnal Pemerintahan Daerah*.
- Manan, B. (2020). *Menyongsong fajar otonomi daerah*. Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII.
- Marijan, K. (2010). *Sistem politik Indonesia: Konsolidasi demokrasi pasca-Orde Baru*. Kencana.
- Mertokusumo, S. (1993). *Bab-bab tentang penemuan hukum*. Citra Aditya Bakti.
- Mertokusumo, S. (2010). *Mengenai hukum: Suatu pengantar*. Liberty.
- Noorsanti, dkk. (2023). Teori kemanfaatan hukum dalam pembentukan kebijakan publik. *Jurnal Ilmu Hukum*.
- Rahardjo, S. (1986). *Hukum dan masyarakat*. Angkasa.
- Rahardjo, S. (2009). *Hukum progresif: Sebuah sintesa hukum Indonesia*. Genta Publishing.
- Ridlwani, Z. (2012). Mekanisme konsultasi publik: Instrumen pembangunan good governance di daerah. *Jurnal Ilmu Hukum*.
- Riskiyono. (2015). Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan kesejahteraan. *Jurnal Aspirasi*.
- Saldi Isra. (2025). Partisipasi publik dan pembentukan peraturan perundang-undangan. *Jurnal Konstitusi*.
- Sanjaya, dkk. (2021). Pelaksanaan reses DPRD dalam penyerapan aspirasi masyarakat. *Jurnal Pemerintahan*.
- Simanjuntak, Julranda, & Effendi. (2022). Asas partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. *Jurnal Hukum*.
- Sumaryadi, I. N. (2010). *Sosiologi pemerintahan: Dari perspektif pelayanan, pemberdayaan, interaksi, dan sistem kepemimpinan pemerintahan Indonesia*. Ghalia Indonesia.
- Tomuka. (2013). Penerapan prinsip good governance dalam pelayanan publik. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*.
- Utrecht, E. (1998). *Pengantar hukum administrasi negara Indonesia*. Ichtiar Baru.
- Widayati. (2016). Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah. *Jurnal Pembaharuan Hukum*.

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 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas 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 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota.

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pelaksanaan Konsultasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 7 Tahun 2023 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Putusan:

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.