JIHHP: Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik
E-ISSN: 2747-1993
P-ISSN: 2747-2000
https://dinastirev.org/JIHHP dinasti.info@gmail.com +62 811 7404 455
DOI: https://doi.org/10.38035/jihhp.v7i1
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Received: 2 Oktober 2026 | **Revised:** 28 Oktober 2026 | **Accepted:** 6 November 2026

Evaluasi Pelaksanaan Partisipasi Publik yang Bermakna dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Berdasarkan Prinsip Demokrasi Deliberatif

Suhari[1], Ayub Torry Satriyo Kusumo[2], Jadmiko Anom Husodo[3]
[1]Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Indonesia, suhari12@gmail.com
[2]Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Indonesia, ayub.kusumo@staff.uns.ac.id
[3]Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Indonesia, jadmikoanom@staff.uns.ac.id

Corresponding Author: suhari12@gmail.com

Abstract: *This study evaluates the implementation of meaningful public participation in the formation of Ponorogo Regency Regulations during 2023–2025 through the lens of deliberative democracy. The research gap lies in the limited empirical tracing of whether public input is merely heard or can be followed through to institutional consideration, explanation, and changes in regulatory drafts. This empirical legal study uses a sociolegal, multi-case design combining statutory, conceptual, and sociological approaches. Data were drawn from semi-structured interviews, formation documents, and official digital traces concerning six regional regulations. The findings show that participatory channels have been available through planning forums, public consultations, hearings, recess aspirations, and digital access. In several cases, public input influenced substantive provisions. However, participation remains uneven because early access to drafts is not always broad, consultation time is limited, legal literacy varies, and written feedback on accepted or rejected input is not yet standardized. The study proposes a traceable participation model combining stakeholder mapping, early disclosure, hybrid consultation, an input-response matrix, documentation of draft changes, and accessible institutional explanations. This model constitutes the study's principal novelty.*

Keyword: *Consists of 3-5 keywords, keyword 1, keyword 2, etc.*

Abstrak: Penelitian ini mengevaluasi pelaksanaan partisipasi publik yang bermakna dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo periode 2023–2025 berdasarkan prinsip demokrasi deliberatif. Kesenjangan penelitian terletak pada masih terbatasnya penelusuran empiris mengenai apakah masukan publik hanya didengar atau benar-benar dapat dilacak hingga tahap pertimbangan, penjelasan, dan perubahan rancangan. Penelitian hukum empiris ini bercorak *sociolegal* dengan strategi studi multikasus serta pendekatan peraturan perundang-undangan, konseptual, dan sosiologis. Data diperoleh dari wawancara semi-terstruktur, dokumen pembentukan Perda, dan jejak digital resmi pada enam kasus Perda. Hasil penelitian

menunjukkan bahwa kanal partisipasi tersedia melalui perencanaan, konsultasi publik, rapat dengar pendapat, reses, dan akses digital. Pada beberapa kasus, masukan masyarakat memengaruhi substansi pengaturan. Namun, kebermaknaan partisipasi belum merata karena akses awal terhadap rancangan belum luas, waktu konsultasi terbatas, literasi hukum beragam, dan umpan balik tertulis belum terstandar. Kebaruan penelitian adalah model partisipasi yang dapat ditelusuri melalui pemetaan pihak terdampak, publikasi dini, forum luring-daring, matriks masukan-respons, dokumentasi perubahan rancangan, dan penjelasan institusional yang dapat diakses publik.

Kata Kunci: demokrasi deliberatif; partisipasi bermakna; partisipasi publik; Peraturan Daerah; Ponorogo.

PENDAHULUAN

Negara hukum demokratis tidak hanya menuntut agar peraturan dibentuk oleh lembaga yang berwenang, tetapi juga menghendaki keterlibatan warga dalam proses pembentukan hukum. Partisipasi publik memberi ruang bagi pengalaman kelompok terdampak, pengetahuan akademik, kepentingan sosial, dan alasan praktis untuk masuk ke dalam proses pengambilan keputusan. Dalam konteks pemerintahan daerah, keterlibatan tersebut menjadi penting karena Peraturan Daerah (Perda) langsung membentuk hak, kewajiban, pelayanan, tata ruang, aktivitas ekonomi, kesehatan publik, dan tata kelola risiko di wilayah tertentu. Dengan demikian, legitimasi Perda tidak cukup dinilai dari terpenuhinya prosedur formal, tetapi juga dari kualitas keterlibatan masyarakat yang menyertai proses pembentukannya (Asshiddiqie, 2005; Rahardjo, 2006).

Perubahan paradigma partisipasi publik di Indonesia memperoleh penegasan penting melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Mahkamah merumuskan tiga prasyarat partisipasi yang bermakna, yaitu hak untuk didengar (*right to be heard*), hak untuk dipertimbangkan (*right to be considered*), dan hak untuk memperoleh penjelasan atau jawaban (*right to be explained*). Ketiga hak tersebut mengubah orientasi evaluasi partisipasi: ukuran tidak lagi berhenti pada jumlah forum, jumlah undangan, atau kehadiran peserta, tetapi bergerak ke pertanyaan apakah masukan dicatat, dipertimbangkan, dijawab, dan dapat ditelusuri pengaruhnya terhadap rancangan. Arah tersebut kemudian diperkuat melalui perubahan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 yang membuka pemberian masukan pada setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, secara daring maupun luring, dengan akses terhadap naskah akademik dan rancangan.

Kerangka tersebut memiliki kedekatan konseptual dengan demokrasi deliberatif. Habermas (1996) menempatkan legitimasi hukum pada proses pembentukan kehendak yang memungkinkan alasan publik diuji secara terbuka sebelum keputusan ditetapkan. Cohen (1997) menekankan kesetaraan peserta dan pertukaran alasan yang dapat diterima secara rasional, sedangkan Dryzek (2000) menunjukkan bahwa kualitas demokrasi tidak hanya ditentukan oleh keberadaan forum, tetapi juga oleh keterhubungan antara diskursus publik dan keputusan formal. Dari sudut ini, partisipasi menjadi bermakna ketika masyarakat memiliki informasi yang cukup, pihak terdampak memperoleh akses, peserta mempunyai kesempatan berbicara secara relatif setara, dan lembaga pembentuk Perda dapat mempertanggungjawabkan tindak lanjut atas masukan yang diterima.

Pengaturan di tingkat daerah telah menyediakan sejumlah instrumen partisipasi melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, 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, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Di Kabupaten Ponorogo, Peraturan DPRD Kabupaten Ponorogo Nomor 1 Tahun 2025 juga mengakui pelibatan masyarakat, keterbukaan rapat tertentu, dan mekanisme penerimaan aspirasi. Keberadaan norma tersebut penting, tetapi tidak otomatis membuktikan bahwa partisipasi telah bekerja secara deliberatif pada setiap kasus.

Persoalan empiris muncul pada jarak antara tersedianya kanal partisipasi dan keterlacakan pengaruh masukan masyarakat. Forum konsultasi, rapat dengar pendapat, *focus group discussion*, reses, Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH), media sosial, dan kanal aspirasi dapat berfungsi sebagai pintu masuk, tetapi kualitas partisipasi bergantung pada waktu pemberian informasi, pemilihan peserta, akses kelompok rentan, mutu pertukaran alasan, pencatatan masukan, serta mekanisme penjelasan atas masukan yang diterima atau ditolak. Fajri (2023) mengingatkan bahwa akses partisipasi tidak cukup apabila keterlibatan publik hanya menjadi validasi prosedural. Prastyo (2022) juga menunjukkan pentingnya batas subjek, ruang partisipasi, pertimbangan, dan jawaban dalam pemenuhan partisipasi yang bermakna.

Kajian sebelumnya telah membahas partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang, perluasan makna partisipasi pasca Putusan Mahkamah Konstitusi, serta penggunaan teknologi untuk memperluas akses partisipasi (Chandra SY & Irawan, 2022; Wafi & Izzi, 2024). Kajian pada tingkat daerah juga telah menyoroti partisipasi masyarakat hukum adat dalam pembentukan Perda tata ruang dan pelaksanaan fungsi pembentukan Perda oleh DPRD di daerah lain (Pangaribuan, 2022; Utami, 2026). Meskipun demikian, kajian yang secara empiris menelusuri seluruh rantai masukan-forum-pertimbangan-jawaban-perubahan rancangan pada beberapa Perda dalam satu kabupaten masih terbatas. Kesenjangan tersebut penting karena kebermaknaan partisipasi pada akhirnya memerlukan bukti proses, bukan hanya pengakuan normatif.

Kabupaten Ponorogo memberikan konteks yang relevan untuk pengujian tersebut. Dokumen resmi dan data wawancara menunjukkan penggunaan beragam kanal partisipasi pada Perda dengan karakter dampak yang berbeda, antara lain pengarusutamaan gender, tata ruang, kawasan tanpa rokok, penataan pedagang kaki lima, pajak daerah dan retribusi daerah, serta penanggulangan bencana. Variasi isu ini memungkinkan analisis terhadap keterwakilan kelompok terdampak, kualitas dialog, bentuk akomodasi masukan, dan pola pemberian penjelasan dalam situasi kebijakan yang tidak seragam.

Penelitian ini menempatkan demokrasi deliberatif sebagai teori utama dan menggunakan teori partisipasi publik, efektivitas hukum, pemerintahan daerah, serta pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagai perangkat penjelas. Arnstein (1969) dan Fung (2006) membantu melihat kedalaman dan daya pengaruh keterlibatan; Friedman (2017) dan Soekanto (2008) membantu menjelaskan faktor struktur, substansi, sarana, dan budaya hukum; sedangkan Fuller (1969) dan Indrati (2007) memberi parameter keterbukaan, kejelasan, konsistensi, dan keterlaksanaan proses pembentukan norma. Integrasi kerangka ini digunakan untuk menilai bukan hanya apakah masyarakat hadir, tetapi apakah alasan publik mempunyai jalur yang dapat ditelusuri menuju keputusan.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan menjawab dua pertanyaan. Pertama, bagaimana pelaksanaan partisipasi publik yang bermakna pada setiap tahapan pembentukan Perda Kabupaten Ponorogo periode 2023–2025 ditinjau berdasarkan prinsip demokrasi deliberatif. Kedua, faktor apa saja yang menghambat pelaksanaannya dan model penguatan apa yang dapat diterapkan. Kebaruan penelitian terletak pada model evaluasi empiris yang menghubungkan tiga hak partisipasi bermakna dengan bukti keterlacakan masukan, respons kelembagaan, dan perubahan rancangan, sekaligus mengintegrasikan kanal luring dan digital sebagai satu rangkaian proses pembentukan Perda.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris bercorak *sociolegal* yang bersifat deskriptif, evaluatif, dan preskriptif. Norma partisipasi masyarakat digunakan sebagai standar evaluasi, sedangkan data lapangan digunakan untuk menjelaskan cara norma bekerja dalam praktik pembentukan Perda. Pendekatan penelitian mencakup pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan sosiologis. Pendekatan pertama digunakan untuk menyusun standar minimum partisipasi; pendekatan kedua membangun indikator dari demokrasi deliberatif dan teori pendukung; sedangkan pendekatan sosiologis digunakan untuk membaca relasi antaraktor, pengalaman kelembagaan, serta faktor yang memengaruhi implementasi.

Strategi penelitian menggunakan studi multikasus. Artikel ini menganalisis enam Perda yang muncul dalam data wawancara dan memiliki variasi dampak publik, yaitu Perda Kabupaten Ponorogo Nomor 2 Tahun 2023 tentang Pengarusutamaan Gender; Perda Nomor 1 Tahun 2024 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Ponorogo Tahun 2024–2044; Perda Nomor 4 Tahun 2024 tentang Kawasan Tanpa Rokok; Perda Nomor 2 Tahun 2025 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima; Perda Nomor 4 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Perda Nomor 11 Tahun 2023 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah; serta Perda Nomor 3 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Daerah. Pemilihan multikasus digunakan untuk membandingkan pola pelibatan pada isu sosial, spasial, kesehatan, ekonomi, fiskal, dan kebencanaan.

Lokus utama penelitian adalah DPRD dan Sekretariat DPRD Kabupaten Ponorogo, dengan perhatian pada hubungan keduanya dengan Pemerintah Kabupaten Ponorogo, perangkat daerah pengusul, akademisi, organisasi masyarakat, kelompok profesi atau usaha, kelompok rentan, dan masyarakat terdampak. Data primer dalam artikel ini bersumber dari wawancara semi-terstruktur yang memuat informasi mengenai tahapan pembentukan Perda, bentuk forum partisipasi, akses dokumen, waktu konsultasi, kelompok yang dilibatkan, contoh masukan yang diakomodasi, bentuk penjelasan atas masukan, hambatan pelaksanaan, dan rekomendasi perbaikan. Identitas yang tidak tercantum pada berkas wawancara tidak direkonstruksi; data digunakan pada tingkat peran dan substansi kelembagaan.

Data sekunder meliputi peraturan perundang-undangan, Putusan Mahkamah Konstitusi, dokumen pembentukan Perda, naskah akademik, risalah atau notula, laporan panitia khusus, berita acara, serta jejak digital resmi pada JDIH DPRD Kabupaten Ponorogo. Penelusuran dokumen digunakan untuk memeriksa kesesuaian keterangan wawancara dengan struktur proses pembentukan Perda dan keberadaan dokumen pendukung. Data digital juga dipakai untuk menilai ketersediaan informasi publik, akses terhadap produk hukum, dan keterhubungan kanal digital dengan proses formal.

Analisis dilakukan dalam dua tingkat. Analisis dalam kasus menyusun kronologi sejak tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, hingga penyebarluasan, kemudian melakukan *process tracing* terhadap hubungan antara masukan, forum, pertimbangan, penjelasan, dan perubahan rancangan. Analisis lintas kasus menggunakan *pattern matching* untuk membandingkan pola pelibatan dan hambatan pada enam Perda. Kode deduktif diturunkan dari tiga hak *meaningful participation* serta indikator keterbukaan, inklusivitas, kesetaraan dialog, kualitas alasan, dokumentasi, daya pengaruh, respons kelembagaan, struktur, sumber daya, budaya hukum, dan akses teknologi.

Proses analisis mengikuti model interaktif Miles, Huberman, dan Saldaña (2020) melalui kondensasi data, penyajian data, penarikan kesimpulan, dan verifikasi. Keabsahan temuan dijaga dengan pemeriksaan silang antara wawancara, dokumen, dan jejak digital, serta dengan memperhatikan bukti yang tidak sepenuhnya sejalan. Variasi keterangan tentang tahap awal partisipasi, misalnya, tidak diseragamkan secara artifisial, tetapi dibaca sebagai indikasi bahwa keterbukaan normatif dan intensitas praktik dapat berbeda antarperiode atau antarperkara.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pelaksanaan Partisipasi Publik yang Bermakna pada Setiap Tahapan Pembentukan Perda

Data wawancara menunjukkan bahwa proses pembentukan Perda di Kabupaten Ponorogo dipahami melalui rangkaian perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan. Pada tahap perencanaan, usulan Raperda dihimpun ke dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda). Pada tahap penyusunan, pemrakarsa menyiapkan naskah akademik dan draf Raperda, yang dapat disertai riset empiris, *focus group discussion*, dan uji publik. Tahap pembahasan melibatkan DPRD dan Bupati melalui pembicaraan tingkat I, pembahasan teknis oleh panitia khusus bersama unsur pemerintah daerah, serta fasilitasi atau evaluasi sesuai ketentuan. Tahap penetapan dilanjutkan dengan persetujuan bersama dan penandatanganan, sedangkan tahap akhir mencakup pengundangan serta penyebarluasan kepada masyarakat.

Keterangan mengenai awal pelibatan masyarakat menunjukkan dua kecenderungan yang perlu dibaca secara bersamaan. Data wawancara tambahan menyebut bahwa masyarakat dapat mulai dilibatkan sejak perencanaan Propemperda dan berlanjut pada penyusunan naskah akademik melalui riset, *focus group discussion*, uji publik, rapat dengar pendapat, serta reses. Sementara itu, draf penelitian sebelumnya memperlihatkan bahwa partisipasi dalam praktik cenderung lebih terlihat pada tahap penyusunan rancangan dan pembahasan. Perbedaan ini tidak harus dipahami sebagai kontradiksi mutlak. Secara kelembagaan, kanal partisipasi dapat tersedia sejak perencanaan, tetapi intensitas, standardisasi, dan bukti keterlibatannya belum tentu seragam pada setiap Perda. Temuan ini mendukung kebutuhan untuk membedakan antara ketersediaan kanal dengan kebermaknaan partisipasi.

Pada aspek akses informasi, masyarakat memperoleh informasi Raperda melalui JDIH, media sosial resmi, undangan forum, serta penyebaran tautan atau kode QR. Bahan Raperda atau ringkasan eksekutif dilaporkan dibagikan sebelum kegiatan atau ketika registrasi. Waktu yang tersedia untuk mempelajari bahan umumnya berkisar tiga sampai tujuh hari. Rentang tersebut dinilai memadai untuk isu yang sederhana, tetapi kurang ideal bagi rancangan yang kompleks dan berdampak luas seperti tata ruang. Dari perspektif partisipasi deliberatif, ketepatan waktu informasi mempunyai fungsi substantif: peserta tidak dapat menguji alasan, menyiapkan data, atau menyusun alternatif kebijakan apabila akses terhadap materi datang terlalu dekat dengan pelaksanaan forum (Habermas, 1996; Rowe & Frewer, 2000).

Komposisi peserta juga memperlihatkan adanya upaya mempertemukan aktor kelembagaan dengan pihak yang memiliki pengetahuan atau terdampak langsung. Wawancara menyebut Bapemperda, panitia khusus, tim asistensi pemerintah daerah, perangkat daerah teknis, perancang peraturan perundang-undangan, akademisi, organisasi masyarakat, kelompok profesi, pelaku usaha, dan kelompok terdampak. Dalam perspektif Fung (2006), desain partisipasi yang efektif perlu memperhatikan siapa yang terlibat, bagaimana komunikasi berlangsung, dan bagaimana hubungan forum dengan keputusan. Karena itu, keberagaman peserta di Ponorogo merupakan modal penting, tetapi masih memerlukan prosedur pemetaan pemangku kepentingan agar keterwakilan tidak bergantung pada jaringan undangan yang bersifat ad hoc.

Temuan lintas kasus memperlihatkan bahwa partisipasi tidak selalu berhenti pada tahap penyampaian pendapat. Pada beberapa Perda terdapat contoh yang menunjukkan hubungan antara masukan dan penyesuaian substansi. Data wawancara menyebut penguatan unsur penganggaran responsif gender pada Perda Pengarusutamaan Gender, peninjauan aspek teknis tata ruang ketika terdapat keberatan, penyediaan area khusus merokok pada kondisi tertentu dalam pembahasan Kawasan Tanpa Rokok, penyesuaian fleksibilitas jam operasional dan zonasi pada penataan pedagang kaki lima, simulasi ulang tarif dalam pembahasan pajak dan retribusi, serta penajaman mekanisme kesiapsiagaan dan perlindungan kelompok rentan pada

penanggulangan bencana. Contoh-contoh ini menunjukkan bahwa hak untuk dipertimbangkan dapat memperoleh bentuk konkret ketika terdapat jejak perubahan substansi.

Tabel 1. Ringkasan Temuan Partisipasi pada Enam Perda Kabupaten Ponorogo

Kasus Perda	Forum/aktor	Masukan dan tindak lanjut	Evaluasi awal
Perda 2/2023 Pengarusutamaan Gender	FGD dan konsultasi publik dengan akademisi, kelompok masyarakat, penyandang disabilitas, dan LSM.	Masukan dikaitkan dengan penganggaran responsif gender serta akses dan kontrol kelompok perempuan/rentan.	Hak didengar dan dipertimbangkan tampak; jejak penjelasan tertulis masih perlu distandardisasi.
Perda 1/2024 RTRW 2024–2044	Konsultasi publik bertingkat dan ruang penyampaian keberatan atas penggunaan lahan.	Keberatan dapat memicu peninjauan teknis, termasuk analisis peta dan daya dukung.	Ada ruang deliberasi substantif; kebutuhan utama terletak pada keterbukaan perubahan dan alasan keputusan.
Perda 4/2024 Kawasan Tanpa Rokok	Uji publik melibatkan unsur kesehatan, pedagang, petani tembakau, pengelola tempat umum, dan profesi kesehatan.	Masukan berbagai pihak dibahas untuk menyeimbangkan perlindungan kesehatan dan pengaturan ruang tertentu.	Kesetaraan forum relatif terlihat; hak memperoleh penjelasan perlu lebih terdokumentasi.
Perda 2/2025 Penataan dan Pemberdayaan PKL	Paguyuban PKL dilibatkan melalui RDP dan rapat kerja panitia khusus.	Masukan terkait zonasi, jam operasional, dan fasilitas pengganti dipertimbangkan dalam pengaturan.	Daya pengaruh publik terlihat pada isu operasional; keterlacakan respons individual belum baku.
Perda 4/2025 Perubahan PDRD	RDP dengan Kadin, HIPMI, UMKM, pelaku usaha hotel/restoran, dan perwakilan pembayar pajak.	Keberatan atas tarif menjadi bahan simulasi ulang sebelum penetapan.	Hak didengar dan dipertimbangkan tampak; publikasi alasan akhir perlu lebih sistematis.
Perda 3/2025 Penanggulangan Bencana	Forum dengan BPBD, relawan, perangkat desa, tokoh masyarakat, dan wilayah rawan bencana.	Masukan diarahkan pada SOP tanggap darurat, skema belanja tidak terduga, dan perlindungan kelompok rentan.	Pelibatan berbasis risiko cukup relevan; umpan balik tertulis tetap menjadi kebutuhan penguatan.

Sumber: Diolah dari data wawancara penelitian (2026) dan dokumen resmi JDIH DPRD Kabupaten Ponorogo.

Tabel 1 memperlihatkan bahwa hak untuk didengar relatif paling mudah ditemukan karena forum dan peserta dapat diidentifikasi. Hak untuk dipertimbangkan juga memperoleh dukungan pada beberapa kasus melalui penyesuaian kebijakan atau rumusan. Titik yang paling lemah terletak pada hak untuk memperoleh penjelasan yang dapat ditelusuri secara publik. Wawancara menerangkan bahwa masukan dicatat dalam notula, risalah pembahasan, dan lembar aspirasi. Apabila masukan tidak diterima, penjelasan dapat disampaikan secara lisan dalam RDP atau disintesiskan dalam laporan panitia khusus dan pendapat akhir. Praktik ini menunjukkan adanya mekanisme respons, tetapi bentuknya belum selalu menghasilkan hubungan yang eksplisit antara satu masukan, alasan penerimaan atau penolakan, dan perubahan pasal yang terjadi.

Kondisi tersebut penting karena Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menempatkan tiga hak partisipasi sebagai satu kesatuan. Partisipasi yang hanya memenuhi hak didengar berisiko berhenti pada konsultasi prosedural. Arnstein (1969) menunjukkan bahwa keberadaan forum tidak identik dengan pembagian pengaruh, sedangkan Habermas (1996) menuntut akuntabilitas alasan agar keputusan dapat diuji oleh peserta diskursus. Oleh sebab itu, pencatatan notula merupakan prasyarat dokumenter, tetapi belum cukup apabila publik tidak dapat mengetahui bagaimana alasan mereka diproses oleh pembentuk Perda.

Persoalan lain muncul pada hubungan antara kanal digital dan arena formal. JDIH DPRD Kabupaten Ponorogo berfungsi penting sebagai sarana akses informasi dan dokumentasi produk hukum. Wawancara juga menunjukkan penggunaan media sosial, pranala, kode QR, dan kanal digital untuk menerima masukan. Wafi dan Izzi (2024) menegaskan bahwa *e-participation* akan bernilai ketika terintegrasi dengan proses resmi, memungkinkan interaksi, dan menyediakan pelacakan tindak lanjut. Dengan parameter tersebut, penguatan di Ponorogo tidak cukup dilakukan dengan menambah kanal. Yang diperlukan adalah arsitektur data yang menghubungkan masukan digital dengan agenda rapat, dokumen pembahasan, keputusan atas masukan, dan versi rancangan yang berubah.

Dari perspektif pembentukan peraturan yang baik, keterbukaan juga berkaitan dengan kejelasan tujuan dan keterlaksanaan. Fuller (1969) menempatkan publikasi dan konsistensi sebagai bagian dari kualitas sistem aturan, sedangkan Indrati (2007) menekankan asas keterbukaan, kejelasan tujuan, ketepatan lembaga, serta dapat dilaksanakan. Dalam konteks temuan penelitian, pembentuk Perda perlu menjelaskan isu apa yang sedang dikonsultasikan, batas kewenangan daerah, data yang menjadi dasar keputusan, dan alasan mengapa suatu usulan dapat atau tidak dapat dimasukkan. Penjelasan semacam ini mencegah partisipasi dipersepsikan sebagai forum simbolik dan pada saat yang sama membantu publik memahami batas hukum serta fiskal yang dihadapi pemerintah daerah.

Secara keseluruhan, pelaksanaan partisipasi di Kabupaten Ponorogo dapat digambarkan sebagai sistem yang telah memiliki kanal dan sejumlah bukti daya pengaruh, tetapi belum sepenuhnya memiliki standar keterlacakan respons. Partisipasi paling kuat ketika kelompok terdampak dapat mengajukan isu konkret dan terdapat ruang teknis untuk menyesuaikan rancangan. Partisipasi menjadi lebih lemah ketika dokumen datang terlambat, forum berlangsung singkat, peserta tidak memiliki kemampuan membaca bahasa hukum, atau alasan kelembagaan tidak dikembalikan kepada publik dalam format yang mudah diperiksa. Temuan ini menegaskan bahwa indikator utama *meaningful participation* pada tingkat daerah bukan banyaknya forum, melainkan kesinambungan antara akses, dialog, pertimbangan, jawaban, dan perubahan substansi.

Faktor Penghambat dan Model Penguatan Partisipasi Publik yang Bermakna

Data wawancara mengidentifikasi empat kelompok hambatan utama. Pertama, hambatan informasi. Draf Raperda belum selalu tersebar secara masif kepada seluruh lapisan masyarakat sebelum forum dimulai. Meskipun JDIH dan salinan digital tersedia, jangkauan akses tidak otomatis merata. Kelompok dengan keterbatasan perangkat, koneksi, atau kebiasaan menggunakan kanal hukum digital tetap berpotensi tertinggal. Kondisi ini menunjukkan bahwa keterbukaan formal perlu dibedakan dari keterjangkauan informasi secara nyata.

Kedua, hambatan waktu dan kapasitas memahami materi. Waktu tiga sampai tujuh hari sebelum konsultasi dapat cukup untuk isu sederhana, tetapi kurang memadai bagi Raperda dengan konsekuensi teknis dan spasial yang kompleks. Tingkat literasi hukum masyarakat juga beragam, sehingga naskah dengan struktur *legal drafting* yang padat tidak selalu mudah dipahami. Hambatan ini berhubungan langsung dengan kualitas deliberasi karena peserta yang tidak menguasai materi akan kesulitan menyusun alasan, menawarkan alternatif, atau menguji argumen lembaga. Penggunaan ringkasan bahasa awam menjadi penting untuk menjembatani ketimpangan pengetahuan tanpa menggantikan naskah resmi.

Ketiga, hambatan sumber daya dan jangkauan kelembagaan. Keterbatasan anggaran dan waktu sosialisasi membatasi kemampuan menjangkau masyarakat sampai tingkat desa. Durasi rapat juga dapat mengurangi kedalaman pembahasan. Dari sudut efektivitas hukum, kondisi ini menunjukkan hubungan antara struktur kelembagaan, sarana, dan kemampuan pelaksana (Friedman, 2017; Soekanto, 2008). Kewajiban partisipasi akan sulit menghasilkan kualitas yang seragam apabila tidak diterjemahkan menjadi prosedur kerja, alokasi waktu, penanggung jawab dokumentasi, dan dukungan teknologi yang jelas.

Keempat, hambatan budaya partisipasi. Wawancara mencatat adanya sikap apatis pada sebagian warga. Apatisme dapat muncul karena rendahnya pengetahuan mengenai proses pembentukan Perda, persepsi bahwa masukan tidak berdampak, atau beban waktu untuk hadir. Karena itu, peningkatan partisipasi tidak cukup dilakukan dengan mengundang masyarakat. Lembaga perlu membangun bukti bahwa masukan benar-benar diproses. Umpan balik yang dapat diakses publik berfungsi ganda: memenuhi hak memperoleh penjelasan sekaligus membangun kepercayaan bahwa keterlibatan memiliki konsekuensi.

Berdasarkan hambatan tersebut, penelitian ini merumuskan model penguatan yang disebut Model Keterlacakan Partisipasi Deliberatif. Model ini tidak menambah tahapan pembentukan Perda di luar ketentuan hukum, tetapi menata keluaran dokumenter pada setiap tahap agar tiga hak partisipasi dapat diverifikasi. Model dimulai dengan pemetaan pihak terdampak pada saat agenda Raperda disusun; dilanjutkan publikasi dini naskah dan ringkasan bahasa awam; penggunaan kombinasi forum luring-daring; penyusunan matriks masukan dan respons; dokumentasi perubahan rancangan; serta publikasi penjelasan atas masukan yang diterima maupun ditolak.

Tabel 2. Model Keterlacakan Partisipasi Deliberatif

Komponen	Mekanisme	Keluaran yang dapat diverifikasi
Pemetaan pihak terdampak	Identifikasi kelompok terdampak, kelompok rentan, profesi, akademisi, pelaku usaha, dan komunitas relevan sejak agenda awal.	Daftar pemangku kepentingan dan dasar pemilihannya.
Publikasi dini dan ringkasan	Unggah naskah akademik/draf sedini mungkin disertai *plain language summary* dan agenda isu yang dimintakan masukan.	Paket konsultasi publik yang mudah diakses.
Konsultasi hibrida	Gabungkan RDP, FGD, konsultasi wilayah, reses yang relevan, dan kanal digital dengan kesempatan bicara yang setara.	Daftar hadir, rekaman/risalah, dan daftar isu.
Matriks masukan-respons	Catat setiap masukan, pengusul, isu, status diterima/ditolak/sebagian, dan alasan hukum atau kebijakan.	*Feedback matrix* resmi.
Jejak perubahan rancangan	Hubungkan masukan yang diterima dengan pasal atau bagian rancangan yang berubah.	*Draft change log* atau catatan perubahan.
Penjelasan dan arsip publik	Publikasikan ringkasan alasan penerimaan/penolakan serta versi akhir dokumen melalui JDIH atau kanal resmi.	Ringkasan respons dan arsip yang dapat ditelusuri.

Sumber: Dikembangkan dari hasil penelitian, prinsip meaningful participation, dan demokrasi deliberatif.

Komponen pertama, pemetaan pihak terdampak, diperlukan untuk menghindari partisipasi yang terlalu bergantung pada undangan berbasis jaringan. Perda tentang tata ruang, kesehatan, PKL, pajak, gender, dan bencana mempunyai kelompok terdampak yang berbeda. Pemetaan yang diumumkan secara terbuka juga memungkinkan publik mengoreksi apabila ada kelompok penting yang terlewat. Komponen ini memperkuat inklusivitas sekaligus menjawab kritik terhadap partisipasi yang hanya menghadirkan aktor yang mudah dijangkau.

Komponen kedua dan ketiga memperbaiki kualitas akses dan dialog. Publikasi dini perlu memuat naskah resmi sekaligus ringkasan isu dalam bahasa yang lebih sederhana. Forum luring tetap penting bagi kelompok yang memerlukan interaksi langsung, sedangkan kanal digital memperluas jangkauan dan memberi ruang bagi masukan di luar jadwal rapat. Keduanya harus diperlakukan sebagai satu sistem, bukan dua kanal yang terpisah. Masukan digital perlu memiliki nomor atau identitas pencatatan agar dapat masuk ke matriks pembahasan resmi.

Komponen keempat sampai keenam menjadi inti hak untuk dipertimbangkan dan hak untuk memperoleh penjelasan. Matriks masukan-respons memungkinkan pembentuk Perda

menunjukkan bahwa suatu pendapat telah dibaca dan dinilai. Catatan perubahan rancangan menunjukkan daya pengaruh masukan secara konkret. Ringkasan respons publik menjelaskan alasan apabila usulan tidak dapat diakomodasi karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, berada di luar kewenangan daerah, tidak didukung data, atau menghadapi keterbatasan fiskal. Mekanisme ini tidak mengharuskan semua masukan diterima, tetapi mengharuskan proses pertimbangannya dapat diperiksa.

Model tersebut juga memperjelas pembagian tanggung jawab kelembagaan. DPRD dan panitia khusus memegang peran utama pada arena pembahasan dan respons politik-hukum; Sekretariat DPRD mempunyai posisi strategis dalam pencatatan, pengarsipan, dan penghubungan masukan dengan dokumen rapat; Pemerintah Kabupaten dan perangkat daerah pengusul bertanggung jawab menyediakan data teknis serta alasan kebijakan; sedangkan JDIH dapat berfungsi sebagai infrastruktur keterlacakan. Relasi ini sejalan dengan perspektif pemerintahan daerah yang menempatkan kualitas kebijakan pada koordinasi kewenangan dan dukungan organ administratif (Manan, 2001).

Temuan utama sekaligus novelty penelitian ini adalah pergeseran unit evaluasi dari 'forum partisipasi' menuju 'rantai keterlacakan partisipasi'. Penelitian tidak menilai kebermaknaan hanya dari ada atau tidaknya konsultasi, melainkan dari kesinambungan enam bukti: pihak yang dilibatkan, informasi yang diterima, alasan yang disampaikan, pencatatan masukan, respons kelembagaan, dan perubahan rancangan. Pendekatan ini menyatukan tiga hak *meaningful participation* dengan tuntutan deliberatif mengenai akuntabilitas alasan, sekaligus memberi keluaran yang dapat diterapkan secara administratif melalui matriks respons dan jejak perubahan draf.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Pelaksanaan partisipasi publik dalam pembentukan Perda Kabupaten Ponorogo periode 2023–2025 telah memiliki beragam kanal, baik pada perencanaan, penyusunan, pembahasan, maupun penyebarluasan. Data enam kasus menunjukkan penggunaan konsultasi publik, *focus group discussion*, rapat dengar pendapat, reses, pelibatan kelompok terdampak, serta akses digital melalui JDIH dan media resmi. Hak untuk didengar relatif telah memperoleh ruang yang jelas, sedangkan hak untuk dipertimbangkan tampak pada sejumlah contoh ketika masukan publik berhubungan dengan penyesuaian substansi kebijakan. Meskipun demikian, pemenuhan hak untuk memperoleh penjelasan belum seragam karena respons masih sering disampaikan secara lisan atau terserak dalam notula dan laporan, belum melalui mekanisme umpan balik tertulis yang secara konsisten menghubungkan masukan, alasan keputusan, dan perubahan pasal. Ditinjau dari demokrasi deliberatif, praktik tersebut menunjukkan kemajuan dari partisipasi prosedural menuju partisipasi yang mempunyai daya pengaruh, tetapi kualitasnya masih berbeda antarperkara dan antar-tahap.

Faktor penghambat meliputi belum meratanya akses awal terhadap draf, keterbatasan waktu konsultasi, variasi literasi hukum, keterbatasan anggaran dan jangkauan sosialisasi, durasi forum, serta apatisme sebagian masyarakat. Untuk menjawab hambatan tersebut, penelitian menawarkan Model Keterlacakan Partisipasi Deliberatif yang terdiri atas pemetaan pihak terdampak, publikasi dini dan ringkasan bahasa awam, konsultasi luring-daring yang terhubung, matriks masukan-respons, dokumentasi perubahan rancangan, serta publikasi penjelasan melalui kanal resmi. Model ini mempertahankan kewenangan pembentuk Perda untuk menerima atau menolak usulan, tetapi menuntut alasan dan jejak proses yang dapat diverifikasi. Dengan demikian, ukuran keberhasilan partisipasi bergeser dari banyaknya forum menuju kualitas hubungan antara suara publik dan keputusan normatif.

Keterbatasan

Penelitian ini memiliki keterbatasan pada komposisi data wawancara yang tersedia untuk artikel. Keterangan yang digunakan masih kuat merepresentasikan perspektif kelembagaan, sedangkan pengalaman langsung kelompok masyarakat terdampak pada setiap kasus belum seluruhnya terdokumentasi dalam tingkat kedalaman yang sama. Beberapa bukti tindak lanjut juga diperoleh dari penjelasan wawancara dan dokumen ringkasan, bukan dari perbandingan seluruh versi rancangan pasal per pasal. Karena itu, kesimpulan tentang daya pengaruh masukan dibatasi pada bukti yang dapat ditelusuri dan tidak dimaksudkan sebagai generalisasi untuk seluruh Perda Kabupaten Ponorogo.

Saran

DPRD Kabupaten Ponorogo, Sekretariat DPRD, dan Pemerintah Kabupaten Ponorogo perlu membangun standar operasional partisipasi yang menempatkan tiga hak *meaningful participation* sebagai keluaran yang dapat diperiksa. Prioritas perbaikan adalah publikasi draf lebih awal, pemetaan kelompok terdampak, penyediaan ringkasan bahasa awam, pencatatan terstruktur atas setiap masukan, dan penerbitan matriks respons yang menjelaskan status serta alasan tindak lanjut. JDIH sebaiknya dikembangkan bukan hanya sebagai repositori produk hukum, tetapi sebagai arsip proses yang menghubungkan rancangan, forum partisipasi, masukan, respons, dan versi perubahan dokumen.

Penelitian lanjutan perlu memperluas wawancara kepada kelompok terdampak, organisasi masyarakat sipil, akademisi, pelaku usaha, kelompok rentan, dan masyarakat di wilayah yang berbeda, serta melakukan pemeriksaan versi draf secara longitudinal. Perbandingan dengan kabupaten lain juga dapat digunakan untuk menguji apakah Model Keterlacakan Partisipasi Deliberatif dapat diterapkan di luar Ponorogo dan untuk mengidentifikasi variasi kelembagaan yang memengaruhi kualitas partisipasi publik.

REFERENSI

Adi, I. R. (2007). Perencanaan partisipatoris berbasis aset komunitas: Dari pemikiran menuju penerapan. FISIP UI Press.

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. Journal of the American Institute of Planners, 35(4), 216–224. https://doi.org/10.1080/01944366908977225

Asshiddiqie, J. (2005). Hukum tata negara dan pilar-pilar demokrasi: Serpihan pemikiran hukum, media dan HAM. Konstitusi Press.

Chandra SY, H., & Irawan, S. P. (2022). Perluasan makna partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang pasca Putusan Mahkamah Konstitusi. Jurnal Konstitusi, 19(4), 766–793. https://doi.org/10.31078/jk1942

Cohen, J. (1997). Deliberation and democratic legitimacy. In J. Bohman & W. Rehg (Eds.), Deliberative democracy: Essays on reason and politics (pp. 67–91). The MIT Press.

Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2022). Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches (6th ed.). SAGE Publications.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ponorogo. (2025). Peraturan DPRD Kabupaten Ponorogo Nomor 1 Tahun 2025 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Ponorogo. JDIH DPRD Kabupaten Ponorogo.

Dryzek, J. S. (2000). Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations. Oxford University Press.

Fajri, M. N. (2023). Legitimasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. Jurnal Konstitusi, 20(1), 123–143. https://doi.org/10.31078/jk2017

Friedman, L. M. (2017). American law: An introduction. Oxford University Press.

Fuller, L. L. (1969). The morality of law (Rev. ed.). Yale University Press.

Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. Public Administration Review, 66(S1), 66–75. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x

Habermas, J. (1996). Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy (W. Rehg, Trans.). The MIT Press.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota.

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

Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya.

Indrati S., M. F. (2007). Ilmu perundang-undangan 2: Proses dan teknik pembentukannya. Kanisius.

Jati, R. (2012). Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang yang responsif. Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional, 1(3), 329–342. https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v1i3.88

JDIH DPRD Kabupaten Ponorogo. (2026). Inventaris Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo tahun 2023, 2024, dan 2025. https://jdih-dprd.ponorogo.go.id

Kabupaten Ponorogo. (2023). Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 2 Tahun 2023 tentang Pengarusutamaan Gender.

Kabupaten Ponorogo. (2024). Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 1 Tahun 2024 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Ponorogo Tahun 2024–2044.

Kabupaten Ponorogo. (2024). Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 4 Tahun 2024 tentang Kawasan Tanpa Rokok.

Kabupaten Ponorogo. (2025). Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 2 Tahun 2025 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.

Kabupaten Ponorogo. (2025). Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 3 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Daerah.

Kabupaten Ponorogo. (2025). Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2023 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

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

Manan, B. (2001). Menyongsong fajar otonomi daerah. Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2020). Qualitative data analysis: A methods sourcebook (4th ed.). SAGE Publications.

Pangaribuan, H. (2022). Pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyusunan Peraturan Daerah inisiatif di Kabupaten Siak [Tesis magister, Universitas Islam Riau]. Repositori Universitas Islam Riau.

Prastyo, A. (2022). Batasan prasyarat partisipasi bermakna dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. Jurnal Hukum dan Peradilan, 11(3), 405–436. https://doi.org/10.25216/jhp.11.3.2022.405-436

Rahardjo, S. (2006). Ilmu hukum. Citra Aditya Bakti.

Rowe, G., & Frewer, L. J. (2000). Public participation methods: A framework for evaluation. Science, Technology, & Human Values, 25(1), 3–29. https://doi.org/10.1177/016224390002500101

Seta, S. T. (2020). Hak masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Jurnal Legislasi Indonesia, 17(2), 154–166. https://doi.org/10.54629/jli.v17i2.530

Soekanto, S. (2008). Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum. PT RajaGrafindo Persada.

Utami, R. T. (2026). Meaning participation masyarakat hukum adat dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang rencana tata ruang wilayah. Akta Yudisia, 11(1), 43–73.

Wafi, M. A., & Izzi, M. M. B. (2024). Integrasi electronic participation dalam proses legislasi sebagai optimalisasi pemenuhan *meaningful participation*. Jurnal Konstitusi, 21(4), 518–541. https://doi.org/10.31078/jk2141