

TESIS

**PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH YANG BERKARAKTER
RESPONSIF MELALUI PARTISIPASI PUBLIK
DI KABUPATEN MANGGARAI**

***THE FORMING OF LOCAL REGULATION WHICH RESPONSIVE
CHARACTER THROUGH PUBLIC PARTICIPATION
IN MANGGARAI REGENCY***



**OLEH:
LAURENTIUS NI
P0904205009**

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2007**

TESIS

PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH YANG BERKARAKTER
RESPONSIF MELALUI PARTISIPASI PUBLIK
DI KABUPATEN MANGGARAI

*THE FORMING OF LOCAL REGULATION WHICH RESPONSIVE
CHARACTER THROUGH PUBLIC PARTICIPATION
IN MANGGARAI REGENCY*

Disusun dan diajukan oleh:

LAURENTIUS NI
P0904205009

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis

Pada Tanggal 11 Juli 2007

Menyetujui Komisi Penasihat

Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H.
Ketua

Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.
Anggota

Ketua Program Studi Ilmu Hukum

Direktur

Prof. Dr. Muh. Guntur, S.H., M.H.

Prof. Dr. dr. Abdul Razak Taha, M. Sc

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah yang Maha Kuasa, atas segala rahmat yang telah dianugerahkan kepada penulis, sehingga dapat menyelesaikan Tesis ini, yang merupakan salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar.

Merajut benang yang kusut menjadi sehelai kain bukanlah suatu pekerjaan yang mudah, merangkaikan kata untuk membentuk sebuah kalimat yang indah dan menjadi suatu karya ilmiah bukan pula suatu pekerjaan yang dapat dipandang sebelah mata. Empati atas masyarakat yang terdera rasa keadilan, tapi tak kehilangan nafas teoritiknya. Terbersit kata tak puas bila membaca paragraf demi paragraf, kering dari rujukan primer, lucu bagi para pembaca yang berasal dari kalangan intelektual sebuah Tesis yang berpretensi pada partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan selalu gagap di level teori dan praksis tersebut sebab batas-batas tembok epistemologi sistem ketatanegaraan masa lalu.

Untuk itu dengan keterbatasan kemampuan yang dimiliki penulis, tetap menyadari akan segala kekurangsempurnaan yang terkandung di dalamnya, baik isi maupun tehnik penulisannya sebagai suatu karya ilmiah. Akan tetapi barangkali kekurangan itulah yang menjadi kelebihan Tesis ini. Jika sekiranya Tesis ini betul-betul sempurna, bukan tulisan lagi

namanya. Oleh karena itu, penulis mengharapkan kritik dan saran yang sifatnya konstruktif demi penyempurnaannya.

Berkenaan dengan selesainya Tesis ini, penulis haturkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H. selaku Ketua Penasihat dan Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H. selaku Sekretaris Penasihat yang telah banyak meluangkan waktu, pikiran dan tenaga serta tak henti-hentinya memotivasi penulis dalam proses penyusunan sampai pada selesainya tesis ini.
2. Bapak Prof. Dr. Syamsul Bachrie, S.H.,M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, sekaligus sebagai penguji atas segala upaya memotivasi bagi penulis.
3. Bapak Prof. Dr. Muh. Guntur Hamzah, S.H., M.H. selaku Ketua Program Studi Pascasarjana sekaligus sebagai Tim Penguji serta Bapak Dr. A. Pangerang Moenta, S.H., M.H. selaku Ketua Kosentrasi Hukum Tata Negara, yang telah banyak memberikan masukan kepada penulis selama penyusunan sampai pada selesainya tesis ini.
4. Ayahanda (alm) Wilhelmus Nanang, Ibunda Elisabeth Sebet, yang telah melahirkan, mendidik, membesarkan sehingga menjadi dewasa.
5. Ibu Rektor Universitas Satria Makassar Dra. Rosmawaty N. Bachtiar, M. Hum, Dekan Fakultas Hukum H. Muh. Yunus Idy,

S.H., M.H.serta teman-teman dosen Dominikus Dosi Eban, S.H., M.H. Thomas David, S.H., M.H. Haryati Wagiman, S.H., M.H. Poppy Andi Lolo, S.H., M.H. Abdul Azis, S.H., M.H Rahmawaty, S.Pd, Adrianus Doni, S.H. Markus Hurung, S.E. Drs. Arda Senaman, M.Si yang tak henti-hentinya mendorong penulis dalam proses penyelesaian studi pada program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar.

6. Bapak Bupati Manggarai Drs. Cristian Rotok, Bapak Ansel Asfal, S.H., M.Si. selaku Kepala Bagian Hukum, Bapak Drs. Bernadus Daguk, Sek., Bapak Frumensius Fredrik Anam, S.H. sek. yang telah banyak memberikan masukan serta bantuan tenaga pada saat penulis melakukan penelitian di Kabupaten Manggarai.
7. Seluruh keluarga: Bapak Urbanus Aur sek. Kakak-kakak, Herman Josef Namat, Drs. Cypri Aur sek, Yoseph Byron Aur, S.Sos, sek. Niko Ota sek. Niko Kaku sek. Petrus Djanawang sek, Nober Na, sek. Kampianus Pi (alm), Stanislaus Hanis, sek. Aleks Baga sek., Yohanes Mangir sek. Videlis Doni, sek. Hendrikus Laus, S.Pd, sek. Markus Bad, sek. Remigius Dodok, sek. Yang telah banyak membantu penulis baik tenaga maupun materi.
8. Sahabat-saabatku di Pascasarjana angkatan 2005; Asriani Arifin, Muh.Agung Yudarta, Andi Sudirman Hamzah, Muh.Hasrul, Arnanto, Patawari, Singkeru Rukka, Andi Maulana, Hosni Mubarak, Amiruddin, Muamar Arafat, Rahman Syamsuddin, Rosmawati,

Marwah, Nirmalasari Arsyad, Aztri, Mahmud, Takdir, Samsul Rizal, Adis Darmaningsih, Nurhidayat, Susiana Kanaha, Anggreany, Anshar Sinalale, Roslawaty Pattenreng, Adik-adik di Torong Ninge Group, Aries, Eddy, Marsel, Yos Ciank, Alber, Marsel, Mardiana, Lalong, Rolin, Lesing, Felly, Chichi, Febrian dll. yang telah menjalin kerjasama yang baik serta dorongan dan doanya dalam proses penyelesaian studi di Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar.

Semoga Tuhan selalu memberkati kehidupan mereka. Akhirnya segala pujian hormat, syukur dan kemuliaan kepada Dia yang senantiasa menyatakan Kasih Karunia-Nya kepada kita, Amin.

Makassar, 19 Mei 2007

Laurentius Ni

ABSTRAK

Laurentius Ni, Pembentukan Peraturan Daerah Yang Berkarakter Responsif Melalui Partisipasi Publik Di Kabupaten Manggarai (dibimbing oleh Abdul Razak dan Achmad Ruslan).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana mekanisme proses pemebentukan peraturan daerah memberikan ruang bagi partisipasi publik , serta faktor apa saja yang menjadi penghambat partisipasi publik dalam pembentukan peraturan daerah.

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Manggarai, Provinsi Nusa Tenggara Timur dengan menggunakan metode sosio yuridis dan dianalisis secara kualitaif. Tehnik pengambilan data dilakukan secara random sampling, selain itu masih digunakan analisis statistik deskriptif persentase dalam bentuk tabulasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa, partisipasi publik berkaitan erat dengan relasi masyarakat dan negara (*state-sociaty relation*) dalam pembentukan kebijakan yang akan dikeluarkan negara untuk mengatur warganya. Ada dua cara pandang untuk menjelaskan tentang partisipasi publik. *Pertama*, masyarakat sudah memberikan mandatnya kepada negara. Partisipasi Publik hanya dibutuhkan pada saat memilih orang-orang yang akan menduduki berbagai jabatan di lembaga negara melalui pemilihan umum. *Kedua*, masyarakat tetap mempunyai hak untuk terlibat dalam pembentukan kebijakan yang akan dikeluarkan negara, karena keterwakilan fisik tidak menjamin akan keterwakilan ide. Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Manggarai menunjukkan bahwa belum secara optimal adanya partisipasi publik, sehingga peraturan daerah tersebut belum responsif untuk menyerap aspirasi masyarakat.

ABSTRACT

Laurentius Ni, The Forming Of Local Regulation Which Responsive Character Through Public Participation In Manggarai Regency (Supervised by Abdul Razak and Achmad Ruslan).

This research aim is to know how the mechanism process of the establishment of regional regulation to give a chance public participation in the establishment of regional regulation.

This research was taken in part in Manggarai Regency of Nusa Tenggara Timur Province by Juridical Socio method and qualitative Analysis. Data withdrawal technic was done by sampling randomly besides using percentage descriptive statistic analysis in tabulation form.

The result of researching show that public participation related with state-society relation in establishment regulation which produced by state to manage its citizen, there are two viewpoints about public participation, first the society has given their mandate to the state. Public participation needed when the people chose to be kinds of function in state institution through general election. Second, the society has right in participation of establishment regulation which produced by state because the physic representative. The establishment of regional regulation in Manggarai regency show that not optimum of public participation, so that regional's establishment doesn't response society aspiration reserve.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
KATAPENGANTAR.....	iii
ABSTRAK.....	vii
ABSTRACT.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Manfaat Penelitian.....	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Demokrasi dan Kedaulatan.....	10
1. Demokrasi.....	10
2. Kedaulatan.....	12
B. Negara Hukum.....	18
1. Rechtsstaat.....	18
2. Rule of Law.....	20
3. Konsep Negara Hukum Pancasila.....	22
C. Good Governance.....	30

D. Pembentukan Peraturan Daerah.....	35
1. Dasar Pembentukan.....	35
2. Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah	41
E. Konsep Partisipasi Publik.....	54
1. Teori Tentang Partisipasi Publik.....	56
2. Tingkat Partisipasi Publik.....	58
3. Wujud Partisipasi Publik.....	61
4. Karakter Responsif.....	64
F. Kerangka Pikir.....	73
G. Defenisi Operasional.....	77

BAB III METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian.....	80
B. Lokasi dan Waktu Penelitian.....	80
C. Populasi dan Sampel	80
D. Sumber Data	81
E. Metode Pengumpulan Data.....	81
F. Analisis Data.....	82

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Deskripsi Singkat Lokasi Penelitian.....	83
B. Mekanisme Proses Pembentukan Peraturan Daerah.....	90
1. Inisiatif Rancangan Peraturan Daerah.....	90
2. Pembahasan Peraturan Daerah.....	97
3. Pengesahan Peraturan Daerah.....	103

4. Pasca Pengesahan Peraturan Daerah.....	104
C. Faktor yang Menjadi Kendala Partisipasi Publik.....	109
1. Kurangnya Informasi yang Dapat Diakses.....	109
2. Tata Tertib DPR.....	113
3. Keterlibatan Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah.....	119
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	122
B. Saran.....	123
DAFTAR PUSTAKA.....	125

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Keadaan Penduduk Kabupaten Manggarai	84
Tabel 2	Jumlah Penduduk dan reponden disetiap lokasi penelitian	87
Tabel 3	Masyarakat Tahu ada Rancangan Peraturan Daerah	93
Tabel 4	Informasi yang dapat diakses dalam Pembentukan Peraturan Daerah	96
Tabel 5	Partisipasi Publik dalam Pembahasan Peraturan Daerah	100
Tabel 6	Tahapan Sosialisai Peraturan Daerah	105
Tabel 7	Peraturan Daerah Kabupaten Manggarai Tahun 2000–2007	107
Tabel 8	Informasi yang Dapat Diakses Dalam Pembentukan Peraturan Daerah	112
Tabel 9	Tata Tertib Dalam Pembahasan Peraturan Daerah	117
Tabel 10	Keinginan masyarakat terhadap Pembentukan peraturan daerah	120

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sesuai dengan amanat Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan, pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Reformasi disegala bidang telah menuntut perubahan dalam tatanan kehidupan bernegara. Suatu kesadaran baru muncul untuk lebih menegakkan kedaulatan rakyat, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat lokal, menuntut pengalokasian dan *distribution of power and authority* secara adil antara pusat dan daerah. Menyikapi aspirasi dari daerah, maka disahkan Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai pengganti UU No.5 Tahun 1974 tentang Pokok – Pokok Pemerintahan Daerah. Menurut Joko Widodo (2001 : 38) mengemukakan:

Pada hakekatnya otonomi daerah bertujuan menciptakan sebuah sistem pemerintahan yang lebih demokratis, dimana keterlibatan rakyat (partisipasi) baik dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik, maupun dalam melakukan kontrol atas apa yang sedang dan dilakukan pemerintah dalam

menjalankan tugas pokok, fungsi dan kewenangan dapat dilaksanakan secara maksimal. Oleh karena itu dengan otonomi daerah diharapkan akan dapat memberi peluang pada perubahan kehidupan pemerintah daerah.

Hal ini tercermin dalam Undang–Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Timbulnya ide dan pemikiran dasar yang menimbulkan reformasi total dalam segala aspek kehidupan bernegara untuk mewujudkan terciptanya masyarakat madani. Dalam proses pemerintahan bermasyarakat dan bernegara, memiliki nilai demokrasi dan sikap keterbukaan, kejujuran, keadilan yang berorientasi pada kepentingan rakyat.

Upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*Good Governance*) adalah dengan melibatkan masyarakat dalam setiap pengambilan kebijakan. Kemandirian dalam berotonomi tidak berarti daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan secara nasional. Peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau kepentingan umum (*Lex Superior Derogat Legi Inferiori*). Keterkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan tidak bertentangan dengan kepentingan umum, menempatkan peraturan perundang-undangan tingkat daerah sebagai sub sistem perundang-undangan nasional atau sistem hukum nasional, bahkan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara secara keseluruhan

sebagai perwujudan desentralisasi.

Implementasi kekuasaan dalam peraturan perundang-undangan hendaknya berorientasi pada perlindungan hukum dan jaminan bagi rakyat disatu pihak dan pemerintah di lain pihak. Penyimpangan terhadap hal tersebut menyebabkan peraturan perundang-undangan tidak lagi dipandang sebagai instrumen pemerintah yang strategis untuk memberikan perlindungan hukum. Peraturan perundang-undangan dipandang untuk menjaga dan menjamin dihormatinya hak-hak dasar dan kebebasan asasi rakyat. Ilmu hukum memberikan perhatian yang seimbang kepada aktivitas tersebut dan hendaknya tunduk pada peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu aktivitas di bidang legislatif dalam menyusun peraturan perundang-undangan, dapat menghasilkan peraturan yang baik dan dapat dijadikan landasan yang jelas, adil dan kokoh bagi perilaku kehidupan berbangsa dan bernegara.

Menurut Abdul Latif (1997 : 1) bahwa, ilmu hukum tidak hanya memberikan perhatian pada peraturan yang sudah jadi, tetapi juga peraturan yang sedang direncanakan, dirancang, disusun, dirumuskan dan dibentuk. Peraturan perundang-undangan yang baik akan memudahkan semua pihak untuk menegakkan, melaksanakan dan menafsirkan.

Pemerintah sebagai elemen negara berada pada posisi dominan dihadapan masyarakat sipil. Dominasi itu tercermin dalam penyusunan

peraturan perundang-undangan. Menurut Jimly Asshiddigie (2005 : 297 – 298) bahwa, sebagian besar peraturan yang dihasilkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga legislative pada dasarnya adalah hasil kerja pemerintah. Peran dewan dalam penyusunan peraturan hanyalah demi memenuhi tuntutan formal konstitusi, sebab dalam menyiapkan segala hal yang berkaitan dengan peraturan yang akan dikeluarkan bersumber dari pemerintah.

Sebuah produk kebijakan, sekecil apapun ruang lingkungannya akan tetap berdampak pada masyarakat baik langsung maupun tidak langsung. Sebagai pihak yang merasakan dampak dari pelaksanaan sebuah kebijakan, maka sudah seharusnya masyarakat menjadi bagian integral dari proses penyusunannya. Kondisi tersebut akan terwujud jika seluruh pihak yang terkait baik itu eksekutif maupun legislatif memberikan dukungan penuh atas partisipasi masyarakat dalam proses legislasi. Dalam hal ini harus ada jaminan hukum melalui peraturan daerah untuk memastikan bahwa masyarakat berhak untuk terlibat secara aktif dalam proses penyusunan peraturan daerah, sehingga akan menghasilkan peraturan yang responsif dan berpihak pada masyarakat.

Kabupaten Manggarai merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Merasa sebagai bagian yang tidak terpisahkan, maka masyarakat Manggarai semakin sadar akan haknya untuk berperan serta atau berpartisipasi dalam proses

pengelolaan pemerintahan. Mereka merasa bertanggung jawab atas jalannya pemerintahan dan merasa perlu untuk terlibat dalam setiap pengambilan keputusan. Informasi yang dapat dipercaya dan dari hasil diskusi saya dengan beberapa anggota masyarakat di Kabupaten Manggarai pada bulan Agustus 2006 di Ruteng, bahwa pembentukan peraturan daerah yang dihasilkan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak melibatkan masyarakat dalam proses perencanaan dan pembahasan bahkan terkesan setelah di Perdakan baru disosialisasikan; sehingga masyarakat hanya mengetahui ada peraturan daerah yang baru pada saat peraturan itu disosialisasikannya. Sesungguhnya hak mereka sudah termuat dalam konstitusi yaitu pada Pasal 28 Undang – Undang Dasar Tahun 1945, yang mengatur tentang hak-hak warga Negara dalam mengemukakan pendapat baik lisan maupun tulisan, terutama dalam pasal 28F Undang – Undang Dasar Tahun 1945 yang berbunyi :

Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan lingkungan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis sarana yang tersedia.

Uraian lebih lanjut tentang partisipasi masyarakat dalam setiap pembahasan rancangan Undang–Undang dan rancangan peraturan daerah terdapat dalam pasal 53 Undang–Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan dalam pasal 139 Undang–Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan

Daerah yang berbunyi :

Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan rancangan Undang–Undang dan rancangan peraturan daerah.

Undang–Undang memang telah memberikan ruang kepada masyarakat untuk terlibat dalam proses penyusunan suatu peraturan daerah, mulai dari tahap perencanaan, persiapan, penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, dan penetapan. Partisipasi masyarakat di sini melalui kelompok kepentingan (*stakeholders*), misalnya mengikutsertakan ahli-ahli dari Universitas dapat dilakukan pada Tri Dharma Perguruan Tinggi (berdasarkan peraturan pemerintah Nomor 30 Tahun 1990). Unsur-unsur peradilan dapat didasarkan pada ketentuan Pasal 27 Undang–Undang Nomor 4 Tahun 2004 yang menyebutkan :

Semua peradilan dapat memberikan keterangan, pertimbangan dan nasihat tentang soal-soal hukum kepada lembaga Negara lainnya apabila diminta.

Pengertian Lembaga Negara menuntut penjelasan pasal tersebut adalah semua lembaga Negara baik pusat maupun daerah. Demikian pula halnya dengan Kejaksaan, dalam pasal 34 Undang–Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan menyebutkan, Kejaksaan dapat memberikan pertimbangan dalam bidang hukum kepada instansi pemerintah lainnya. Akan tetapi tahap-tahap partisipasi masyarakat tidak diatur secara jelas dan posisi masyarakat disini masih lemah. Hal ini memperkecil ruang keterlibatan masyarakat, karena tidak ada kewajiban

untuk publikasi dan dokumentasi yang luas untuk diakses, tidak ada jaminan untuk diterima setiap usulan yang disampaikan, serta pembahasan substansi dalam rapat tertutup yang cenderung bersifat kompromis antara eksekutif dan legislative. Oleh karena itu, maka upaya masyarakat untuk terlibat penuh dalam proses penyusunan peraturan daerah diperlukan suatu penguatan atau pengakuan dipihak masyarakat itu sendiri serta adanya komitmen transparansi, dengan tingkat partisipasi, sehingga peraturan daerah yang dihasilkan dapat mengakomodasi aspirasi masyarakat dan dapat dilaksanakan secara efektif yaitu mengubah perilaku masyarakat sesuai dengan apa yang diharapkan.

Kesemuanya ini semata-mata untuk membangun *Good Governance*, yang menuntut adanya iklim demokrasi dengan pengelolaan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip partisipasi, akuntabilitas dan transparansi untuk menghasilkan peraturan daerah yang responsif. Dengan kata lain *Good Governance* sangat tergantung pada peran serta masyarakat secara luas. Hal ini sepadan dengan apa yang dikatakan A. Pangerang Moenta (Jurnal Amana Gappa, 2003 : 78) bahwa :

Hukum atau Undang – Undang (termasuk peraturan daerah) yang efektif adalah yang benar-benar mewujudkan perilaku yang diinginkan oleh hukum itu sendiri. Dan hukum (termasuk peraturan daerah) yang baik adalah benar-benar mewujudkan pembuatan keputusan oleh pemerintah yang tidak sewenang-wenang. Dengan kata lain, hukum yang baik adalah hukum yang dibuat dengan melibatkan sebanyak mungkin partisipasi masyarakat. Dengan begitu akan muncul *sense of belonging* dan *sense of responsibility* dikalangan masyarakat yang terlibat dalam pembentukan peraturan daerah tersebut.

Berpijak dari pemaparan diatas agar dalam setiap pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Manggarai perlu melibatkan masyarakat dalam proses penyusunannya, sehingga melahirkan peraturan daerah yang responsif yang dapat dipertanggungjawabkan pada masyarakat yang terkena dampak dari peraturan yang dihasilkan, serta terakomodasinya kepentingan masyarakat secara keseluruhan dan bukan kepentingan masyarakat tertentu saja.

B. Rumusan Masalah

Agar penulisan ini lebih efisien dan efektif, maka penulis akan membagi permasalahan dalam beberapa hal pokok dari kemungkinan luasnya permasalahan yang timbul dalam pembahasan, serta adanya konsistensi dengan ruang lingkup dan objek yang akan dibahas. Berkaitan dengan latar belakang masalah diatas penulis membagi permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah mekanisme proses pembentukan peraturan daerah memberikan ruang bagi partisipasi publik di Kabupaten Manggarai?
2. Apakah faktor-faktor yang menjadi kendala partisipasi publik dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Manggarai?

C. Tujuan Penelitian

Bertitik tolak dari permasalahan dalam penulisan ini, maka penulis

mempunyai sasaran atau tujuan yang hendak dicapai antara lain :

1. Untuk mengetahui mekanisme proses pembentukan peraturan daerah memberikan ruang bagi partisipasi publik di Kabupaten Manggarai.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala partisipasi publik dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Manggarai.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini antara lain :

1. Mengembangkan pengetahuan ilmiah di bidang hukum pada umumnya dan khususnya pembentukan peraturan daerah yang berkarakter responsif melalui partisipasi publik dalam rangka mengaplikasikan disiplin ilmu pengetahuan tersebut dikemudian hari.
2. Sebagai salah satu sumber pustaka dan bahan masukan bagi para pembaca, khususnya Pemerintah Kabupaten Manggarai dalam pembentukan peraturan daerah yang berkarakter responsif melalui partisipasi publik.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Demokrasi dan Kedaulatan

1. Demokrasi

Demokrasi mempunyai arti penting dalam sejarah ketatanegaraan karena dengan demokrasi, rakyat dapat menilai kebijakan pemerintah. Karena itu, demokrasi adalah penyelenggaraan kehendak dan kemauan rakyat. Demokrasi dalam negara hukum menimbulkan suatu gagasan tentang tata cara membatasi kekuasaan pemerintah melalui pembuatan konstitusi maupun yang tidak tertulis. Gagasan kekuasaan pemerintah perlu dibatasi sebagaimana dirumuskan oleh seorang ahli sejarah Inggris **Lord Acton** dalam Meriam Budiarjo (1986 : 52):

Pemerintah selalu diselenggarakan oleh manusia dan manusia itu tanpa kecuali banyak kelemahan. Dalilnya yang termashur adalah, *Power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely.*

Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya. Oleh karena itu diperlukan pengawasan dari rakyat (*social control*) serta jaminan adanya kepastian hukum. Prinsip demokrasi menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap

peraturan perundang–undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup dalam masyarakat. Hukum dan peraturan perundang–undangan yang berlaku, tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak untuk kepentingan penguasa. Dengan demikian negara hukum (*rechtstaat*) yang dikembangkan bukanlah *absolute rechtstaat* melainkan *democratische rechtstaat* atau negara hukum yang demokratis, dengan adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peran serta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran. Adanya partisipasi langsung ini penting karena sistem perwakilan rakyat melalui parlemen tidak pernah dapat diandalkan sebagai satu–satunya saluran aspirasi rakyat. Karena itu prinsip *representation in ideas* dibedakan dari *representation in presence*, karena keterwakilan fisik saja belum tentu mencerminkan keterwakilan gagasan atau ide.

Menurut Grain Perry (Afrizal 2003 : 13) bahwa :

Secara garis besar pola hubungan antara negara dan masyarakat dalam penyusunan kebijakan *pertama*, masyarakat sudah memberikan mandatnya pada negara, maka pembentukan kebijakan sepenuhnya diserahkan kepada lembaga perwakilan yang merupakan salah satu elemen Negara. Peran serta masyarakat dibutuhkan pada saat memilih orang–orang yang akan duduk di lembaga perwakilan melalui pemilihan umum. *Kedua*, sekalipun telah memberikan mandatnya kepada wakil–wakil yang ada di lembaga

perwakilan, masyarakat tetap memiliki hak untuk terlibat dalam pembentukan kebijakan.

Peran masyarakat dalam pembentukan kebijakan, secara umum dapat dilakukan dengan dua cara, pertama tersedianya ruang partisipasi bagi masyarakat. Kedua, negara bekerja sama dengan rakyat untuk membuat kebijakan.

2. Kedaulatan

Dalam kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan bangsa Indonesia penuh dengan mekanisme bagaimana pelaksanaan demokrasi agar tercapai pemerintahan yang stabil dan terjamin untuk terselenggaranya partisipasi serta pengawasan masyarakat. Partisipasi publik dan pengawasan rakyat adalah perwujudan dari kedaulatan sebagaimana dalam Undang – Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat 2 yang menegaskan bahwa :

Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang – Undang Dasar.

Kedaulatan rakyat dalam artian memiliki kedudukan yang eksklusif dengan dilaksanakannya pemilihan umum langsung, baik pemilihan Presiden maupun pemilihan kepala daerah. Dalam kaitan dengan kekuasaan itu sendiri, menurut Jimly Asshiddiqie (2005 : 70) bahwa :

Pemilik kekuasaan yang tertinggi sesungguhnya dalam Negara Indonesia adalah rakyat. Kekuasaan itu harus disadari berasal dari

rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Bahkan kekuasaan hendaklah diselenggarakan bersama– sama dengan rakyat.

Kedaulatan merupakan konsepsi yang berkaitan dengan ide kekuasaan yang tertinggi. Gagasan yang dikembangkan dimulai dari ide kekuasaan mutlak sampai munculnya gagasan mengenai negara hukum. Konsep ilmiah mengenai ide kedaulatan dipopulerkan oleh Jean Bodin menggunakan istilah *summa potestas* untuk menunjukkan pengertian *sovereignty* (kedaulatan). Konsep tersebut menurut Jean Bodin (Jimly Asshiddiqie, 2005 : 126) sebagai berikut :

- a. Kekuasaan itu bersifat tertinggi, tidak ada kekuasaan yang lebih tinggi, dan asli dalam arti tidak berasal dari atau bersumber dari kekuasaan lain yang lebih tinggi.
- b. Mutlak dan sempurna dalam arti tidak terbatas dan tidak ada kekuasaan lain yang membatasinya.
- c. Utuh, bulat dan abadi, dalam arti tidak terpecah – pecah dan tidak terbagi–bagi.

Selanjutnya Thomas Hobbes dalam bukunya *Leviathan* (1651) (M. Nasroen, 1986 : 114) menggunakan istilah *sovereignty* (kedaulatan) yaitu suatu keadaan sosial kehidupan manusia yang bersifat alami yang terkenal dengan istilah *Homo Homoni Lupus* (Serigala bagi manusia lain), dilukiskan dengan *Bellum Omnum Contra Omnes* (perang semua melawan semua). Menyadari keadaan tersebut, maka diadakan perjanjian

untuk mengikat sesamanya. Dengan perjanjian itu terbentuklah kelompok yang menjelma menjadi sebuah negara. Gagasan mengenai kedaulatan berdampak sangat luas dalam studi hukum dan politik. Konsep inilah yang membedakan organisasi negara dan organisasi sosial.

John Lock malah berbeda pendapat dengan Thomas Hobbes, (M. Nasroen, 1986 : 115) bahwa manusia hidup berdampingan secara damai dan tidak bermusuhan. Mereka mengadakan perjanjian tidak berarti menyerahkan seluruh hak-hak alami. Karena itu, perjanjian masyarakat dalam membentuk negara, yang diserahkan hanyalah hak-hak yang berkenan dengan pembentukan negara. Hak rakyat ditangan rakyat, inilah yang kemudian secara ilmiah disebut hak asasi manusia. Tujuan negara untuk mencapai kesejahteraan bagi rakyat, dan rakyat sendiri mengetahui arah dan tujuan alat-alat kelengkapan negara, karena itu diperlukan suatu *contrac social* atau perjanjian hidup bersama dalam suatu kelompok masyarakat. Kelompok inilah yang pada akhirnya menjelma menjadi negara. Konsekwensi dari contract social adalah pertama ; terciptanya keamauan umum (*volunte generale*) yaitu kesatuan kemauan orang-orang yang mengadakan perjanjian, kedua ; terbentuknya masyarakat (*gamenschaft*) yaitu menemukan sesuatu bentuk kesatuan yang membela dan melindungi kekuasaan bersama.

Konsep kedaulatan menurut J. Jacques Rousseau (Jimly Asshiddiqie, 2005 : 127) antara lain :

- a. Kesatuan (*unite*) bersifat monistis yaitu kemauan umum rakyat merupakan satu kesatuan, berhak memerintah dan berhak untuk menolak diperintah.
- b. Bulat dan tak terbagi-bagi (*indivisibilite*), kedaulatan yang berdaulat, maka rakyat pulalah satu-satunya pemegang kekuasaan tertinggi.
- c. Tidak dapat dialihkan (*inalienabilite*), kedaulatan adalah milik setiap bangsa sebagai kesatuan yang bersifat turun temurun.
- d. Tidak dapat berubah (*imprescriptible*) kedaulatan berada ditangan rakyat dan selamanya tetap ditangan rakyat.

Uraian di atas sangat berbeda dengan apa yang menjadi ajaran *Montesquieu* (1681–1755) (Jimly Ashiddiqie, 2005 : 129) bahwa untuk menjamin demokrasi kekuasaan negara justru harus dibagi-bagi dan dipisah-pisahkan satu sama lain (*check and balance*). Kekuasaan negara haruslah dibagi dalam tiga fungsi yang disebut *Trias Politica*, yaitu kekuasaan legislatif, yudikatif dan eksekutif. Prinsip pembagian kekuasaan bersifat vertical antara pusat dan daerah, pemisahan kekuasaan bersifat horizontal antara cabang-cabang atau fungsi-fungsi kekuasaan negara. Sistem kekuasaan negara ideal selalu dikaitkan dengan soal manajemen pembagian kerja yang rasional, jelas dan terukur antara satu fungsi dengan yang lainnya. Dengan begitu diharapkan terhindar dari kemungkinan penyalahgunaan oleh pihak-pihak yang

berkuasa. Konsep kedaulatan harus dipahami sebagai kekuasaan tertinggi yang dapat saja dibagi dan dibatasi. Pembatasan kekuasaan itu ditentukan oleh konstitusi artinya ditangan siapapun kekuasaan tertinggi itu berada, terhadapnya selalu diadakan pembatasan oleh hukum dan konstitusi sebagai produk kesepakatan bersama para pemilik kedaulatan itu sendiri.

Berkaitan dengan kedaulatan tersebut, dalam sejarah pemikiran politik dan hukum dikenal beberapa ajaran tentang kedaulatan sebagai ide mengenai kekuasaan tertinggi. (Jimly Ashiddiqie, 2005 : 139)

a. Kedaulatan Tuhan (*Gods souveriniteit*)

Gagasan ini menyimpulkan bahwa segala sesuatu yang terjadi adalah kehendak Tuhan dan itu tidak terlampaui oleh kehendak lain.

b. Kedaulatan Raja (*Kings souveriniteit*)

Memberikan legalitas semua tindakan betapapun kejamnya. Hal ini dimanfaatkan oleh Raja Prancis bernama Louis ke XIV yang menyatakan *L'etat c'est moi* (negara adalah saya) seperti Hitler dan Mussolini, mereka menganggap diberi kuasa penuh oleh seluruh rakyat terhadap tindakanya.

c. Kedaulatan Negara (*Staats souveriniteit*)

Negaralah yang berdaulat bahwa dalam kehidupan sehari – hari kepentingan individu pada akhirnya dikalahkan terhadap

keperluan Negara (atas nama kepentingan umum).

d. Kedaulatan Rakyat (*Volks souveriniteit*)

Untuk mencapai kesejahteraan rakyat perlu adanya partisipasi masyarakat dalam setiap kebijakan, karena mereka sendiri yang tahu bagaimana alat-alat perlengkapan negara harus bertindak kearah tujuan bersama. Sebagai pemegang kedaulatan yang tertinggi mereka memiliki peranan yang sangat penting dalam penyelenggaraan Negara, dan pemerintah mesti sadar bahwa pemerintahan berasal dari rakyat, oleh rakyat dan kembali kepada rakyat karena merekalah pemilik kedaulatan yang sesungguhnya. Jika setiap penyelenggaraan pemerintahan selalu melibatkan masyarakat, maka prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) akan terwujud dan setiap penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan secara transparan, partisipasi dan akuntabilitas.

e. Kedaulatan Hukum (*Rechts souveriniteit*)

Negara harus bertindak berdasarkan hukum dan itulah yang membatasi kekuasaan negara dengan melakukan *selbstbindung* yaitu kemauan negara untuk membatasi dirinya dari kekuasaan.

Paham kedaulatan dari segi politik tentu saja bukanlah rakyat itu sendiri, melainkan proses kehidupan kenegaraan sebagai keseluruhan. Hubungan kedaulatan bukan lagi terjadi antara Raja dengan rakyatnya,

tetapi antara rakyat dengan proses pengambilan keputusan dalam Negara itu sebagai keseluruhan.

Dari uraian teori kedaulatan di atas dipahami bahwa, teori kedaulatan rakyat memiliki peran yang penting dalam penyelenggaraan negara karena rakyat sendirilah yang mengetahui bagaimana alat kelengkapan negara bertindak ke arah tujuan bersama. Konsep partisipasi publik adalah konsep yang melibatkan masyarakat sebanyak mungkin dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

B. Negara Hukum

Negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan penguasa mempunyai dasar hukum yang jelas atau ada legalitasnya baik berdasarkan hukum tertulis maupun berdasarkan hukum tidak tertulis. Keabsahan negara memerintah ada yang menyatakan bahwa karena negara merupakan lembaga yang netral, tidak berpihak, berdiri diatas semua golongan masyarakat dan mengabdikan pada kepentingan umum. Konsep negara hukum sering disamakan begitu saja dengan konsep *Rechtsstaat* dan konsep *The Rule Of Law*

1. Rechtsstaat

Konsep *Rechtsstaat* pada dasarnya bertumpu pada sistem hukum Romawi-Jerman yang disebut *Civil Law System*, dengan ciri utamanya

adalah pembagian hukum perdata dan hukum publik. Konsep *Rechtsstaat* mulai populer pada abad XVII sebagai akibat dari situasi politik di Eropa yang didominasi oleh absolutisme. Golongan yang pandai dan kaya (*menschen von Besitz und bildung*) ditindas oleh kaum bangsawan dan gereja yang menumbuhkan konsep etatisme (*L'état cest moi*) untuk mendambakan satu negara hukum yang liberal agar setiap orang dapat dengan aman dan bebas mencari penghidupan dan kehidupan masing-masing.

Menurut Friedrich Julius Sthal (Zairin harahap, 1997:7), konsep negara hukum ditandai empat unsur pokok yaitu:

- a. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.
- b. Negara didasarkan pada teori trias politica.
- c. Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan Undang-Undang (*Wetmatigade bestuur*)
- d. Peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatigade overheidsdaad*)

Sistem hukum continental mengutamakan hukum tertulis yaitu peraturan perundang-undangan sebagai sendi utama sistem hukumnya. Bahkan dalam satu sistematika yang diupayakan selengkap mungkin dalam sebuah kitab Undang-Undang yang disebut kodifikasi. Pemikiran kodifikasi ini dipengaruhi konsepsi negara hukum abad XVIII dan XIX,

untuk melindungi masyarakat dari kemungkinan tindakan sewenang-wenang dan demi kepastian hukum, kaidah-kaidah hukum harus tertulis dalam bentuk Undang-Undang.

2. Rule Of Law

Konsep *Rule Of Law* dipelopori oleh A. V. Dicey dari Inggris yang berkembang dinegara-negara Anglo-saxon. Konsep Dicey (Nasmi Yunas, 1992 : 24-25) adalah:

- a. *Supremacy of law*
- b. *Equality before the law*
- c. *Human rights*

Selanjutnya oleh para Juris Asia Tenggara dan Pasifik melalui kongresnya di Bangkok 1965 (Sri Soemantri, 1993 : 13) bahwa;

- a. Adanya proteksi konstitusional
- b. Adanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak
- c. Adanya pemilihan umum yang bebas
- d. Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat
- e. Adanya tugas oposisi
- f. Adanya pendidikan civic

Dalam perkembangan sistem anglo-saxon mulai bersentuhan dengan tradisi sistem hukum konstitusional sehingga terdapat sistem hukum Amerika mulai mengenal hukum tertulis walaupun kebutuhan akan

sistematisasi hukum dan kodifikasi hukum dirasakan belum begitu mendesak. Sistem hukum Anglo-Amerika tetap memiliki perbedaan dengan sistem hukum continental. Menurut Bagir Manan, (1992 : 7), yaitu:

1. Ilmu hukum kontinental sangat dipengaruhi oleh persepsi hukum Romawi, sedangkan Anglo-saxon adalah hasil dari pertumbuhan historis yang secara bertahap, sehingga dengan demikian masih menunjukkan banyak unsur-unsur feodalisme.
2. Semua sistem hukum konstitusional seluruhnya dikodifikasi, sedangkan hukum anglo Amerika masih berdasarkan hukum kebiasaan.
3. Akibatnya pendekatan yang berbeda-beda pada problema interpretasi hukum. Keputusan pada pengadilan sistem continental hanya keterangan mengenai hukum sedangkan Anglo Amerika presiden adalah salah satu sumber hukum terpenting.
4. Sistem konstitusional berkembang dari peraturan umum kekeputusan individual dengan meletakkan prinsip-prinsip hukum umum. Sedangkan hukum Anglo-Amerika berkisar pada keputusan mengenai problem individual dan menyusun prinsip kasus demi kasus dari penyesuaian bertahap ke keperluan-keperluan praktis.
5. Anglo-Amerika memberikan tempat yang sangat penting pada

pengadilan, sedangkan ilmu hukum kontinental tidak hanya mengenai penuntutan, tetapi sebahagian besar mengenai fungsi umumnya.

6. Dualisme hukum kebiasaan dan kepatutan dalam hukum anglo-Amerika tidak dikenal dalam sistem-sistem kontinental.
7. Semua sistem kontinental berbeda dalam substansi dan prosedur antara hukum perdata dan hukum administrative. Hukum Anglo-Amerika menolak pembagian itu, dan berpegang pada teori prinsip persamaan bagi semua didepan hukum.
8. Pendekatan yang lebih abstrak dan lebih umum pada hukum dan ilmu hukum kontinental berguna bagi perkembangan filsafat hukum, sedangkan sifat pragmatis dan empiris dari hukum Anglo-Amerika berakibat sebaliknya.

3. Konsep Negara Hukum Pancasila

Negara hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas karena pancasila harus diangkat sebagai dasar pokok dan sumber hukum, maka negara hukum Indonesia dinamakan negara hukum Pancasila salah satu ciri pokok adalah *Freedom of Religion* (kebebasan beragama) dalam konotasi yang positif. Dalam negara pancasila tidak boleh terjadi pemisahan antara agama dan negara baik secara mutlak maupun secara nisbi. Agama dan negara berada dalam hubungan harmonis. Negara hukum pancasila

bertitik pangkal dari asas kekeluargaan dan kerukunan yang terpadu dalam kepentingan rakyat banyak lebih diutamakan dengan menghargai harkat dan martabat.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas M. Tahir Azhari (Zairin Harahap, 1997: 13) mengemukakan ciri-ciri negara hukum pancasila

- a. Ada hubungan erat antara agama dan negara,
- b. Bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa,
- c. Kebebasan agama dalam arti positif,
- d. Ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang,
- e. Asas kekeluargaan dan kerukunan.

Menurut Philipus M. Hadjon negara hukum pancasila tidak bisa dipersamakan begitu saja dengan *Rechtsstaat* dan *The Rule of Law* dengan alasan :

- a. Baik konsep *Rechtsstaat* maupun *The Rule of Law* dari latar belakang sejarahnya lahir dari suatu masalah atau perjuangan menentang kesewenangan penguasa, sedangkan Negara Republik Indonesia sejak perencanaan berdirinya jelas-jelas menentang segala bentuk kesewenangan atau absolutisme.
- b. Baik konsep *Rechtsstaat* maupun *The Rule of Law* menempatkan pengakuan dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia sebagai titik sentral, sedangkan Negara Republik Indonesia yang menjadi titik sentral adalah keserasian

hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan.

Untuk melindungi Hak Asasi Manusia konsep *Rechtsstaat* mengedepankan prinsip *Wet Matigheild* dan *Rule of Law* mengedepankan prinsip *Equality before the law*, sedangkan negara Republik Indonesia mengedepankan asas kerukunan dalam hubungan antara pemerintah dan rakyat.

Istilah negara hukum dipahami secara resmi pada konstitusi Indonesia 1949. Perubahan ketiga Undang – Undang Dasar 1945 dipertegas dalam Pasal 1 ayat 3.; Negara Indonesia adalah Negara yang berdasar atas hukum.

Menurut Wirjono Projodikoro (1981 : 37) istilah negara hukum berarti :

1. Semua alat–alat perlengkapan dari negara, khususnya alat–alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakan–tindakannya baik terhadap para warga negara maupun dalam saling berhubungan masing–masing tidak boleh sewenang–wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan– peraturan hukum yang berlaku.
2. Semua orang–orang penduduk dalam berhubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan–peraturan hukum yang berlaku.

Pengertian negara hukum secara umum bahwa segala sikap tingkah laku dan perbuatan, baik dilakukan oleh para penguasa atau aparatur negara maupun yang dilakukan oleh para warga negara harus berdasarkan atas hukum. Konsep negara hukum sangat berbeda – beda terutama di Eropa Kontinental yang berlandas pada pemikiran Imanuel Kant. Sebagai negara hukum liberal dimana negara berfungsi sebagai

penjaga malam (*nachtwakerstaat*) dalam ajaran ini kepentingan individu yang ditonjolkan, sedangkan kemampuan tiap individu berbeda – beda. Akibatnya orang yang punya kemampuan tinggi akan selalu menang dalam persaingan dengan orang yang tidak mampu, yang akan berakibat timbulnya perbedaan sangat menonjol yang pada akhirnya dapat menimbulkan gejolak sosial. Untuk mengatasi hal tersebut perlu adanya campur tangan negara dalam bidang ekonomi, sosial dan budaya. Campur tangan yang dimaksud harus diatur terlebih dahulu dalam peraturan perundang – undangan agar pemerintah tidak berbuat sewenang – wenang atau melampaui batas kekuasaannya. Konsepsi negara hukum demikian dikenal dengan istilah Negara Kesejahteraan (*Welfare state*).

Menurut Sudargo Gautama (Didi Nasmi Yunas, 1992 : 23) sebuah negara dikatakan negara hukum apabila memenuhi unsur – unsur :

1. Terdapat pembatasan kekuatan negara terhadap perorangan, maksudnya negara tidak dapat bertindak sewenang – wenang, tindakan negara dibatasi oleh hukum, individual mempunyai hak terhadap negara atau rakyat mempunyai hak terhadap penguasa.
2. Azas legalitas
Setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah atau aparaturnya.
3. Pemisahan kekuasaan
Agar hak–hak asasi itu betul–betul terlindung adalah dengan pemisahan kekuasaan yaitu badan yang membuat peraturan perundang–undangan melaksanakan dan mengadili harus terpisah satu sama lain dan tidak berada dalam satu tangan.

Negara hukum pada hakikatnya adalah tentang kekuasaan. Di satu

pihak dengan kekuasaan yang menjadi syarat mutlak untuk dapat memerintah. Di lain pihak nampaknya rakyat yang diperintah segan melepaskan segala kekuasaan daripadanya. Oleh karena itu penegakan hukum sangat dibutuhkan dalam merealisasikan negara hukum, mulai dari materi hukum (undang-undang), aparat (sebagai penegak hukum), fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan kegiatan penegak hukum, serta kesadaran masyarakat terhadap aturan yang ada.

Prinsip dasar negara hukum adalah asas legalitas, peradilan bebas, dan perlindungan terhadap hak asasi. Dalam perspektif sosialogis. Menurut Muin Fahmal (2006 : 88 – 89) mengandung makna :

1. Otoritas harus diberi bentuk hukum dan kekuasaan harus dilaksanakan dengan cara – cara menurut hukum.
2. Hukum menjadi responsif terhadap kepentingan masyarakat dan kekuasaan tunduk pada aturan-aturan sehingga melindungi warga negara dari tindakan sewenang – wenang penguasa.
3. Hukum tidak menentang kekuasaan, malahan dapat memperkuatnya agar tidak merosot menjadi pemaksaan kehendak oleh penguasa.
4. Netral terhadap kepentingan-kepentingan sosial, politik, dan ekonomi.

Dalam pelaksanaannya, kekuasaan dalam masyarakat harus tunduk pada hukum yang mempunyai implikasi yaitu :

- a. Mempunyai nilai yang berperspektif kerakyatan, yaitu melindungi warga negara terhadap pemerintah dan yang lemah serta miskin terhadap yang kuat serta kaya.
- b. Penggunaan konfliktual yaitu pandangan kepatuhan kondisional atas hukum dan otoritas, sehingga memberi ruang untuk beda pendapat dan beda penafsiran, serta kritik atas otoritas tidak ditindas.

Undang-undang merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan bagi masyarakat. Menurut Soerjono Soekanto (2004 : 18, hal-hal yang perlu diperhatikan dalam pembuatan undang-undang:

1. Keterbukaan didalam proses pembuatan undang-undang.
2. Pemberian hak kepada warga masyarakat untuk mengajukan usul-usul tertentu, melalui cara-cara :
 - a. Penguasa setempat mengundang mereka yang berminat untuk menghadiri suatu pembicaraan mengenai peraturan tertentu yang akan dibuat.
 - b. Suatu departemen tertentu, mengundang organisasi-organisasi tertentu untuk memberikan masukan (partisipasi) bagi suatu rancangan undang-undang yang sedang disusun.
 - c. Acara dengar pendapat di Dewan Perwakilan Rakyat.
 - d. Pembentukan kelompok-kelompok penasehat yang terdiri dari tokoh-tokoh atau ahli-ahli terkemuka.

selain dari materi hukum, hal yang tidak kalah penting dalam pembangunan hukum adalah penegakan hukum itu sendiri. Yang termasuk dalam penegak hukum adalah bidang kehakiman, kejaksaan, kepolisian, kepengacaraan dan pemasyarakatan. Bidang – bidang tersebut menjalankan aktifitasnya sesuai dengan peranan (*role*) yang dimiliki. Dalam struktur kemasyarakatan, penegak hukum memiliki status sosial yang berbeda – beda, karena itu hak dan kewajiban serta beban dan tugas yang diemban sesuai dengan wewenang.

Soerjono Soekanto (2004 : 20) menjelaskan unsur–unsur dari peranan itu antara lain :

1. Peranan yang ideal (*ideal role*) peranan yang datang dari pihak lain, artinya ideal roles berfungsi apabila berhubungan dengan pihak lain (*role sector*) dan beberapa pihak (*role set*).
2. Peranan yang seharusnya (*expected role*) ketika beberapa peranan atau kedudukan yang sekaligus, yang dapat menimbulkan kesenjangan.
3. Peranan yang dianggap oleh diri sendiri (*perceived role*) diarahkan pada peranannya, ruang lingkup dibatasi peranan yang seharusnya dan peranan actual.
4. Peranan yang sebenarnya dilakukan.

Pengambilan keputusan yang tidak terikat oleh hukum, dimana penilaian pribadi memegang peranan (*diskresi*) oleh karena :

- a. Tidak ada perundang – undangan yang sedemikian lengkapnya, sehingga dapat mengatur semua perilaku manusia.
- b. Adanya kelambatan–kelambatan untuk menyesuaikan perundang– undangan dengan perkembangan – perkembangan di dalam masyarakat.
- c. Kurangnya biaya untuk menerapkan undang – undang.
- d. Adanya kasus – kasus yang bersifat individual.

Selain undang–undang, penegak hukum, faktor sarana atau fasilitas sangat penting untuk tercapainya penegakan hukum yang diharapkan yakni, menyiapkan manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup. Disamping itu faktor masyarakat dikaitkan dengan pola perilaku baik buruk yang merupakan pencerminan dari hukum sebagai struktur maupun proses. Agar masyarakat dapat menaati hukum ada beberapa cara yang dapat dilakukan : Pertama, *coercive* yaitu ketaatan hukum karena ada sanksi–sanksi yang dianggap sebagai sesuatu yang menakutkan. Kedua, *persuasion* yaitu warga masyarakat memahami hukum, karena ada persesuaian dengan nilai–nilai yang dianut masyarakat. Ketiga, *pervasion* yaitu dengan mengadakan penyuluhan atau penerangan hukum. Keempat, *compulsion* yaitu cara dengan sengaja menciptakan situasi tertentu, sehingga warga masyarakat tidak mempunyai pilihan lain, kecuali mematuhi hukum.

C. Good Governance

Sistem pemerintah Indonesia telah mengalami pasang surut kekuasaan sejak masa penjajahan sampai pada masa kemerdekaan. Pada saat ini kita telah beberapa kali pergantian pimpinan pemerintahan, masing-masing presiden tersebut membawa ciri sendiri dalam masa pemerintahannya. Pada masa pemerintahan Soekarno, banyak pergantian sistem pemerintahan dan susunan kabinet, sehingga lupa kalau rakyatnya sedang lapar. Dalam pemerintahan Soeharto, keseluruhan sumber daya pemerintahan difokuskan pada pembangunan ekonomi yang diindikasikan melalui peningkatan kesejahteraan rakyat.

Pada masa reformasi ini, masyarakat nampaknya semakin tidak sabar, karena sejauh ini belum bisa membawa peningkatan kesejahteraan bagi kelompok miskin yang menjadi bagian terbesar dari masyarakat Indonesia. Korupsi, Kolusi dan Nepotisme birokrasi yang juga berkembang di legislative (DPR, DPRD) dan merambah pada peradilan adalah bentuk tidak terakomodasinya kepentingan masyarakat.

Pemerintahan yang baik (*good governance*) mencerminkan kesinergisan antara pemerintah, swasta dan masyarakat. Birokrasi adalah sasaran yang akan dituju dan diwujudkan dalam pelaksanaan pemerintahan yang baik. Sumber daya aparat negara sangat menentukan terwujudnya pemerintahan yang bersih, untuk itu dipundak pemerintah diletakkan *good governance*, karena itu penyelenggaraan pemerintahan

harus berdasar atas visioner, transparan, responsif, akuntabel, profesional dan kompeten, efisien dan efektif, desentralisasi, demokrasi, partisipatif, kemitraan, supremasi hukum, komitmen, pengurangan pada kesenjangan, komitmen pada tuntutan pasar dan komitmen pada lingkungan hidup. Keseluruhan inilah yang menjadi prinsip *good governance*. Prinsip tersebut baru bisa bersinergi manakala ketiga substruktur *good governance* (swasta, pemerintah dan masyarakat) tumbuh berkembang secara serasi, selaras dan seimbang serta *check and balances*.

Menurut Sarundajang (2003:156) beberapa asosiasi pemerintahan daerah untuk mendukung sepuluh prinsip tata pemerintahan yang baik seperti : Asosiasi Pemerintah Propinsi Seluruh Indonesia (APPSI), Asosiasi Dewan Kota Seluruh Indonesia (ADEKASI), Asosiasi Kabupaten Seluruh Indonesia (APAKASI), Asosiasi Dewan Kabupaten Seluruh Indonesia (ADKASI). Kesepuluh tata pemerintahan yang baik itu adalah :

1. Partisipasi

Partisipasi mendorong setiap warga negara untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara langsung maupun tak langsung. Partisipasi itu dimaksudkan untuk menjamin agar setiap kebijakan yang diambil mencerminkan aspirasi masyarakat. Dalam rangka mengantisipasi isu, pemerintah daerah menyediakan saluran komunikasi agar masyarakat dapat mengutarakan pendapatnya. Jalur komunikasi itu meliputi pertemuan umum, temu wicara, konsultasi dan penyampaian secara tertulis. Bentuk lain untuk merangsang keterlibatan masyarakat adalah melalui perencanaan partisipatif untuk menyiapkan agenda pembangunan,

pemantauan, evaluasi dan pengawasan secara partisipatif dan mekanisme konsultasi untuk menyelesaikan isu sektoral.

2. Penegakan Hukum

Penegakan hukum atau dalam bahasa Inggrisnya *rule of law* diharapkan akan mewujudkan adanya penegakan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menjunjung tinggi HAM dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Berdasarkan kewenangannya, daerah harus mendukung tegaknya supremasi hukum dengan melakukan berbagai penyuluhan peraturan perundang-undangan dan menghidupkan kembali nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dalam masyarakat. Disamping itu, pemerintah daerah perlu mengupayakan adanya peraturan daerah yang bijaksana dan efektif, serta didukung penegakan hukum yang adil dan tepat. Pemerintah daerah, DPRD maupun masyarakat perlu menghilangkan kebiasaan yang dapat menimbulkan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

3. Akuntabilitas

Akuntabilitas akan meningkatkan tanggung jawab dan tanggung gugat para pengambil keputusan dalam segala bidang menyangkut kepentingan masyarakat luas. Seluruh pembuat kebijakan pada semua tingkatan harus memenuhi bahwa mereka mempertanggungjawabkan hasil kepada masyarakat. Untuk mengukur kinerja pemerintah daerah secara objektif, perlu adanya indikator yang jelas. Sistem pengawasan perlu diperketat dan hasil audit harus dipublikasikan, apabila terdapat kesalahan, harus diberi sanksi.

4. Pengawasan

Pengawasan dapat meningkatkan upaya pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dengan mengusahakan keterlibatan swasta dan masyarakat luas. Pengawasan yang dilakukan oleh lembaga yang berwenang perlu memberi peluang bagi masyarakat dan organisasi masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam

pemantauan, evaluasi, dan pengawasan kerja, sesuai dengan bidangnya. Walaupun demikian, tetap diperlukan adanya *auditor independen* dari luar dan hasil audit perlu dipublikasikan kepada masyarakat.

5. Efisiensi dan Efektivitas

Efisiensi dan efektifitas menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab. Pelayanan masyarakat harus mengutamakan kepuasan masyarakat, dan didukung mekanisme pengawasan yang rasional dan transparan. Lembaga-lembaga yang bergerak di bidang jasa pelayanan umum harus menginformasikan biaya dan jenis pelayanan. Untuk menciptakan efisiensi harus digunakan manajemen modern untuk administrasi kecamatan dan perlu adanya desentralisasi kewenangan layanan masyarakat sampai ke tingkat kelurahan / desa.

6. Profesionalisme

Profesionalisme dapat meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggaraan pemerintah agar mampu memberi pelayanan yang mudah, cepat, tepat dengan biaya yang terjangkau. Tujuannya adalah menciptakan birokrasi profesional yang efektif memenuhi kebutuhan masyarakat. Ini perlu didukung dengan mekanisme penerimaan staf yang efektif, penilaian, promosi dan penggajian staf yang wajar.

7. Transparansi

Transparansi akan menciptakan kepercayaan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi yang akurat dan memadai, karena informasi merupakan suatu kebutuhan penting masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan daerah. Berkaitan dengan itu, pemerintah daerah perlu proaktif memberikan informasi lengkap tentang kebijakan dan layanan yang disediakan kepada masyarakat. Pemerintah daerah perlu mendayagunakan berbagai jalur komunikasi seperti melalui brosur, leaflet, pengumuman melalui koran, radio serta televisi

lokal. Pemerintah daerah perlu menyiapkan kebijakan yang jelas tentang cara mendapatkan informasi.

8. Kesetaraan

Kesetaraan akan memberikan peluang yang sama pada setiap anggota masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraannya. Tujuan prinsip itu adalah menjamin agar kepentingan pihak-pihak yang kurang beruntung, seperti mereka yang miskin dan lemah, tetap terakomodasi dalam proses pengambilan keputusan. Perhatian khusus perlu diberikan kepada kaum minoritas agar mereka tidak tersingkir. Selanjutnya kebijakan khusus akan disusun untuk menjamin adanya kesetaraan terhadap wanita dan kaum minoritas baik dalam lembaga eksekutif dan legislatif.

9. Daya Tanggap

Daya tanggap akan dapat meningkatkan kepekaan para penyelenggara negara pemerintahan terhadap aspirasi masyarakat, tanpa kecuali. Pemerintah daerah perlu membangun jalur komunikasi untuk menampung aspirasi masyarakat, *talk show*, layanan *hotline*, prosedur komplain. Sebagai fungsi pelayanan masyarakat, pemerintah daerah akan mengoptimalkan pendekatan kemasyarakatan dan secara periodik mengumpulkan pendapat masyarakat.

10. Wawasan ke Depan

Wawasan kedepan dapat membangun daerah berdasarkan visi dan strategi yang jelas serta mengikutsertakan warga dalam seluruh proses pembangunan, sehingga warga merasa memiliki dan ikut bertanggung jawab terhadap kemajuan daerahnya. Tujuan penyusunan visi dan strategi adalah memberikan arah pembangunan secara umum sehingga dapat membantu dalam penggunaan sumber daya secara lebih efektif.

Menurut Bagir Manan (1997 : 14) dalam penyelenggaraan pemerintahan mengandung tiga prinsip penting :

1. Prinsip mendekatkan penyelenggaraan pemerintahan pada masyarakat yang di layani
2. Prinsip tidak membedakan pelaksanaan fungsi pelayanan baik atas dasar daerah, suku, agama dan lain-lain sebagainya.
3. Berbagai kebutuhan nyata berbeda-beda antara daerah yang satu dengan yang lain merupakan dasar bagi pembagian fungsi-fungsi pemerintah.

Kesemuannya ini merupakan bentuk pelayanan dan kesejahteraan bagi masyarakat yang demokratis, adil dan merata.

D. Pembentukan Peraturan Daerah

1. Dasar Pembentukan

Pengertian peraturan daerah menurut Pasal 1 butir 8 Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2004 adalah peraturan yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah. Ketentuan ini mengikuti semangat rumusan UUD 1945 Pasal 5 ayat (2) yang menyebutkan Presiden berhak mengajukan rancangan Undang – Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Menurut Achmad Ruslan (2005 : 81) peraturan perundang-undangan adalah setiap keputusan yang tertulis oleh pejabat yang

berwenang dalam kekuasaan legislatif berdasarkan wewenang atribusi atau delegasi maupun wewenang kekuasaan eksekutif semata-mata yang materi muatannya berisi aturan tingkah laku yang mengikat secara umum, mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau tatanan. Ciri mengikat secara umum tersebut merupakan ciri pembeda dengan keputusan yang bersifat mengikat secara individual dan konkrit. Lebih lanjut Achmad Ruslan mengemukakan bahwa peraturan daerah merupakan perwujudan hak pemerintah daerah dalam rangka otonomi daerah ; akan tetapi muatan materi hukumnya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kepentingan umum yang dimaksud ialah tidak bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat. Penerapan peraturan daerah, tidak harus memberikan beban yang berat bagi rakyat, dan dihindari pula adanya penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*). Sedangkan keputusan kepala daerah adalah hak kebebasan seorang kepala daerah (*Freies ermessen*) untuk mengeluarkan keputusan-keputusan yang berkaitan dengan tugas pemerintahan (*beschikking*), dalam rangka melaksanakan peraturan daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lainnya.

Tata cara pembentukan peraturan daerah menunjukkan kemiripan dengan pembentukan Undang-Undang, sebagaimana diatur dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor

32 Tahun 2004 Pasal 140 dan 145. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki kekuasaan yang menentukan dalam pembentukan peraturan daerah karena dilengkapi dengan hak-hak inisiatif dan hak mengadakan perubahan. Bahkan persetujuan itu sendiri mengandung kewenangan menentukan (*dicicive*).

Menurut N. Smith (Erni Setyowati), ada dua cara lahirnya Undang–Undang, yakni:

- a. Ketentuan Perundangan–Undangan yang lahir secara vertikal yaitu dimulai dengan suatu ide pemikiran dan diskusi oleh beberapa ahli untuk dituangkan dalam naskah akademik sebagai penjabaran dasar falsafah maupun tujuan dilahirkannya suatu ketentuan. Penerapan ketentuan kadang kala bersifat kompromistis yang suatu waktu dilaksanakan tidak sesuai dengan ide dasar, sehingga harus dicari jalan keluar. Agar ketentuan ini dilaksanakan, maka dalam prakteknya perlu ada partisipasi publik untuk meminta pemikiran dari semua pihak, terutama mereka yang terkena dampak dari kebijakan itu.
- b. Ketentuan perundang-undangan yang lahir secara horizontal yaitu hukum yang timbul dalam masyarakat itu sendiri. Dalam pelaksanaan ketentuan perundang-undangan ini, biasanya tidak menimbulkan kesulitan karena sesuai dengan norma yang telah terwujud dalam masyarakat.

Untuk membuat peraturan perundang-undangan yang baik dan benar, menurut Bagir Manan, (1995 : 12) ada beberapa segi yang harus diperhatikan:

- a. Ketetapan struktur, ketetapan pertimbangan, ketetapan dasar hukum, ketetapan bahasa (peristilahan), ketetapan pemakaian huruf dan tanda baca.
- b. Kesesuaian isi dengan dasar yuridis, sosiologis dan filosofis. Kesesuaian yuridis menunjukkan adanya kewenangan, kesesuaian bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan diikuti cara-cara tertentu, tidak ada pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain, dan tidak bertentangan secara sosiologis menggambarkan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat sesuai kebutuhan, tuntutan dan perkembangan masyarakat. Kesesuaian filosofis menggambarkan bahwa peraturan perundang-undangan dibuat dalam rangka mewujudkan, melaksanakan atau memelihara cita hukum (*rechtsidee*) yang menjadi patokan hidup bermasyarakat.
- c. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dilaksanakan (*applicable*) dan menjamin kepastian. Suatu peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan daya dukung baik lingkungan pemerintah yang akan melaksanakan maupun masyarakat tempat peraturan perundang-undangan itu akan berlaku.

Secara teoritis, pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilandasi oleh tiga dasar pemikiran.

a. Landasan Filosofis

Merupakan dasar falsafah atau pandangan hidup bangsa yang berisi nilai-nilai moral dan etika, yang mengandung nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Penerapan hukum tanpa memperhatikan tata nilai yang merupakan moral bangsa akan sia-sia, karena pasti tidak akan ditaati. Semua nilai yang menjadi acuan dalam masyarakat, terakumulasi dalam Pancasila, karena Pancasila adalah pandangan hidup, cita-cita, dan falsafah atau jalan hidup (*way of life*) bangsa.

Filsafat hidup bangsa harus menjadi rujukan dalam membentuk hukum yang akan dipergunakan dalam menjalankan roda kehidupan masyarakat. Oleh karena itu kaidah hukum yang dibentuk harus mencerminkan filsafat hidup bangsa.

b. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan sederet peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan menjadi dasar kewenangan (*vevogheid competente*). Hal ini untuk mengetahui pejabat atau badan yang berwenang untuk membentuk peraturan tersebut.

Substansi suatu peraturan perundang–undangan harus sesuai dengan wadahnya, selain itu tidak bertentangan dengan isi suatu peraturan perundang–undangan yang lebih tinggi, hal ini berkaitan dengan berkelakuan asas hukum *lex superior derogate legi inferiori*.

Menurut Achmad Ruslan, dalam pembentukan peraturan perundang–undangan, pada satu sisi terdapat aspek seni kebahasaan (*literary*) yang menjadi sub-bagian dari teknik perundang–undangan. Namun, di sisi lain tetap dititik beratkan pada aspek penggunaan sistematika yang baku bagi penuangan ketentuan pada materi muatan sebuah peraturan perundang–undangan. Landasan yuridis merupakan ketentuan hukum yang menjadi dasar atau sumber hukum pembentukannya.

c. Landasan Sosiologis

Peraturan perundang–undangan hendaknya sesuai dengan kebutuhan, keyakinan dan kesadaran hukum masyarakat. Hal ini berarti bahwa peraturan perundang–undangan yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.

Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat. Walaupun demikian tidak

berarti bahwa apa yang ada pada suatu saat dan dalam suatu masyarakat akan selalu menjadi nilai acuan bagi kehidupan selanjutnya. Produk hukum tidak hanya sekadar merekam tata nilai dalam seketika (*moment of name*), tetapi harus berorientasi pada kepentingan masa depan seluruh lapisan masyarakat.

Menurut Abdul Razak (Jurnal Amanna Gappa, 2005:182) bahwa, hukum tidak lagi berperan untuk menjadi perekam kebiasaan-kebiasaan yang telah membentuk di dalam bidang-bidang kehidupan masyarakat, melainkan hukum diharapkan akan lebih berperan menjadi pengungkapan yang tepat dari kekuatan-kekuatan baru yang timbul yang hendak membentuk masyarakat menurut tuntutan keadaan serta pandangan-pandangan yang baru.

2. Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945 yang mengatur tentang Pemerintah Daerah yaitu :

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

- (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Selanjutnya dalam undang-undang No.32 Tahun 2004 Bab VI mengatur mengenai peraturan daerah dan peraturan kepala daerah yang termuat dalam 14 pasal yang mengatur mengenai prosedur pembentukannya antara lain di dalam pasal :

Pasal 137 : Peraturan Daerah dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi :

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Pasal 138 :

- (1) Materi muatan Perda mengandung asas :
 - a. pengayoman;
 - b. kemanusiaan;
 - c. kebangsaan;
 - d. kekeluargaan;
 - e. kenusantaraan;
 - f. bhineka tunggal ika;
 - g. keadilan;
 - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
 - i. ketertiban dan kepastian hukum; dan / atau

- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan
- (2) Selain asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perda dapat memuat asas lain sesuai dengan substansi Perda yang bersangkutan.

Pasal 139 :

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis, dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda.
- (2) Persiapan pembentukan, pembahasan dan pengesahan rancangan Perda berpedoman kepada peraturan perundang-undangan.

Pasal 142 :

- (1) Penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh sekretariat DPRD.
- (2) Penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dari Gubernur, atau Bupati / Walikota dilaksanakan oleh sekretariat daerah.

Pasal 144 :

- (1) Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati / Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati / Walikota untuk ditetapkan sebagai Perda.
- (2) Penyampaian rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.
- (3) Rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati / Walikota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama.
- (4) Dalam hal rancangan Perda tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah.
- (5) Dalam hal sahnya rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (4), rumusan kalimat pengesahannya berbunyi, "Perda ini dinyatakan sah," dengan mencantumkan tanggal sahnya.
- (6) Kalimat pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Perda sebelum

pengundangan naskah Perda ke dalam lembaran daerah.

Pasal 146 :

- (1) Untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah.
- (2) Peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pasal 147 :

- (1) Perda diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah diundangkan dalam Berita Daerah.
- (2) Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah dilakukan oleh Sekretaris Daerah.
- (3) Pemerintah daerah wajib menyebarluaskan Perda yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang telah diundangkan dalam Berita Daerah.

Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

memiliki beberapa fungsi dalam penyelenggaraan negara antara lain :

a. Fungsi Legislasi

Fungsi ini sesuai dengan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang, sedangkan Presiden hanya dinyatakan berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang, bukan sebagai pemegang kekuasaan legislatif yang utama tetapi berfungsi sebagai mitra yaitu rancangan undang-undang. Perubahan inilah yang disebut sebagai pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke

Dewan Perwakilan Rakyat.

Menurut Achmad Ruslan, bahwa fungsi legislasi memerlukan keahlian dalam taraf konseptual dan teknis sesuai dengan sifat-sifat pekerjaan merancang dan menyusun rancangan undang-undang hingga proses persetujuan bersama untuk menjadi undang-undang. Fungsi peraturan perundang-undangan bukan hanya sekadar fungsi negara di bidang pengaturan, akan tetapi undang-undang adalah suatu metode dan instrument yang tersedia digunakan untuk memodifikasi kehidupan dan penghidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan (berdasar Pancasila dan UUD 1945). Dalam hal ini maka, kemampuan para anggota DPR / DPRD haruslah cukup memadai untuk dapat melaksanakan fungsi legislasi dengan cukup memadai. Materi muatan yang akan diatur dalam undang-undang merupakan materi yang menyangkut berbagai bidang kehidupan.

b. Fungsi Pengawasan

Fungsi ini bersifat politis, sehingga kualitas pelaksanaannya bergantung pada perkembangan pendewasaan budaya dan intitusi politik seperti perilaku partai politik di lapangan. Untuk mencapai hal tersebut perlu didukung, dan ditumbuhkan sikap tranparansi kepada masyarakat untuk berpartisipasi kepada masyarakat yang pada gilirannya makin hari makin membudaya dalam perilaku masyarakat sehari-hari.

c. Fungsi Anggaran

Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai kewenangan untuk memberikan persetujuan yang diajukan pemerintah. Untuk pelaksanaan fungsi ini diperlukan pula kemampuan terhadap masalah–masalah keuangan.

Dalam pelaksanaan ketiga fungsi tersebut Dewan Perwakilan dan para anggotanya diberikan hak dan kewenangan yang dijamin secara konstitusional. Partai politik mempunyai peran yang sangat besar terhadap pembuatan peraturan perundang–undangan khususnya dalam fungsi legislasi.

Peraturan daerah ditetapkan oleh kepala daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal ini mengandung pengertian bahwa pembentukan peraturan daerah dilakukan bersama-sama atau inisiatif pembentukannya dilakukan oleh keduanya. Kewenangan kepala daerah tersimpul dari wewenang menetapkan peraturan daerah sebagai kebiasaan yang sudah diterima sebagai praktik ketatanegaraan. Sedangkan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk berinisiatif diatur dalam hak prakarsa atau konsep rancangan peraturan daerah.

Prakarsa pembentukan peraturan daerah dapat dilakukan oleh kepala daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, diatur dalam Pasal 140 (1) dan Pasal 141 (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Menurut Abdul Latief (2005 : 71 – 73),

a. Konsep Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari kepala Daerah antara lain :

- 1) Konsep rancangan peraturan daerah disusun oleh dinas/biro/unit kerja yang berkaitan dengan materi muatan yang akan diatur, dan memberitahukannya kepada bagian hukum untuk disusun bersama dinas lain, karena ada kemungkinan materi muatan suatu peraturan daerah berkaitan dengan berbagai dinas, bahkan ditradisikan untuk disusun oleh Tim Penyusun Rancangan Peraturan Daerah yang tenaga fungsionalnya berkualitas dengan tugas menyiapkan, mengolah dan merumuskan rancangan peraturan daerah serta instansi terkait dalam hal ini pihak pengelola suatu objek yang akan diusulkan untuk diatur dalam peraturan daerah. Selama ini seluruh Peraturan Daerah dibuat belum ada kajian akademis (naskah akademik) yang dilampirkan atau diajukan dengan rancangan Peraturan Daerah ke Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- 2) Konsep tersebut diserahkan kepada bagian hukum untuk pemeriksaan teknis seperti kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan lainnya.
- 3) Bagian hukum dapat mengundang dinas-dinas lain bila

ditemukan hal-hal yang memerlukan perubahan terutama perubahan substansi.

- 4) Bagian hukum menyusun penyempurnaan (konseptual) untuk diteruskan kepada kepala daerah mengadakan pemeriksaan (dibantu sekwilda).
- 5) Konsep rancangan peraturan daerah yang telah disetujui kepada daerah berubah menjadi rancangan peraturan daerah.

Rancangan peraturan daerah disampaikan kepala daerah kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disertai nota pengantar untuk memperoleh persetujuan dewan.

b. Konsep Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Usul prakarsa dapat diajukan oleh sekurang-kurangnya lima orang anggota yang tidak hanya terdiri dari satu fraksi, setelah dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah disampaikan kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan meminta pertimbangan panitia musyawarah untuk meminta penjelasan dari para pengusul. Pembahasan usul prakarsa dalam siding Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilakukan oleh anggota dan Kepala Daerah dengan tingkat pembicaraan sesuai dengan tata cara pembahasan Rancangan Peraturan atas prakarsa kepala daerah.

c. Rancangan Peraturan Daerah Usulan Masyarakat.

Usulan rancangan peraturan daerah yang dibuat masyarakat harus mengikuti mekanisme yang ada. Rancangan peraturan daerah bisa diajukan melalui dewan, maka bisa menjadikan sebagai hak inisiatifnya begitu pula kalau diajukan ke eksekutif menjadikannya sebagai hak inisiatif eksekutif sebelum diajukan ke DPRD. Masyarakat tidak bisa langsung begitu saja mengajukan rancangan peraturan daerahnya ke dewan untuk langsung dibahas tetapi harus melalui beberapa mekanisme yang ada. Mekanisme pengajuan usulan ini dapat diperoleh melalui informasi mengenai tata cara pengusulan suatu rancangan peraturan daerah melalui media elektronik, internet, media massa dan tata tertib DPRD. Demikian halnya bila masyarakat ingin mengetahui adanya rancangan peraturan daerah yang sedang dibahas, masyarakat dapat mengetahui secara langsung hasil dari rapat apakah usulan itu diterima atau ditolak.

Sebuah usulan rancangan peraturan daerah dapat diterima atau ditolak melalui beberapa pembahasan pada rapat komisi, rapat gabungan sampai dengan rapat paripurna sesuai dengan kewenangan propinsi dan urgensinya. Untuk mengidentifikasi suatu peraturan daerah yang harus dilihat adalah substansinya. Apakah dari substansi itu diatur dalam peraturan daerah atau cukup diatur

dalam peraturan Gubernur atau Bupati. Acuan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah hendaknya didasarkan pada arah kebijakan umum yang menjadi pertimbangan dan merupakan dasar penilaian eksekutif dari tahun ke tahun sampai berakhir masa jabatannya, alasannya jangan sampai merusak atau menggagalkannya program pemerintah yang sudah ditetapkan bersama.

Dalam setiap pembahasan rancangan peraturan daerah masyarakat tetap dilibatkan, sehingga masyarakat dapat memberikan masukan atas materi yang sedang dibahas, karena yang masih dibahas adalah usulan, tentunya masyarakat bisa saja mengajukan ulang dengan memberikan alasan – alasan sesuai dengan aturan yang berlaku. Pada dasarnya semua usulan itu diterima namun setelah dikaji tidak mendasar, maka tentunya ditolak dengan disertai dan dasar hukum, namun jika masyarakat merasa bahwa penolakan itu tidak beralasan bisa saja mengajukan kembali kepada eksekutif atau legislatif.

Konsep perancangan peraturan perundang–undangan menurut Robert B. Seidman (2002 : 111), bahwa dalam rangka merancang peraturan perundang – undangan dilakukan dengan dua tahap yaitu ; pertama, penelitian yang ditindaklanjuti dengan laporan penelitian; kedua,

penyusunan *draft* peraturan perundang – undangan.

1) Penelitian

Suatu laporan hasil penelitian dari seorang pembuat rancangan harus menyertakan metodologi pemecahan masalah untuk menunjukkan bahwa rancangan undang–undang yang diusulkan bertumpu pada dasar pemikiran berdasarkan pengalaman serta pemecahan masalah berdasarkan fakta – fakta yang terkait. Oleh karena itu paling tidak dapat mengamati kesulitannya.

2) Mengusulkan dan menjamin penjelasannya

Suatu undang–undang yang efektif akan mengubah perilaku pelaku sosial dengan menghilangkan penyebab perilaku bermasalah. Dengan memberikan penjelasan tentang penyebab perilaku bermasalah tersebut, maka seseorang pembuat rancangan dapat merancang langkah solusi (tindakan terinci undang–undang tersebut) yang secara logis diharapkan mampu mengatasi sebab–sebab tersebut.

3) Pengusulan solusi

Usulan mengenai sebab–sebab perilaku yang ada dengan memperkirakan perilaku selanjutnya sepanjang sebab–sebab itulah yang berlaku, sehingga harus dikaji rangkaian tindakan–tindakan perundang–undangan (solusi) mengenai ketentuan yang

mana saja yang harus dimasukkan di dalam suatu rancangan. Suatu solusi yang diajukan harus mempertimbangkan akibat sosial, ekonomi, serta dampak terhadap kelompok kepentingan yang tidak ikut dalam proses pengambilan keputusan.

4) Memantau dan menilai pelaksanaan

Pada akhirnya laporan hasil penelitian harus membuktikan dengan menyertakan mekanisme pemantauan dan penilaian yang cukup. Setelah diundangkan dan dilaksanakannya suatu undang-undang, maka para pembuat undang-undang memerlukan masukan untuk menentukan apakah pelaksana yang berperilaku yang ditunjuk dapat menghasilkan akibat yang diharapkan.

Untuk menjelaskan perilaku bermasalah dibutuhkan penjelasan perilaku dengan merancang peraturan perundang-undangan yang efektif dalam kategori-kategori : peraturan (*rule*), kesempatan (*opportunity*), kemampuan (*capacity*), komunikasi (*communication*), kepentingan (*interest*), proses (*process*), dan ideology (*and ideology*) “ ROCCIPI ”

Metode “ ROCCIPI ” ini terbagi atas dua faktor; *pertama*, faktor subjektif yaitu kepentingan (*interest*) mengacu pada pandangan pelaku peran tentang akibat dan manfaat untuk mereka sendiri. Ideologi (nilai dan sikap) yaitu motivasi dari pelaku yang tercakup dalam kepentingan mulai dari nilai, dan selera hingga ke mitos dan asumsi tentang dunia kepercayaan dan ideologi, politik, sosial dan ekonomi. Kedua, faktor

objektif yang terdiri dari peraturan, kesempatan, kemampuan, komunikasi dan proses.

Menurut Takuji Kameyama, (Achmad Ruslan, 2005 : 112) bahwa untuk menciptakan suatu peraturan yang efektif serta mengontrol kualitas produk peraturan perundang-undangan diperlukan suatu *Regulatory Impact Assessments* (RIA) yang merupakan hasil rumusan dari *best practices* (praktik terbaik) yang diterapkan di berbagai negara antara lain :

1. perumusan masalah atau *issue* yang menimbulkan kebutuhan untuk menerbitkan suatu kebijakan (melakukan tindakan).
2. Identifikasi tujuan dan sasaran yang ingin dicapai dengan kebijakan tersebut, tahap ini disebut penilaian risiko (*resk assessment*).
3. Identifikasi berbagai alternatif tindakan (opsi) untuk mencapai tujuan dan sasaran tersebut.
4. *Assessment* atas manfaat dan biaya (keuntungan dan kerugian) untuk setiap opsi, dilihat dari sudut pandang pemerintah, masyarakat, pelaku usaha, konsumen dan ekonomi secara keseluruhan.
5. Konsultasi dan komunikasi dengan *stakeholders*, dalam semua tahapan di atas.
6. Penentuan opsi yang terbaik (yang dipilih).
7. Perumusan strategi untuk menerapkan dan merevisi kebijakan.

E. Konsep Partisipasi Publik

Konsep partisipasi publik berkaitan erat dengan relasi masyarakat dan negara (state-society relation) dalam pembentukan kebijakan yang akan dikeluarkan negara untuk mengatur warganya. Menurut Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelosou dalam Meriam Budiarjo (1981), partisipasi publik didefinisikan sebagai aktivitas warga negara untuk mempengaruhi perbuatan keputusan pemerintah, serta adanya kepastian atau jaminan dari penyelenggara negara, baik yang dipilih dalam pemilihan umum (pemilu), maupun birokrasi pemerintahan agar setiap kebijakan yang dihasilkan tidak hanya memberikan manfaat atau menguntungkan masyarakat tertentu saja, tetapi dapat memberikan dampak yang positif bagi masyarakat.

Partisipasi lebih dikenal sebagai suatu kewajiban turut serta dalam mensukseskan beberapa program pemerintah dan pelaksanaan pembangunan, dengan memanfaatkan sumber daya yang dimiliki, dan masyarakat pun menganggap partisipasi mereka hanyalah dalam bentuk pajak dan retribusi.

Istilah partisipasi berasal dari kata *participation* yang diartikan sebagai keikutsertaan, keterlibatan atau dapat pula diartikan sebagai suatu kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk ikut serta secara aktif dan langsung atau tidak langsung mempengaruhi kebijakan publik. Kebijakan publik pada dasarnya adalah suatu keputusan untuk mengatasi

permasalahan tertentu dan untuk mencapai hasil tertentu. Oleh karena itu partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan sangat diperlukan dalam menampung aspirasi yang berkembang dalam masyarakat. Dengan demikian masyarakat memiliki kemampuan yang lebih besar untuk menentukan nasibnya sendiri serta dapat memecahkan berbagai persoalan untuk memenuhi kebutuhan prioritas. Oleh karena itu partisipasi publik yang dimulai dari proses perencanaan, pembahasan sampai pada penetapan sangat dibutuhkan.

Produk hukum kebijakan daerah tentunya dibuat bukan untuk memenuhi kewajiban prasarat dari sebuah peraturan yang lebih tinggi dan bukan juga indikator sebagai daerah yang paling bagus dengan banyaknya peraturan yang dibuat, akan tetapi suatu peraturan dibuat bertujuan untuk mengatur masyarakatnya dalam menuju perubahan sosial. Suatu perubahan sosial tentunya berdampak pada masyarakat terutama pada relasi sosial, hukum, dan politik. Inisiatif pembentukan peraturan daerah dilakukan oleh eksekutif dan legislatif dengan prosedur yang berbeda kecuali dalam pembahasan.

Dalam pembuatan peraturan daerah hanya sebagian masyarakat yang tahu bagaimana sebuah peraturan daerah itu dibuat. Jika partisipasi publik ditempatkan di ruang DPRD akan muncul tanggapan dari anggota dewan bahwa masyarakat dilibatkan dalam pembuatan peraturan daerah, meskipun Undang – Undang No. 10 Tahun 2004 telah memberikan ruang

kepada masyarakat untuk berpartisipasi, namun keinginan masyarakat untuk terlibat aktif dalam urusan atur mengatur belum dimiliki serta keberadaan tata tertib di DPRD tidak memberikan ruang kepada masyarakat untuk terlibat aktif dalam proses penyusunan sebuah peraturan daerah meskipun masyarakat dan organisasi masyarakat dilibatkan dalam dengar pendapat. Masyarakat menyadari fungsi legislasi yang diemban kepada anggota dewan belum dapat dijalankan dengan baik bila dibandingkan dengan kedua fungsi lainnya yakni fungsi pengawasan dan fungsi anggaran.

Beberapa teori partisipasi publik dalam kaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan antara lain :

1. Teori tentang partisipasi publik

Secara garis besar terdapat dua konsep untuk menjelaskan hal ini. *Pertama*, karena masyarakat sudah memberikan mandat kepada negara, maka pembentukan kebijakan publik sepenuhnya diserahkan kepada negara. Peran atau partisipasi masyarakat hanya dibutuhkan pada saat memilih orang-orang yang akan menduduki berbagai jabatan di lembaga negara misalnya melalui pemilihan umum untuk memilih wakil-wakil masyarakat di parlemen. *Kedua*, sekalipun telah memberikan mandatnya kepada negara, masyarakat tetap memiliki hak untuk terlibat dalam pembentukan kebijakan yang

akan dikeluarkan negara. Peran masyarakat dalam pembentukan kebijakan, secara umum dapat dilakukan dengan dua cara :

- a. Negara menjamin tersedianya ruang-ruang partisipasi publik yang luas bagi masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan.
- b. Negara bekerja sama dengan masyarakat dalam seluruh proses penyusunan kebijakan.

Cara pandang ini merupakan praktek demokrasi langsung yang diilhami pemikiran J. J. Rousseau, John Stuart Mill (Afrizal, 2003:20–22).

Partisipasi publik merupakan elemen mendasar dalam kerangka perwujudan *good governance* untuk mewujudkan adanya suatu keharusan bagi pemerintah (dalam arti luas) untuk lebih akuntabel kepada masyarakat yang diwakilinya tentang bagaimana input dari masyarakat digunakan dalam perumusan kebijakan. Perumusan dan implementasi kebijakan yang selama ini bersifat hirarkis pemerintahan harus diubah dengan melibatkan atau memberikan andil yang signifikan kepada berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*), karena pada akhirnya kebijakan-kebijakan tersebut akan secara langsung dirasakan oleh masyarakat yang berkepentingan.

Menurut Arnstein (Afrizal, 2003 : 24), partisipasi masyarakat

harus masuk pada wilayah perumusan kebijakan pemerintah dan tidak hanya sebatas pada tataran implementasi kebijakan ataupun yang bersifat seremonial semata dalam pelaksanaan pemilu. Walaupun dalam pemilu publik memiliki andil yang besar untuk menentukan wakil-wakilnya dalam lembaga perwakilan maupun kepada eksekutif, namun pada tahap selanjutnya publik tidak mengetahui atau ikut menentukan dalam perumusan kebijakan yang dilakukan para wakil-wakilnya tersebut.

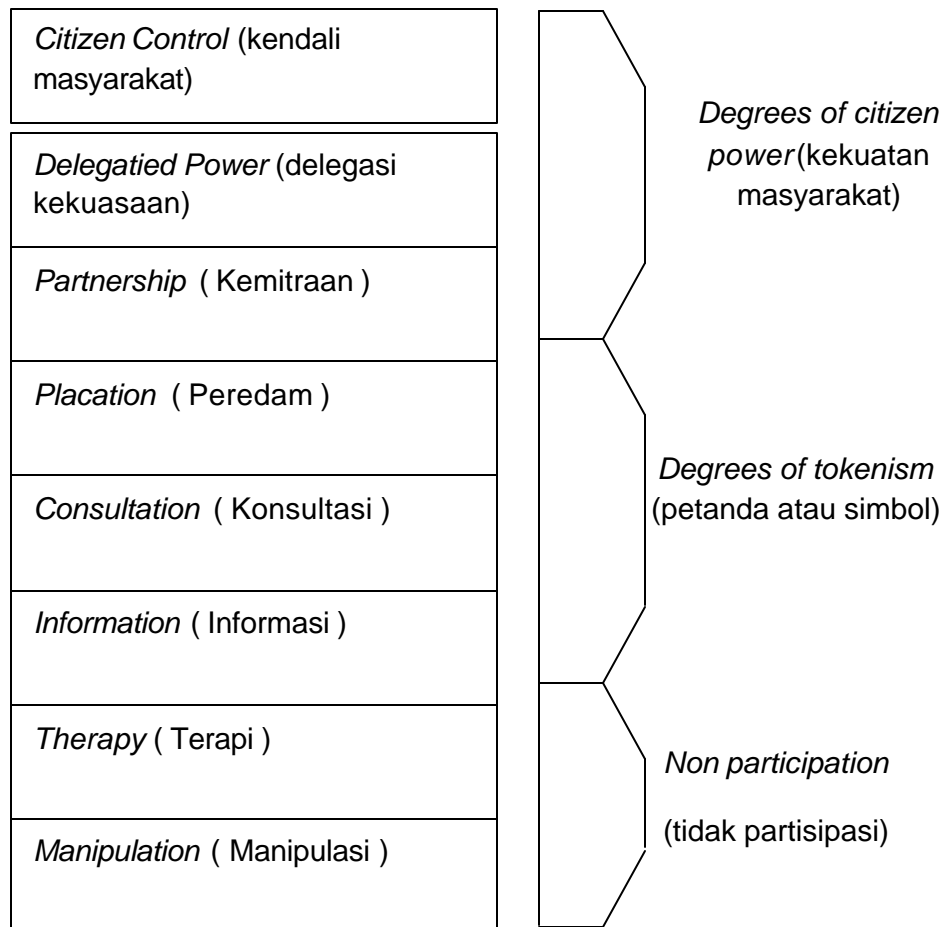
Berbeda halnya kalau publik memasuki ruang perumusan kebijakan, maka partisipasi masyarakat memiliki kekuasaan yang nyata untuk ikut menentukan kebijakan pemerintah, yang disebut sebagai tingkat kontrol masyarakat yaitu kekuasaan. Untuk ikut mengarahkan (*the power of directing*). Jika pemerintah bersungguh-sungguh dalam memberdayakan masyarakatnya maka pemerintah harus membuka ruang partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan (*get behind the scene*).

2. Tingkat partisipasi publik

Arnstein memaparkan delapan tangga partisipasi masyarakat (*Eight rungs on the ladder of citizen participation*), setiap tingkatan berkaitan dengan perluasan kekuasaan masyarakat untuk menentukan produk akhir (kebijakan). Secara umum, tangga tersebut dibagi ke dalam tiga tingkatan partisipasi masyarakat, yakni:

- a. *Non participation* (tidak partisipasi)
- b. *Degrees of tokenism* (petanda atau simbol)
- c. *Degrees of citizen power* (kekuatan masyarakat)

Delapan Tangga Partisipasi Masyarakat



Dasar penentuan derajat, bukan pada seberapa jauh masyarakat telah terlibat dalam proses pembentukan kebijakan atau

program dilaksanakan oleh negara tapi seberapa jauh masyarakat dapat menentukan hasil akhir atau dampak dari kebijakan atau program tersebut. Pada tingkat *manipulation* tidak terjadi komunikasi maupun dialog. Sedangkan pada tingkat *therapy* terjadi komunikasi yang terbatas. Pada derajat *non participation* ini, inisiatif datang dari pemerintah dan bersifat satu arah (pengarahan), yang bertujuan untuk menata masyarakat dan mengobati luka akibat dari kegagalan sistem dan mekanisme pemerintah.

Pada derajat *degrees of tokenism* (derajat semu atau petanda atau simbol). Pada tingkat *information* terjadi peningkatan komunikasi, namun bersifat satu arah (*one way communication*), misalnya pertemuan masyarakat atau *public hearing* terjadi pada tingkat *consultation*. Pada tingkat *placation* atau *cooption* (peredam), hubungan komunikasi dan dialog sudah meningkat sampai pada tahap negosiasi. Disini masyarakat dilibatkan oleh pemerintah dalam satu badan atau komite bersama, namun kekuasaan untuk memutuskan tetap berada di tangan pemerintah (sifatnya kooptatif).

Derajat yang tertinggi dari tiga tingkat partisipasi yakni *degrees of citizen power* (kekuatan masyarakat). Pada tingkat *partnership* dimana masyarakat dan pemerintah menjadi mitra yang sejajar. Pemerintah mendistribusikan kewenangannya kepada masyarakat untuk mengurus sendiri beberapa kebutuhannya pada

tingkat *delegate power* (delegasi kekuasaan). Tingkat yang terakhir adalah *citizen control* (kendali masyarakat). Pada tingkat ini masyarakat memiliki kekuasaan atas kebijakan publik baik dalam perumusan, implementasi hingga evaluasi dan kontrol.

3. Wujud partisipasi publik

Secara garis besar wujud partisipasi publik menurut Kell Antoft dan Jack Novack, (Afrizal, 2003 : 31–34) adalah sebagai berikut :

- a. *Electoral participation*. Partisipasi publik dalam wujud ini merupakan pelaksanaan dari prinsip *representative democracy*. Dalam partisipasi ini, publik memiliki andil yang besar untuk menentukan wakil mereka dalam lembaga perwakilan (legislatif) maupun untuk menentukan kepala eksekutif. Namun, partisipasi seperti ini cenderung bersifat semu atau seremonial karena pada tahap ini tidak ada jaminan bahwa setiap kebijakan yang dirumuskan akan didasarkan pada kepentingan maupun kebutuhan publik.
- b. *Lobbying*. Partisipasi publik dalam konteks ini telah menjadi bagian yang tak terpisahkan dalam suatu proses politik di negara-negara demokrasi maju. Baik individu maupun asosiasi ataupun kelompok kepentingan selalu berupaya untuk menjalin

hubungan dengan para legislator, maupun administrator yang memberikan keuntungan bagi kedua belah pihak. Para pelobi akan selalu berupaya untuk memastikan agar agenda kepentingannya diakomodasi dan diwujudkan dalam kebijakan pemerintah. Sedangkan bagi pihak legislator dapat dijadikan sebagai indikator untuk meningkatkan popularitasnya demi pemilu yang akan datang. Metode *lobbying* yang digunakan sangat beragam, mulai dari opini publik di media massa, petisi, pendekatan kepada para legislator / administrator atau bahkan melalui tindakan *boycotts*, demonstrasi serta menduduki kantor legislatif.

- c. *Getting on council agenda*. Efektivitas dari partisipasi publik dapat dilihat dari isu atau masalah yang dituntut oleh publik dapat diakomodasi menjadi agenda pembahasan dalam lembaga legislatif. Namun di sisi lain, publik tidak masuk ruang legislatif, seperti *publik hearing*, tanpa adanya aturan-aturan yang secara jelas memayunginya.
- d. *Special purpose bodies*, pemerintah membentuk institusi tertentu yang anggotanya perwakilan masyarakat yang independen. Dalam arti bukan anggota maupun partisan partai politik tertentu.
- e. *Special purpose participation*, partisipasi publik dalam wujud ini berangkat dari kepentingan akan suatu isu atau masalah

tertentu.

Selanjutnya Kell Antoft dan Jack Novack menjelaskan empat mekanisme konsultasi untuk meningkatkan partisipasi publik antara lain :

- a. pengkomunikasian isu kepada publik, untuk dapat memberikan masukan dari masyarakat.
- b. Menjaring berbagai saran atau rekomendasi
- c. Pertemuan atau rapat antara pejabat pemerintah dengan berbagai kelompok masyarakat yang bersangkutan.
- d. Mengidentifikasi isu atau masalah publik.

Jika wujud partisipasi publik dapat dilaksanakan, maka kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah tidak terkesan tergesa-gesa karena telah melibatkan berbagai komponen masyarakat dari lahirnya kebijakan itu. Pada esensinya ada dua aspek utama dari kebijakan itu. *Pertama*, kebijakan publik sebagai produk pemerintah, berangkat dari perkembangan yang terjadi dalam masyarakat. Perkembangan yang dialami masyarakat, masalah-masalah sosial yang terjadi kemudian berkembang menjadi isu yang pada prosesnya dapat mendorong lahirnya suatu produk kebijakan. *Kedua*, kebijakan yang dilahirkan ditujukan untuk menyeimbangkan ketimpangan yang terjadi serta memberikan dorongan bagi kelompok-kelompok masyarakat yang terlibat dalam

merumuskan tujuan bersama untuk tetap bekerja sama dalam mencapai tujuan.

4. Karakter responsif

Suatu produk hukum dapat dikatakan berkarakter responsif apabila peraturan perundang-undangan yang dibuat sangat representatif dengan apa yang menjadi keinginan masyarakat secara keseluruhan, karena itu masyarakat hendaknya dapat dilibatkan dalam setiap pengambilan keputusan.

Sifat hukum yang diidentifikasi oleh para ahli yaitu bersifat represif, otonomi dan responsif yang dikemukakan oleh Nonet-Zelznick (Achmad Ruslan, 2005 : 163 – 164).

Pada prinsipnya tipe represif berkisar pada peran yang dimainkan oleh hukum dan politik dalam menentukan tipe hukum. Oleh karena itu hukum belum bisa dipisahkan dari politik. Sebaliknya semakin besar tingkat otonomi dari hukum ketika berhadapan dengan politik, pada saat itu hukum telah dikategorikan sebagai hukum yang otonom.

Ciri-ciri yang merupakan karakteristik hukum represif antara lain :

- a. Lembaga hukum dapat langsung disesuaikan pada kekuatan politik. Hukum diartikan sebagai alat negara dan sebagai

subordinate yang menguasai pemikiran kenegaraan.

- b. Perilaku penguasa menciptakan hukum yang tidak terlalu ketat untuk menjerat dirinya. Kegunaan dari cara ini terletak pada sistemnya.
- c. Pengawasan secara khusus seperti polisi, mutlak menjadi pusat kekuatan yang berdiri sendiri. Mereka terisolir dari pergaulan sosial masyarakat dan mampu mempertahankan kekuasaan politik.
- d. Suatu rezim dari sistem ini melalui lembaga peradilan dengan menyesuaikan susunan sosial kemasyarakatan.
- e. Undang-undang pidana mencerminkan dominasi pemikiran hukum yang berlaku.

Selanjutnya dikemukakan ciri-ciri hukum yang bersifat otonomi (*outonomous law*) pada intinya sebagai berikut :

1. Hukum dipisahkan dari politik, sistemnya menginginkan keluwesan dalam pengambilan keputusan dan memisahkan antara fungsi legislatif dan fungsi pengadilan.
2. Tertib hukum memunculkan model-model hukum. Tujuan dari peraturan yaitu membantu memperkuat pandangan yang bisa dipertanggungjawabkan. Pada saat yang sama dapat membatasi antara kreativitas institusi hukum dan resiko pada

penggabungan keduanya ke dalam kekuasaan politik.

3. Prosedur atau tata cara adalah inti dari hukum keteraturan dan keterbukaan bukan sebagai isi keadilan tetapi suatu bagian dasar dan kewenangan utama pada tertib hukum.
4. Ketaatan terhadap hukum dapat dipahami sebagai suatu produk hukum yang harus ditaati sesuai peraturan yang sedang berlaku. Kritik terhadap keberadaan hukum harus disalurkan melalui proses politik.

Tipe hukum yang terakhir adalah tipe hukum responsif (*responsive law*) pada intinya mengarah kepada persoalan-persoalan rumit. Aspirasi yang timbul dalam masyarakat memaksa hukum modern untuk mengembangkan ke dalam arah *responsive law* tetapi hasil yang diinginkan agak rumit dan tidak tetap karena :

- a. Dinamika pengembangan hukum meningkat sesuai tujuan penguasa dalam pemikiran tatanan terhadap hukum.
- b. Tujuan membawa kewajiban menaati hukum lebih rumit, oleh sebab itu tuntutan harus menaati dan membuka kemungkinan pada ketidaktahuan, dan lebih banyak konsep-konsep sipil dalam tatanan hukum di tengah masyarakat.
- c. Hukum menghendaki keterbukaan dan keluwesan, maka advokasi hukum memainkan peranan dalam suatu arah atau tujuan politik.

- d. Dalam suatu keadaan yang terbuka secara berkelanjutan serta keberadaan hukum itu sendiri tergantung pada tata cara yang lebih sesuai dengan lembaga hukum.

Pada intinya bahwa karakter hukum represif masih menekankan pada ciri paksaan, sedangkan karakter hukum otonom telah meningkat bahwa paksaan oleh pemerintah dapat digunakan tetapi telah ditentukan prosedurnya serta memperhatikan kepentingan masyarakat, sehingga peran pemerintah amat dominan dalam pembentukan peraturan karena dipandang bahwa pemerintah lebih mengetahui kepentingan-kepentingan masyarakatnya. Karakter hukum responsif yaitu bahwa hukum mampu merespon terhadap perkembangan masyarakat dalam arti bahwa kepentingan-kepentingan masyarakat terakomodasi dalam peraturan-peraturan hukum tersebut, dan dengan demikian titik beratnya berada pada keberpihakan peraturan hukum itu pada rakyat selaku pemilik kedaulatan (demokrasi) dalam rangka mewujudkan negara hukum yang demokratis.

Di era reformasi telah terjadi perubahan paradigma dalam kehidupan politik dalam ketatanegaraan Indonesia, yaitu dari sistem otoriter kepada sistem demokrasi dan dari sistem sentralistik kepada sistem otonomi. Perubahan paradigma tersebut berdampak pada sistem hukum, yaitu kalau dahulu menitikberatkan kepada produk-

produk hukum yang lebih banyak berpihak kepada kepentingan penguasa / pemerintah, maka saat ini produk-produk hukum harus memperhatikan kepentingan masyarakat, dan dengan demikian harus menampung aspirasi dan mengakomodasi kepentingan masyarakat tersebut (*responsive law*).

Bertolak dari uraian tersebut, maka karakter hukum responsif merupakan implikasi dari hasil pelaksanaan strategi pembangunan hukum yang responsif yaitu bahwa partisipasi masyarakat dan individu serta kelompok sosial membuka akses secara luas dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan (peraturan daerah), sehingga kepentingan-kepentingan semua pihak seoptimal mungkin dapat terakomodasi dalam produk hukum tersebut.

Menurut Utama P. Sandjaja (2005 : 10) beberapa prinsip partisipasi dalam rancangan peraturan daerah melalui beberapa tahap :

a. Proses Perencanaan

1) Ide formal

Dalam proses legislasi, yang berperan adalah anggota DPRD dan eksekutif. Eksekutif yang memprakarsa rancangan peraturan daerah hendaknya melibatkan instansi terkait sesuai dengan materi muatan yang akan dituangkan dalam peraturan daerah. Setelah dilimpahkan di DPRD maka yang terlibat dalam proses pembuatan peraturan daerah sesuai mekanisme adalah alat

kelengkapan DPRD yang terdiri dari pimpinan dewan, komisi-komisi, panitia-panitia khusus. Sebagaimana diatur dalam UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, UU No.22 Tahun 2003 Tentang SUSDUK antara pihak legislatif dan eksekutif memiliki kewenangan yang berbeda. Eksekutif memiliki kewenangan menyusun materi yang akan diperdakan dan mengajukan ke dewan, sedangkan di dewan yang mempunyai alat kelengkapan berwenang membuat Perda sebagai hak inisiatif, mengajukan dan menetapkan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah setelah melalui beberapa tahap pembicaraan di DPRD.

2) Ide non formal

Dalam penyusunan peraturan daerah terkadang melibatkan pakar pemerintahan, pakar hukum dari perguruan tinggi serta masyarakat yang terkait langsung apa yang diatur dalam peraturan daerah, meskipun keterlibatannya sebatas konsultasi publik, tetapi pikiran-pikiran mereka dapat memberikan penyempurnaan raperda. Keterlibatan mereka yang menentukan adalah panitia khusus, siapa-siapa saja orang yang dapat diundang dalam dengar pendapat dan selama ini penentuan *actor non formal* oleh Pansus tidak ada protes oleh masyarakat.

Dilibatkan *stakeholders* atau masyarakat itu sendiri untuk meminta masukan maupun pendapat karena substansi raperda yang akan dibuat adalah kepada masyarakat. Sehingga pelaksanaan perda dilapangan tidak lagi mendapat tantangan atau hambatan karena, masyarakat sudah memahami dan tahu persis bahwa perda ini sangat penting untuk kepentingan masyarakat pada umumnya.

3) Reses

Pada saat anggota legislatif melakukan reses terhadap fenomena atau problem yang terjadi di masyarakat, anggota legislatif menyimpulkan hasil temuannya. Hasil reses legislatif melakukan pemanggilan terhadap eksekutif dan masyarakat baik secara individu maupun secara kelompok yang terkait dengan problem yang ada.

b. Pembahasan

Berprinsip pada asas keterbukaan setiap proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan daerah. Hal ini bisa melalui media center

yang ada di DPRD. Dalam proses pembahasan rancangan peraturan daerah yang terlibat di dalamnya adalah alat kelengkapan dewan, pejabat yang ditunjuk oleh pemerintah, masyarakat, *stakeholder*, para pakar atau masyarakat yang menjadi objek dari pembahasan.

Dalam proses legislasi ada beberapa tahap yang harus dipenuhi dan dijalani, umumnya anggota dewan telah memahami tahapan-tahapan dalam proses legislasi oleh karena hal ini telah termasuk didalam tata tertib DPRD dan sudah menjadi keharusan jika anggota dewan tahu dan mengerti akan tugas-tugasnya.

1) Pembahasan Tingkat I

Panitia legislasi menentukan jadwal, mekanisme pembahasan, melakukan pemetaan *stakeholder*. Selanjutnya melakukan konsultasi publik terhadap Rancangan Peraturan Daerah. Pemrakarsa dengan melibatkan *stakeholder* langsung yang bakal terkena dampak kebijakan yang bakal dilahirkan dan *stakeholder* tidak langsung adalah : pakar, akademisi, ormas, pers, mahasiswa dan kelompok masyarakat lainnya.

2) Pembahasan Tingkat II

Panitia legislasi melakukan konsultasi publik terhadap penjelasan awal rancangan peraturan daerah pemrakarsa dalam paripurna pembahasan tingkat I, hasil rapat intern fraksi dan komisi dengan

melibatkan stakeholder langsung dan stakeholder tidak langsung.

3) Pembahasan Tingkat III

Rapat intern komisi memberikan masukan kepada panitia legislasi atas hasil konsultasi publik dan tanggapan eksekutif serta jawaban pemrakarsa pada pembahasan tingkat II. Panitia legislasi membahas hasil masukan komisi-komisi, melakukan konsultasi publik dengan melibatkan stakeholder langsung maupun stakeholder tidak langsung.

4) Pembahasan Tingkat IV

Rapat paripurna merupakan pendapat akhir fraksi, penetapan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah.

Idealnya jika keinginan setiap tahapan pembentukan peraturan daerah masyarakat harus dilibatkan, maka masyarakat mengetahui adanya rancangan peraturan daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pada tahap pengesahan masyarakat tidak dilibatkan secara langsung, namun peran serta masyarakat dalam tahap ini hanya sebatas menerima atau menolak (keberatan) adanya peraturan daerah yang telah disahkan, meskipun masyarakat tentunya akan ikut menjadi subjek yang akan mensosialisasikan peraturan daerah. Jika masyarakat keberatan terhadap peraturan daerah, maka masyarakat dapat meminta kepada pihak legislatif untuk

diamandemen atau ditinjau ulang peraturan daerah yang dilahirkan dengan disertai alasan apakah masih sesuai dengan kondisi saat ini atau tidak.

Setelah peraturan daerah disahkan eksekutif, mensosialisasikan kepada masyarakat, serta keharusan pada pendapat akhir dalam rapat paripurna, fraksi menyatakan sebelum peraturan daerah diefektifkan agar pihak eksekutif (bagian hukum dan dinas pengelola peraturan daerah) melakukan sosialisasi kepada masyarakat dan DPRD mengontrol dan mengawasi sejauh mana peraturan daerah itu berlaku secara efektif. Hal ini dimaksud agar peraturan daerah yang ditetapkan itu dipahami masyarakat secara umum yang terkena dampak langsung sehingga masyarakat tidak terkejut jika tiba-tiba peraturan daerah diberlakukan oleh pemerintah.

F. Kerangka Pikir

Negara kesatuan Republik Indonesia sebagai negara hukum, sudah barang tentu segala permasalahan yang dihadapi bangsa ini harus berdasarkan atas aturan hukum yang berlaku. Untuk itu, kualitas produk hukum yang dibuat dapat menerjemahkan apa yang menjadi keinginan masyarakat yang menjadi dampak dari kebijakan itu. Kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan memang ada di tangan

Dewan Perwakilan Rakyat, akan tetapi yang banyak mengetahui kondisi di lapangan adalah masyarakat. Fenomena yang ada bisa terakomodasi oleh anggota dewan manakala masyarakat diberi ruang untuk terlibat aktif dalam penyelenggaraan negara.

Berkualitas atau tidaknya suatu produk hukum tidak semata-mata pada kompromis eksekutif dan legislatif, tetapi peran masyarakat (partisipasi publik) melalui *stakeholder* langsung maupun *stakeholdertidak* langsung untuk memberikan masukan baik secara lisan maupun tertulis dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan ataupun peraturan daerah. Hal ini termuat dalam Pasal 53 Undang–Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan dalam Pasal 139 Undang–Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Ruang partisipasi publik memang tidak dijelaskan secara rinci dalam kedua undang–undang tersebut. Namun jika mengikuti teorinya Arnstein tentang partisipasi publik bahwa pada tahap *non participation* menunjukkan tidak adanya partisipasi publik, sedangkan pada *Degrees of Tokenism*, masyarakat dilibatkan oleh suatu badan atau komite bersama, namun kekuasaan untuk memutuskan tetap berada di tangan pemerintah (sifat kooptatif). Pada tahap *Degress of citizen power* masyarakat memiliki kekuasaan atas kebijakan publik baik dalam perumusan, implementasi hingga evaluasi dan kontrol. Akan tetapi jika mengikuti tahapan rancangan

peraturan daerah sebenarnya ada ruang yang diberikan, namun tidak signifikan diakibatkan oleh tidak adanya informasi yang dapat diakses serta pembahasan substansi dalam rapat tertutup dan adanya Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Manggarai.

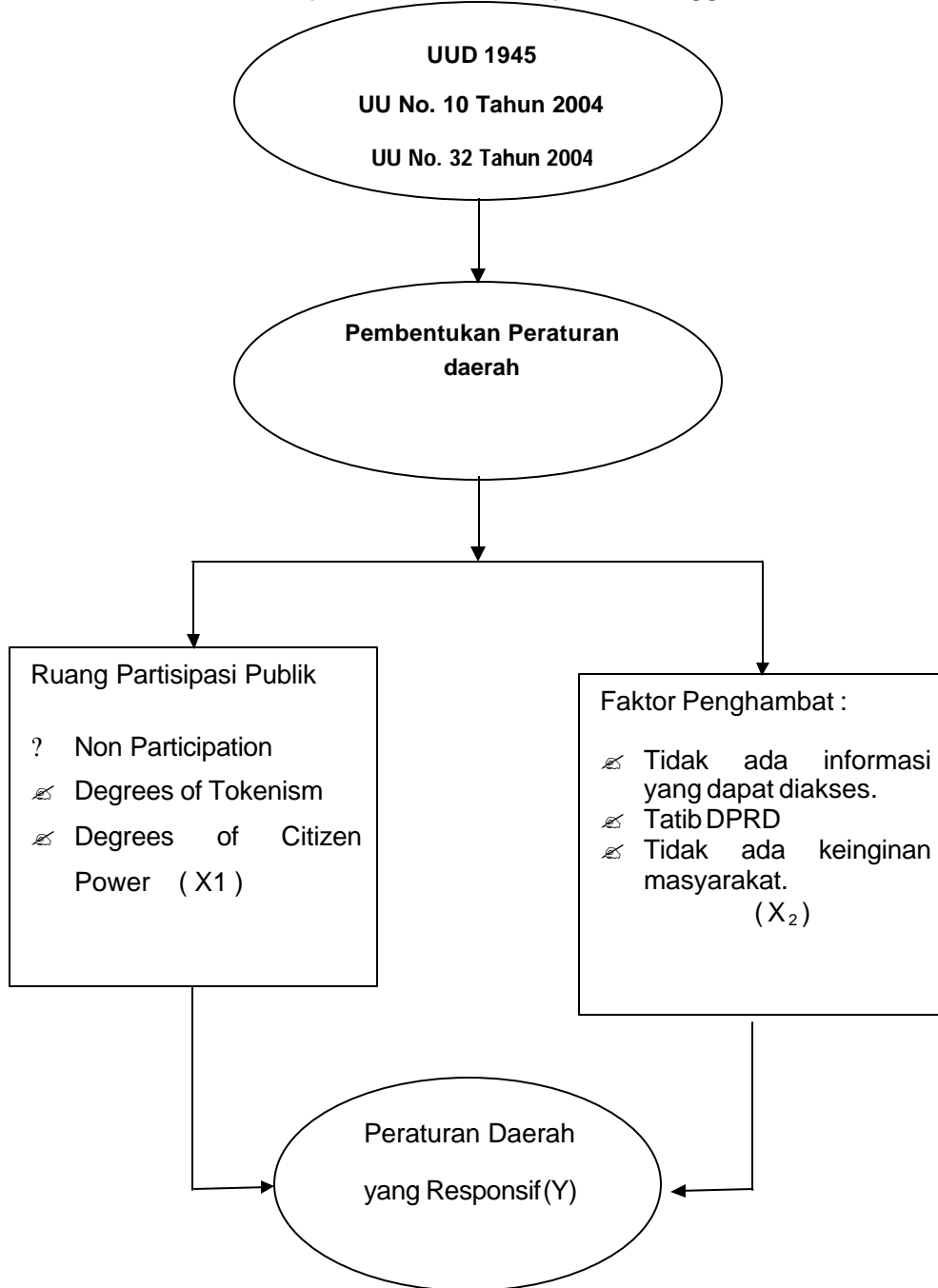
Jika ruang partisipasi publik signifikan untuk dilaksanakan dan faktor penghambat partisipasi publik bisa diatasi, maka peraturan daerah yang dibuat anggota dewan di Kabupaten Manggarai menghasilkan peraturan daerah yang responsif yaitu terakomodasinya semua kepentingan masyarakat yang terkena dampak dari peraturan daerah yang dihasilkan. Partisipasi publik merupakan salah satu bentuk sistem pemerintahan yang demokratis yakni kepentingan–kepentingan masyarakat terakomodasi sebagai pemegang kedaulatan.

Dari pemaparan tersebut di atas dapat dibuat sebuah kerangka pikir sebagai alur atau proses pembentukan peraturan daerah terutama mengenai partisipasi publik, dengan alur tersebut diketahui ruang partisipasi publik dalam pembentukan peraturan daerah dan dapat digambarkan sebagai berikut:

Bagan Kerangka Pikir

Pembentukan Peraturan Daerah yang Berkarakter Responsif melalui

Partisipasi Publik di Kabupaten Manggarai



Keterangan :

**X₁ : Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam
Menyusun peraturan daerah.**

X₂ : Faktor penghambat variabel independen.

**Y : Peraturan daerah yang berkarakter responsif
Variabel dependen.**

G. Defenisi Operasional

1. Pembentukan peraturan daerah (Perda) adalah tugas konstitusional pemerintah daerah sebagaimana dalam Pasal 18 (b) UUD 1945 yang selanjutnya dipertegas dalam Pasal 136–149 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
2. Pembentukan peraturan daerah yang berkarakter responsif adalah pembentukan peraturan daerah yang aspiratif dari seluruh masyarakat, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat yang terkena dampak dari peraturan itu.
3. Tidak Partisipasi (*Non Participation*) adalah suatu proses pembentukan peraturan daerah yang tidak melibatkan masyarakat dalam proses pembentukannya.
4. Pertanda atau Simbol (*Degrees of Tokenism*) adalah suatu proses pembentukan peraturan daerah dengan melibatkan masyarakat melalui stakeholders untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat, namun kekuasaan untuk memutuskan tetap berada di tangan pemerintah.

5. Kekuatan Masyarakat (*Degrees of Citizen Power*) adalah suatu proses pembentukan peraturan daerah dengan melibatkan masyarakat melalui stakeholders mulai perencanaan, pembahasan, penetapan, implementasi, evaluasi dan kontrol dari masyarakat artinya pemerintah memberikan sebahagian kewenangan kepada masyarakat, sehingga memiliki kekuatan untuk membentuk suatu peraturan daerah.
6. Kurangnya informasi yang dapat diakses adalah pembentukan peraturan daerah yang tanpa menggunakan sarana informasi yang memadai seperti melalui media massa, radio lokal yang dapat diketahui oleh publik.
7. Tata tertib DPRD adalah suatu ketentuan yang mengatur tentang pembahasan anggota dewan mengenai suatu peraturan daerah yang dibuat yang berisi hak dan kewajiban serta ketentuan mengenai partisipasi publik.
8. Tidak ada keinginan masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah adalah Dalam pembahasan mengenai peraturan daerah yang akan dibuat oleh eksekutif dan legislatif tanpa kehadiran masyarakat (*stake holders*) dalam perumusannya, walaupun masyarakat itu sendiri telah diundang.
9. Pembentukan peraturan daerah yang berkarakter responsif melalui partisipasi publik adalah suatu peraturan daerah yang dibuat oleh

legislatif dengan melibatkan masyarakat (stakeholder) baik langsung maupun tidak langsung melalui proses perencanaan, pembahasan dan penetapan, sosialisasi, kontrol serta evaluasi, sehingga peraturan tersebut betul-betul dapat menyerap aspirasi masyarakat, karena mereka selalu dilibatkan dalam setiap tahap pembentukan peraturan daerah.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Penelitian yang dilakukan dengan menggunakan tipe sosio yuridis, artinya selain mengkaji atau menelaah objek penelitian dari aspek hukum positif juga akan mengkaji berbagai gejala yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi legislatif dalam pembentukan Peraturan Daerah dengan partisipasi publik.

B. Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan di Kabupaten Manggarai Propinsi Nusa Tenggara Timur pada bulan Maret sampai dengan April 2007. Pemilihan lokasi ini didasari pelaksanaan fungsi legislasi DPRD belum secara maksimal adanya partisipasi publik serta calon peneliti mengenal baik lokasi penelitian sehingga mempermudah calon peneliti melakukan penelitian.

C. Populasi dan Sampel

1. Populasi

Yang menjadi populasi dalam penelitian ini :

- a. Semua anggota DPRD Kabupaten Manggarai

- b. Bagian Hukum Kabupaten Manggarai
- c. Tokoh masyarakat
- d. Lembaga Swadaya Masyarakat

2. Sampel

Sampel dalam penelitian ini yaitu :

- a. Anggota DPRD Kabupaten Manggarai 10 orang
- b. Bagian hukum 5 orang
- c. Masyarakat (*Stakeholders*) 20 orang
- d. Lembaga Swadaya Masyarakat 20 orang

D. Sumber Data

Sumber data yang digunakan adalah :

1. Data primer, yaitu data yang diperoleh dari responden secara langsung melalui wawancara.
2. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan.

E. Metode Pengumpulan Data

Data yang dikumpul dalam metode ini menggunakan :

1. Quesioner, yaitu pengumpulan data dengan cara mengajukan pertanyaan secara tertulis kepada responden. Pertanyaan– pertanyaan tersebut dibuat dalam bentuk berstruktur yang

jawabannya telah disediakan oleh peneliti.

2. Wawancara yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam bentuk tanya jawab secara lisan dengan responden.

F. Analisis Data

Data yang diperoleh lapangan dianalisis secara kualitatif dan dideskripsikan dengan menjelaskan pembentukan peraturan daerah baik dalam perencanaan maupun pembahasan.

Analisis yang digunakan adalah analisis kualitatif persentase dengan cara tabulasi.

Rumusnya :

$$P = \frac{F}{N} \times 100 \%$$

Keterangan :

P : Persentase

F : Frekuensi pada klasifikasi atau kategori

N : Jumlah frekuensi dan seluruh klasifikasi atau kategori variasi.

(Soerjono Soekanto, 1986 : 268)

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Deskripsi Singkat Lokasi Penelitian

Kabupaten Manggarai merupakan salah satu dari 16 Kabupaten / Kota yang ada di Propinsi Nusa Tenggara Timur. Secara geografis wilayah Kabupaten Manggarai terletak diantara 8° LU – $8^{\circ}.30$ LS dan $119,30^{\circ}$ - $12,30^{\circ}$ BT, terletak di bagian barat pulau Flores dengan batas – batas wilayah, Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Manggarai Barat, Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Ngada, Sebelah Utara berbatasan dengan Laut Flores, dan Sebelah Selatan berbatasan dengan Laut Sawu.

Luas Wilayah Kabupaten Manggarai adalah 4.188,9 km². Secara administrasi, Kabupaten Manggarai terbagi menjadi 12 Kecamatan, 227 Desa dan 27 Kelurahan. Pusat pemerintahan Kabupaten terletak di Kota Ruteng - Kecamatan Langke Rembong. Geologi dan Topologi Kabupaten Manggarai adalah: jenis tanah Latsol 1.177,30 Km² (28%), Mediteran 1.467,64 Km² (35%), Litosol 1.544,03 Km² (37%). Ketinggian : 0 – 100 m dpl:59.864 Ha (14,29%), 100-500 m dpl :170.189 Ha (40,63%), 500-1000 m dpl: 135.731 Ha (32,49%), >1000 m dpl: 53.113 Ha (12,68%). Kemiringan tanah 0-2%:16.486 Ha (3,94%), 2-15%: 25.310 Ha (6,04%),

15-40% :81.979 Ha (19,57%), di atas 40 %:295.122 Ha (70,45%).

Kondisi Demografis Kabupaten Manggarai, dengan Jumlah penduduk sebanyak 508.464 jiwa, yang terdiri dari Laki-laki = 250.657 dan perempuan = 257.807. Sebaran Penduduk per kecamatan diuraikan dalam tabel berikut.

Tabel 1
Keadaan Penduduk Kabupaten Manggarai

No.	Kecamatan	Laki – Laki	Perempuan	Jumlah
1.	Wae Rii	12.172	12.498	24.670
2.	Ruteng	32.327	34.005	66.332
3.	Satar Mese	30.660	31.076	61.736
4.	Cibal	18.440	18.802	37.242
5.	Reok	14.801	14.570	29.371
6.	Langke Rembong	25.210	26.734	51.944
7.	Poco Ranaka	26.686	28.284	54.970
8.	Lamba Leda	15.700	16.126	31.826
9.	Elar	14.461	14.424	28.885
10.	Borong	25.594	27.254	52.848
11.	Kota Komba	22.340	22.029	44.369
12.	Sambi Rampas	22.340	22.029	44.369
Jumlah		250.657	257.807	508.464

Sumber : BPS Manggarai dalam Angka 2006

Dari uraian di atas, ditunjukkan bahwa jumlah penduduk Kabupaten Manggarai adalah 508.464 jiwa dari 12 kecamatan serta luas daratan 4.188,9 km² atau kepadatan penduduk setiap kilometer persegi adalah 107,30 jiwa. (BPS Manggarai dalam angka / *Manggarai in Figures*). Kecamatan yang paling padat penduduknya adalah kecamatan Ruteng yaitu bagian barat dari Ibu Kota Kabupaten Manggarai dengan jumlah penduduk 66.332 jiwa sedangkan kecamatan yang paling jarang penduduknya adalah Kecamatan Sambi Rampas dengan jumlah penduduk 24.267 jiwa. Populasi orang dari setiap lokasi penelitian terbagi atas dua kelompok sample. *Pertama*, kelompok pejabat atau pemerintah yang berkompeten dalam penyusunan peraturan daerah dalam hal ini anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Bagian Hukum Kabupaten Manggarai. *Kedua*, kelompok LSM yang merupakan kelompok independen dan kelompok masyarakat dalam hal ini adalah Badan Perwakilan Desa sebagai representatif dari masyarakat yang terkena dampak dari setiap peraturan daerah yang di hasilkan oleh legislatif. Dari 12 kecamatan yang terdiri dari 227 desa dan 27 kelurahan yang ada di Kabupaten Manggarai 5 kecamatan yang di jadikan sampel sebagai representatif wilayah yaitu, Wilayah Utara terwakilkan oleh Kecamatan Lamba Leda. Wilayah Timur terwakilkan oleh Kecamatan Elar. Kecamatan Cibal sebagai representatif dari kecamatan Wilayah Barat. Dari Wilayah Selatan diwakilkan oleh kecamatan Satar Mese, serta Kabupaten Kota,

sebagai representatif wilayah untuk Kabupaten Manggarai karena sebagai pusat administratif. Sedangkan untuk Kabupaten Kota di wakili oleh Lembaga Sewadaya Masyarakat atau Organisasi Kemasyarakatan. Populasi yang digunakan dalam Penelitian ini adalah Pemerintah sebagai penginisiatif pembentukan peraturan daerah, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai pembuat peraturan daerah sesuai dengan fungsi legislasi yang dimilikinya. Masyarakat sebagai obyek yang terkena dampak dari peraturan yang dihasilkan sekaligus sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Populasi yang terakhir adalah Lembaga Swadaya Masyarakat dan Organisasi Non Pemerintahan yang memiliki integritas yang tinggi untuk membangun Manggarai serta upaya membadayakan masyarakat lokal dan tanpa ketergantungan pada pemerintah (independen). Sampel yang menjadi responden dari populasi yang ada masing – masing sebagai berikut. Sebanyak 5 orang responden mewakili pemerintah dalam hal ini Bagian Hukum yang lebih banyak tahu tentang prosedur pembentukan peraturan daerah. Sedangkan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Manggarai sebanyak 10 orang mewakili 40 anggota dewan dan setiap responden mewakili 4 (empat) orang anggota dewan. Sebanyak 20 responden mewakili masyarakat Kabupaten Manggarai, dengan mempertimbangkan keterwakilan wilayah bagian Utara sebanyak 5 responden, keterwakilan wilayah bagian Timur sebanyak 5 orang, dan keterwakilan wilayah bagian Selatan sebanyak 5

orang, serta keterwakilan wilayah bagian Barat sebanyak 5 responden. Dengan jumlah responden sebanyak 20 0rang dapat mewakili secara keseluruhan masyarakat Kabupaten Manggarai. Sedangkan sampel dari Lembaga Swadaya Masyarakat dan Organisasi Non Pemerintahan yang merupakan kelompok independen yang selalu memperjuangkan kepentingan masyarakat dalam upaya welfarestate sebanyak 20 orang yang semuanya berpusat di Kecamatan Langke Rembong, sekaligus sebagai Ibu Kota Kabupaten Manggarai. Sehingga secara keseluruhan jumlah responden sebanyak 55 orang. Untuk lebih jelasnya akan diuraikan dalam bentuk tabel berikut ini.

Tabel 2

Jumlah Penduduk dan reponden disetiap lokasi penelitian.

No.	Lokasi Penelitian	Jumlah Penduduk	Jumlah Responden
1.	Kec. Satar Mese	61.736	5
2.	Kec. Lamba Leda	31.826	5
3.	Kec. Elar	28.885	5
4.	Kec. Cibal	37.242	5
5.	Kec.Langke Rembong	51.944	35
Jumlah		211.633 orang	55 orang

Sumber : *BPS Manggarai dalam angka 2006*

Dari tabel tersebut, diperlihatkan bahwa jumlah responden terbanyak berada di Kecamatan Langke Rembong yang merupakan Ibu Kota Kabupaten Manggarai. Sebagai pusat pemerintahan dengan jumlah penduduk 51.944 jiwa. Jumlah responden sebanyak 35 orang, yang terdiri dari Lembaga Swadaya Masyarakat atau Organisasi Non Pemerintahan sebanyak 20 orang yang semuanya berpusat di Ruteng yang memiliki pengetahuan dan pemahaman dalam pembentukan peraturan daerah. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebanyak 10 orang dari 40 orang jumlah anggota DPRD, dalam hal ini 1 (satu) orang anggota dewan mewakili pemikiran 4 (empat) Orang Anggota Dewan Kabupaten Manggarai dan dari Bagian Hukum sebanyak 5 (lima) orang karena jumlah pegawainya hanya 7 (tujuh) orang. Sedangkan 4 kecamatan lainnya masing-masing 5 responden hal ini dilakukan didasari atas representatif wilayah dari Manggarai Bagian Timur, Bagian Utara, Bagian Selatan dan Bagian Barat. Mereka semua mewakili warga masyarakat daerahnya, yang pada umumnya mempunyai pengetahuan dan pemahaman yang sama. Hal ini tercermin dari sikap dan perilaku, pernyataan, atau dengan pendapat mereka berkenaan dengan peraturan daerah yang di hasilkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dari pendapat mereka bisa dikatakan bahwa seperti itu juga yang akan dijawab oleh masyarakat di daerah itu berkenaan dengan Peraturan Daerah yang dihasilkan. Sehubungan dengan berbagai hal yang diuraikan

berdasarkan jawaban responden dalam tabel-tabel yang dibuat, perlu dikemukakan bahwa kelima lokasi yang disebutkan dalam tabel 2 (dua) diatas, dalam uraian selanjutnya hanya disebutkan responden saja, seperti anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebanyak 10 orang, Bagian Hukum 5 orang, Lembaga Swadaya Masyarakat 20 (dua puluh) orang dan Masyarakat 20 (dua puluh) orang.

Dalam rangka pengumpulan data, peneliti menggunakan kuesioner yang diedarkan kepada 55 (lima puluh lima) responden yang berpendidikan SLTP, SLTA, Diploma III, Sarjana dan Pascasarjana berbagai disiplin ilmu yang dimiliki responden, namun cukup memadai pengetahuan hukum terutama perhatian terhadap pembentukan peraturan daerah yang akan dibuat, sedang dibuat atau setelah dibuat terutama tanggapan mereka pada saat peraturan daerah itu disosialisasikan kepada masyarakat. Peraturan Daerah yang akan dikaji oleh peneliti adalah Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa dan Perangkat Desa.

Dengan mengetahui tingkat pendidikan para responden dari kelima lokasi penelitian diatas, dapat dipahami pendapat atau pengetahuan, sikap dan perilaku mereka terhadap pembentukan peraturan daerah yang berkarakter responsif melalui partisipasi publik khususnya mengenai

Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa dan Perangkat Desa.

B. Mekanisme Proses Pembentukan Peraturan Daerah

1. Inisiatif Rancangan Peraturan Daerah

Dalam ketentuan Undang - undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan jika mekanisme pembentukan peraturan melalui beberapa tahapan. Tahapan yang dimaksud adalah mulai dari rancangan peraturan daerah, pembahasan sampai pada tahap pengesahan dilakukan oleh pihak legislatif. Dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Manggarai, khususnya Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa dan Perangkat Desa di Kabupaten Manggarai tetap mengacu pada mekanisme proses pembentukan peraturan daerah. Disadari sebuah produk kebijakan yang dibuat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Manggarai bukan hanya untuk memenuhi kewajiban prasyarat dari sebuah aturan yang lebih tinggi atau di atasnya, dan bukan juga sebagai indikator daerah yang paling bagus dengan banyaknya peraturan daerah yang dibuat, namun tujuannya

bagaimana mengatur masyarakat dalam menuju perubahan sosial.

Peraturan Daerah yang dihasilkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Manggarai berasal dari inisiatif eksekutif yang disusun oleh dinas / biro / unit kerja yang berkaitan dengan materi muatan yang akan diatur, dan memberitahukannya kepada bagian hukum untuk disusun bersama dinas lain, karena ada kemungkinan materi muatan suatu peraturan daerah berkaitan dengan dinas-dinas lainnya. Bagian Hukum menyusun rancangan peraturan daerah untuk menyempurnakan (konseptual) untuk diteruskan kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Wilayah Daerah Kabupaten Manggarai.

Konsep rancangan peraturan daerah yang telah disetujui kepala daerah berubah menjadi rancangan peraturan daerah. Rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepala daerah kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat disertai nota pengantar untuk memperoleh persetujuan bersama. Ketua DPRD menyampaikan kepada anggota DPRD untuk meminta tanggapan dari Anggota Fraksi, Anggota Komisi dan Badan Musyawarah apakah Konsep Rancangan Peraturan Daerah dapat diterima untuk menjadi rancangan. Namun, sebelum itu pihak eksekutif memberikan penjelasan yang terbuka untuk umum dan tanggapan dari fraksi-fraksi terhadap penjelasan eksekutif mengenai kelemahan atau kekurangan dari penjelasan itu. Kemudian rancangan

tersebut dibawa ke komisi sesuai dengan bidangnya masing-masing. Setelah diterima menjadi rancangan, maka dibentuklah Panitia Kerja. Panitia kerja menyusun jadwal / skedul kegiatan dalam Pembentukan Peraturan Daerah.

Partisipasi Publik dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Manggarai tetap mengikuti ketentuan yang berlaku dalam artian tidak sesuka hati ambil bagian dalam pembentukan peraturan daerah. Keterlibatan Masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Manggarai dilaksanakan melalui prosedur secara inklusif artinya semua lapisan masyarakat yang terkena dampak dari aturan itu, apakah tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh pemuda, Lembaga Swadaya Masyarakat atau Organisasi non-Pemerintahan yang sangat intens untuk terlibat dalam pembentukan peraturan daerah secara keseluruhan. Tabel di bawah ini terdiri dari beberapa responden seperti anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Biro Hukum, Masyarakat serta Lembaga Swadaya Masyarakat. Masyarakat yang dimaksud adalah anggota Badan Perwakilan Desa dengan pertimbangan mereka ini lembaga yang terlepas dari struktur kelembagaan pemerintahan yang mungkin saja ada intervensi dalam mengemukakan pendapat. Sedangkan dari kelompok Lembaga Swadaya Masyarakat ada beberapa yang sangat peduli terhadap pembentukan peraturan daerah.

Untuk mengetahui apakah masyarakat tahu bahwa ada rancangan peraturan daerah yang akan dibuat oleh anggota dewan Kabupaten Manggarai, maka digunakan indikator jawaban sebagai berikut: jawaban *Tidak*. yaitu Masyarakat tidak mengetahui ada rancangan peraturan daerah yang akan dibuat. Sedangkan jawaban *Ya* adalah masyarakat selalu mengetahui rancangan peraturan daerah yang akan dibuat serta keterlibatannya. Indikator tersebut tidak pada semua tabel yang akan dibuat tetapi sesuai dengan persolan yang akan dikaji.

Tabel berikut ini untuk mengetahui apakah masyarakat mengetahui ada rancangan peraturan daerah yang akan dibuat oleh anggota dewan.

Tabel 3

Masyarakat Tahu ada Rancangan Peraturan Daerah

No	Kategori jawaban	Pemda n=5		DPRD n=10		Masyarakat n=20		LSM n=20	
		Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
1.	Tidak	0	0	0	0	16	80	14	70
2	Ya	5	100	10	100	4	20	6	30
Total		5	100	10	100	20	100	20	100

Sumber : Data Primer 2007

Dari tabel di atas terlihat bahwa mayoritas responden yang berasal dari kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) 70 % menjawab bahwa dalam setiap rancangan peraturan daerah yang akan dibuat tidak diketahui oleh masyarakat karena tidak adanya informasi yang dapat diakses.. Sedangkan 30 % mengatakan bahwa rancangan peraturan daerah yang akan dibuat selalu diketahui oleh masyarakat. Menurut responden yang berasal dari masyarakat bahwa 80 % rancangan peraturan daerah tidak diketahui oleh masyarakat artinya peraturan daerah yang dibuat tidak melibatkan masyarakat secara keseluruhan. Sedangkan menurut responden yang berasal dari pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menunjukkan bahwa setiap rancangan peraturan daerah selalu memberitahukan kepada masyarakat bahwa ada rancangan peraturan daerah yang akan dibuat dengan mengunjungi masyarakat dalam rangka menyerap aspirasi. Menurut Ketua Komisi A, Wilibrodus Nurdin (hasil wawancara tanggal 5 April 2007) dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa dan Perangkat Desa. Dalam Pelaksanaannya, anggota dewan menyampaikan kepada masyarakat sekaligus untuk meminta pikiran masyarakat tentang peraturan daerah yang akan dibuat melalui *publik hearing* atau konsultasi publik, dalam hal ini pengarahannya dari anggota dewan kepada masyarakat. Menurut tokoh masyarakat dari

Kecamatan Lamba Leda, Laurensius Gantur,(hasil wawancara tanggal 26 Maret 2007) bahwa masyarakat tidak pernah tahu kalau ada rancangan peraturan daerah yang akan dibuat oleh anggota dewan, tetapi masyarakat hanya mengetahui pada saat peraturan daerah itu akan disosialisasi setelah perda itu disahkan. Senada dengan itu dari Kelompok Studi Independen Manggarai, Fransiskus Gero, S.Pd, mengatakan peraturan daerah dapat diketahui oleh masyarakat pada saat peraturan daerah itu disosialisasikan kepada masyarakat.

Untuk mengetahui informasi yang dapat diakses dalam rancangan peraturan daerah Panitia Kerja DPRD membuka informasi, hal ini dilakukan untuk bisa diketahui oleh masyarakat bahwa ada rancangan peraturan daerah yang akan dibuat yaitu melalui koran lokal, radio lokal dan melalui sekretariat dewan Kabupaten Manggarai. Fasilitas tersebut belum cukup bagi masyarakat untuk mengetahui informasi yang dapat diakses, Mestinya anggota dewan dapat mengunjungi masyarakat atau konstituen yang pada akhirnya terkena dampak dari peraturan daerah yang akan dibuat. Sehingga bisa dipahami bahwa selama ini masyarakat tidak mengetahui ada rancangan Peraturan Daerah yang akan dibuat oleh anggota dewan. Agar masyarakat mengetahui ada rancangan peraturan daerah, maka disediakan media informasi yang dapat diakses dalam pembentukan peraturan daerah.

Tabel di bawah ini untuk mengetahui media informasi yang dapat diakses dalam pembentukan peraturan daerah seperti, radio lokal, koran lokal dan sekretariat dewan.

Tabel 4
Informasi yang dapat diakses dalam Pembentukan Peraturan Daerah

No	Kategori Jawaban	PEMDA (n=5)		DPRD (n=10)		MASYARAKA T (n=20)		LSM (n=20)	
		Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
1.	Tidak	0	0	0	0	17	80	17	80
2.	Ya	5	100	10	100	3	20	3	20
Total		5	100	10	100	20	100	20	100

Data Primer 2007

Uraian tabel di atas menunjukkan bahwa dari pemerintahan, setiap rancangan peraturan daerah selalu menginformasikan kepada masyarakat melalui media koran lokal dan radio lokal agar masyarakat mengetahui ada rancangan peraturan daerah yang akan dibuat. Sedangkan menurut anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, mengatakan bahwa rancangan peraturan daerah disampaikan kepada masyarakat melalui media informasi yang dapat diakses seperti pada Sekretariat Dewan, melalui radio lokal, dan koran lokal. Dari kelompok masyarakat bahwa

sebanyak 80% dewan tidak menyediakan informasi yang dapat diakses, sehingga sulit bagi masyarakat untuk mengetahui ada rancangan peraturan daerah yang akan dibuat oleh anggota dewan, walau hanya 20 % mengatakan bahwa ada pemberitaan di media massa untuk rancangan peraturan daerah yang akan dibuat. Seiring dengan itu dari kelompok LSM menunjukkan bahwa sebanyak 80% mengatakan tidak ada informasi yang dapat diakses dan jawaban responden yang berasal dari masyarakat sama dengan responden yang berasal dari Lembaga swadaya Masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa partisipasi publik dalam rancangan peraturan daerah di Kabupaten Manggarai masih jauh dari yang diharapkan. Walaupun masyarakat menginginkan agar mereka harus dilibatkan dalam setiap rancangan peraturan daerah. Hal senada diungkapkan oleh Ir. Gorgonius D. Bajang dari tokoh Lembaga Swadaya Masyarakat hasil wawancara pada tanggal 27 Maret 2007 mengatakan bahwa kami kesulitan untuk mengakses informasi tentang rancangan peraturan daerah. Kita tahu kalau peraturan daerah itu setelah disahkan menjadi peraturan daerah dan kami dilibatkan pada saat peraturan daerah itu disosialisasikan kepada masyarakat.

2. Pembahasan Peraturan Daerah

Pembahasan rancangan peraturan daerah Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa dan Perangkat Desa, dilakukan oleh

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama dengan Bupati melalui tingkatan-tingkatan pembicaraan yang dilakukan dalam rapat komisi / panitia / alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.

Pada tingkat pembahasan Peraturan Daerah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mendengar penjelasan dari kepala daerah atau semacam keterangan pemerintah pada pembahasan rancangan tentang peraturan daerah yang akan dibuat. Setelah itu penjelasan dari pimpinan komisi / pimpinan rapat gabungan komisi atau pimpinan panitia khusus atas nama Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap rancangan peraturan daerah yang telah disampaikan oleh Bupati. Setelah itu anggota dewan menyampaikan kepada masyarakat melalui pertemuan atau dengar pendapat dalam bentuk *publik hearing* hal ini dilakukan untuk menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan rancangan peraturan daerah yang akan dibuat. Pertemuan dengan masyarakat dilakukan secara terbatas kepada mereka yang diundang hal ini disebabkan karena keterbatasan dana untuk membiayai peserta.

Pada pembicaraan tingkat pertama ini masyarakat dihadirkan dalam rapat pembahasan, tetapi tidak memiliki hak bicara untuk menyampaikan pendapat menyangkut peraturan daerah yang akan dibahas. Kehadiran mereka hanya untuk menyaksikan prosedur pembentukan peraturan daerah, sebagaimana yang disampaikan oleh

salah seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Drs. Bernadus Daguk (Wawancara tanggal 3 April 2007) bahwa masyarakat / Lembaga Swadaya Masyarakat diundang untuk hadir dalam pembahasan peraturan daerah tetapi anggota DPRD merupakan represntatif dari masyarakat keseluruhan, maka apa yang menjadi kebijakan dari anggota dewan merupakan kebijakan masyarakat manggarai secara keseluruhan. Akan tetapi suara masyarakat pada saat melakukan *publik hearing* (dengar pendapat) kami tampung apakah bisa diterima pemikiran mereka atau tidak. Tidak semua konsep berfikir yang dimiliki oleh masyarakat bisa diterima tetapi kami tetap menyerap aspirasi itu untuk dibahas di dewan, sesuai dengan materi rancangan peraturan daerah yang akan dibahas.

Pada tahap kedua pandangan umum dari fraksi-fraksi terhadap rancangan peraturan daerah yang berasal dari kepala daerah, hal ini menunjukkan kesatuan pandangan dalam partai atau fraksi yang bersangkutan dalam hal ini pemikiran-pemikiran individual tidak nampak, sehingga sukar mengetahui tingkat kemampuan dan keterkaitan anggota dewan sebagai juru bicara rakyat yang diwakili melalui fraksi terhadap rancangan peraturan daerah yang diinisiatif oleh kepala daerah. Berbeda kalau dalam pembicaraan tahap ketiga, biasanya anggota dewan lebih bebas menyampaikan pendapatnya meskipun dalam batas-batas disiplin partai. Pada tahap kedua ini mendengarkan pendapat Kepala Daerah dan

jawaban Pimpinan Komisi atau Pimpinan Rapat Gabungan Komisi, atau Pimpinan Panitia Khusus atas pendapat Kepala Daerah. Untuk lebih jelasnya dapat diuraikan dalam tabel berikut ini tentang partisipasi publik dalam tingkat pembahasan rancangan peraturan daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Manggarai.

Tabel 5
Partisipasi Publik dalam Pembahasan Peraturan Daerah

No	Kategori Jawaban	Pemerintah (n =5)		DPRD (n = 10)		Masyarakat (n =20)		LSM (n = 20)	
		Jawaban	%	Jawaban	%	Jawaban	%	Jawaban	%
1	Tidak	1	20	0	0	18	90	17	85
2	Ya	4	80	10	100	2	10	3	15
Total		5	100	10	100	20	100	20	100

Data Primer 2007

Tabel di atas menunjukkan bahwa menurut Biro Hukum sebanyak 20% masyarakat tidak dilibatkan dalam pembahasan peraturan daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Soal mereka punya hak bicara atau tidak itu tergantung pada tata tertib pembahasan peraturan daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Manggarai. Sedangkan menurut masyarakat sebanyak 90% masyarakat tidak

dilibatkan dalam pembahasan peraturan daerah. Pada tahap rancangan yang mestinya diketahui oleh masyarakat selama ini tidak disampaikan kalau ada rancangan peraturan daerah yang akan dibuat. Masyarakat hanya mengetahui ada peraturan daerah pada saat disosialisasikan untuk dilaksanakan oleh masyarakat. Hal ini disampaikan oleh Yohanes Mangir anggota masyarakat di Kecamatan Satar Mese.(hasil wawancara pada tanggal 1 April 2007). Data yang hampir sama dari Lembaga Swadaya Masyarakat menunjukkan sebanyak 85% masyarakat tidak dilibatkan dalam pembahasan peraturan daerah dan hanya 15% yang mengatakan masyarakat diundang untuk hadir dalam pembahasan peraturan daerah, tetapi kehadiran mereka tidak mempunyai hak bicara untuk menyampaikan pendapat tentang peraturan daerah yang akan dibuat. Sehingga bisa dipahami bahwa pada tahap pembahasan peraturan daerah masyarakat (*stakeholders*) sangat sedikit yang dilibatkan dan lebih pada tidak dilibatkan, sehingga tidak menunjukkan partisipasi publik dalam pembahasana peraturan daerah di Kabupaten Manggarai.

Pada tahap ketiga merupakan pembahasan dalam rapat komisi atau rapat panitia khusus yang dilakukan bersama-sama dengan Kepala Daerah Kabupaten Manggarai untuk menemukan kata sepakat baik materi muatan maupun rumusan-rumusannya. Pada tahap ini secara riil membuat peraturan daerah karena membicarakan tentang substansi dari

peraturan daerah yang akan dibuat. Wakil-wakil dari fraksi dan yang mewakili pemerintah merumuskan kembali semua kesepakatan yang akan disetujui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Peranan individual anggota dewan sangat menonjol. Diskusi, perdebatan dan permusyawaratan sangat intensif dan mendalam. Pada tahap ini pembicaraan bersifat tertutup dan masyarakat tidak dilibatkan dalam pembahasan, maka kesan yang bisa diambil oleh masyarakat bahwa pada tahap ini terjadi kompromis antara eksekutif dan legislatif dalam pembentukan peraturan daerah, konsep berfikir dari masyarakat yang terserap pada saat *publik hearing* bisa saja tidak terakomodasi karena tidak ada jaminan untuk bisa terakomodasinya kepentingan masyarakat. Hal ini disebabkan oleh Tata Tertib DPRD yang mengatur pembahasan substansi dalam rapat tertutup.

Pada tahap keempat, merupakan sidang paripurna terakhir yang diadakan dalam rangka pengambilan keputusan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas Rancangan Peraturan Daerah. Dalam sidang ini akan didengar:

- a. Laporan hasil kerja Komisi, atau Gabungan Komisi atau Panitia Khusus;
 - b. Pendapat akhir fraksi fraksi sebagai pengantar persetujuan Dewan disertai berbagai catatan yang disebut *minderheidsnote*.
 - c. Sambutan Kepala Daerah
- Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui tersebut,

disampaikan kembali oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan sebagai Peraturan Daerah dan sepenuhnya diserahkan kepada Kepala Daerah sebagai pejabat yang berwenang untuk memberlakukan Peraturan Daerah yang sudah disahkan.

3. Pengesahan Peraturan Daerah

Setelah rapat paripurna, yakni rapat pandangan akhir panitia khusus selesai melakukan kegiatannya, wajib melaporkan ke pimpinan dan pimpinan menjadwalkan rapat tersebut untuk mendengarkan laporan dari panitia khusus tersebut. Pada laporan panitia khusus ada pendapat akhir fraksi, pada saat itu pula rancangan peraturan daerah disahkan secara langsung. Surat rancangan peraturan daerah disahkan menjadi peraturan daerah yang ditandatangani oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, setelah ditandatangani lalu disampaikan kepada Kepala Daerah untuk ditandatangani.

Rancangan Peraturan Daerah ditetapkan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah tersebut disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah, dalam hal sahnya rancangan peraturan daerah maka kalimat pengesahannya berbunyi: Peraturan daerah ini dinyatakan sah. Setelah dibuat dalam lembaran daerah, maka peraturan daerah tersebut dianggap berlaku dan

ditandatangani oleh sekretaris daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk diberlakukannya sebuah peraturan daerah ada rentang waktu untuk disosialisasikan yang diikuti oleh keputusan Bupati. Pada tahap ini masyarakat tidak dilibatkan secara langsung dalam pemberian nomor, namun peran serta masyarakat pada tahap ini hanya sebatas menerima peraturan daerah yang sudah disahkan, meskipun masyarakat tentunya akan ikut menjadi subyek yang akan mensosialisasikan peraturan daerah. Penandatanganan Peraturan Daerah hanya dilakukan oleh Kepala Daerah sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

4. Pasca Pengesahan

Setelah peraturan daerah disahkan, pihak eksekutif mensosialisasikan peraturan daerah tersebut kepada masyarakat. Hal ini disampaikan pada pendapat akhir rapat paripurna yang menyatakan sebelum peraturan daerah ini diberlakukan agar pihak eksekutif melakukan sosialisasi kepada masyarakat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengontrol dan mengawasi sejauhmana peraturan daerah itu berlaku secara efektif. Tujuannya agar peraturan daerah yang ditetapkan itu dipahami oleh penyelenggaraan pemerintahan karena sosialisasi itu diperuntukan untuk aparat pemerintah dan juga kepada masyarakat secara umum yang terkena dampak langsung dengan peraturan daerah.

Oleh karena yang menjadi sasaran sosialisasi adalah masyarakat umum, tentunya harus dilakukan secara maksimal agar masyarakat tidak terkejut jika tiba-tiba peraturan daerah diberlakukan oleh pemerintah. Pada umumnya sosialisasi dilakukan oleh Bagian Hukum sebagai lembaga yang menentukan sasaran sosialisasi dari Peraturan Daerah yang akan disampaikan kepada masyarakat.

Tabel dibawah ini menunjukkan tanggapan masyarakat terhadap pertauran daerah yang hendak disoialisasikan.

Tabel 6
Tahapan Sosialisai Peraturan Daerah

No	Kategori Jawaban	Pemerintah (n=5)		DPRD (n=10)		Masyarakat (n=20)		LSM (n=20)	
		Jawaban	%	Jawaban	%	Jawaban	%	Jawaban	%
1.	Tidak	0	0	0	0	2	10	1	5
2.	Ya	5	100	10	100	18	90	19	95
	Total	5	100	10	100	20	100	20	100

Sumber : Data Primer 2007

Dari tabel di atas menunjukkan bahwa setelah Peraturan Daerah disahkan oleh Kepala Daerah Peraturan Daerah tersebut disoialisasikan kepada masyarakat. Jawaban responden baik dari Pemerintah, Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah serta masyarakat dan Lembaga Swadaya Masyarakat menunjukkan bahwa pada umumnya mengetahui Peraturan Daerah yang telah dibuat oleh Anggota Dewan pada saat Peraturan Daerah itu disosialisasikan. Menurut Pius Padu, S.Pt Tokoh masyarakat di Kecamatan Elar (wawancara tanggal 27 Maret 2007) kami mengetahui Peraturan Daerah pada saat disosialisasikan.

Tokoh-tokoh masyarakat di daerah ini (kecamatan) diundang untuk mendengarkan penjelasan dari pemerintah mengenai pemberlakuan Peraturan Daerah tersebut. Cuma yang menjadi persoalan ketika kami mengusulkan beberapa poin penting mengenai substansi dari peraturan tersebut sangat sulit terakomodasi karena sudah disahkan oleh Kepala Daerah. Jika saja masyarakat mengetahui sejak awal, maka mungkin ide-ide kami bisa dituangkan dalam peraturan daerah sesuai dengan kondisi riil yang ada di daerah ini.

Uraian tersebut di atas mengisyarakan bahwa tahapan / tingkat partisipasi publik dalam delapan tangga partisipasi publik yang secara umum dibagi dalam tiga tingkatan. Tingkatan pertama adalah tidak ada partisipasi (*Non Participation*), yang terdiri dari manipulasi (*manipulation*), terapi (*therapy*) dan pada tingkatan kedua adalah pertanda atau simbol (*Degrees of tokenism*) yang terdiri dari informasi (*information*), konsultasi (*consultation*) dan peredam (*placation*). Partisipasi publik dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Manggarai hanya sampai

pada konsultasi itupun dilakukan pada saat *publik hearing* dan komunikasinya hanya satu arah (pengarahan). Sedangkan *Degrees of citizen power* tidak tersentuh sedikitpun baik itu sebagai kemitraan (*partnership*) delegasi kekuasaan (*delegatied power*) apalagi yang namanya kendali masyarakat (*Degrees of citizen power*) masih jauh dari yang diharapkan. Sehingga belum menunjukkan partisipasi publik dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Manggarai

Tabel 7

Peraturan Daerah Kabupaten Manggarai Tahun 2000 – 2007

No. Urut	No.	Tahun	Tanggal	Tentang
1.	1	2000	15-3-2000	Kedudukan Keuangan Ketua, Wakil Ketua dan Anggota DPRD Kabupaten Manggarai.
2.	3	2000	27-5-2000	Organisasi dan Tata Kerja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Manggarai.
3	4	2000	27-5-2000	Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah Kabupaten Manggarai.
4.	5	2000	27-5-2000	Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pendaftaran Penduduk Kabupaten Manggarai.
5.	6	2000	27-5-2000	Organisasi dan Tata Kerja Pengolahan Data Elektronik Kabupaten Manggarai.
6.	7	2000	27-5-2000	Rumah Dinas .
7.	8	2000	27-5-2000	Pola Dasar Pembangunan Pembangunan Kabupaten Manggarai 2000 – 2004.

8.	9	2000	27-5-2000	Pencabutan Peraturan Daerah No.04 Tahun 1981 Tentang Penjualan Rumah Dinas Gol. III Milik Pemerintah Kabupaten Tingkat II Manggarai.
9.	10	2000	27-5-2000	Minuman Beralkohol.
1.	2	2001	19-2-2001	Penetapan Tarif Masuk Lokasi Obyek Wisata di Kabupaten Manggarai.
2.	3	2001	16-2-2001	Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C
3.	5	2001	18-6-2001	Pajak Restoran
1.	2	2002	16-4-2002	Izin Usaha Industri dan Tanda Daftar Industri
2.	3	2002	16-4-2002	Surat Izin Usaha Perdagangan.
3	4	2002	16-4-2002	Wajib Daftar Perusahaan.
4.	5	2002	16-4-2002	Retribusi Usaha Tempat Rekreasi dan Olahraga Air.
5.	6	2002	16-4-2002	Retribusi Terminal.
6.	7	2002	16-4-2002	Retribusi Izin Trayek dan Izin Operasi.
7.	8	2002	16-4-2002	Penyerahan Kewenangan Pengelolaan Irigasi dan Susunan Organisasi Perkumpulan Petani Pengelola Air (P3A) di Kabupaten Manggarai.
8.	11	2002	16-9-2002	Retribusi Pertokoan
9.	12	2002	16-9-2002	Retribusi Pelayanan Pasar.
10.	13	2002	16-9-2002	Penyelenggaraan Pengelolaan Usaha Pertambangan Umum.
11.	14	2002	16-9-2002	Perubahan Pertama Perda Kabupaten Manggarai No.9 Tahun 2001 Tentang Kedudukan Keuangan Ketua, Wakil-Wakil Ketua dan Anggota DPRD Kab. Manggarai.

12.	15	2002	16-9-2002	Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Manggarai.
1.	2	2003	13-6-2003	Pajak Hiburan.
2.	6	2003	13-6-2003	Penertiban Hewan Penular Rabies.
3	7	2003	13-6-2003	Pemeliharaan Ternak.
4.	3	2004	17-7-2004	Surat Izin Usaha Jasa Kontruksi (SIUJK).
5.	4	2004	19-7-2004	Retribusi Pelayanan Kesehatan.
6.	5	2004	19-7-2004	Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Manggarai Nomor 12 Tahun 2000 Tentang Retribusi Sampah.
7.	6	2006	2006	Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa dan Perangkat Desa.
8.	10	2006	2006	Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol dan Labelisasi.
9.	01	2007	26-3-2007	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Sumber : Data Bagian Hukum Kab. Manggarai

C. Faktor yang Menjadi Kendala Partisipasi Publik di Kabupaten Manggarai

1. Kurangnya Informasi yang dapat diakses

Pemerintah adalah elemen negara yang berada pada posisi dominan dihadapan masyarakat sipil. Dominasi itu salah satunya

tercermin dalam penyusunan Peraturan Daerah. Sebagian besar Peraturan Daerah yang dihasilkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagai lembaga legislatif, pada dasarnya adalah hasil kerja pemerintah. Posisi dan peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyusunan Peraturan Daerah hanyalah demi memenuhi tuntutan formal konstitusi, sebab dalam kenyataannya yang menyiapkan segala hal berkaitan dengan Peraturan Daerah yang akan dikeluarkan. Pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanyalah formalitas karena sudah dapat dipastikan peraturan daerah yang akan diajukan pemerintah akan disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tanpa perubahan yang signifikan.

Dengan model penyusunan seperti diatas, konsekwensinya adalah bahwa peraturan daerah yang dihasilkan sangat kental diwarnai kepentingan pemerintah, dan tidak sedikit yang bertentangan dengan kepentingan masyarakat sipil. Dengan adanya ruang publik yang lebih terbuka pasca Orde Baru, maka muncul harapan bahwa akan ada penataan ulang pola hubungan negara dengan masyarakat. Penataan yang dimaksud adalah adanya ruang yang lebih terbuka bagi partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah. Penataan ini merupakan hal penting demi menjamin kepentingan masyarakat dalam setiap peraturan daerah yang akan dihasilkan. Paling tidak harapan keterlibatan publik dalam proses penyusunan Peraturan Daerah di

kabupaten Manggarai belum terwujud. Hal ini didasari oleh tidak adanya informasi yang dapat diakses oleh masyarakat terhadap rancangan peraturan daerah yang akan dibuat.

Beberapa informasi yang dapat diakses dalam rancangan peraturan daerah, seperti: pengumuman ditempat umum, melalui koran lokal, melalui radio lokal, dan sekretariat Panitia Kerja DPRD. Pendapat yang muncul berkaitan dengan penyebab rendahnya pelibatan publik dalam penyusunan peraturan daerah bahwa sistem pemilihan umum saat ini, sebagai sarana rekrutmen anggota dewan menghasilkan anggota dewan yang tidak terkait secara jelas dengan konstituennya, yang berakibat tidak dilihatnya konstituen sebagai salah satu elemen yang penting untuk dilibatkan dalam proses penyusunan peraturan daerah di Kabupaten Manggarai.

Tabel berikut ini untuk mengetahui informasi yang dapat diakses oleh masyarakat dalam kaitan dengan rancangan pembentukan peraturan daerah.

Tabel 8

Informasi yang Dapat Diakses Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

No	Kategori Jawaban	Pemerintah (n=5)		DPRD (n=10)		Masyarakat (n=20)		LSM (n=20)	
		Jawaban	%	Jawaban	%	Jawaban	%	Jawaban	%
1	Pengumuman di tempat umum	0	0	0	0	0	0	0	0
2	Koran Lokal	5	100	10	100	2	10	4	20
3	Radio Lokal	5	100	10	100	2	10	1	5
4	Sekretariat Dewan	5	100	10	100	2	10	3	15
5	Tidak Ada Infomasi	0	0	0	0	14	70	12	60

Sumber : Data Primer 2007

Uraian tabel diatas menunjukkan bahwa secara keseluruhan pemerintah sudah membuka akses informasi melalui sekretariat panitia kerja dan melalui radio serta koran setempat menginformasikan kepada masyarakat bahwa ada rancangan peraturan daerah yang akan dibuat. Akan tetapi akses informasi ini belum dapat diketahui secara keseluruhan oleh masyarakat. Dari data tersebut diketahui bahwa baik pemerintah maupun anggota dewan sudah menyiapkan sarana informasi untuk diakses oleh masyarakat. Namun jawaban masyarakat sebanyak 70% tidak ada informasi yang dapat diakses dan menurut Lembaga Swadaya Masyarakat sebanyak 60% tidak diketahui masyarakat. Hal ini disebabkan

karena jadwal penyampaian informasi sangat terbatas. Senada dengan itu menurut Frumensius Fredrik Anam, S.H, dosen Fakultas Hukum Universitas Komodo Ruteng (wawancara tanggal 24 Maret 2007). Mengatakan bahwa sebagian masyarakat tidak mengetahui bahwa ada Rancangan peraturan Daerah yang akan dibuat. Sehingga secara keseluruhan salah satu faktor penghambat tidak adanya partisipasi publik di Kabupaten Manggarai adalah tidak adanya informasi yang dapat diakses oleh masyarakat .

2. Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Anggota legislatif sebagai pengejawantahan dari perwakilan rakyat yang diwakilinya, tentu harapan yang besar ada dipundaknya agar apa yang menjadi cita-cita masyarakat secara keseluruhan dapat terwujud. Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, kedaulatan tertinggi ada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang. Harapan masyarakat agar anggota dewan bisa menyerap aspirasi dari masyarakat masih jauh dari yang diharapkan, kadang kala mereka lupa dengan konstituen yang membuat mereka berada di lembaga yang terhormat. Kendatipun Undang-undang telah memberikan ruang bagi partisipasi publik dalam penyusunan peraturan perundang-undangan ataupun peraturan daerah, akan tetapi ruang tersebut tidak dijelaskan secara rinci sejauhmana peran yang diberikan dalam rangka masukan baik itu tertulis,

maupun secara lisan.

Peraturan Tata Tertib yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Manggarai selalu mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam BAB IX Pasal 84 mengatur tentang undangan rapat yang terdiri atas mereka yang bukan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang hadir dalam rapat serta undangan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan bukan anggota alat kelengkapan yang bersangkutan. Peninjau dan wartawan adalah mereka yang hadir dalam rapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tanpa undangan Pimpinan dengan mendapatkan persetujuan dari Pimpinan Alat Kelengkapan yang bersangkutan. Mereka tidak punya hak suara dan tidak boleh menyatakan sesuatu hal dengan perkataan maupun dengan cara lain. Mereka yang hadir disediakan tempat tersendiri dan wajib menaati aturan tata tertib yang ada. Dengan adanya Tata Tertib yang ada, sebenarnya ruang Partisipasi Publik telah disediakan akan tetapi untuk apa kehadiran mereka kalau hanya sebagai penonton untuk menyaksikan jalannya proses pembentukan peraturan daerah tanpa ada hak suara untuk menyampaikan usul pendapat dari masyarakat yang mungkin lebih berkualitas serta lebih banyak mengetahui persoalan.

Peraturan Tata Tertib yang ada pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Manggarai Nomor 2 Tahun 2006 Tentang Perubahan

Kedua Atas Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Manggarai Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Manggarai, tetap mengacu pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam pasal-pasal tersebut ada jenis rapat yang terbuka untuk umum yang tidak menghasilkan keputusan dan ada jenis rapat yang bersifat tertutup antara lain dalam Pasal 79 ayat (2) Peraturan Tata Tertib DPRD:

- a. Pemilihan Ketua / Wakil Ketua DPRD;
- b. Persetujuan Rancangan Peraturan Daerah;
- c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- d. Penetapan, perubahan, penghapusan pajak dan retribusi daerah;
- e. Utang piutang, pinjaman dan pembebanan kepada daerah;
- f. Badan Usaha Milik Daerah;
- g. Penghapusan tagihan sebagian atau seluruhnya;
- h. Persetujuan penyelesaian perkara perdata secara damai;
- i. Kebijakan tata ruang;
- j. Kerja sama daerah;
- k. Pemberhentian dan pergantian Ketua / Wakil Ketua DPRD;
- l. Pergantian antar waktu anggota DPRD;
- m. Usulan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah / Wakil

Kepala Daerah ; dan

- n. Meminta Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di Kabupaten Manggarai, masyarakat dilibatkan dalam kapasitas sebagai undangan yang diundang oleh Pimpinan Rapat. Masyarakat tidak bisa hadir begitu saja tanpa ada undangan resmi dari pimpinan, sementara rakyat sendiri sebagai pemegang kedaulatan memiliki posisi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sehingga prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) bahwa penyelenggaraan pemerintahan hendaknya dilakukan secara transparansi, partisipasi serta akuntabilitas dan inilah konsekwensi dari sistem pemerintahan yang demokrasi yaitu pemerintahan yang berasal dari rakyat melalui pemilihan umum untuk memilih pemimpin mereka, oleh rakyat memberikan mandat itu kepada penyelenggaraan pemerintahan dan untuk rakyat sebagai pemegang kedaulatan.

Tabel berikut ini untuk menjelaskan bahwa tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai salah satu faktor penghambat partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Manggarai.

Tabel 9

Tata Tertib Dalam Pembahasan Peraturan Daerah.

No	Kategori Jawaban	Pemerintah (n=5)		DPRD (n=10)		Masyarakat (n=20)		LSM (n=20)	
		Jawaban	%	Jawaban	%	Jawaban	%	Jawaban	%
1	Tidak	4	80	8	80	4	20	3	15
2	Ya	1	20	2	20	16	80	17	85
	Total	5	100	10	100	20	100	20	100

Sumber Data primer 2007

Tabel di atas menunjukkan bahwa, tata tertib di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pembahasan peraturan daerah menurut pemerintah sebanyak 80% mengatakan tata tertib bukan sebagai penghambat menghambat proses pembentukan peraturan daerah. Sedangkan menurut jawaban dari anggota dewan sebanyak 80% mengatakan bahwa tata tertib bukan sebagai faktor penghambat untuk partisipasi publik dalam pembentukan peraturan daerah.

Akan tetapi dari jawaban masyarakat sebanyak 80% sebagai faktor yang menghambat, karena walau masyarakat hadir pada saat diundang, namun tidak mempunyai hak suara karena tata tertib yang mengatur demikian. Hal inilah yang membuat masyarakat tidak terlalu peduli dengan peraturan daerah yang sedang dibahas oleh anggota dewan. Hal senada juga dari kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat sebanyak 85% mengatakan tata tertib di dewan yang membuat keinginan kita untuk terlibat secara penuh menjadi terhalang, karena kita diundang untuk

memberikan kontribusi pemikiran kepada anggota dewan tetapi kami yang diundang hanya untuk menyaksikan proses pembentukan peraturan daerah. Munculnya pemikiran teman-teman atau dari masyarakat bahwa kehadiran pada saat pembahasan peraturan daerah hanya untuk membuang-buang waktu dan tenaga. Semuanya bergantung pada konsep yang telah disepakati antara eksekutif dan legislatif. Menurut Pius Padu, S.Pt. tokoh masyarakat kecamatan Elar (wawancara tanggal 28 Maret 2007) mengatakan bahwa dalam pembahasan peraturan daerah kita hadir di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya untuk menyaksikan jalannya rapat tidak ada usul atau saran yang disampaikan oleh masyarakat karena tata tertib telah mengatur sebelumnya.

Kita ibarat penonton setia yang menyaksikan jalannya pembahasan peraturan daerah, Sehingga bisa dipahami kehadiran masyarakat yang diundang itu hanya untuk memenuhi tuntutan bahwa ada masyarakat yang diundang, tetapi sesungguhnya tidak ada kontribusi pemikiran dari masyarakat terhadap peraturan daerah yang dibuat. Semuanya hanya peran dari pemerintah dan legislatif sebagai suatu kecenderungan kompromis terhadap suatu produk hukum yang pada akhirnya sangat dirasakan oleh masyarakat.

3. Keterlibatan Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Sebuah peraturan merupakan instrumen yang sangat penting untuk mengatur warga masyarakat, walaupun masyarakat itu sendiri tidak tahu bagaimana mekanisme dibentuknya sebuah peraturan daerah yang fungsinya mengatur mereka. Mereka sendiri juga tidak tahu siapa saja yang terlibat dalam proses penyusunan sebuah rancangan peraturan daerah. Hanya sebahagian kecil yang mengetahui tentang mekanisme pembentukan peraturan daerah. Jika partisipasi masyarakat ditempatkan di ruang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, akan muncul sedikit jawaban bagi anggota DPRD bahwa masyarakat dilibatkan dalam pembuatan peraturan daerah indikatornya adalah mereka terlibat dalam dengar pendapat dan dalam pembahasan peraturan daerah. Meskipun Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 telah memberikan ruang bagi partisipasi masyarakat tetapi ada masyarakat yang tidak ada niatan untuk terlibat aktif dalam urusan atur mengatur bagi dirinya, disamping itu keberadaan tata tertib DPRD yang ada tidak memberi ruang kepada masyarakat untuk terlibat aktif dalam proses penyusunan sebuah peraturan daerah, meskipun masyarakat dan organisasi kemasyarakatan dilibatkan dalam dengar pendapat (*publik hearing*). Masyarakat tahu bahwa fungsi legislasi yang diemban para legislator tidak dapat dijalankan dengan baik, bila dibandingkan dengan

fungsi pengawasan dan fungsi anggaran. Sehingga muncul tanggapan kurangnya pembelaan terhadap masyarakat dengan menggunakan hak inisiatifnya dalam membuat peraturan daerah.

Tabel berikut ini untuk mengetahui bagaimana keinginan/niatan masyarakat terhadap rancangan peraturan daerah.

Tabel 10

Keterlibatan masyarakat dalam Pembentukan peraturan daerah

No	Kategori Jawaban	Pemerintah (n=5)		DPRD (n=10)		Masyarakat (n=20)		LSM (n=20)	
		Jawaban	%	Jawaban	%	Jawaban	%	Jawaban	%
1.	Tidak	4	80	8	80	14	70	11	55
2.	Ya	1	20	2	20	6	30	9	45
	Total	5	100	10	100	20	100	20	100

Sumber data primer 2007

Tabel di atas menjelaskan bahwa, penilaian dari pemerintah sebanyak 80% masyarakat tidak mempunyai niat untuk terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan karena kalau diundang hanya sebahagian yang datang. Kehadiran mereka tidak memberikan kontribusi pemikiran yang berarti. Hal senada diungkapkan oleh Drs. Fansi Jahang sebagai Kepala Pemerintahan Umum Kabupaten Manggarai (wawancara tanggal 26 Maret 2007) mengatakan bahwa kami sudah mengundang masyarakat namun banyak juga yang tidak hadir bahkan terkesan yang hadir itu tidak

memberikan kontribusi pemikiran. Sepadan dengan itu, anggota DPRD menilai bahwa masyarakat kadangkala mereka tidak peduli dengan urusan atur mengatur dirinya, sehingga yang hadir orang-orang tertentu saja, sementara kami sangat membuahkan pemikiran masyarakat terhadap peraturan daerah yang akan dibuat. Sedangkan dari masyarakat menilai sebanyak 70% masyarakat tidak hadir dalam pembahasan peraturan daerah karena kami hadir pada saat pembahasan peraturan daerah, namun tidak punya hak suara dalam pengambilan keputusan. Sehingga kami berpikir bahwa kehadiran kami di dewan hanya membuang waktu dan tenaga karena kami tidak diberi kesempatan untuk menyampaikan ide, hal ini disebabkan oleh tata tertib di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal senada juga disampaikan oleh anggota Lembaga Swadaya Masyarakat yang menilai bahwa kami tidak melibatkan diri, karena kami diundang untuk menghadiri pembahasan peraturan daerah tetapi tidak memberikan kontribusi pemikiran pada saat pembahasan, malah yang terjadi adalah kompromis antara eksekutif dan legislatif dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Manggarai. Dalam hal ini partisipasi publik di Kabupaten Manggarai belum sepenuhnya dilaksanakan, sehingga peraturan daerah yang dibuat oleh anggota dewan belum menyerap aspirasi dari masyarakat dan peraturan tersebut tidak responsif terhadap kepentingan masyarakat di Kabupaten Manggarai.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Proses pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Manggarai belum secara optimal sesuai dengan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan, mulai dari tahap rancangan, pembahasan, penetapan dan sosialisasi. Ruang partisipasi publik dalam pembentukan peraturan daerah tidak diatur secara jelas dan partisipasi publik hanya pada saat dengar pendapat (*publik hearing*) yaitu anggota dewan menemui masyarakat untuk melakukan konsultasi publik. Tahapan partisipasi publik dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Manggarai masih pada tingkat konsultasi dan belum sampai pada kekuatan masyarakat dimana sebahagian kewenangan pemerintahan diserahkan kepada masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah. Sehingga peraturan daerah yang dihasilkan oleh anggota dewan Kabupaten Manggarai belum responsif untuk menyerap semua aspirasi dari masyarakat.

2. Faktor yang menjadi penghambat partisipasi publik dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Manggarai adalah, *pertama*, kurangnya informasi yang dapat diakses. Walau media yang digunakan selama ini antara lain sekretariat panitia, radio lokal, koran lokal dan pengumuman ditempat umum belum dilaksanakan secara optimal. *Kedua*, Keberadaan tata tertib di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai salah satu faktor penghambat, karena masyarakat yang hadir hanya atas undangan pada saat pembahasan, peraturan daerah, walaupun ada keinginan sebahagian masyarakat untuk hadir, tetapi karena terbatas hanya pada undangan saja dan mereka yang hadir dalam undangan tidak punya hak suara sebagai peserta rapat. *Ketiga*, tidak adanya keinginan masyarakat untuk urusan ataur mengatur dirinya, sebagai salah satu faktor penghambat partisipasi publik dan mereka hanya melaksanakan saja apa yang telah dibuat oleh anggota dewan.

B. Saran

1. Perlu adanya upaya pemberdayaan masyarakat (*empowering*) agar dapat mengembangkan kemampuan berdialog, tekhnis, dan kemampuan koneksitas, karena dengan kemampuan tersebut

mereka dapat berpartisipasi dalam mengevaluasi keputusan, sehingga mereka tau apa yang menjadi hak-hak mereka berkaitan dengan keterlibatan mereka dalam pelaksanaan pemerintahan, terutama dalam pembentukan peraturan daerah.

2. Agar hak-hak masyarakat lebih terjamin, maka hal yang paling mendasar adalah segera dibentuk pelembagaan partisipasi publik dalam perancangan, pembahasan dan penetapan melalui Peraturan Pemerintah sebagai pelaksana dari Undang-undang dan melalui Peraturan Daerah. Dengan adanya Peraturan Pemerintah ataupun peraturan daerah yang menjelaskan secara rinci mengenai partisipasi publik, maka hak-hak masyarakat untuk terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan lebih terjamin, sehingga masyarakat itu sendiri menumbuhkan *sense of belonging and sense of responsibility* akan keberhasilan jalannya pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku Teks

Abu Daud Busroh. 1983. *Asas – Asas Hukum Tata Negara*. Ghalia, Jakarta.

_____. 1994. *Capita Selekta Hukum Tata Negara*. Rhineka Cipta, Jakarta.

Abdul Latief. 2006. *Hukum Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*. Universitas Islam Indonesia Press, Yogyakarta.

Abdul Razak. 2005. *Peraturan Kebijakan sebagai Instrumen Pemerintahan*. Jurnal Amannagappa. Vol 13. Nomor 2. Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar

Achmad Ruslan. 2005. *Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan dan Kualitas Produknya : Kajian atas Peraturan Daerah Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Sulawesi Selatan*. Disertasi pada program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Makassar.

Afrizal. 2003. *Partisipasi Publik dalam Penyusunan Undang – Undang*. Tesis pada program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta.

Ann Seidman dan Robert Seidman. 2002. *Penyusunan Rancangan Undang – Undang dalam Perubahan Masyarakat Demokratis*. ELIPS USAID.

Bagir Manan. 1992. *Dasar – Dasar Perundangan – Undangan Indonesia*. Ind Hill co. Jakarta.

_____. 1995. *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Tingkat Daerah*. Lppm Unisba, Bandung.

_____ dan Kuntana Maknar. 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Alumni, Bandung.

Budi Winarno. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Media Presindo, Jakarta.

- Dawan Raharjo. M. 1998. *Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi Sosial (LP3ES) Eseit Ekonomi Politik*, Jakarta.
- Didi Nasmi Yunas. 1992. *Konsepsi Negara Hukum*. Angkasa Raya, Jakarta.
- Edi Suharto. 2005. *Analisis Kebijakan Publik Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. CV. Alfabeta, Bandung.
- Eddi Wibowo dan Hessel Nogi Tangkilan. S. 2004. *Seni Membangun Kepemimpinan Publik*. BPFIC, Yogyakarta.
- Erni Setyowati. 2003. *Bagaimana Undang – Undang Dibuat* (dalam proses penerbitan). Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie. 2003. *Konsolidasi Naskah Undang – Undang Dasar 1945 setelah Perubahan Keempat*. Yarsif Watampone, Jakarta.
- _____. 2005. *Konstitusi dan Konstisionalisme*. Sekjen dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.
- Joko Widodo. 2001. *Good Governance (telaah dari dimensi : Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah)*. Insan Cendikia, Surabaya.
- Meriam Budiarto. 1988. *Partisipasi Politik dan Partai Politik*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Muin Fahmal. 2006. *Peran Asas – Asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*. UII Pres, Yogyakarta.
- Nasroem. M. 1986. *Asal Mula Negara*. Aksara Baru, Jakarta.
- Nyoman Sumaryadi. 2005. *Efektifitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*. Citra Utama, Jakarta.
- Pangerang Moenta. A. 2003. *Metode Perancangan Perundang – Undangan Daerah*. Jurnal Amanna Gappa Volume II Nomor 2. Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar.
- Philippus M. Hadjon. 1987. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*. Bina Ilmu, Jakarta.

- _____. 1992. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta.
- Rosidi Rangga Wijaya. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang – Undangan Indonesia*. CV Mandiri Maju. Bandung.
- Rozali Abdullah. 2005. *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Sarundajang. 2003. *Birokrasi dalam Otonomi Daerah*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Siswanto Sunarno. 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Sinar Grafika, Jakarta.
- Soehmo. 2001. *Hukum Tata Negara Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang – Undang No. 22 Tahun 1999*. BPFEE, Yogyakarta.
- Supardan Modeong. 2003. *Teknik Perundang – Undangan di Indonesia*. Perca, Jakarta.
- Utama Sandjaja. P. 2005. *Partnership for Governance Reform (kemitraan) Workshoop Susduk Parlemen*. 25 – 26 Mei, Makassar.
- Warsita Utomo. 2006. *Administrasi Publik Baru Indonesia : Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Wirjono Pradjodikoro. 1981. *Asas – Asas Ilmu Negara dan Ilmu Politik*. Eresco, Jakarta.
- Zairin Harahap. 1997. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Edisi Revisi. Raja Grafika Persada. Jakarta.

B. Peraturan Perundang – Undagan

- Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang – Undang Negara Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan.
- Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang – Undang Negara Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2003
Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang
Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 188 Tahun 1998 Tentang
Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang – Undang.

Beberapa Sudut Pandang Tentang Tata Pemerintahan Daerah Ditinjau
dari Aspek Transparansi, Akuntabilitas dan Partisipatif oleh
Lembaga Pemantau Pelaksana Peraturan Daerah tentang
Transparansi Pemerintahan dan Partisipasi Publik.