

**Bidang Ilmu:  
HUKUM**

**LAPORAN PENELITIAN HIBAH BERSAING**



**MILIK  
PERPUSTAKAAN  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA**

**DINAMIKA OTONOMI DAERAH DALAM  
PENGEMBANGAN METODE PARTISIPASI PUBLIK  
PEMBENTUKAN PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN  
(Studi Kasus di Tiga Wilayah: Kabupaten Jember, Kabupaten  
Blitar, dan Kota Surabaya)**

*Tim Peneliti*

R. Herlambang Perdana Wiratraman, SH., MA. (Ketua Peneliti)  
Airlangga Pribadi, Sip., MSi (Anggota)

**UNIVERSITAS AIRLANGGA**

Oktober 2008



**Bidang Ilmu:**  
**HUKUM**

**LAPORAN PENELITIAN HIBAH BERSAING**



MILIK  
PERPUSTAKAAN  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA

KKB  
KK-2  
LP. 183/10  
-xir  
d

**DINAMIKA OTONOMI DAERAH DALAM  
PENGEMBANGAN METODE PARTISIPASI PUBLIK  
PEMBENTUKAN PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN  
(Studi Kasus di Tiga Wilayah: Kabupaten Jember, Kabupaten  
Blitar, dan Kota Surabaya)**

*Tim Peneliti*

R. Herlambang Perdana Wiratraman, SH., MA. (Ketua Peneliti)  
Airlangga Pribadi, Sip., MSi (Anggota)

**UNIVERSITAS AIRLANGGA**

Oktober 2008

## HALAMAN PENGESAHAN LAPORAN AKHIR

1. Judul Penelitian

2. Ketua Peneliti

- a. Nama Lengkap : R. Herlambang Perdana Wiratraman, SH., MA.  
 b. Jenis Kelamin : Laki-Laki  
 c. NIP : 132 305 107  
 d. Jabatan Fungsional : Penata Muda/IIIA  
 e. Jabatan Struktural : -  
 f. Bidang Keahlian : Hukum Tata Negara, Hak Asasi Manusia dan Hukum Perundang-Undangan  
 g. Fakultas/Jurusan : Hukum / Departemen Hukum Tata Negara  
 h. Perguruan Tinggi : Universitas Airlangga  
 i. Tim Peneliti :

Nama	Bidang Keahlian	Fakultas/Jurusan	Perguruan Tinggi
Airlangga Pribadi, SiP., Msi.	Ilmu Politik	Ilmu Sosial dan Ilmu Politik	Universitas Airlangga

3. Pendanaan dan Jangka Waktu Penelitian

- a. Jangka waktu penelitian yang diusulkan : 1 tahun  
 b. Biaya total yang diusulkan : Rp. 30.000.000,-  
 c. Biaya yang disetujui tahun 2008 : Rp. 30.000.000,-

Surabaya, 25 Oktober 2008

Ketua Peneliti,

Mengetahui,  
 Dekan Fakultas Hukum  
 Universitas Airlangga

Prof. Dr. Moch. Zaidun, SH., Mst.  
 NIP. 130 517 145

R. Herlambang Perdana W., SH., MA.  
 NIP. 132 305 107

Menyetujui,

Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat  
 Universitas Airlangga,



Prof. Dr. Bambang Sektiari L., DEA., drh  
 NIP. 131837004

## **A. LAPORAN HASIL PENELITIAN**

## RINGKASAN

Penelitian ini bertujuan mengkaji dinamika demokrasi lokal di tengah transisi politik otonomi daerah, khususnya setelah diberlakukannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dimana secara langsung akan mempengaruhi proses-proses pembentukan kebijakan publik, di daerah. Secara lebih khusus melihat bagaimana implementasi kata 'berhak' yang diatur dalam Pasal 53 U Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, khususnya dalam pembentukan Peraturan Daerah. Dari kajian dinamika tersebut, maka dilanjutkan dengan pemetaan varian-varian pengembangan pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah, terutama dalam proses pelibatan publik (partisipasi).

Dalam konteks kajian politik lokal, penelitian ini juga bermaksud untuk mengkaji bagaimana partisipasi politik di tingkat lokal pada masa otonomi daerah ini telah melibatkan warga secara penuh dalam proses pengambilan kebijakan, tidak hanya secara umum, namun secara lebih spesifik berkaitan dalam dimensi: Pertama, demokrasi ekonomi berupa manajemen partisipatoris seluruh warga dalam pengelolaan aset-aset produktif dan hak kepemilikan bersama. Kedua, demokrasi pluralistik politik berupa pemahaman dan kepekaan terhadap aspek pluralitas identitas dan lokalitas dari setiap warga negara dengan segenap kebutuhan dan aspirasi mereka dalam pelibatan partisipasi politik mereka dalam pengambilan kebijakan publik.

Metode penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian hukum non-doktinal, yuridis-empiric (*sociology of law* dan *political economy of law*), dan pendekatan multidisipliner dalam melihat masalah yang terjadi di lapangan, yang dikembangkan melalui model penelitian partisipatif (*participatory research*) dan wawancara mendalam dengan sejumlah pihak yang terkait. *Sample* dalam penelitian ini adalah *purposive sample*. Hasil dari keseluruhan metode dan pendekatan tersebut akan disusun secara deskriptif-analitik.

## PRAKATA

Dengan mengucap syukur alhamdulillah, akhirnya penelitian mengenai partisipasi publik ini bisa dirampungkan. Penelitian yang mengambil judul “Dinamika Otonomi Daerah dalam Pengembangan Metode Partisipasi Publik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Studi Kasus di Tiga Wilayah: Kabupaten Jember, Kabupaten Blitar, dan Kota Surabaya)”, sebenarnya merupakan manifestasi dari keingintahuan lebih jauh proses-proses demokratisasi dalam payung desentralisasi dan otonomi daerah.

Memang, partisipasi publik telah memperoleh penegasan dalam kerangka normatif undang-undang, namun apakah ini dirasakan manfaat dan efektifitasnya dalam kenyataan di lapangan. Ternyata, persis seperti dugaan semula, bahwa di tengah situasi transisi politik demokratisasi, dengan penelitian ini membuktikan partisipasi publik yang terjadi hanyalah karikatif sifatnya, alias tidak pernah dilakukan secara sungguh-sungguh dan dengan kerangka hukum implementatif yang tegas.

Sebenarnya, penelitian ini mengharapkan adanya gambaran atas dinamika demokrasi lokal yang mempengaruhi dalam penentuan kebijakan publik pasca diberlakukannya Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Termasuk berupaya melakukan pemetaan varian-varian metode pengembangan pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah pasca diberlakukannya kedua undang-undang tersebut. Kemudian, penelitian ini berupaya pula menjajaki prinsip-prinsip ideal partisipasi publik dalam metode pengembangan pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah yang berbasis pada upaya kerangka pemajuan hak-hak asasi manusia. Sekaligus, menyelidiki bagaimana kerangka normatif partisipasi publik dalam metode pengembangan pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah sebagai bahan masukan pembaruan hukum legislasi.

Tentu, penelitian ini tidaklah selesai dengan berakhirnya laporan akhir. Penelitian ini justru membuka ruang, peluang dan tantangan baru untuk menjelaskan sekaligus mendorong segala upaya memperbaiki proses partisipasi publik dan demokratisasi lokal melalui pembentukan Perda.

Semoga penelitian ini memberikan manfaat untuk pengembangan keilmuan hukum di kalangan perguruan tinggi, serta berkontribusi bagi pengembangan metode partisipasi untuk pengambilan kebijakan publik yang partisipatif di daerah.

Saran dan kritik senantiasa diharapkan untuk hasil penelitian ini agar tetap menjaga ruang pengembangan studi atau penelitian berkualitas di negeri ini.

Surabaya, 25 Oktober 2008

**R. Herlambang Perdana Wiratraman**  
**Airlangga Pribadi**



## DAFTAR ISI

<b>Halaman Pengesahan</b>	<b>i</b>
<b>A. Laporan Hasil Penelitian</b>	<b>ii</b>
<b>Ringkasan</b>	<b>iii</b>
<b>Prakata</b>	<b>iv</b>
<b>Daftar Isi</b>	<b>vi</b>
<b>Daftar Tabel</b>	<b>viii</b>
<b>Daftar Peraturan</b>	<b>ix</b>
<b>Bab I. Pendahuluan</b>	<b>1</b>
<b>Bab II. Tinjauan Pustaka</b>	<b>4</b>
<b>Bab III. Tujuan dan Manfaat Penelitian</b>	<b>13</b>
<b>Bab IV. Metode Penelitian</b>	<b>16</b>
<b>Bab V. Hasil dan Pembahasan</b>	<b>21</b>

**Bagian I:**

Tinjauan Normatif Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004

Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004: Pintu Masuk Partisipasi Publik

Mekanisme Hukum Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004

Ketentuan Tata Tertib DPRD sebagai Landasan Hukum Partisipasi

Perda Partisipasi, Alternatif Tatib DPRD

Kesimpulan mengenai Tinjauan Normatif Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004

**Bagian II:**

Tata Tertib DPRD dan Implementasi Partisipasi di Tiga Wilayah Penelitian

**Deskripsi Awal**

Wilayah Penelitian I: Kabupaten Jember

Wilayah Penelitian I: Kabupaten Blitar

Wilayah Penelitian III: Kota Surabaya

**Bagian III:**

Implementasi Partisipasi Publik dalam Pembentukan Perda

Implementasi Partisipasi

Secara Substantif

Implementasi Partisipasi: Kesimpulan

**Bagian IV:**

**Pengembangan Metode Partisipasi Publik secara Demokratis: Konsep dan Argumentasi Hukumnya**

Metode Partisipasi Publik	
Konsep The General Principles of Good Administration atau Azas-Azas Umum untuk Pemerintahan yang Baik (Kuntjoro Purbopranoto 1978)	
Konsep Good Governance (Seidman dkk. 2001).	
Konsep Ladder of Citizen Participation (Arnstein 1969)	
Konsep UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	
Pengembangan Metode Partisipasi	
Tingkat Penentuan/Pengesahan Perda	
Tingkat Pengawasan Implementasi Perda	
<b>Bab VI. Kesimpulan dan Saran</b>	<b>78</b>
<b>Daftar Pustaka</b>	<b>84</b>
<b>Lampiran</b>	<b>89</b>
<b>B. Draf Artikel Ilmiah</b>	<b>93</b>
<b>C. Sinopsis Penelitian Lanjutan</b>	<b>127</b>

**DAFTAR TABEL**

Tabel 1: <i>Ladder of Participation</i>	9
Tabel 2: Tahapan dan Mekanisme Pembentukan Perda (berdasarkan Tatib DPRD Kabupaten Jember 2007)	36
Tabel 3: Tahapan dan Mekanisme Pembentukan Perda (berdasarkan Tatib DPRD Kabupaten Blitar 2005)	41
Tabel 4: Tahapan dan Mekanisme Pembentukan Perda (berdasarkan Tatib DPRD Kota Surabaya 2004)	47
Tabel 5: Partisipasi Publik dalam Pembentukan Perda Inisiasi dari Pemerintah Kabupaten/Kota	52
Tabel 6: Pengembangan metode Partisipasi Publik Berdasarkan Tahapan Perencanaan, Persiapan, Penyusunan dan Pembahasan	73

## **DAFTAR PERATURAN**

### ***Peraturan***

- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389)**
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-undang (Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4548)**
- Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 22 Tahun 2001 tentang Jenis dan Produk Hukum Daerah**
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Produk Hukum Daerah**
- Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 04 Tahun 2004. tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintah Kabupaten Gowa**
- Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 13 Tahun 2002 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Bandar Lampung**
- Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Tahun 2004 tentang Transparansi dan Partisipasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Kabupaten Bandung.**
- Peraturan Daerah Kabupaten Lebak Nomor 6 Tahun 2004 tentang Transparansi dan Partisipasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintah dan Pengelolaan Pembangunan di Kabupaten Lebak**
- Peraturan Daerah Kota Gorontalo Nomor 03 Tahun 2002 tentang Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Kota Gorontalo**
- Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Surabaya Nomor 54 Tahun 2004 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya (tertanggal 28 Oktober 2004).**

**Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Blitar Nomor 8 Tahun 2005 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Blitar (tertanggal 5 September 2005).**

**Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Jember Nomor 6 Tahun 2007 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Jember (tertanggal 28 Pebruari 2007).**

**BAB I      PENDAHULUAN**

Penelitian ini bertujuan mengkaji dinamika demokrasi lokal di tengah transisi politik otonomi daerah, khususnya setelah diberlakukannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No. 32 Tahun 2004) dan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU No. 10 Tahun 2004), dimana secara langsung akan mempengaruhi proses-proses pembentukan kebijakan publik, di daerah. Dari kajian dinamika tersebut, maka dilanjutkan dengan pemetaan varian-varian pengembangan pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah, terutama dalam proses pelibatan publik (partisipasi).

Dalam konteks kajian politik lokal, penelitian ini juga bermaksud untuk mengkaji bagaimana partisipasi politik di tingkat lokal pada masa otonomi daerah ini telah melibatkan warga secara penuh dalam proses pengambilan kebijakan, tidak hanya secara umum, namun secara lebih spesifik berkaitan dalam dimensi: Pertama, demokrasi ekonomi berupa manajemen partisipatoris seluruh warga dalam pengelolaan aset-aset produktif dan hak kepemilikan bersama. Kedua, demokrasi pluralistik politik berupa pemahaman dan kepekaan terhadap aspek pluralitas identitas dan lokalitas dari setiap warga negara dengan segenap kebutuhan dan aspirasi mereka dalam pelibatan partisipasi politik mereka dalam pengambilan kebijakan publik.

Secara normatif, pengaturan pelibatan publik tidaklah diatur secara khusus, terkecuali ditentukan keharusan pelibatannya dalam Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004, yang menyatakan:

*"Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah."*

Meskipun dirumuskan atas inisiasi masyarakat, pasal tersebut memandatkan penyelenggara pemerintahan untuk mengakomodasi hak partisipasi publik untuk terlibat dalam penyiapan dan pembahasan legislasi daerah. Masalahnya, belum ada ketentuan lebih jauh pengaturan teknis bagaimana mekanisme partisipasi publik itu harus diakomodasi oleh penyelenggara pemerintahan, dan apakah mekanisme tersebut sudah efektif dalam rangka mendorong demokratisasi politik ekonomi di tingkat lokal.

Dalam konteks inilah penelitian ini dilakukan untuk menemukan jawaban sekaligus mendorong adanya rekomendasi untuk melibatkan partisipasi publik secara efektif dan demokratis di tingkat lokal.

### ***Rumusan Masalah***

- a. Bagaimana dinamika demokrasi lokal yang mempengaruhi dalam penentuan kebijakan publik pasca diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004?
- b. Bagaimana varian-varian pengembangan metode pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah (legislasi daerah) pasca diberlakukannya UU No 32 Tahun 2004 dan UU No. 10 Tahun 2004?

- c. Apa saja prinsip-prinsip ideal partisipasi publik dalam pengembangan metode pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah yang berbasis pada upaya kerangka pemajuan hak-hak asasi manusia?
- d. Bagaimana kerangka normatif partisipasi publik dalam pengembangan metode pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah sebagai bahan masukan pembaruan hukum legislasi daerah.

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Potret dinamika lokal setelah diberlakukannya otonomi daerah yang digulirkan sejak 1999, nampaknya tidak sesuai dengan keinginan atau harapan publik secara luas. Betapa tidak, betapa merebaknya kasus-kasus korupsi yang melibatkan badan-badan eksekutif dan legislatif daerah, serta banyaknya disorientasi dalam pembuatan kebijakan publik, sehingga tidak mengherankan terjadi letupan-letupan sosial politik di level lokal.

Letupan sosial politik yang demikian seringkali dikaitkan dengan tiadanya jaminan mekanisme hukum partisipasi publik sebagai bagian dari kontrol/pengawasan, dimana ia menempati posisi tangga partisipasi tertinggi. UU No. 32 Tahun 2004, sebagai revisi UU No. 22 Tahun 1999, adalah instrumentasi hukum baru yang memfokuskan pembaruan terhadap partisipasi lokal khususnya terkait dengan kebijakan electoral daerah. Di sisi lain, sesungguhnya sangat penting dalam posisinya mendorong proses demokratisasi lokal, adalah lahirnya UU No. 10 Tahun 2004, yang mengatur secara khusus mekanisme pembentukan peraturan perundangan-undangan, termasuk di level lokal atau daerah.

Dalam konteks inilah, partisipasi publik mendapat momentum dan memiliki kerangka instrumentatif-normatif. Tentu, pandangan kerangka instrumentatif-normatif itu sendiri tidak secara langsung menjamin partisipasi publik secara substansial, karena hukum yang dibentuk tersebut merupakan potret proses politik yang dihasilkan dari

persepakatan-persepakatan tertentu. Belum adanya perangkat hukum khusus yang menjamin partisipasi publik kecuali hanya penjelasan pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004, yang menyatakan "Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah." Pasal ini tidak menjelaskan persoalan yang selama ini sedang dihadapi masyarakat, seperti bagaimana posisi dan jaminan usulan masyarakat, dimana masyarakat bisa terlibat pembahasan suatu rancangan peraturan daerah, bagaimana penentuan "publik" yang berhak dan harus disertakan dalam pembahasan, dan seterusnya.

Pertanyaan-pertanyaan tersebut perlu dijajaki dari berbagai buku sumber, jurnal, penelitian terdahulu, atau belajar dari berbagai mekanisme peraturan daerah yang pernah dilalui, sehingga studi ini akan melengkapi catatan tentang partisipasi publik dalam membangun kerangka normatif di Indonesia.

### **Penjelasan Tentang *Participatory Democracy***

Secara rujukan politik, studi dalam riset lapangan ini menggunakan pemahaman wacana diskursus *participatory democracy*, dimana wacana ini berusaha melampaui keterbatasan dari demokrasi liberal dalam membaca partisipasi politik publik diluar proses-proses prosedural politik formal seperti partai politik, pemilihan umum, dan perwakilan politik di tingkat legislatif. Lebih jauh lagi diskursus *participatory democracy* berupaya untuk mengelaborasi lebih luas dan mengakar konsep tentang warganegara, kewargaan dan partisipasi warga (*civic participation*) dengan

memperhitungkan kompleksitas dan diferensiasi kelompok dan identitas dalam proses gerakan sosial politik yang tengah berlangsung (David Beetham 1999; 9-10).

Wacana *participatory democracy* mengelaborasi formasi sosial dan politik di masyarakat lebih luas dari kajian-kajian politik *mainstream* tentang wacana demokrasi elektoral dan liberal yang hanya mengkaji aspek-aspek prosedural demokrasi dan pembedaan wilayah ruang publik dan privat. Lebih jauh dari itu wacana ini merambah ruang-ruang baru dalam wilayah politik dengan melakukan hibridasi secara radikal dalam konteks material dan kultural. Secara material, wacana ini berusaha untuk menunjukkan bahwa kebangkitan demokrasi tidak berawal dari terbangunnya kelembagaan politik formal (partai politik, parlemen, dan prosesi pemilu) namun lebih pada aspek substansial demokrasi ekonomi berkaitan dengan manajemen partisipasi bersama dalam konteks kepemilikan, produksi dan pemanfaatan dari aset-aset produktif bagi masyarakat. Namun berbeda dengan wacana sosialisme klasik yang berusaha untuk membangun sentralisasi organisasi dengan otoritas politik yang sentralistik dan hirarkhis dimensi demokrasi ekonomi dari wacana *participatory democracy* berusaha untuk memetakan, menganalisis dari berbagai wilayah relasi kuasa, dimana pengelolaan dan pengambilan keputusan yang dibuat melalui komunitas yang luas dan plural yang dapat diidentifikasi lewat hak klaim dari warganegara (*claim rights citizenship*) (David Beetham 1999; 13).

Sementara secara kulturalis, wacana *participatory democracy* berusaha untuk membuka dan melampaui gagasan dari demokrasi liberal yang hanya terfokus hanya pada partisipasi politik dari warganegara (dengan pemahaman yang homogen dan abstrak terhadap pengertian warganegara dan individu). Lebih jauh lagi dimensi kulturalis dalam

wacana *participatory democracy* berupaya untuk mengelaborasi gerakan-gerakan sosial politik di tingkat akar rumput dengan memperhatikan dan menunjukkan kepekaan terhadap aspek-aspek identitas partikularitas (gender, etnik, religi, dll) dengan memperhatikan aspek-aspek hegemonic dari relasi kuasa yang ada dan posisi subyek lokal (*local subject position*) dalam hubungan kuasa pada ranah-ranah politik. Sehingga melalui penghampiran *participatory democracy*, maka ranah kajian politik akan membuka dan menciptakan ruang-ruang politik baru yang didefinisikan melalui kompleksitas dan multiplikasi berbagai subyek politik yang melampaui hubungan *mainstream* yuridiksi negara dan memasuki ruang dialog yang lebih mendalam pada ruang-ruang praktek sosial dan politik yang memberikan perhatian lebih terhadap identitas cultural dan politik dari setiap komunitas dalam ranah politik demokrasi lokal (David Beetham 1999;12-15 ; Cohen&Arato 1994, 10-12).

Penggunaan teori yang demikian sangatlah relevan dalam menggambarkan perdebatan dan tarik-menarik kepentingan negara dengan rakyatnya di level transisi politik otonomi daerah dan pertumbuhan demokratisasi di Indonesia sekarang.

### **Teori Arstein, dan Kerangka Normatif Good Governance**

Salah satu teori yang pula akan sangat melekat dalam penelitian ini, sebagai alat analisis, adalah teori tangga partisipasi yang diciptakan Sherry R. Arstein (1969). Tangga partisipasi publik tersebut menyediakan parameter sampai sejauh mana sebuah partisipasi dalam pengambilan keputusan publik sebenarnya telah terjadi. Khususnya partisipasi yang melibatkan kelompok yang paling rentan dalam masyarakat. Tiap tingkatan dalam tangga partisipasi model Arnstein ini disusun berdasarkan "*corresponding to the extent of*

*citizen's power in determining the plan and/or program.*" (Arstein, 1969: 216-224). Secara umum, dalam model ini, ada tiga derajat partisipasi masyarakat; (1) tidak partisipatif (*nonparticipation*); (2) derajat semu (*degrees of tokenism*) dan; kekuatan masyarakat (*degrees of citizen power*). (Lihat figur 1.) Masing –masing derajat ditekankan bukan pada seberapa jauh masyarakat terlibat dalam proses pembentukan kebijakan atau program yang dilaksanakan oleh negara. Tapi seberapa jauh masyarakat (dalam hal ini kelompok miskin dan rentan) dapat menentukan hasil akhir atau dampak dari kebijakan atau program tersebut.

Derajat terbawah, terdiri dari dua tipe "partisipasi" yakni, manipulasi (*manipulation*) dan terapi (*therapy*). Dalam tahap ini, "partisipasi" bertujuan untuk "menatar" masyarakat dan "mengobati" luka yang timbul akibat kegagalan sistem pemerintahan. Tidak ada niatan sedikitpun untuk melibatkan masyarakat dalam menyusun kebijakan atau program pemerintahan.

Derajat menengah/semu, terdiri dari tiga tipe partisipasi yaitu, penginformasian (*informing*), konsultasi (*consultation*), dan peredaman (*placation*). Dalam tahap ini sudah ada perluasan kadar partisipasi. Masyarakat sudah bisa "mendengar" (penginformasian) dan "didengar" (konsultasi). Namun begitu, tahap ini belum menyediakan jaminan yang jelas bagi masyarakat bahwa suara mereka diperhitungkan dalam penentuan hasil dari sebuah kebijakan publik. Sedang tahap peredaman memang sudah memungkinkan masyarakat (khususnya yang rentan) untuk memberikan masukan secara lebih signifikan dalam penentuan hasil kebijakan publik, namun proses pengambilan keputusan masih dipegang oleh pemegang kekuasaan.

Derajat tertinggi, terdiri dari tiga tipe partisipasi yakni, kemitraan (*partnership*), delegasi kekuasaan (*delegated power*), dan yang teratas adalah kendali masyarakat (*citizen control*). Dalam tahap ini partisipasi kelompok rentan sudah masuk dalam ruang penentuan proses dan dampak kebijakan. Masyarakat sudah bisa bernegosiasi dengan “penguasa tradisional” dalam posisi politik yang sejajar (kemitraan), atau bahkan lebih jauh mampu mengarahkan kebijakan karena ruang pengambilan keputusan telah “dikuasai” (delegasi kekuasaan). Hingga pada tahap akhir, partisipasi sudah sampai pada puncaknya ketika masyarakat secara politik maupun administratif sudah mampu mengendalikan proses pembentukan, pelaksanaan dan konsumsi dari kebijakan tersebut (kendali masyarakat).

Tabel 1

*Ladder of Participation*

Urutan	Tangga Partisipasi	Derajat Partisipasi
08	Kendali Masyarakat ( <i>Citizen Control</i> )	Degrees of Citizen Power (Kekuasaan Masyarakat)
07	Delegasi Kekuasaan ( <i>Delegated Power</i> )	
06	Kemitraan ( <i>Partnership</i> )	
05	Peredaman ( <i>Placation</i> )	Degrees of Tokenism (Semu)
04	Konsultasi ( <i>Consultation</i> )	
03	Penginformasian ( <i>Informing</i> )	
02	Terapi ( <i>Therapy</i> )	Nonparticipation (Tidak partisipatif)
01	Manipulasi ( <i>Manipulation</i> )	

Dari konsep Arnstein tersebut, akan dikemukakan beberapa prinsip dasar dari pembukaan ruang partisipasi publik yang optimal baik secara formal-prosedural maupun ekstra formal-prosedural. Prinsip-prinsip ini berusaha sebisa mungkin mendasarkan pada rintangan-rintangan obyektif yang nyata di dalam relasi kuasa (antara masyarakat dan negara) dan relasi sosial (antara kelas-kelas di dalam masyarakat).

Analisis Arstein akan semakin menarik bilamana dikaitkan dengan prinsip-prinsip *Good Governance* (pemerintahan yang baik) yang menjadi kerangka instrumentatif-normatif hukum penyelenggaraan negara. Kadar pemerintahan yang baik belum tentu mencerminkan realitas pemihakan terhadap isu-isu kepentingan publik, meskipun secara prosedural telah memenuhi standar administrasi pemerintahan yang baik. Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan (khususnya di daerah) yang baik itu seperti apa standarnya, adalah juga belum jelas. Sehingga dalam studi kepustakaan ini, pemikiran Profesor Addink (Utrecht University), sebagai salah satu pemikir hukum yang cukup populer dalam pendidikan hukum di Indonesia, akan menjadi catatan analisis pula yang melengkapi studi ini (Dr. GH. Addink, 2002).

Meskipun dalam konteks pemikiran, *good governance* dikenal demikian luas, termasuk dalam strategi pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah, namun di dalam praktek jaminan prosedural belumlah tentu memberikan jaminan perlindungan secara substansial terkait dengan hak-hak masyarakat.

Isu, konsep, praktek dan penilaian terhadap *good governance* bukanlah hal baru, dan hal ini telah lama menjadi perhatian dan kritik yang dilakukan melalui banyak studi (Abrahamsen 2000; Bello 2002, 2005; Bendana 2004; George 1995; Parasuraman, et. al. 2004; Pieterse 2004; Purbopranoto 1978; Quadir et al. 2001; Robinson 2004; Gathii 1998; Hosen 2003). Meskipun di tiap negara memiliki konteks sejarah dan budaya yang berbeda dalam diskursus ketatapemerintahan, namun kemunculan *good governance* yang begitu dominan di negara-negara dunia ketiga secara tiba-tiba merupakan situasi lain, disain mendunia. Padahal di Indonesia sendiri telah memiliki dan mengakar konsepsi warisan sistem hukum *civil law*-nya yang tidak lepas dari pengaruh kolonial Belanda.

Dikenal, *algemene bepalingen van behorlijk bestuur* (biasa disingkat ABBB, atau prinsip-prinsip umum pemerintah yang baik). Prinsip-prinsip tersebut diadopsi dalam putusan administrasi, yang di dalam hukum administrasi memiliki tiga elemen: (i) rule of law; (ii) demokrasi; and (iii) elemen instrumental, termasuk *efficiency (doelmatigheid) and effectiveness (doeltreffendheid)* (Hadjon et al 1993: 266-270). Di Belanda sendiri, ide ABBB telah cukup lama dikuliahkan di *Faculteit Rechtsgeleerheid* (Addink 2002; Langbroek in Addink 2002).

Sementara di sisi lain, ditemukan sejumlah fakta bahwa proyek pembaruan ketatapemerintahan melalui good governance cenderung untuk melayani promosi konsensus pembaruan sosial dan ekonomi, khususnya dengan mengaplikasikan pemberdayaan teknokratik dan bahasa liberal partisipasi. Di titik ini, diskursus dan arah kecenderungan hak-hak asasi manusia harus lebih menyesuaikan dengan kebutuhan liberalisasi pasar. Inilah yang disebut '*market friendly human rights paradigm*' (paradigma hak-hak asasi manusia yang ramah pasar) (Wiratraman 2007).

Dalam konteks yang demikian, pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah sangatlah multifaktor dalam proses atau mekanisme maupun secara substansial, dan terbuka kemungkinan terjadi tekanan-tekanan liberalisme. Good governance yang menjadi prasyarat untuk pembentukan legislasi (Seidman et al. 2001) yang lebih bertanggung jawab, haruslah ditinjau ulang untuk melihat mendalam prakteknya yang menyebabkan ketidakberdayaan masyarakat lokal berpartisipasi lebih jauh.

Dalain penjelasan di atas, maka kepustakaan yang terkait dengan pemikiran *participatory democracy*, tangga partisipasi, serta kerangka normatif *good governance*,

akan memperkaya dan mempertajam kajian dinamika dan pengembangan metode partisipasi publik dalam pembentukan legislasi daerah.

**BAB III TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN**

Tujuan jangka panjang penelitian ini diharapkan menjadi bahan rujukan akademis maupun praktis dalam upaya strategi pembaruan hukum legislasi daerah, terutama terkait dengan pengembangan metode pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah pasca diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 10 Tahun 2004. Sudah cukup banyak kajian kebijakan publik diterbitkan atau dipublikasikan, namun belum ada secara khusus yang mencermati kebijakan publik tersebut dalam proses transisi politik otonomi daerah dengan kerangka normatif hukum legislasi, terutama mengkaji bagaimana prinsip-prinsip ideal partisipasi publik dijamin.

Secara khusus, penelitian ini bertujuan,

- a. Menggambarkan dinamika demokrasi lokal yang mempengaruhi dalam penentuan kebijakan publik pasca diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004.
- b. Memetakan varian-varian pengembangan metode pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah pasca diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 10 Tahun 2004.
- c. Menjajaki prinsip-prinsip ideal partisipasi publik dalam pengembangan metode pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah yang berbasis pada upaya kerangka pemajuan hak-hak asasi manusia.

- d. Menjajaki kerangka normatif partisipasi publik dalam pengembangan metode pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah sebagai bahan masukan pembaruan hukum legislasi daerah.

### ***Keutamaan Penelitian***

Sebagaimana telah diuraikan ringkas sebelumnya, dalam konteks kajian politik hukum lokal, penelitian ini memiliki keutamaan agar pada masa depan partisipasi politik di tingkat lokal dalam pengambilan kebijakan publik (hukum), dapat melibatkan warga secara lebih optimal dan demokratis. Proses pengambilan kebijakan, utamanya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah tidak hanya secara umum menyangkut isu-isu otonomi daerah seperti pemasukan anggaran daerah, pemasukan investasi ke daerah, penyediaan sarana publik dan isu-isu sejenis, namun secara lebih spesifik berkaitan dalam pemahaman dan kepekaan terhadap dimensi-dimensi demokrasi dan hak asasi manusia. Dengan dimensi seperti ini, maka demokrasi pluralistik politik berupa pemahaman terhadap aspek pluralitas identitas dan lokalitas dari setiap warganegara dengan segenap kebutuhan dan aspirasi mereka terkait pelibatan partisipasi politik dalam pengambilan kebijakan publik.

Oleh sebab itu, perangkat normatif yang disediakan dalam UU No. 10 Tahun 2004, perlu dicermati implementasinya di lapangan, terutama terkait dengan mekanisme lokal dan budaya yang mempengaruhinya, sehingga proses-proses pembentukan peraturan perundang-undangan Negara tersebut tidak justru mematikan keberdayaan masyarakat lokal. Hukum-hukum lokal dalam proses penyelesaian masalah-masalah tidak

dipandang sebagai persoalan hukum bagi Negara, tetapi justru harus menjadi perangkat yang memfasilitasi dan menjamin pluralitas proses demokratisasi.

Melalui pemahaman dan kepekaan terhadap aspek demokrasi dan pluralitas identitas dari setiap komunitas dalam partisipasi politik di tiga daerah tersebut, maka penelitian ini dapat merambah ruang-ruang baru dalam tiap ekspresi partisipasi politik secara lebih mendalam berhubungan dengan kepemilikan terhadap aset-aset produktif dan penggunaannya bagi kepentingan warga negara dan pemahaman terhadap pengakuan aspek-aspek partikularitas identitas dan kesetaraan pluralitas gender, etnik, dan agama dalam partisipasi politik pada aras demokrasi lokal. Sehingga di masa depan dapat dirumuskan strategi pembaruan kebijakan partisipasi dalam hukum legislasi dapat menjangkau aspek-aspek substansial dalam ruang sosial masyarakat yang menyangkut partisipasi politik lebih langsung baik secara ekonomi dan aspek pluralitas identitas politik.

Dengan keutamaan penelitian yang demikian, diharapkan penelitian ini akan memperoleh hasil pemetaan dan varian partisipasi dalam pengembangan metode pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah, utamanya strategi pembaruan hukum di bidang hukum legislasi, secara sistematis dan komprehensif yang menjamin proses pemajuan hak-hak asasi manusia. Dan tentunya, diharapkan akan membantu bagi pengambil kebijakan daerah untuk lebih rapi dan strategis dalam mengembangkan metode partisipasinya dalam pembuatan legislasi daerah.

## BAB IV METODE PENELITIAN

### *Pendekatan*

Penelitian ini, dalam konteks hukum, menggunakan pendekatan penelitian hukum non-doktrinal, dimana menempatkan posisi hukum sebagai proses yang terbentuk di ranah pengalaman sosial, politik dan ekonomi, bukan pada ranah normatif semata. Dengan pendekatan ini, maka pertama, proses pencarian konseptual dilakukan dengan meletakkan empirisme sosial sebagai alat analisis dan selalu mengecek norma-norma yang kebenarannya bersifat formal. Kedua, menggunakan silogisma induksi dan memperoleh simpulan-simpulan yang dari suatu proses induksi. Kesimpulan yang diperoleh sebagai *conclusio* di dan dari dalam silogisme induksi, selalulah berupa deskripsi atau eksplanasi tentang ada-tidaknya hubungan (entah kausal atau korelatif) antara berbagai variabel sosial-hukum (Wingyosoeboroto, 2002 : 162-164 ; Sidharta, 2004 : 240-246).

Dengan kerangka demikian, maka studi-studi hukum sebagaimana pendekatan *sociology of law* (Wingyosoebroto, 2002: 160-162; Rasyidi, 2003: 121-124) dan *political economy of law* (McNollgast 2003), dikembangkan dan dimanfaatkan untuk menganalisis dan memberikan jawaban tentang masalah keefektifan bekerjanya seluruh struktur institutional hukum.

Untuk menganalisisnya dilakukan secara kualitatif, baik dengan mengetengahkan prinsip-prinsip hukum (seperti prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan) dan syarat proseduralnya (mekanisme hukum), maupun menganalisis berbagai faktor-faktor sosial, ekonomi dan politik dalam proses mempengaruhi prosedural dan substantif legislasi daerah. Dengan begitu, pelibatan disiplin ilmu lain (dalam hal ini ilmu sosial-politik) diperlukan untuk memotret realitas pembentukan peraturan perundang-undangan, atau biasa disebut pendekatan studi hukum kritis (*critical legal studies*) (Unger 1996, 1999 ; Farrar, 1990).

Pendekatan studi hukum kritis yang demikian sesungguhnya mempertemukan dengan pendekatan ilmu sosial yang berbasis pada pendekatan teori sosial kritis (*critical social theory*), yakni pendekatan dalam metodologi riset yang berusaha melampaui pendekatan *mainstream* positivistik dalam studi ilmu sosial dan politik yang hanya berfokus pada permasalahan penemuan keajegan pola-pola sosial dan hubungan-hubungan yang berlangsung antara variabel sosial. Melalui penghampiran metode sosial kritik, penelitian ini berupaya memahami konstruksi politik yang ada dan pola-pola dominasi politik yang berlangsung dalam hubungan relasi politik yang terbangun (Agger 1991). Selanjutnya dengan memahami proses-proses politik yang ada selanjutnya penelitian ini berupaya menganalisa bagaimana realitas pembentukan peraturan undang-undang ini menjadi bagian dari tindakan politik partisipasi warga untuk merekonstruksi ulang realitas politik dalam lokalitas wilayah mereka.

### ***Metode Pengumpulan Data***

Data dikumpulkan dari data primer dan sekunder.

Data primer diambil dari sejumlah rangkaian wawancara dengan metode *semi-structured interview* (Bryman 2004: 126), yakni menggunakan panduan pertanyaan namun terbuka peluang untuk memperluas dan mengembangkan pertanyaan yang disesuaikan dengan situasi lapangan. Untuk melengkapi wawancara, di setiap wilayah penelitian (Kabupaten Jember, Kabupaten Blitar dan Kota Surabaya) dilaksanakan diskusi-diskusi informal dengan 2-3 orang responden secara bersamaan, yang berguna untuk mengecek silang kebenaran-kebenaran korespondensi tersebut. Sedangkan analisis kebenaran koherensi terhadap prinsip-prinsip hukum, akan dikumpulkan sejumlah peraturan perundang-undangan produk legislasi daerah sebagai data primernya. Sedangkan data sekunder diperoleh melalui dokumen-dokumen penunjang, laporan, catatan prosiding, dan sejumlah literatur yang terkait.

*Sample* yang diambil untuk penelitian pembentukan perundang-undangan di daerah ini adalah *purposive sample*, yakni berfokus atas bersasaran dalam pemilihan *sample* (Punch 2005: 187-188). *Sample* yang demikian merupakan kekhususan dalam menentukan wilayah, narasumber, aktifitas yang diseleksi secara ketat dalam rangka melengkapi informasi yang tidak didapat dari sumber atau pilihan lainnya. Proses seleksi yang demikian sangatlah penting untuk mempertimbangkan dalam keputusan-keputusan kualitatif yang hendak dianalisis (Maxwell 2005: 87-91). Selain itu, batasan legislasi daerah yang dilakukan dalam riset ini, mencakup Peraturan Daerah yang telah disahkan serta mencermati Peraturan Daerah yang sedang dibahas, setelah tahun 2004.

### ***Lokasi Penelitian***

Lokasi penelitian dilakukan di 3 wilayah di Jawa Timur, yakni Kota Surabaya, Kabupaten Jember, dan Kabupaten Blitar. Pilihan lokasi tersebut didasarkan karakteristik wilayah yang berbeda dari sisi sosial dan kultural. Kota Surabaya, mewakili karakteristik masyarakat perkotaan, dengan percampuran budaya yang sangat tinggi karena lokasi pusat perdagangan di Jawa Timur, dan infrastruktur komunikasi dan teknologi yang lebih baik dibandingkan wilayah lainnya (kaum miskin urban). Dengan menggunakan terminology Clifford Geertz mengenai budaya santri-abangan, Kabupaten Jember, mewakili karakteristik masyarakat desa dengan budaya Madura pendalungan yang cukup kuat, termasuk tradisi santri yang mempengaruhi pola kehidupan sehari-hari. Sedangkan Kabupaten Blitar mewakili karakteristik masyarakat desa dengan budaya Mataraman, dimana kultur abangan lebih terlihat kental dibandingkan dua wilayah lainnya. Varian struktur sosial yang demikian diperkirakan akan mempengaruhi dinamika dan model pengembangan kebijakan-kebijakan yang diambil di daerah tersebut. Artinya, ketiga wilayah tersebut memiliki potensi yang sangat menarik dan sangat tepat menjadi laboratorium kajian hukum pembentukan perundang-undangan dan politik partisipasi dalam konteks transisi politik otonomi daerah.

### ***Subyek Penelitian***

Subyek dalam penelitian ini adalah organisasi masyarakat, pengambil kebijakan di daerah (Bupati, Walikota, aparat birokrasi pemerintahan lokal/dinas-dinas, anggota

DPRD, dll.), pengurus/anggota partai politik, organisasi non-pemerintah yang terlibat dalam pengawasan kebijakan dan anggaran, lembaga-lembaga konsultan kebijakan daerah (universitas, jasa konsultan khusus, dll.), kalangan jurnalis yang kerap kali terlibat secara langsung maupun tidak memperoleh kesempatan meliput kebijakan, dan individual/organisasi lainnya.

Penelitian ini menggunakan perspektif penelitian hukum non-doktrinal, dengan mengembangkan kajian multidisipliner, sehingga diharapkan penelitian ini akan mampu menemukan prinsip-prinsip ideal pengembangan metode pembentukan perundang-undangan di daerah di masa transisi politik otonomi daerah. Sedangkan alat analisis yang digunakan adalah teori-teori hukum, khususnya dalam rangka memetakan *community based legislation* (legislasi berbasis pada perlindungan hak-hak komunitas).

**BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN****Bagian I: Tinjauan Normatif Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004****Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004: Pintu Masuk Partisipasi Publik**

Untuk membahas lebih jauh dinamika partisipasi publik dalam pembentukan legislasi daerah, tidaklah bisa dilepaskan dari konteks pemberlakuan pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004. Secara tegas dirumuskan partisipasi sebagai hak, sebagaimana terlihat dalam rumusan berikut:

*"Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah."*

Bila ditafsirkan, secara hukum metode untuk mewujudkan hak partisipasi masyarakat tersebut bisa dilaksanakan secara:

1. Lisan
2. Tertulis

Lisan dalam hal ini, menurut penjelasan dari Kamus Besar Bahasa Indonesia (1999: 598), berarti kata-kata yang diucapkan atau berkenaan dengan kata-kata yang diucapkan. Artinya secara langsung warga masyarakat dapat menyampaikan pendapat,

aspirasi, keluhan atau keberatan, melalui tatap muka secara langsung dengan sejumlah pihak yang memiliki kewenangan hukum menerima dan menampung partisipasi masyarakat.

Sedangkan metode tertulis, partisipasi masyarakat dilakukan dengan cara menuangkan tulisan, baik berupa tulis tangan maupun diketik, dan kemudian disampaikan kepada lembaga tertentu sesuai dengan mekanisme yang ditentukan.

Ditinjau dari tahapan keterlibatannya, secara hukum masyarakat hanya diberikan hak untuk berpartisipasi di saat penyiapan dan pembahasan. Makna penyiapan dalam konteks keterlibatan publik ini bisa berupa:

1. Mengusulkan atau memberi masukan topik, atau masalah terkait untuk diatur dalam legislasi
2. Menyiapkan draft rancangan usulan legislasi

Sedangkan dalam proses pembahasan, keterlibatan publik bisa berupa:

1. Mendengarkan proses-proses diskusi/persidangan dalam proses pembahasan di DPR/DPRD.
2. Diundang untuk memberikan masukan terhadap draft yang sedang dibahas
3. Mengusulkan secara langsung sebelum maupun di tengah persidangan pembahasan
4. Dengar pendapat

Ditinjau dari sisi produk hukum yang memberikan peluang keterlibatan publik, berdasarkan rumusan pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004, hanya terbatas pada pembentukan Undang-Undang dan Peraturan Daerah. Latar belakang mengapa hanya terbatas kepada

dua produk hukum tersebut, karena proses pembentukannya melibatkan peran dua cabang kekuasaan dalam trias politika, yakni kekuasaan eksekutif dan legislatif.

Berdasarkan pasal 8 UU No. 10 Tahun 2004, dirumuskan bahwa materi Undang-Undang berisi hal-hal yang:

a. Mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi:

1. hak asasi manusia
2. hak dan kewajiban warga negara
3. pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara
4. wilayah negara dan pembagian daerah
5. kewarganegaraan dan kependudukan
6. keuangan negara.

b. Diperintahkan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang.

Sedangkan materi Peraturan Daerah, berdasarkan pasal 12 UU No. 10 Tahun 2004 adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

### **Mekanisme Hukum Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004**

Sebagaimana dirumuskan dalam pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004, mekanisme hukum yang digunakan, masyarakat memiliki hak berpartisipasi secara lisan atau tertulis

dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah.

Dalam Penjelasan pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004 tersebut, dirumuskan bahwa:

*"Hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah."*

Ini berarti secara hukum, ada pembatasan terkait dengan mekanisme hukum partisipasi yang ditentukan oleh dua produk hukum sesuai dengan tingkatannya, yakni:

1. Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat (Tatib DPR), untuk berpartisipasi dalam penyiapan dan pembahasan undang-undang;
2. Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Tatib DPRD), untuk berpartisipasi dalam penyiapan dan pembahasan peraturan daerah.

Oleh sebab itu, perlulah dipahami bagaimana pengaturan hukum melalui Tatib DPR/DPRD tersebut. Penelitian ini pula telah memeriksa secara khusus dokumen Tatib DPRD untuk dianalisis secara hukum, karena fokus dari penelitian ini adalah Peraturan Daerah sebagai salah satu dari produk hukum daerah. Pertanyaan kuncinya adalah, apakah pengaturannya sesuai dengan standar UU No. 10 Tahun 2004 ataukah terjadi perluasan pengaturan secara normatif?

### **Ketentuan Tata Tertib DPRD sebagai Landasan Hukum Partisipasi**

Untuk memahami ketentuan mengenai produk hukum daerah, maka landasan hukum dari Peraturan Menteri Dalam Negeri perlu dikaji.

Jenis dan bentuk produk hukum daerah, berdasarkan Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah, terdiri atas:

1. Peraturan Daerah;
2. Peraturan Kepala Daerah;
3. Peraturan Bersama Kepala Daerah;
4. Keputusan Kepala Daerah; dan
5. Instruksi Kepala Daerah.

Sesungguhnya ketentuan tersebut mencabut Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 22 Tahun 2001, dan secara substansi meskipun telah dicabut namun tidak memiliki perbedaan dengan jenis maupun bentuk produk hukum daerah sebelumnya.

Sekali lagi, penelitian ini hanya berfokus pada Peraturan Daerah (Perda), tidak pada jenis produk hukum daerah lainnya. Pemerintah Daerah dalam membuat Perda selalu harus merujuk pada ketentuan teknis hukum yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri. Ketentuan-ketentuan teknis ini meliputi,

1. Permendagri No. 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Produk Hukum Daerah
2. Permendagri No. 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah
3. Permendagri No. 17 Tahun 2006 tentang Lembaran dan Berita Daerah
4. Kepmendagri No. 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah
5. Kepmendagri No. 7 Tahun 2003 tentang Pedoman Operasional Penyidik Pegawai Negeri Sipil Daerah dalam Penegakan Peraturan Daerah.

Bagaimana hubungan antara penyusunan Tatib DPRD terkait dengan partisipasi publik yang mengacu pada ketentuan-ketentuan teknis dari Menteri Dalam Negeri, apakah diatur secara khusus mengenai hubungan tersebut?

Berdasarkan sejumlah ketentuan teknis dari Menteri Dalam Negeri, yang mengatur secara khusus mengenai prosedur penyusunan produk hukum daerah sebagaimana diatur dalam Permendagri No. 16 Tahun 2006, dimana menghubungkan prosedur yang ditempuh oleh baik inisiatif pemerintah maupun inisiatif DPRD dalam mengajukan rancangan perda. Hal ini mengingat peraturan tersebut mengkhususkan pada upaya penertiban administrasi penyusunan produk hukum daerah, sehingga perlu dilakukan penyeragaman prosedur secara terpadu dan terkoordinasi, termasuk kesesuaian dengan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Tidak ada ketentuan hukum dan penjelasan apapun mengenai proses pelibatan publik ataupun mekanisme secara khusus dalam ketentuan teknis Mendagri, sehingga tidak ada ketentuan yang mengikat bagi DPRD (aturan Tatib DPRD) merumuskan prosedur pelibatan publik sebagaimana dimandatkan dalam pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004. Sehingga, dalam prakteknya, besar kemungkinan tidak diatur ketentuan mengenai partisipasi publik dalam Tatib DPRD karena memang rujukan ketentuan teknis dari Mendagri sendiri tidak/belum mengacu pada pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004 mengenai hak publik.

Meskipun demikian, tidak diatur dalam ketentuan teknis dari Mendagri tidaklah menghilangkan kesempatan bagi DPRD untuk merumuskan hak-hak partisipasi publik dalam pembentukan Perda, karena memang dasar hukum untuk merumuskannya telah disediakan berdasarkan pasal 53 UU No. Tahun 2004. Oleh sebab itu, di masa

desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan serta keleluasaan daerah untuk mengatur daerahnya sendiri, penting untuk dipahami sekaligus diperjuangkan bahwa ketentuan dalam Tatib DPRD merupakan ketentuan kunci untuk menjamin landasan hukum partisipasi di Indonesia.

### **Perda Partisipasi, Alternatif Tatib DPRD**

Dalam bagian ini, perlu pula disinggung bahwa dalam mendorong proses menjamin hak publik untuk berpartisipasi dalam penyusunan produk hukum daerah, khususnya Perda, pada kenyataannya telah diupayakan oleh sejumlah daerah di Indonesia melalui pembentukan Perda khusus.

Hal ini perlu dipertimbangkan menyangkut fungsi Perda itu sendiri. Fungsi Perda merupakan fungsi yang bersifat atribusi yang diatur berdasarkan Pasal 136 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Indrati 2007: 232). Fungsinya meliputi: (a) Menyelenggarakan pengaturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan; (b) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah; (c) Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Latar belakang Perda khusus yang menyangkut partisipasi ini beragam, dan boleh dinyatakan bahwa semangat perubahan hukum menyangkut jaminan hak hukum partisipasi publik pula dipengaruhi oleh konfigurasi politik lokal, yang bisa tumbuh lebih demokratis dalam penyelenggaraan pemerintahannya.

Dalam penelusuran penelitian ini, ditemukan bahwa upaya membuat Perda khusus mengenai partisipasi telah tumbuh, bahkan telah diakomodasi sebelum lahirnya Pasal 53 UU No. Tahun 2004. Hal ini bisa terlihat dari sejumlah contoh Perda berikut:

1. Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 04 Tahun 2004 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintah Kabupaten Gowa
2. Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 13 Tahun 2002 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Bandar Lampung
3. Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Tahun 2004 tentang Transparansi dan Partisipasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Kabupaten Bandung.
4. Peraturan Daerah Kabupaten Lebak Nomor 6 Tahun 2004 tentang Transparansi dan Partisipasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintah dan Pengelolaan Pembangunan di Kabupaten Lebak
5. Peraturan Daerah Kota Gorontalo Nomor 03 Tahun 2002 tentang Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Kota Gorontalo

Bila diteliti lebih jauh, menariknya, Perda khusus tersebut memiliki pertimbangan yang demikian maju dalam mendorong proses-proses keterlibatan publik sebagai hak hukum.

Misalnya, dalam Peraturan Daerah Kabupaten Lebak Nomor 6 Tahun 2004 tentang Transparansi dan Partisipasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintah dan Pengelolaan Pembangunan di Kabupaten Lebak, dinyatakan ada 3 (tiga) pertimbangan, yakni:

- a. bahwa dalam rangka mewujudkan sistem pemerintahan yang aspiratif dan demokratis dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat sejalan dengan semangat otonomi daerah, perlu dibangun dan dikembangkan sarana yang mewadahi keterlibatan masyarakat dalam suatu proses pengambilan kebijakan Pemerintah Daerah;
- b. bahwa sarana sebagaimana dimaksud pada huruf a tersebut di atas berupa partisipasi masyarakat dalam menyampaikan pikiran dan pendapatnya dalam setiap proses pengambilan kebijakan pemerintah daerah berdasarkan landasan kemitraan untuk secara bersama-sama menjadi pihak yang bertanggung jawab dalam mewujudkan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat di daerah;
- c. bahwa dalam rangka mendorong partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud dalam huruf b, perlu dibuka akses masyarakat terhadap informasi publik.

Pertimbangan yang demikian sangatlah penting bagi, tidak saja membuktikan tanggung jawab negara, utamanya pemerintah dalam memajukan hak-hak asasi manusia, namun pula membangun sistem demokrasi yang substantif dalam politik lokal dan kesejahteraan sosial lebih luas.

Selain itu, perlu pula diketengahkan dalam penelitian ini, adanya Perda khusus yang lahir setelah disahkannya UU No. 10 Tahun 2004 dan dijadikan oleh perda tersebut sebagai acuan untuk membangun mekanisme partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat lokal.

Misalnya pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang Nomor 1 Tahun 2007 tentang Prosedur Perencanaan dan Penganggaran Daerah Kabupaten Sumedang. Dalam perda ini, ada sejumlah penegasan kata partisipasi dalam proses

**penganggaran di tingkat daerah, sebagaimana terlihat dari pendefinisian dalam Pasal 1, yaitu:**

*“Penganggaran adalah suatu proses menyusun kerangka kebijakan publik yang memuat hak dan kewajiban pemerintah daerah dan masyarakat yang tercermin dalam pendapatan, belanja, dan pembiayaan, dengan menggunakan prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, disiplin, keadilan, efisiensi, dan efektivitas anggaran.” Selain itu, pula disebutkan adanya Rapat Konsultasi, sebagai “proses pertukaran pikiran atau pendapat antara pemerintah daerah atau DPRD yang telah menyiapkan suatu rancangan kebijakan dengan masyarakat tertentu yang dianggap memiliki kepentingan dengan rancangan kebijakan itu baik sebagai penanggung biaya, pelaku, penerima manfaat, maupun penanggung resiko.”*

Kemudian hak partisipasi mendapat penegasan kembali dalam perumusan pasal 2 ayat (4) mengenai Sistem Perencanaan dan Penganggaran Daerah, yang dinyatakan bahwa tujuannya untuk – salah satunya - mengoptimalkan partisipasi masyarakat.

Meskipun telah ada alternatif pembentukan Perda khusus yang menjamin secara normatif partisipasi publik, tentunya, pelaksanaan di lapangan secara efektif sangatlah ditentukan oleh masing-masing proses politik lokal. Artinya, jaminan ketentuan normatif yang demikian belumlah cukup dinyatakan berhasil bila penegakan hukum atas keterlibatan publik tidaklah berjalan secara efektif dalam praktek.

**Kesimpulan mengenai Tinjauan Normatif Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004**

Dapat disimpulkan dalam konteks tinjauan normatif Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004 bahwa, penegasan pengaturan hak partisipasi publik dalam pembentukan Perda tidak diatur lebih lanjut dalam Permendagri atau ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya sebagai acuan dari produk hukum daerah, termasuk Perda. Berdasarkan hal ini, kelemahan yang dimiliki oleh ketentuan teknis acuan produk hukum daerah dari Mendagri haruslah dipertimbangkan untuk diatur secara khusus agar ketentuan teknis tersebut lebih membuka kesempatan bagi daerah, termasuk penyusunan Tatib DPRD, dalam memastikan hak-hak partisipasi publik lebih dijamin.

Di sisi lain, kreatifitas daerah telah muncul dalam menggagas adanya Perda khusus mengenai partisipasi, yang diatur justru di luar ketentuan Tatib DPRD. Perda khusus ini menegaskan partisipasi sebagai hak hukum yang diperlukan dalam mendorong proses demokratisasi politik di tingkat daerah. Dalam konteks inilah, terobosan alternatif sarana atau instrumentasi hukum daerah yang lebih menjamin kerangka normatif dengan landasan pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004, bisa lebih terbuka lebar di masa desentralisasi sekarang, sekaligus menjadi pembelajaran bagi prinsip-prinsip ideal partisipasi publik.

## **Bagian II: Tata Tertib DPRD dan Implementasi Partisipasi di Tiga Wilayah**

### **Penelitian**

#### **Deskripsi Awal**

Dalam bagian ini akan diuraikan temuan awal mengenai kerangka normatif di daerah menyangkut hak partisipasi, sekaligus menggambarkan bagaimana dinamika lokal terjadi di masing-masing daerah tersebut.

Tinjauan normatif dilakukan terhadap tiap-tiap Tata Tertib DPRD dan kebijakan otonom atas pelibatan publik baik dalam proses inisiatif pemerintah di tingkat satuan kerja maupun inisiatif DPRD dalam proses-proses pembentukan Perda. Sebagaimana dalam disain penelitian ini, mengkaji tiga wilayah, yakni Kabupaten Jember, Kabupaten Blitar dan Kota Surabaya.

#### **Wilayah Penelitian I: Kabupaten Jember**

Tata Tertib DPRD Kabupaten Jember mengalami beberapa kali perubahan, dan untuk kepentingan penelitian ini mengambil dokumen yang paling akhir atau yang sedang berlaku, karena berdasarkan asas hukum '*lex posteriori derogat lex priori*', hukum yang baru mengalahkan hukum yang lama.

Tata Tertib DPRD Kabupaten Jember diatur melalui Peraturan DPRD Kabupaten Jember Nomor 6 Tahun 2007, tertanggal 28 Pebruari 2007, ditandatangani oleh Ketua DPRD, H.M. Madini Farouq.<sup>1</sup> Yang menarik dalam Tata Tertib DPRD ini, UU No. 10 Tahun

---

<sup>1</sup> Saat penelitian ini dilakukan dua kali berkunjung pada bulan Juli dan Agustus 2008 ke DPRD Kabupaten Jember, peneliti belum berhasil bertemu dengan Ketua DPRD, karena yang bersangkutan sedang ditahan dan berurusan dengan pihak kepolisian atas dugaan kasus korupsi. Peneliti hanya berhasil bertemu dengan Ketua Komisi D DPRD Kabupaten Jember.

2004 telah dikutip dalam bagian 'Mengingat', namun uniknya, penyebutan judul undang-undang tersebut keliru karena ditulis dengan "Pedoman Penyusunan Peraturan Perundang-undangan". Seharusnya tertulis, "Pembentukan Peraturan Perundang-undangan". Ini menunjukkan penyusunan Tatib DPRD Kabupaten Jember dilakukan secara kurang teliti, dan tidak sesuai dengan asas kejelasan rumusan, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf f UU No. 10 Tahun 2004, yang dijelaskan dalam peraturan tersebut dengan setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Secara substansi hukum, Tatib DPRD Kabupaten Jember yang disahkan pada 28 Pebruari 2007 tersebut, pula telah menyinggung bagaimana hubungan mekanisme formal dalam DPRD melibatkan masyarakat. Secara umum, ada 6 (enam) pasal yang melibatkan masyarakat, yakni:

1. Pasal 5 huruf g (Bagian Keempat: Tugas dan Wewenang), yang menyatakan: "DPRD mempunyai tugas dan wewenang: menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat."
2. Pasal 13 ayat (1) (Paragraf 4: Hak DPRD meminta Keterangan kepada Pejabat Negara, Pejabat Pemerintah atau Warga Masyarakat), yang menyatakan: "DPRD dalam melakukan penyelidikan terhadap Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 9, berhak meminta keterangan kepada Pejabat Negara, Pejabat Pemerintahan, Badan Hukum atau Warga Masyarakat di daerahnya masing-masing mengenai sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara."

3. Pasal 24 ayat (1) huruf f (Bagian Ketujuh: Kewajiban), yang dinyatakan: “Anggota DPRD mempunyai kewajiban menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.”
4. Pasal 51 huruf j (Bagian Ketiga, Kedudukan, Susunan, dan Tugas Komisi-Komisi, Paragraf 3: Tugas), yang dinyatakan: “Komisi-komisi mempunyai tugas menerima, menampung dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat baik yang langsung atau tidak langsung ke DPRD maupun yang melalui tertulis atau lisan.”
5. Pasal 82 ayat (3) (Bagian Ketujuh, Reses), yang dinyatakan: “Reses dipergunakan untuk mengunjungi daerah pemilihan anggota yang bersangkutan dan menyerap aspirasi masyarakat.”
6. Pasal 103 ayat (1-4) (Bab IX, Aspirasi dan Pengaduan Masyarakat), yang dinyatakan:
  - (1) DPRD menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat tentang suatu permasalahan yang berada dalam ruang lingkup tugas dan wewenang DPRD.
  - (2) Selain melalui Rapat Dengar Pendapat dan melalui kunjungan kerja, DPRD menerima penyampaian aspirasi dan pengaduan masyarakat secara langsung dan/atau melalui surat.
  - (3) Masyarakat yang datang secara langsung ke DPRD untuk menyampaikan aspirasi dan/atau pengaduan diterima dan disalurkan oleh Sekretariat DPRD ke Komisi yang membidangi.
  - (4) Masyarakat dapat menyalurkan aspirasinya melalui Fraksi-Fraksi.

Berdasarkan uraian mengenai keterlibatan masyarakat perlu ditinjau, apakah sejumlah ketentuan tersebut memberikan peluang bagi masyarakat untuk terlibat dalam

pembahasan suatu Perda? Bilamana memang dimungkinkan berdasarkan ketentuan tersebut, dimana letak keterlibatannya?

Dalam membahas pertanyaan di atas, maka perlu dilihat mekanisme pembentukan Perda berdasarkan Tatib DPRD Kabupaten Jember 2007.

Pengaturan secara khusus mengenai pembentukan Perda dapat dilihat dalam Bab XI, Pasal 108-119, dengan judul 'Penetapan Peraturan Daerah'. Bila ditinjau dari sisi judul bagian ini, sebenarnya juga keliru. Istilah 'Penetapan' sebenarnya tidak tepat bagi Perda, karena sifat Perda adalah '*regeling*' (sifat mengatur), sedangkan istilah penetapan sendiri adalah sifat '*beschiking*' (keputusan). Sebenarnya, istilah 'penetapan' yang dimaksudkan Tatib tersebut lebih tertuju pada pengertian hukum 'pengesahan', karena substansi atau rumusan pasalnya mengacu pada upaya pengesahan dari Raperda menjadi Perda. Meskipun demikian, bila ditinjau dari cakupan dalam rumusan Bab XI itu sendiri, ternyata lebih dari sekadar tindakan hukum pengesahan, melainkan pula menyangkut proses teknis (mekanisme) pembentukan suatu Perda. Sehingga, perkataan 'Penetapan' selain keliru juga terlalu menyempitkan makna dari cakupan Bab XI yang ternyata tidak sekadar tindakan hukum pengesahan, melainkan pula tindakan hukum proses-proses mekanisme pembentukan suatu Perda sejak inisiasi.

Bila ada kemungkinan revisi atas Tatib DPRD Kabupaten Jember ini, maka usulannya yang lebih tepat sebagai judul Bab XI adalah **Pembentukan Peraturan Daerah**.

Secara substansi mengenai proses pembentukan Perda atau materi dalam Bab XI, dapat distrukturkan sebagai berikut:

**Tabel 2**  
**Tahapan dan Mekanisme**  
**Pembentukan Perda**  
 (berdasarkan Tatib DPRD Kabupaten Jember 2007)

No	Tahapan	Mekanisme	Dasar Hukum
01	Tahapan Pengusulan Raperda	Raperda dari usulan Bupati disampaikan kepada Pimpinan DPRD dengan Nota Pengantar	Pasal 109 (1)
		Raperda dari usul prakarsa DPRD disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Bupati	Pasal 109 (2)
02	Tahapan Pembicaraan (empat tahapan)	Pembicaraan I: <u>Penjelasan dalam Rapat Paripurna</u> (oleh Bupati, Pimpinan Komisi/Gabungan Komisi atau Pimpinan Pansus)	Pasal 112
		Pembicaraan II: <u>Pemandangan Umum</u> dari Fraksi atau Pendapat Bupati terhadap Raperda, berikut jawabannya.	Pasal 113
		Pembicaraan III: <u>Pembahasan</u> dalam Rapat Komisi/Rapat Gabungan Komisi atau Rapat Panitia Khusus, dilakukan bersama Bupati/pejabat yang ditunjuk	Pasal 114
		Pembicaraan IV: <u>Pengambilan Keputusan</u> dan Penyampaian Sambutan Bupati atas pengambilan keputusan tersebut.	Pasal 115
03	Tahapan Penetapan Raperda menjadi Perda	Raperda yang telah disetujui bersama disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Bupati, paling lambat 7 hari setelah persetujuan bersama.	Pasal 117
		Raperda ditetapkan oleh Bupati paling lambat 30 hari sejak Raperda disetujui bersama oleh DPRD dan Bupati.	Pasal 118
04	Tahapan Pengundangan dan Pemberlakuan Perda	Perda berlaku setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah, kecuali Perda terkait APBD, Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Tata Ruang harus dievaluasi oleh Pemerintah.	Pasal 119 ayat (2-3)

Berdasarkan tahapan dan mekanisme di atas, nampak secara jelas bahwa tidak ada ketentuan tegas mengenai kewajiban (atau bahkan keharusan) bagi DPRD untuk melibatkan masyarakat yang dijamin haknya secara langsung dalam proses pembentukan

Perda, sejak tahapan pengusulan Raperda hingga pengundangan dan pemberlakuan perda. Ini menunjukkan ketentuan tersebut lemah dalam menjamin hak publik untuk terlibat dalam proses pembentukan Perda, sehingga tidak begitu mengherankan misalnya, dalam praktek, rakyat atau publik tidak disertakan secara sungguh-sungguh dalam proses pembentukan Perda.

Andai saja, publik dilibatkan dalam proses formal pembentukan Perda berdasarkan Tatib DPRD Kabupaten Jember 2007 ini, maka kemungkinan peluangnya untuk terlibat bisa dilakukan pada Tahapan Pembicaraan Ketiga, dimana ada unsur-unsur Komisi atau Gabungan Komisi atau Panitia Khusus. Ini karena berdasarkan Pasal 51 huruf j (Bagian Ketiga, Kedudukan, Susunan, dan Tugas Komisi-Komisi, Paragraf 3: Tugas), yang dinyatakan: "Komisi-komisi mempunyai tugas menerima, menampung dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat baik yang langsung atau tidak langsung ke DPRD maupun yang melalui tertulis atau lisan."

Namun, perlu diketahui bahwa kemungkinan untuk menjalankan "...tugas menerima, menampung dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat..." sepenuhnya bergantung pada, apakah ada komitmen dari komisi/gabungan komisi berikut keanggotaannya mengusulkan keterlibatan publik. Sebagaimana diakui oleh Ketua Komisi D DPRD Kabupaten Jember, jarang dan hanya sesekali saja publik dilibatkan dalam tahapan pembicaraan di komisi/gabungan komisi.<sup>2</sup>

Berdasarkan uraian ketentuan normatif di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Tatib DPRD Kabupaten Jember 2007 sangatlah lemah menjamin hak hukum bagi publik untuk terlibat atau berpartisipasi secara formal dalam pembentukan Perda. Bilamana ada kemungkinan dilibatkan dalam pembahasan/pembicaraan, hal ini lebih didasarkan pada

<sup>2</sup> Ketua Komisi D DPRD Kabupaten Jember, wawancara, 1 September 2008.

ada atau tiadanya komitmen komisi/gabungan komisi untuk memberikan peluang publik tersebut.

### **Wilayah Penelitian II: Kabupaten Blitar**

Di Kabupaten Blitar, Tatib DPRD Kabupaten Blitar juga mengalami perubahan-perubahan<sup>3</sup>, dan terakhir dilakukan pada tahun 2005. Tatib DPRD Kabupaten Blitar disahkan berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Blitar Nomor 8 Tahun 2005 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Blitar, tertanggal 5 September 2005, ditandatangani oleh Ketua DPRD Kabupaten Blitar, M. Taufich, SH.<sup>4</sup>

Perubahan Tatib DPRD Kabupaten Blitar terjadi setelah memperhatikan surat Gubernur Jawa Timur Nomor 171/9816/011/2004, tertanggal 22 Desember 2004, perihal Penyempurnaan Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Blitar dan memperhatikan surat Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 171.35.506/OTDA tertanggal 11 April 2005, perihal Konsultasi Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Blitar Periode 2004-2009. Ini berarti proses penyempurnaan Tatib DPRD Kabupaten Blitar telah melibatkan instansi pemerintahan lebih tinggi secara langsung, yakni Gubernur dan Menteri Dalam Negeri.

<sup>3</sup> Tatib DPRD Kabupaten Blitar yang lama didasarkan pada Keputusan DPRD Kabupaten Blitar Nomor 10 Tahun 2004, tertanggal 30 September 2004

<sup>4</sup> Peneliti melakukan wawancara secara langsung dengan Ketua DPRD Kabupaten Blitar, M. Taufich, pada tanggal 17 Juli 2008 di Ruang Ketua DPRD. Kemudian, pada tanggal 18 Juli 2008, sebagaimana dijanjikan untuk bertemu kembali karena ada pertanyaan-pertanyaan kunci lainnya yang belum sempat terjawab, namun sayangnya tidak terpenuhi karena Bapak M. Taufich sedang menghadiri acara lainnya tanpa ada kejelasan dari pihak staf Ketua DPRD.

Tidak seperti Tatib DPRD Kabupaten Jember yang keliru menuliskan kutipan UU No. 10 Tahun 2004, Tatib DPRD Kabupaten Blitar telah tepat menyebut “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan” sebagai rujukan atau dasar pembentukan Tatib DPRD.

Secara substansi hukum, Tatib DPRD Kabupaten Blitar yang disahkan pada 5 September 2005 tersebut, pula telah menyinggung bagaimana hubungan mekanisme formal dalam DPRD melibatkan masyarakat. Secara umum, ada 8 (delapan) pasal yang melibatkan masyarakat, yakni:

1. Pasal 27 ayat 1, dinyatakan bahwa “DPRD dalam melakukan penyelidikan terhadap Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 berhak meminta Pejabat Negara, Pejabat Pemerintah, Badan Hukum, atau warga masyarakat di daerahnya masing-masing untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan daerah, bangsa dan negara.”
2. Pasal 37 huruf f, yang menyatakan “Anggota DPRD mempunyai kewajiban menyerap, menghimpun, menampung dan menindak lanjuti aspirasi masyarakat”
3. Pasal 50 huruf e, yang menyatakan “Komisi mempunyai tugas menerima, menampung dan membahas dan menindak lanjuti aspirasi masyarakat.”
4. Pasal 52 huruf c (Tugas Badan Kehormatan), yang menyatakan “Badan Kehormatan mempunyai tugas melakukan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan Pimpinan DPRD, masyarakat dan atau pemilih.”
5. Pasal 63 ayat (2) (Reses), yang menyatakan “masa reses digunakan untuk mengunjungi daerah pemilihan anggota DPRD yang bersangkutan guna menyerap aspirasi masyarakat dan memberikan pertanggung jawaban atas pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD.”

6. Pasal 65 huruf k (Jenis Rapat), dinyatakan “Rapat dengar pendapat merupakan rapat antara DPRD/Komisi/Gabungan/Panitia Khusus dengan Lembaga/Badan Organisasi kemasyarakatan.”
7. Pasal 90 ayat (1-2) (Undangan dan Peninjauan Rapat), dinyatakan bahwa:
  - a. Undangan rapat adalah mereka yang bukan anggota DPRD, yang hadir dalam rapat DPRD atas undangan pimpinan DPRD
  - b. Peninjauan dan wartawan adalah mereka yang hadir dalam rapat DPRD tanpa undangan pimpinan DPRD dengan mendapatkan persetujuan dari pimpinan rapat atau pimpinan alat kelengkapan yang bersangkutan.
8. Pasal 111 (Bab XV, Pengaduan dan Penyaluran Aspirasi Masyarakat), yang menyatakan:
  - (1) DPRD menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat tentang suatu permasalahan yang berada dalam ruang lingkup tugas dan wewenang DPRD.
  - (2) Selain melalui dengar pendapat sebagaimana pasal 65 huruf k dan melalui kunjungan kerja, DPRD menerima penyampaian aspirasi dan pengaduan masyarakat secara langsung dan atau melalui surat.
  - (3) Masyarakat yang datang secara langsung ke DPRD untuk menyampaikan aspirasi dan atau pengaduan diterima dan disalurkan oleh pimpinan DPRD ke komisi yang membidangi dan tembusan kepada masing-masing fraksi.
  - (4) Dalam menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat, komisi melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 50 huruf e dan huruf h.

Berdasarkan uraian mengenai keterlibatan masyarakat dalam Tatib DPRD Kabupaten Blitar, perlu dilihat secara kritis, apakah sejumlah ketentuan tersebut memberikan peluang bagi masyarakat untuk terlibat dalam pembahasan suatu Perda? Dalam membahas pertanyaan ini, tinjauan atas mekanisme pembentukan Perda berdasarkan Tatib DPRD Kabupaten Blitar 2005 perlu dilakukan terlebih dahulu.

Secara substansi mengenai proses pembentukan Perda diatur dalam pasal 30 dan pasal 101-107. Secara ringkas dapat distrukturkan sebagai berikut:

**Tabel 3.**  
**Tahapan dan Mekanisme**  
**Pembentukan Perda**  
(berdasarkan Tatib DPRD Kabupaten Blitar 2005)

No	Tahapan	Mekanisme	Dasar Hukum
01	Tahapan Pengusulan Raperda	Usul prakarsa disampaikan kepada Pimpinan DPRD dalam bentuk Raperda disertai penjelasan secara tertulis dan diberikan Nomor Pokok oleh Sekretariat DPRD, kemudian dalam Rapat Paripurna, para pengusul diberi kesempatan memberikan penjelasan atas usulnya, dengan memberikan kesempatan kepada Anggota DPRD lainnya untuk memberikan pandangan dan Kepala daerah untuk memberikan pendapat, serta Para pengusul memberikan jawaban atas pandangan para anggota dan pendapat Kepala Daerah.	Pasal 30 ayat (1-5)
		Pembicaraan diakhiri dengan keputusan DPRD yang menerima atau menolak usul prakarsa menjadi prakarsa DPRD, dan Raperda yang telah disiapkan oleh DPRD disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Bupati.	Pasal 30 ayat (7) jo. Pasal 101 ayat (4)
		Raperda yang telah disiapkan oleh Bupati disampaikan dengan nota pengantar Bupati kepada DPRD.	Pasal 101 ayat (3)
02	Tahapan	Pembicaraan I: Penjelasan Bupati maupun	Pasal 103 huruf

	Pembicaraan	pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi atau Pimpinan Panitia Khusus atas nama DPRD terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan atau perubahan Peraturan Daerah atas usul prakarsa DPRD dalam rapat Paripurna.	a.
		<u>Pembicaraan II</u> : Raperda dari Bupati, ditanggapi oleh Pemandangan umum dalam Rapat Paripurna dari Fraksi-fraksi, serta jawaban Bupati terhadap pandangan umum fraksi-fraksi. Begitu juga sebaliknya, Raperda atas usul prakarsa DPRD, mendapat tanggapan dari Pendapat Bupati dalam Rapat Paripurna terhadap Raperda dan jawaban dari Fraksi-fraksi terhadap pendapat kepala daerah.	Pasal 103 huruf b.
		<u>Pembicaraan III</u> : Meliputi pembahasan dalam rapat komisi/gabungan komisi atau rapat panitia khusus dilakukan bersama-sama dengan Bupati atau pejabat yang ditunjuk	Pasal 103 huruf c.
		<u>Pembicaraan IV</u> : Pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna yang didahului dengan: Laporan hasil pembicaraan tahap III; Pendapat Akhir Fraksi-fraksi; Pengambilan Keputusan. Kemudian, Penyampaian sambutan Bupati terhadap Pengambilan Keputusan.	Pasal 103 huruf d.
03	Tahapan Penetapan Raperda menjadi Perda	Raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Perda dalam jangka waktu paling lambat tujuh hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.	Pasal 105
		Raperda ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat tiga puluh hari sejak Raperda tersebut disetujui oleh DPRD dan Kepala Daerah. Meskipun tidak ditandatangani dalam jangka waktu tersebut tetap dinyatakan sah.	Pasal 106

04	Tahapan Pengundangan dan Pemberlakuan Perda <sup>5</sup>	Perda ditetapkan/ditandatangani oleh Bupati atas persetujuan DPRD, dan berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah. Kecuali Perda yang berkaitan dengan APBD, pajak daerah, redistribusi daerah dan tata ruang daerah sebelum diundangkan dalam lembaran daerah harus dievaluasi oleh pemerintah.	Pasal 107
----	--	---	-----------

Bila dibandingkan dengan Tatib DPRD Kabupaten Jember 2007, secara umum Tatib DPRD Kabupaten Blitar 2005 mengatur lebih rinci dan lengkap. Meskipun demikian, secara khusus dalam proses pembentukan Perda yang melibatkan partisipasi publik, antara kedua Perda tersebut tidak jauh berbeda. Baik pengaturan dalam Tatib DPRD Kabupaten Jember 2007 maupun Tatib DPRD Kabupaten Blitar sama sekali tidak menyebutkan secara tegas partisipasi masyarakat atau publik dalam pembentukan Perda. Sehingga Tatib DPRD tersebut lemah dalam menjamin hak publik untuk terlibat dalam proses pembentukan Perda.

Ketika dikonfirmasi melalui wawancara terhadap pimpinan DPRD Kabupaten Blitar, bagaimana proses keterlibatan publik dalam pembentukan Perda, maka kemungkinan peluangnya untuk terlibat bisa dilakukan pada Tahapan dan Mekanisme Pembicaraan Ketiga, dimana ada unsur-unsur Komisi atau Gabungan Komisi atau Panitia Khusus. Proses ini bisa mengundang masyarakat yang terkait dengan bidangnya untuk dimintai masukan terkait dengan Perda tersebut. Atau bisa pula dimintakan pendapatnya terkait dengan substansi Perda melalui kunjungan kerja atau studi banding.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Judul dalam Tatib DPRD Kabupaten Blitar 2005 disebutkan dalam Pasal 107: "Persetujuan Penetapan dan Penandatanganan Peraturan Daerah". Istilah ini kurang tepat, karena secara substansi telah diatur dalam pasal 105-106. Oleh sebab itu, peneliti memasukkannya dalam kolom tahapan pengundangan dan pemberlakuan Perda karena secara substansi lebih tepat.

<sup>6</sup> Ketua Prolegda DPRD Kabupaten Blitar, wawancara, 17 Juli 2008.

Selain itu, pula dengan mekanisme dengar pendapat (*public hearing*) yang bisa mengundang partisipasi masyarakat agar proses pembentukan Perda lebih demokratis.<sup>7</sup> Undangan dalam dengar pendapat memang dimungkinkan karena berdasarkan pasal 65 huruf k (Jenis Rapat), dinyatakan bahwa rapat dengar pendapat merupakan rapat antara DPRD/Komisi/Gabungan/Panitia Khusus dengan Lembaga/Badan Organisasi kemasyarakatan, dan pasal 90 ayat (1-2) (Undangan dan Peninjauan Rapat), yang dimungkinkan untuk mengundang rapat dari mereka yang bukan anggota DPRD, yang hadir dalam rapat DPRD atas undangan pimpinan DPRD.

Namun sekali lagi, tentunya proses ini pula sangat bergantung dari apakah ada komitmen dari pimpinan atau anggota DPRD Kabupaten Blitar untuk mengusulkan keterlibatan publik, dan bukan karena kewajiban atau keharusan untuk selalu melibatkan publik dalam proses pembentukan Perda.

### **Wilayah Penelitian III: Kota Surabaya**

Di Kota Surabaya, Tatib DPRD Kota Surabaya, sebagaimana dikemukakan oleh salah seorang anggota DPRD dari FDK (Fraksi Demokrat Keadilan), Akhmad Suyanto, telah mengalami revisi baru-baru ini. Namun sayangnya, dalam proses penelitian ini tidak mendapatkan salinannya karena memang belum dicetak. Meskipun demikian, peneliti berhasil mendapatkan data Tatib DPRD Kota Surabaya yang dibuat Tahun 2004 (28 Oktober 2004).

Tatib DPRD Kota Surabaya disahkan berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Surabaya Nomor 54 Tahun 2004 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya, tertanggal 28 Oktober 2004,

<sup>7</sup> Ketua DPRD Kabupaten Blitar, M. Taufich, wawancara, 17 Juli 2008.

ditandatangani oleh Ketua DPRD Kota Surabaya, Drs. H. Musyafak Rouf, MH. Peneliti berupaya untuk menemui Ketua DPRD Kota Surabaya, namun tidaklah berhasil karena beliau disibukkan urusan proses hukum yang menjadikannya tersangka dalam soal gratifikasi.

Secara formalitas suatu produk hukum daerah, acuan yang digunakan dalam penyusunan Tatib DPRD Kota Surabaya tidaklah begitu tepat. Hal ini bisa dilihat dari:

1. Dalam hal mengingat, acuan Keputusan DPRD Kota Surabaya tentang Tatib DPRD, tidaklah menggunakan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai dasar, namun masih menggunakan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Sebagaimana disinggung di atas, Keputusan DPRD Kota Surabaya ini ditetapkan pada 28 Oktober 2004, sedangkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disahkan, diundangkan dan mulai berlaku pada tanggal 15 Oktober 2004. Sehingga, meskipun terdapat selisih hampir 2 minggu, secara formal kurang menunjukkan kecermatan dalam pembuatan keputusan tersebut.
2. Terkait dengan acuan pembentukan peraturan perundang-undangan, Keputusan DPRD Kota Surabaya ini tidaklah menggunakan dasar UU No. 10 Tahun 2004, hal ini mengingat pemberlakuan UU No. 10 Tahun 2004 dimulai pada 1 November 2004. Meskipun demikian, pembuat keputusan DPRD Kota Surabaya ini seharusnya memperhatikan perkembangan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tidak saja dari sudut formalitas, namun pula pertimbangan substantif, agar keputusan DPRD ini menjadi lebih efektif dan cermat. Termasuk kemungkinan menjadikan UU No. 10 Tahun 2004 sebagai acuan substantif, mengingat UU No. 10 Tahun 2004 telah disahkan dan diundangkan sejak 22 Juni 2004.

Dengan kedua catatan ini, maka mengindikasikan bahwa pembuatan Keputusan DPRD Kota Surabaya No. 54 Tahun 2004 kurang didasarkan pada perkembangan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagai dasar acuan, baik secara formal maupun substansial. Tentunya, faktor-faktor non-hukum, seperti kemungkinan ketidakmengertian pembentuk keputusan, ketergesa-gesaan (terburu), atau kekeliruan dalam pembuatan Keputusan DPRD Kota Surabaya ini, bisa saja terjadi namun tidaklah perlu dibahas dalam penelitian ini.

Secara substansi hukum, Tatib DPRD Kota Surabaya yang disahkan, mengatur pula mekanisme formal dalam DPRD melibatkan masyarakat. Secara umum, hanya ada 3 (tiga) pasal yang menjelaskan perlunya pelibatan masyarakat, yakni:

1. Pasal 1 angka 13 (Ketentuan Umum), dinyatakan, "Penjaringan Aspirasi Masyarakat adalah hasil penyerapan aspirasi masyarakat yang dilaksanakan oleh anggota DPRD yang mengunjungi masyarakat dan atau menerima aspirasi masyarakat Kota Surabaya yang disampaikan kepada DPRD."
2. Pasal 50 huruf f (Kewajiban Anggota DPRD), dinyatakan, "Anggota DPRD mempunyai kewajiban menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat."
3. Pasal 63 huruf e dan h (Alat Kelengkapan DPRD), dinyatakan, "Komisi mempunyai tugas (e) menerima, menampung dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat, sesuai dengan ruang lingkup bidang tugas komisi masing-masing; (h) mengadakan rapat kerja dan dengar pendapat."

Bila dibandingkan dengan pengaturan dalam Tatib DPRD Kabupaten Blitar maupun Kabupaten Jember, Tatib DPRD Kota Surabaya sangat sedikit memberikan kerangka jaminan normatif atas partisipasi publik. Selain secara kuantitatif, pula secara kualitatif, tidak ada ketentuan khusus mengenai mekanisme penyampaian aspirasi masyarakat sebagaimana diatur dalam Tatib DPRD di Kabupaten Jember (vide: Pasal 103 ayat (1-4) dalam Bab IX, Aspirasi dan Pengaduan Masyarakat) dan Tatib DPRD di Kabupaten Blitar (vide: Pasal 111 dalam Bab XV, Pengaduan dan Penyaluran Aspirasi Masyarakat). Berdasarkan hal-hal ini, sangat dimungkinkan bahwa tingkat partisipasi masyarakat sangatlah lemah dalam melibatkan publik, terutama dalam pembentukan Perda. Hal ini juga diakui oleh sejumlah aktivis buruh yang seringkali berharap dilibatkan dalam penentuan kebijakan daerah yang terkait dengan nasib dan dampak pada mereka.<sup>8</sup> Apalagi, khususnya dalam pembentukan Perda APBD, sama sekali tidak melibatkan masyarakat.<sup>9</sup>

Berdasarkan Tatib DPRD Kota Surabaya (2004), secara substansi mengenai proses pembentukan Perda diatur dalam Bab X, Pasal 112-119. Secara ringkas dapat distrukturkan sebagai berikut:

**Tabel 4**  
**Tahapan dan Mekanisme**  
**Pembentukan Perda**  
(berdasarkan Tatib DPRD Kota Surabaya 2004)

No	Tahapan	Mekanisme	Dasar Hukum
01	Tahapan Pengusulan Raperda	Usul prakarsa disampaikan kepada Pimpinan DPRD dalam bentuk Raperda disertai penjelasan secara tertulis dan diberikan Nomor Pokok oleh Sekretariat	Pasal 29 ayat (1-5)

<sup>8</sup> Jamaludin (Aliansi Buruh Menggugat), wawancara, Surabaya 8 September 2008; dan Syahril (Forum Buruh Surabaya), wawancara, Surabaya 10 September 2008.

<sup>9</sup> Rusli Yusuf, Ketua FDK dan Anggota Komisi D DPRD Kota Surabaya, wawancara, Surabaya 10 Oktober 2008.

		DPRD, kemudian dalam Rapat Paripurna, para pengusul diberi kesempatan memberikan penjelasan atas usulnya, dengan memberikan kesempatan kepada Anggota DPRD lainnya untuk memberikan pandangan dan Kepala daerah untuk memberikan pendapat, serta Para pengusul memberikan jawaban atas pandangan para anggota dan pendapat Kepala Daerah.	
		Pembicaraan diakhiri dengan keputusan DPRD yang menerima atau menolak usul prakarsa menjadi prakarsa DPRD, dan Raperda yang telah disiapkan oleh DPRD disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah.	Pasal 29 ayat (7)
		Raperda yang telah disiapkan oleh Kepala Daerah disampaikan dengan surat pengantar Bupati kepada DPRD.	Pasal 112 ayat (4)
02	Tahapan Pembicaraan	<u>Pembicaraan I</u> : Penjelasan Kepala Daerah maupun DPRD terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan atau perubahan Peraturan Daerah atas usul prakarsa DPRD dalam rapat Paripurna.	Pasal 114 ayat (2) huruf a.
		<u>Pembicaraan II</u> : Raperda dari Kepala Daerah, ditanggapi oleh Pemandangan umum dalam Rapat Paripurna dari Fraksi-fraksi, serta jawaban Kepala Daerah terhadap pandangan umum fraksi-fraksi. Begitu juga sebaliknya, Raperda atas usul prakarsa DPRD, mendapat tanggapan dari Pendapat Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna terhadap Raperda dan jawaban dari Fraksi-fraksi terhadap pendapat kepala daerah.	Pasal 114 ayat (2) huruf b.
		<u>Pembicaraan III</u> : Meliputi pembahasan dalam rapat komisi/gabungan komisi atau rapat panitia khusus dilakukan bersama-sama dengan Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk	Pasal 114 ayat (2) huruf c.
		<u>Pembicaraan IV</u> : Pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna yang didahului dengan: Laporan hasil pembicaraan tahap III; Pendapat Akhir Fraksi-fraksi; Pengambilan Keputusan. Kemudian, Penyampaian sambutan Kepala Daerah	Pasal 114 ayat (2) huruf d.

		terhadap Pengambilan Keputusan.	
03	Tahapan Penetapan Raperda menjadi Perda	Keputusan Bersama DPRD dan Kepala Daerah tentang persetujuan bersama terhadap penetapan Raperda menjadi Perda disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah dilampiri Raperda yang telah disetujui, dalam jangka waktu paling lambat 7 hari.	Pasal 116
		Raperda ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat tiga puluh hari sejak Raperda tersebut disetujui oleh DPRD dan Kepala Daerah. Meskipun tidak ditandatangani dalam jangka waktu tersebut tetap dinyatakan sah.	Pasal 117
04	Tahapan Pengundangan dan Pemberlakuan Perda <sup>10</sup>	Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah, kecuali Perda yang berkaitan dengan APBD, pajak daerah, redistribusi daerah dan tata ruang daerah sebelum diundangkan dalam lembaran daerah harus dievaluasi oleh pemerintah.	Pasal 118

Sacara substansi, bila dibandingkan dengan Tatib DPRD Kabupaten Jember 2007 maupun Tatib DPRD Kabupaten Blitar 2005, Tatib DPRD Kota Surabaya 2004 tidak jauh berbeda dalam soal proses pembentukan Perda yang tidak secara eksplisit dan tegas merumuskan pelibatan partisipasi publik. Artinya, Tatib-Tatib DPRD tersebut lemah dalam menjamin hak publik untuk terlibat dalam proses pembentukan Perda.

Meskipun demikian, dalam praktek, ada sejumlah mekanisme untuk melibatkan publik, antara lain mengundang publik dalam dengar pendapat (*public hearing*), penyelenggaraan kerjasama seminar tentang topik yang terkait dengan Perda tertentu, atau menampung aspirasi secara resmi dalam rapat-rapat komisi sebagaimana diatur dalam Pasal 63 huruf c dan h Tatib DPRD Kota Surabaya. Bahkan, dalam beberapa

<sup>10</sup> Judul dalam Tatib DPRD Kabupaten Blitar 2005 disebutkan dalam Pasal 107: "Persetujuan Penetapan dan Penandatanganan Peraturan Daerah". Istilah ini kurang tepat, karena secara substansi telah diatur dalam pasal 105-106. Oleh sebab itu, peneliti memasukkannya dalam kolom tahapan pengundangan dan pemberlakuan Perda karena secara substansi lebih tepat.

kesempatan, seperti pembahasan Raperda Pariwisata Kota Surabaya, DPRD melibatkannya dalam Panitia Khusus (Pansus), sebagaimana dikemukakan oleh Rusli Yusuf.

Namun uniknya, mekanisme yang diatur dalam ketentuan Pansus di Pasal 68 Tatib DPRD Kota Surabaya 2004, justru tidak ada ketentuan yang secara eksplisit menyebutkan jaminan bagi masyarakat untuk terlibat, atau kewajiban/tugas Pansus untuk melibatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda tertentu. Yang diatur secara tegas adalah di tingkat Komisi. Bagi Rusli Yusuf, hal-hal demikian sangat mungkin dilakukan dengan mengundang partisipasi masyarakat agar proses pembentukan Perda lebih baik dan demokratis.<sup>11</sup>

Meskipun demikian, ketika dikonfirmasi apakah hal pelibatan publik yang demikian selalu dilakukan dalam proses pembahasan Raperda, Rusli mengaku tidak demikian. Karena pelibatan publik tergantung dari topik atau tema tertentu yang sangat sensitif di mata masyarakat. Yang menarik, meskipun dengan argumentasi sensitifitas publik sebagai alasan penyelenggaraan partisipasi publik, Rusli juga mengaku hingga kini heran mengapa di saat pembahasan Raperda APBD Kota Surabaya sama sekali tidak pernah mau melibatkan partisipasi publik untuk memberikan masukan dalam prosesnya. Meskipun fraksinya selalu mengusulkan proses partisipasi publik, namun hal tersebut tidak mendapat tanggapan serius oleh fraksi-fraksi atau anggota-anggota DPRD Kota Surabaya lainnya.

Sebagaimana pula terjadi dalam praktek di wilayah lainnya, di Kota Surabaya nampaknya sama dalam proses pelibatan publik ini sangat bergantung dari apakah ada

---

<sup>11</sup> Rusli Yusuf, Ketua FDK dan Anggota Komisi D DPRD Kota Surabaya, wawancara, Surabaya 10 Oktober 2008.

komitmen tertentu dari pimpinan atau anggota DPRD Kota Surabaya untuk mengusulkan keterlibatan publik, dan bukan atas dasar kewajiban hukum atau keharusan untuk selalu melibatkan publik dalam proses pembentukan Perda.

Ini adalah tantangannya dalam pembahasan Perda, dimana Tatib-Tatib DPRD sangatlah minim mengatur dan menjamin hak publik terlibat dalam penentuan kebijakan daerah.

### **Bagian III: Implementasi Partisipasi Publik dalam Pembentukan Perda**

#### **Implementasi Partisipasi**

Hal yang menarik di tengah keterbatasan kerangka normatif partisipasi publik dalam pembentukan Perda adalah bagaimana sesungguhnya praktek yang terjadi dalam pembentukan Perda, apakah ada proses pelibatan publik dalam upaya pembentukan Perda? Bila memang ada proses pelibatan publik tersebut, apa metodenya, dan bagaimana dasar (hukum) atau pertimbangan pelaksanaan metode partisipasi tersebut?

Dalam studi di tiga wilayah, baik di Kabupaten Jember, Kabupaten Blitar, dan Surabaya, partisipasi publik telah diklaim oleh pengambil kebijakan, khususnya para anggota DPRD maupun staf pemerintahan telah dilaksanakan "sesuai dengan kerangka normatif", atau sesuai dengan standar hukum yang menjadi landasan pelibatan atau partisipasi publik.

Namun uniknyanya, meskipun memiliki argumentasi yang sama dalam mendasarkan pada Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004, pada kenyataannya berdasarkan temuan lapangan,

ruang partisipasi publik yang dimaksudkan berbeda-beda, baik dari sisi proses atau mekanismenya, bentuk partisipasi, dan output atau hasil yang dikehendaki.

Tabel 5  
Partisipasi Publik dalam Pembentukan Perda  
Inisiasi dari Pemerintah Kabupaten/Kota

Partisipasi	Kab. Jember	Kab. Blitar	Kota Surabaya
Proses atau mekanismenya	Pembahasan dengan melibatkan publik dilakukan di tingkat SKPD, tugas Bagian Hukum hanyalah melakukan sinkronisasi	Pembahasan dengan melibatkan publik dilakukan di tingkat SKPD	Pembahasan dengan publik dilakukan di tingkat SKPD terkait dengan Bagian Hukum, dan bisa pula dilakukan oleh Bagian Hukum tersendiri. <sup>12</sup>
Bentuk	Sosialisasi publik atas draft Raperda, namun juga didasarkan pada kebutuhan, tidak semua Raperda melibatkan publik untuk dibahas.	Sosialisasi gagasan untuk mendapatkan masukan, namun hal ini jarang dilakukan karena tiadanya anggaran khusus. Yang sering dilakukan justru sosialisasi setelah Raperda inisiatif Pemerintah telah disahkan.	Sosialisasi draft Raperda
Output atau hasil yang diharapkan	Masukan publik mengenai rencana penyusunan Raperda dan juga draft Raperda, tergantung dari kebutuhan SKPD yang bersangkutan	Masukan publik mengenai rencana penyusunan Raperda	Masukan publik atas draft Raperda

<sup>12</sup> Di Surabaya, peran untuk mendiskusikan dengan publik, sebagaimana dikemukakan oleh Sukardi (Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Airlangga), justru aktif dilakukan oleh Bagian Hukum, di bawah Sekretaris Kota Surabaya. Model partisipasi yang digunakan adalah dengan sosialisasi atas draft Raperda yang diusung oleh Pemerintah Kota Surabaya. Sukardi SH., MH., wawancara, Surabaya, 25 September 2008.

Implementasi partisipasi publik yang demikian beragam dalam tabulasi di atas merefleksikan bahwa keperluan partisipasi publik masih disandarkan pada kebutuhan-kebutuhan tertentu secara politik, dan tidak ditentukan atas standar atau landasan hukum tertentu. Oleh sebab itu, meskipun dalam praktek dimungkinkan namun tidak ada klaim yang mudah bagi publik melibatkan diri dalam proses pembentukan Perda, khususnya dalam praktek Raperda yang diinisiasi oleh Pemerintah.

Pertanyaan menarik untuk mengungkap sejauh mana proses akomodasi publik yang dilibatkan dalam pembentukan Perda, merupakan – sekali lagi bukan atas dasar pertimbangan hukum – melainkan pertimbangan atau keputusan politik dari Pemerintah sendiri.

Temuan di lapangan menunjukkan bahwa indikator keperluan untuk mengakomodasi publik dalam partisipasi pembentukan Perda, dilakukan atas dasar:

1. Pendanaan
2. Tekanan atau desakan publik untuk dilibatkan
3. Isu tertentu yang menjadi perhatian publik secara luas

Pertama, persoalan pendanaan yang mempengaruhi keputusan untuk melibatkan publik terjadi di Kabupaten Blitar dan Kabupaten Jember. Alasannya, selain tidak pernah dianggarkan, pula bila dianggarkan untuk proses partisipasi publik, hal ini telah diatur dalam anggaran masing-masing SKPD. Sehingga Bagian Hukum Kabupaten di bawah Sekretaris Kabupaten (Sekkab), hanya bersifat mengkoordinasi dan memfasilitasi untuk sinkronisasi daripada melakukan uji publik atas draft Raperda yang diajukan oleh SKPD. Sebagaimana diakui oleh Kabag Hukum Kabupaten Blitar, Suwardi, bahwa memang dalam pelibatan publik tidak dianggarkan secara khusus. Ketika dikonfirmasi mengapa

tidak disediakan dana untuk keperluan partisipasi publik, argumentasi yang diberikan hanyalah karena keterbatasan kemampuan daerah untuk membiayainya. Padahal, faktanya memang tidaklah (diupayakan) diajukan pada setiap tahunnya. Hal serupa terjadi di Kabupaten Jember, dimana upaya pelibatan publik tidak ada karena selain dengan alasan bahwa hal tersebut telah diselenggarakan oleh masing-masing SKPD, juga karena tiadanya dana khusus dalam APBD.

Permasalahan dana ini sesungguhnya bisa diatasi bilamana pemerintah maupun DPRD memiliki program yang terencana secara matang, termasuk analisis pendanaannya didasarkan pada Prolegda (Program Legislasi Daerah) yang dimiliki masing-masing daerah. Petunjuk secara kuantitatif di dalam Prolegda akan dijadikan acuan penganggaran secara layak dan efektif untuk pengembangan partisipasi publik dalam pembentukan peraturan daerah.

Dengan demikian, proses dan jaminan partisipasi publik dalam pembentukan Perda lebih optimal diselenggarakan, karena telah dirancang secara lebih baik di awal sebelum pembahasan suatu Perda. Namun sayangnya, dari tiga wilayah yang diteliti (Kabupaten Jember, Kabupaten Blitar dan Kota Surabaya), tidak satupun memiliki program yang demikian, sehingga tidak pernah jelas apakah bisa publik diakomodasi dengan proses yang lebih demokratis.

Kedua, alasan yang paling sering dijumpai di lapangan, yakni adanya tekanan atau desakan publik untuk dilibatkan dalam suatu proses pembentukan Perda. Tekanan yang dimaksudkan adalah upaya masyarakat tertentu, termasuk yang paling sering dilakukan oleh organisasi non-pemerintah, baik dalam bentuk demonstrasi atau unjuk rasa, pemberitaan media massa yang bertubi-tubi, pemuatan tulisan ahli atau pakar

mengenai topik Perda tertentu, hearing/dengar pendapat, ancaman gugatan hukum ataupun menyeminarkan proses maupun substansi Perda-Perda yang dianggap bermasalah.

Tekanan publik ini, sebagaimana dikemukakan oleh responden, sebenarnya dilancarkan dalam situasi terpaksa ketika pemerintah atau anggota DPRD tidak lagi mendengar atau peka terhadap aspirasi yang disampaikan masyarakat terkait dengan pembentukan Perda tertentu. Atau pula masyarakat menemukan adanya unsur kesengajaan manipulasi yang dilakukan oleh aparat birokrasi maupun anggota DPRD yang bekerja dalam pembentukan Perda tersebut. Seringkali pula, dan lebih parahnyanya, upaya tekanan publik ini dilakukan ketika publik justru tidak diberi hak untuk terlibat atau berpartisipasi dalam proses pembentukan Perda.

Setelah adanya tekanan publik tersebut, sebagaimana biasanya, untuk meredam tekanan publik tersebut, diupayakan adanya akomodasi agar publik (masyarakat) terlibat dan berpartisipasi dalam pembentukannya. Tidak begitu mengherankan, sebagaimana diakui oleh Ketua DPRD Kabupaten Blitar, Taufich, bahwa proses pelibatan publik (khususnya dengar pendapat/hearing) bisa dilakukan berulang kali untuk bisa lebih optimal mengakomodasi kepentingan publik. Dan hal tersebut tergantung dari Komisi terkait untuk memberikan kesempatan kepada publik terlibat.<sup>13</sup>

Dalam pandangan lain, bahwa keterlibatan publik yang demikian karena desakan masyarakat yang diberitakan dengan frekuensi cukup sering, telah memberikan pengaruh apakah masyarakat perlu dilibatkan atau tidak. Misalnya dalam pembahasan Raperda Retribusi dan Pajak Daerah di Kabupaten Blitar yang dikenakan di sektor nelayan, kalangan media memberitakan dan juga menyelenggarakan talk show Dialog Publik

<sup>13</sup> Taufich, Ketua DPRD Kab. Blitar, wawancara, 17 Juli 2008.

khusus agar banyak pihak masyarakat yang mengikuti perkembangan pembahasan Raperda tersebut. Begitu juga saat pembahasan Raperda Pendidikan di Kabupaten Jember, selain pemberitaan yang cukup intensif mengawal proses pembahasannya, juga substansi atau materi Raperda tersebut dituliskan secara lengkap di salah satu koran terbesar di Jember. Sedangkan media elektronik, seperti Radio lokal, juga membuat talk show dialog antar komunitas dan penyelenggara pendidikan untuk mengkritisi proses maupun substansi Raperda yang sedang digodok di DPRD Kabupaten Jember.

Yang menarik, upaya peredaman sosial yang demikian, terkadang menjadi bagian untuk melegitimasi adanya unsur publik dalam pembentukan Perda, meskipun keterlibatan tersebut biasanya hanya bersifat terbatas, formalitas dan sama sekali tidak substantif. Di sisi lain, peredaman yang bersifat sementara ini digunakan untuk memecah konsentrasi publik agar tidak merecoki proses maupun substansi Perda yang sedang dibahas.

Di sinilah tantangannya untuk pengembangan metode partisipasi publik, bahwa pelibatan publik atas dasar adanya tekanan eksternal kelembagaan formal pembentuk Perda, tidak senantiasa membuahkan perubahan atau pergeseran secara substantif bilamana proses pelibatan publik dipandang sebagai bagian terbatas formal adanya unsur publik di dalamnya.

Ketiga, pelibatan publik atas dasar inisiasi pemerintah atau anggota DPRD karena isu tertentu dalam pembentukan Perda yang diperkirakan menjadi perhatian publik secara luas. Inisiasi ini sesungguhnya salah satu bentuk responsifitas pembentuk Perda, baik dari pemerintah maupun DPRD itu sendiri, namun sifatnya lebih mengandalkan pada

argumentasi situasi atau kepentingan tertentu, yang tidak bisa diperlakukan sama terhadap pembahasan rancangan Perda-Perda lainnya.

Memang, dalam prakteknya, perlakuan untuk pelibatan publik sangat mungkin tidak sama antara suatu pembahasan Perda dengan pembahasan Perda lainnya, mengingat secara substansi ada keragaman yang menyangkut keterkaitan langsung para pihak. Meskipun demikian, dalam rangka mendorong upaya demokratisasi kebijakan daerah, khususnya dalam pembentukan Perda, maka haruslah ada standar atau ketentuan minimum yang menjadi acuan atau dasar pelibatan publik dalam pembahasan hingga proses pengesahan Perda. Inilah kekosongan aturan teknis yang mengatur ketentuan atau standar minimum pelibatan publik, sehingga perlulah dipertimbangkan di masa desentralisasi dan otonomi daerah dewasa ini mendorong kualitas demokratisasi kebijakan daerah melalui, salah satunya, partisipasi publik.

Salah satu contoh menarik mengakomodasi kepentingan publik dalam suatu kebijakan daerah adalah mekanisme Lempung Dumas (Lembaga Penampung Pengaduan Masyarakat) di Kabupaten Blitar, yang berada di bawah struktur instansi pemerintahan yang berfungsi sebagai model kehumasan. Ide dasarnya adalah bagaimana masyarakat dapat berkontribusi atas penyelenggaraan pemerintahan, termasuk menanggapi dan mengkritisi kebijakan daerah.<sup>14</sup>

Sebenarnya ide tersebut cukup baik, namun karena posisinya secara kelembagaan dan proses atau tahapan bekerjanya lembaga dalam suatu pembentukan Perda tersebut justru diberikan ruangnya setelah suatu Perda disahkan. Boleh dikata, bahwa Lempung Dumas ini untuk menampung masukan, kritik atau hal lainnya atas produk hukum yang telah disahkan. Dan ironisnya, berdasarkan pendapat Sitas Desa, kelembagaan Lempung

<sup>14</sup> Suwardi, Kabag Hukum Pemkab Blitar, wawancara, Blitar 17 Juli 2008.

Dumas, selain tidak begitu populer di mata masyarakat, lembaga tersebut tidak jelas bagaimana menindaklanjuti sejumlah aspirasi atau kepentingan publik yang telah masuk dalam kelembagaan tersebut.

Di Surabaya, khususnya dalam implementasi di DPRD Kota Surabaya, hak mengajukan Raperda atas dasar Pasal 29 jo. 112 Tatib DPRD Kota Surabaya, sebagaimana diakui oleh Ketua FDK dan anggota Komisi D, Rusli Yusuf, sangatlah lemah.<sup>15</sup> Tidaklah mengherankan bila partisipasi publik kurang begitu kuat prosesnya, karena kinerja legislasi para anggota DPRD saja sepertinya tidak berjalan dengan baik dan optimal. Hal ini seringkali terjadi karena usulan-usulan Raperda yang sifatnya populis bagi publik, dicurigai sebagai motif untuk kampanye terselubung, sehingga seringkali dimentahkan oleh anggota DPRD lainnya. Apalagi, yang unik dibandingkan dengan Kabupaten Jember dan Kabupaten Blitar, di DPRD Kota Surabaya tidak ada Program Legislasi Daerah (Prolegda), sehingga publik kian terbatas informasinya terkait dengan rencana pembahasan-pembahasan Perda. Padahal, penyusunan Prolegda ini merupakan mandat yang diberikan oleh UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (vide: Pasal 1 ayat (10) jo. 15 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2004). Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Perda yang disusun secara berencana, terpadu dan strategis.

Meskipun tidak memiliki Prolegda, namun dalam setiap pembahasan Raperda di DPRD, disediakan anggaran secara khusus oleh Sekretariat Dewan untuk memfasilitasi adanya partisipasi publik. Hal ini yang agak berbeda dengan dua wilayah penelitian lainnya, yakni di Kabupaten Blitar maupun Kabupaten Jember, dimana keduanya

---

<sup>15</sup> Rusli Yusuf, Ketua FDK dan Anggota Komisi D DPRD Kota Surabaya, wawancara, Surabaya 10 Oktober 2008.

memiliki Prolegda yang telah tersusun, namun tidak memiliki kecukupan anggaran untuk melibatkan partisipasi publik dalam setiap pembahasan Raperda.

Dalam konteks implementasi yang demikian, menunjukkan bahwa standar minimal dalam metode partisipasi publik sungguh tidaklah dimiliki di tiga wilayah tersebut, baik dari sisi proses, bentuk, perencanaan Prolegda hingga urusan teknis pendanaan atau pembiayaan bagi jaminan hak publik.

### **Secara Substantif**

Di internal Pemerintahan Kabupaten Blitar maupun DPRD, seringkali menggunakan jasa perguruan tinggi, khususnya Universitas Airlangga untuk mendapatkan masukan mengenai substansi atau materi Perda. Sedangkan secara formal, sebagaimana diakui oleh Taufich, Ketua DPRD Kab. Blitar, anggota DPRD seringkali ke Jakarta untuk mendapatkan 'bintek' (Bimbingan Teknis) bersama aparat pemerintah kabupaten. Misalnya mengenai pembahasan Raperda TKI, yang seringkali mengundang masukan dari pihak eksternal agar secara substansi tidak keliru, utamanya terkait ruang lingkup dan sinkronisasi materi Perdanya dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Terkadang pula, pembahasan mengenai Raperda, pembentuk Perda tidaklah memahami arah pengaturan atau sasaran yang dijadikan obyek sesungguhnya dalam pengaturannya. Misalnya, di saat penyusunan Raperda Prostitusi, sebagaimana dikemukakan para pengurus Sitas Desa Blitar, baik Pemerintah maupun DPRD Kabupaten Blitar tidak memahami orientasi yang kemudian berpengaruh terhadap hak

atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, dampaknya terhadap sektor usaha lainnya, dan model penataan yang jelas bagi kelangsungan perekonomian masyarakat bawah.<sup>16</sup>

Biasanya untuk mendapatkan penjelasan secara gamblang perdebatan dalam proses pembentukan Perda tertentu, kita bisa mendapatkan informasinya berdasarkan Risalah Rapat, yang berada dalam administrasi Kepala Bidang Persidangan dan Perundang-undangan DPRD. Namun sayangnya, untuk memperoleh dokumen publik tersebut tidaklah mudah, dan terkesan rahasia. Hal ini berdasarkan pengalaman penelitian langsung di DPRD Kabupaten Blitar maupun DPRD Kabupaten Jember, meskipun berbekal surat formal atau resmi, tidaklah mudah memperoleh risalah tersebut. Padahal, data dan informasi dalam risalah tersebut sangatlah penting untuk konteks kelahiran kebijakan daerah atau memahami latar belakang perumusannya.

Secara substansi suatu Perda bisa pula sangat buruk kualitasnya tidak saja karena tidak melibatkan banyak partisipasi publik, namun pula disebabkan oleh proses penyusunan Perda yang berdasarkan target waktu tertentu. Hal ini lazim terjadi di berbagai daerah, karena produktifitas Perda dianggap sebagai salah satu ukuran keberhasilan kinerja legislasi.<sup>17</sup> Ada pandangan, menyusun Perda tertentu dalam kurun waktu tertentu yang telah ditentukan tidak bisa dipenuhi, maka dianggap gagal. Sehingga seringkali soal substansi dikorbankan, sebagaimana diakui oleh sejumlah anggota DPRD, sebenarnya target waktu yang terbatas sungguh telah mempengaruhi kualitas produk hukum Perda tersebut.

<sup>16</sup> Sitas Desa, wawancara, Blitar 18 Juli 2008.

<sup>17</sup> Leo, Ketua Prolegda DPRD Kabupaten Blitar, wawancara, Blitar 17 Juli 2008.

### **Implementasi Partisipasi: Kesimpulan**

Ada beberapa pengalaman lapangan dalam praktek, dimana proses pembentukan Perda di tiga wilayah penelitian telah mengupayakan adanya partisipasi publik dengan cara atau mekanisme yang demikian beragam.

Dalam penelitian lapangan ditemukan, keragaman metode partisipasi publik yang demikian dipengaruhi oleh sejumlah faktor, antara lain: (1) Pendanaan; (2) Tekanan atau desakan publik untuk dilibatkan; dan (3) Isu tertentu yang menjadi perhatian publik secara luas

Dari tinjauan hukum, ada kekosongan aturan teknis di tingkat lokal yang mengatur ketentuan atau standar minimum pelibatan publik, sehingga mempengaruhi pula bagaimana mendorong kualitas demokratisasi kebijakan daerah melalui, salah satunya, partisipasi publik. Karena standar minimal dalam metode partisipasi publik sungguh tidaklah dimiliki di tiga wilayah tersebut, baik dari sisi proses, bentuk, perencanaan Prolegda hingga urusan teknis pendanaan atau pembiayaan bagi jaminan hak publik.

Secara paradigmatis, meskipun ada ketentuan partisipasi publik secara terbatas, namun dalam prakteknya mencerminkan paradigma lama, dimana publik masih belum terlalu penting dilibatkan dengan jaminan hak-hak hukum secara formal dalam Tatib DPRD tersebut. Bilamana ada pelibatan publik, maka hal ini hanyalah berdasar pada komitmen tertentu dari pembentuk Perda yang sama sekali bukan atas dasar standar atau ketentuan khusus.

## **Bagian IV: Pengembangan Metode Partisipasi Publik secara Demokratis, Konsep dan Argumentasi Hukumnya**

### **Metode Partisipasi Publik**

Di tengah desentralisasi pemerintahan dengan berlakunya otonomi daerah, maka tuntutan publik untuk memiliki hak berpartisipasi kian besar dan tak terhindarkan. Hal ini merupakan ciri berkembangnya demokratisasi di tingkat lokal dimana ada kontrol terhadap penyelenggara negara (kekuasaan) dengan warga negara, sehingga secara politik melahirkan konsensus-konsensus demokratis dan berkeadilan.

Persoalannya adalah, partisipasi sebagai suatu ide, program, atau bentuk yang melekat dalam proses pengambilan kebijakan di daerah juga bukanlah hal yang baru atau asing dalam konteks sekarang. Klaim partisipasi bermunculan, agenda demokratisasi dan good governance, seolah tidak luput membidik indikator politiknya dengan standar partisipasi publik. Klaim partisipasi sendiri dinyatakan tidak saja oleh penyelenggara pemerintahan, namun juga disain yang dipersyaratkan dalam suatu kontrak politik atau kontrak ekonomi tertentu, dilakukan oleh lembaga donor (seperti Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia yang sangat dominan di Indonesia) atau negara donor (seperti Uni-Eropa dan JICA).

Pertanyaan mendasar atas klaim partisipasi yang demikian adalah, apa sesungguhnya yang dimaksudkan dengan partisipasi dalam konsep dan implementasinya? Apakah secara konseptual telah berkontribusi terhadap suatu proses pembentukan peraturan perundang-undangan, tidak saja dalam kerangka jaminan formal, melainkan pula transformasi substansial demokratis atas penyusunan kebijakan daerah?

Berikut penelusuran sejumlah konsep partisipasi publik yang secara kongkrit menegaskan bentuk, tingkat atau derajat partisipasi dan paradigmanya, terutama terkait dengan pembentukan hukum atau kebijakan daerah. Sebenarnya ada sejumlah konsep yang dikemukakan oleh para ahli hukum/politik menyangkut partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, namun penelitian ini membatasi pada 3 konsep yang dikemukakan oleh Kuntjoro Purbopranoto (1978), Seidmann dkk (2001), dan Sherry Arnstein (1969). Selain itu, ditambahkan pula konsep yang diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

### **Konsep The General Principles of Good Administration atau Azas-Azas Umum untuk Pemerintahan yang Baik (Kuntjoro Purbopranoto 1978)**

Konsep yang dikemukakan oleh Purbopranoto, dituliskan dalam buku berjudul "Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara", dimana ia membahas di dalamnya tentang azas-azas umum pemerintahan yang baik, yang diterjemahkannya dengan *the general principles of good administration*.<sup>18</sup>

Ada 13 azas yang dimaksudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan, yakni:

1. Azas kepastian hukum (*principle of legal security*)
2. Azas keseimbangan (*principle of proportionality*)
3. Azas kesamaan (*principle of equality*)
4. Azas bertindak cermat (*principle of carefulness*)
5. Azas motivasi untuk setiap keputusan pangreh (*principle of motivation*)

<sup>18</sup> Ia tidak menggunakan istilah *good governance*, karena saat itu di awal tahun 1980an istilah *good governance* sendiri belum begitu populer. Istilah ini dipopulerkan oleh Bank Dunia yang mendisain pembangunan dengan kebijakan atau prasyarat utang luar negeri, sehingga secara konseptual dominant (Wiratraman 2007).

6. Azas jangan mencampuradukkan kewenangan (*principle of non-misuse of competence*)
7. Azas permainan yang layak (*principle of fair play*)
8. Azas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness of prohibition of arbitrariness*)
9. Azas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*)
10. Azas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annuled decision*).
11. Azas perlindungan atas pandangan hidup (cara hidup) pribadi (*principle of protecting the personal way of life*).
12. Azas kebijaksanaan (*sapientia*)
13. Azas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Azas-azas ini berlaku sebagai dasar dari Hukum Tata Pemerintahan, termasuk salah satu obyeknya, yakni *Administrative recht voor de Wetgeving* (Hukum Tata Pemerintahan untuk Perundang-undangan).

Tidak ada konsepsi khusus termasuk mekanisme tertentu mengenai partisipasi publik dalam azas-azas tersebut, namun partisipasi bisa dimaknai secara lebih dekat dalam menjalankan azas penyelenggaraan kepentingan umum, yang memandang perlunya pelibatan publik sebagai pemenuhan hak masyarakat (Purbopranoto 1978: 36-40).

Dalam sudut pandang perbandingan, konsepsi yang dikemukakan Purbopranoto bisa dipersandingkan dengan konsep '*Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*' (I.C. van der Vlies), yang membaginya dalam asas-asas yang formal dan

material. Begitu juga konsep yang dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi, yang meliputi:

- (a) Asas tujuan yang jelas
- (b) Asas perlunya pengaturan
- (c) Asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat
- (d) Asas dapatnya dilaksanakan
- (e) Asas dapatnya dikenali
- (f) Asas perlakuan yang sama dalam hukum
- (g) Asas kepastian hukum
- (h) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.

Karena sifatnya yang berupa asas, maka partisipasi dalam bentuk yang nyata tidaklah disebutkan di sana, kecuali penjelasan-penjelasan atas asas-asas tersebut. Dari penjelasan ahli-ahli perundang-undangan yang diberikan tersebut, tidak ada penjelasan secara eksplisit menerangkan posisi partisipasi publik dalam pengambilan kebijakan atau pembentukan peraturan perundang-undangan.

#### **Konsep Good Governance (Seidman dkk. 2001).**

Adalah 3 orang, Ann Seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeysekere, yang memperkenalkan teknik perancangan perundang-undangan untuk Good Governance, melalui bukunya yang populer, "Legislative Drafting for Democratic Social Change: A Manual for Drafters".

Mereka meyakini adanya simbiosis antara good governance dengan pembangunan, sehingga good governance dianggap suatu hal mutlak dalam setiap

perancangan draft perundang-undangan. Apa sesungguhnya konsep good governance dalam buku tersebut? Konsep good governance yang dimaksudkan oleh Seidman dkk., tidak lain adalah konsep yang diambil dari konsep Bank Dunia (Seidman dkk 2001: 8), khususnya dari terminologi 'governance' yang diperkenalkan sejak tahun 1989 (World Bank 1989), yang belakangan diterjemahkan sebagai: *'the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development'* (World Bank 1992).

Karakteristiknya disederhanakan menjadi dua hal, yakni: pemerintahan yang efektif dan tidak ada kesewenang-wenangan dalam pengambilan keputusan. Ada 4 elemen *rule of law* yang mendorong pada proses agar tak terjadi kesewenang-wenangan, yakni:

- (a) *Governance by rule*
- (b) *Accountability*
- (c) *Transparency*
- (d) *Participation*

Salah satu yang terkait erat dengan proses pelibatan publik adalah elemen partisipasi, yang mana dijelaskan sebagai berikut, "*persons affected by a potential decision – the stakeholders – have the maximum feasible opportunity to make inputs and otherwise take part in governmental decisions.*"

Dalam konsep ini, maka partisipasi yang dimaksudkan adalah kesempatan maksimum untuk memberikan masukan (input), bila tidak terlibat dalam kebijakan pemerintahan. Ditinjau dari bentuk partisipasinya, maka 'masukan' atau 'input' sesungguhnya masih cukup lemah menempatkan posisi partisipasi publik agar secara

substantif masih dijamin dalam putusan akhir atau peraturan perundang-undangan yang disahkan. Karena dalam konteks ini tidak dijelaskan secara nyata bagaimana seharusnya tingkat maksimum dalam pelibatan publik.

### Konsep Ladder of Citizen Participation (Arnstein 1969)

Bagi Arnstein, kata partisipasi adalah kata yang tidak jelas, memiliki arti beragam bagi setiap orang. Salah satu hal untuk memudahkan pemahaman atas partisipasi, maka Arnstein memperkenalkan 'tangga partisipasi', yang bisa memperlihatkan bagaimana publik merespon suatu kegiatan atau inisiasi pembentuk peraturan atas klaim partisipasi. 'Tangga partisipasi' ini membantu publik atau masyarakat berbicara apa yang dimaksudkan dengan 'partisipasi' atau 'keterlibatan'.

Berikut tangga partisipasi ala Arnstein (1969).

8	Kendali masyarakat ( <i>Citizen control</i> )	<i>Degree of Citizen Power</i> (Kekuasaan Masyarakat)
7	Delegasi kekuasaan ( <i>Delegated power</i> )	
6	Kemitraan ( <i>Partnership</i> )	
5	Peredaman ( <i>Placation</i> )	<i>Degree of Tokenism</i> (Semu)
4	Konsultasi ( <i>Consultation</i> )	
3	Penginformasian ( <i>Informing</i> )	
2	Terapi ( <i>Therapy</i> )	<i>Non-Participation</i> (Tidak Partisipatif)
1	Manipulasi ( <i>Manipulation</i> )	
0		

Dalam tangga partisipasi tersebut, ada tiga area penting untuk melihat sejauh mana partisipasi memiliki makna atau bobot berkualitas. Semakin ke bawah semakin lemah atau tidak ada partisipasi.

Derajat terendah adalah manipulasi, dimana publik hanya sekadar dimanfaatkan dan ditipu dalam suatu proses kebijakan. Derajat berikutnya adalah semu, atau tokenisme. Publik memang dilibatkan dalam proses kebijakan ini, misalnya adanya sosialisasi (penginformasian) dari pembentuk peraturan kepada masyarakat, diberikannya kesempatan bagi publik untuk terlibat dalam proses konsultasi, dan dalam situasi tertentu (misalnya atas desakan publik) diadakan forum-forum khusus yang sifatnya meredakan (*placation*). Namun, dari ketiganya sungguh tidak ada kontrol langsung dari publik sehingga partisipasi yang dimaksudkan sangatlah semu dan rentan kooptasi pengambil kebijakan terhadap publik yang diklaim telah dilibatkan.

Dalam praktek, penelitian ini menemukan adanya forum sosialisasi, konsultasi publik, dan dialog dengar pendapat, merupakan bentuk-bentuk partisipasi yang seringkali digunakan dalam pembentukan Perda, dan diklaim oleh pembentuk Perda (baik anggota DPRD maupun aparat pemerintahan) telah melibatkan publik dalam proses pembentukan Perda tertentu. Padahal, berdasarkan tangga partisipasi Arstein, semua proses yang seringkali terjadi di lapangan adalah semu belaka.

Derajat tertinggi partisipasi adalah adanya kekuasaan masyarakat (publik) yang ditandai dengan posisi masyarakat yang bisa sejajar atau bermitra dengan pembentuk peraturan untuk pengambilan keputusan (kemitraan), atau memiliki kesempatan untuk mengambil sebagian porsi kebijakan tertentu (delegasi kekuasaan) dan puncaknya adalah kontrol yang kuat dari masyarakat untuk terlibat sampai di tingkat pengambilan

◦

keputusan. Inilah yang sebenarnya partisipasi yang nyata dan demokratis dalam suatu proses pembentukan peraturan perundang-undangan atau kebijakan tertentu.

### **Konsep UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Berdasarkan Pasal 5 dan 6 UU No. Tahun 2004, dikemukakan adanya asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, yang meliputi antara lain (sebagaimana disebutkan dalam pasal 5):

- (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
- (g) Keterbukaan

Salah satu asas yang menyinggung secara langsung kaitannya dengan partisipasi publik adalah asas keterbukaan (Pasal 5 huruf g). Dalam penjelasannya disebutkan bahwa, “yang dimaksudkan dengan asas ‘keterbukaan’ adalah bahwa dalam 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.”

Konsep dalam Pasal 5 huruf g UJU No. 10 Tahun 2004 inilah yang seharusnya penting dijadikan dasar pijakan keterlibatan atau partisipasi publik, yang menjelaskan asas dan tahapan kongkrit dimana sesungguhnya publik bisa terlibat. Ada 4 (empat) level keterlibatan publik menurut ketentuan tersebut, yakni:

1. Perencanaan
2. Persiapan
3. Penyusunan dan
4. Pembahasan

Bentuk kongkrit partisipasi publik yang dimaksudkan adalah:

1. Akses untuk memperoleh informasi, atas dasar penegasan transparansi atau keterbukaan di setiap levelnya.
2. Kesempatan seluas-seluasnya memberikan masukan, dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

### **Pengembangan Metode Partisipasi**

Dengan menggunakan metode induktif dalam penelitian ini, memperjelas bahwa apa yang selama ini diatur dan dipraktekkan menyangkut partisipasi publik, setidaknya di tiga wilayah penelitian (Kabupaten Jember, Kabupaten Blitar dan Kota Surabaya), adalah benar-benar terbatas, tidak mencerminkan adanya kontrol dan peran masyarakat dalam berbagai level atau tingkatan pembentukan Perda, serta semu sifatnya.

Hal ini bisa menjadi cerminan bahwa desentralisasi atau otonomi daerah tidak serta merta membawa perubahan yang signifikan dalam proses pengambilan keputusan di tingkat daerah atau lokal, dan demokratisasi yang disuarakan publik pun sebenarnya

sangatlah semu dan tidak substantif. Apalagi, melihat kasus proses pembentukan Perda yang pijakan hukumnya sebatas pada Tata Tertib DPRD, telah mempersempit ruang gerak publik untuk terlibat dalam pembentukan Perda itu sendiri.

Partisipasi, dalam konteks paradigma pembentukan perundang-undangan yang partisipatif, bukanlah konsep untuk menundukkan masyarakat dalam situasi pembenaran klaim penguasa atas kebijakannya. Dalam banyak kasus, memang, pendekatan partisipatif menjadi bagian dari alat kooptasi baru bagi rezim yang berkuasa dan buka sebagai alat pembebasan, sehingga sesungguhnya wajah penindasan dari pembangunan sebenarnya tetap ada, hanya terbungkus oleh jargon partisipasi (Rahnema 1995). Dalam bingkai demokrasi perwakilan, keterlibatan atau partisipasi publik sudah pasti penuh keterbatasan dan kelemahan. Apalagi, bila ditanamkan ilusi bahwa model ini akan menghasilkan hukum dan kebijakan yang melindungi kepentingan semua pihak secara berimbang serta mampu menghadirkan keteraturan sosial (Gofar dkk. 2003: 49).

Oleh sebab itu, pendekatan partisipatif haruslah berubah pemaknaannya, dari sekadar kata keadaan (keterlibatan rakyat dalam proses pembangunan, termasuk pembentukan peraturan perundang-undangan), menjadi kata kerja (pendekatan untuk menempatkan posisi masyarakat secara politik sebagai pelaku pembangunan). Secara filosofis, pendekatan partisipatoris berbasis pada prinsip "proses belajar berdasarkan pengalaman untuk *capability building* dan *institutional strengthening*", sehingga masyarakat tampil sebagai pelaku pembangunan yang mandiri (Ohama 2001). Sehingga diharapkan, setiap kebijakan yang dikeluarkan penyelenggara negara akan jauh lebih efektif dan ada perasaan untuk memiliki atas kebijakan tersebut (*sense of belonging*), karena masyarakatnya menjadi lebih berdaya.

Dengan konsep dasar partisipasi yang demikian, maka tindakan kunci untuk perubahan menyeluruh kebijakan di tingkat daerah haruslah didorong melalui,

- (1) Rekonstruksi kelembagaan negara yang lebih memberikan jaminan partisipasi politik kewargaan.
- (2) Pergeseran konsep '*top-down*' menjadi proses '*bottom-up*', sehingga posisi dan suara masyarakat senantiasa diutamakan dalam kebijakan apapun (Wahyudi 2006).
- (3) Adanya peningkatan kemampuan masyarakat (*capacity building*) dan penguatan kelembagaan masyarakat setempat (*local institutional strengthening*), dengan cara melibatkan diri dalam setiap kebijakan. Oleh sebabnya, prasyarat pengorganisasian masyarakat menjadi penting untuk proses transformasi kemampuan publik dalam menjalan kontrol terhadap kekuasaan politik.

Berdasarkan pada hal demikian, maka perlu pemikiran untuk mengembangkan metode partisipasi publik berbasis konteks hukum dan politik lokal yang sebenarnya banyak memberikan pelajaran berharga untuk mendorong transformasi demokratisasi di tingkat bawah. Sekaligus, mengkombinasikan dengan konsep-konsep partisipasi yang telah dituliskan oleh sejumlah ahli atau berdasarkan penelitian sebelumnya, sebagaimana dikutip sebelumnya dalam laporan penelitian ini.

Pengembangan metode partisipasi dalam konteks sekarang, khususnya dalam pembentukan Perda, bisa diawali dari kerangka normatif yang telah disediakan oleh UU No. 10 tahun 2004, yakni Pasal 5 jo. Pasal 53. Paling mendasar dalam kerangka normatif tersebut adalah partisipasi publik merupakan hak hukum bagi publik, yang dijamin berdasarkan Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004.

Hak hukum bagi publik tersebut bisa diimplementasikan melalui sejumlah metode partisipasi, dalam (setidaknya) 4 level proses pembentukan Perda, yakni: Perencanaan; Persiapan; Penyusunan dan Pembahasan.

Berdasarkan wawancara dan pengolahan data sekunder, level-level tersebut bisa lebih dipertajam uraian partisipasinya agar semakin jelas apa yang harus difasilitasi pembentuk Perda agar lebih demokratis prosesnya. Lihat tabulasi berikut untuk memudahkan tahapannya.

**Tabel 6**  
**Pengembangan metode Partisipasi Publik**  
**Berdasarkan Tahapan Perencanaan, Persiapan, Penyusunan dan Pembahasan**

<b>Tahapan</b>	<b>Bentuk dan Metode</b>	<b>Keterangan</b>
Pertama: Perencanaan	1. Adanya jaminan prosedur untuk memberikan masukan, usulan, mengenai permasalahan masyarakat yang perlu ditindaklanjuti dengan perancangan Perda tertentu.	Tahap pertama ini merupakan upaya merumuskan gagasan, berupa usulan untuk penyelesaian masalah atau menjawab kebutuhan masyarakat. Dan penjangkaran untuk membuat naskah Raperda tertentu (Gofar dkk. 2003: 36-37).
Kedua: Persiapan	1. Kewajiban penyediaan informasi minimum, seperti produk Prolegda. 2. Kewajiban publikasi yang bisa diakses informasinya secara efektif dan mudah oleh publik, misalnya melalui papan informasi, media massa maupun website. 3. Adanya penjelasan kerangka waktu yang diatur dan memadai untuk keseluruhan proses pembentukan Perda, termasuk diseminasi setelah pengesahannya.	
Ketiga: Penyusunan	1. Adanya jaminan prosedur atau mekanisme yang menjamin publik bisa	

	<p>mengajukan usulan draft Raperda, selain inisiasi Pemerintah atau prakarsa DPRD.</p> <p>2. Adanya jaminan memperoleh keterangan bilamana usulan publik tentang usulan draft Raperda tersebut ditolak.</p>	
Keempat: Pembahasan	<p>1. Adanya jaminan ketentuan yang jelas mengenai dokumen dasar/minimum wajib disediakan dan bisa bebas diakses oleh publik, utamanya draf Raperda dan dokumen pendukungnya (seperti naskah akademik bila ada).</p> <p>2. Adanya jaminan mekanisme formal pelibatan publik untuk memberikan masukan dalam pembahasan Raperda, khususnya di tingkat Komisi ataupun Pansus.</p> <p>3. Adanya jaminan keterbukaan dalam setiap proses pembahasan, baik di tingkat persidangan maupun akses terhadap produk draf Raperda yang sedang dibahas, atau jaminan prosedur atau mekanisme yang terbuka dan efektif bagi publik untuk terlibat mengawasi proses pembahasan Raperda.</p>	Perlu dipertimbangkan adanya pendanaan khusus untuk proses pembahasan dengan pelibatan publik, terutama mendatangkan para pihak yang paling memiliki relasi terkena dampak/pengaruh Raperda tersebut.

Dengan penguatan partisipasi masyarakat dalam setiap prosesnya, maka kontrol publik terhadap produk Perda akan semakin kuat dan demokratis, sehingga menghindarkan proses manipulatif dalam pembuatan kebijakan daerah, khususnya Perda.

Meskipun demikian, secara politik untuk menjamin proses demokratisasi kebijakan daerah, dengan menggunakan indikator Arstein (1969), dirasakan belumlah cukup menjamin bagi publik. Artinya, mekanisme keterlibatan publik tidak hanya cukup pada tingkat pembahasan, melainkan kontrol politik bagi publik haruslah diperluas hingga tahap penentuan kebijakan dan pengawasan secara implementatif Perda tersebut. Karena kedua hal ini merupakan wilayah tertinggi derajatnya dalam suatu partisipasi

publik, dimana kekuasaan masyarakat harus lebih berdaya untuk melakukan kontrol kekuasaan agar bisa lebih bertanggung jawab.

Berdasarkan pertimbangan ini, pengembangan metode partisipasi publik harus pula ditingkatkan pada: (1) Tingkat Penentuan/Penetapan/Pengesahan Perda; dan (2) Tingkat Pengawasan Implementasi Perda. Kedua hal tersebut akan diuraikan sebagai berikut.

### **Tingkat Penentuan/Pengesahan Perda**

Seringkali dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk Perda, publik telah dilibatkan secara baik dalam setiap prosesnya hingga tingkat pembahasan. Namun, di tingkat pengesahan dimana publik atau masyarakat tidak memiliki posisi politik dalam kelembagan formal negara, maka situasinya bisa berubah ketika pengambilan kebijakan yang dilakukan ternyata tidak sesuai dengan proses demokratis sampai tingkat pembahasan sebelumnya. Hal ini sangat mungkin dan besar terjadi karena proses akhir kebijakan memang tidak di tangan pihak luar, tetapi di tangan pembentuk Perda itu sendiri, khususnya anggota DPRD dan Kepala Daerah.

Di sinilah tantangan bagi publik berpartisipasi dengan hasil yang lebih mendekati pada kebutuhan masyarakat, sehingga tetaplah diperlukan kontrol atau kendali dari publik agar hasil dari proses pembahasan bersama tidak jauh dari kepentingan atau kebutuhan mereka. Ini berarti, yang diupayakan tidak saja soal mekanisme atau kontrol prosedur semata, namun pula kontrol substansi.

Dalam rangka mengesakan kontrol substansi yang demikian, setidaknya diperlukan syarat atau mekanisme minimal, yakni:

- (1) Adanya transparansi dalam proses pengambilan keputusan, terutama di level pengesahan suatu Perda. Saat pengesahan Perda, publik harus terlibat untuk mengawasi atau memantau proses yang sedang terjadi di dalam, meskipun masyarakat tidak memiliki hak-hak sekalipun.
- (2) Adanya mekanisme hukum atas keberatan publik (*inspraak*) bila suatu Raperda dibahas tanpa melibatkan publik. Selama ini mekanisme *inspraak* sebenarnya telah diatur, dalam bentuknya *executive review* dan *judicial review* menurut UU No. 32 Tahun 2004. Namun, mekanisme tersebut tidak memasukkan alasan 'ketiadaan pelibatan publik' sebagai dasar review.
- (3) Adanya mekanisme untuk pertanggungjawaban bagi pembentuk Perda yang dengan sengaja membatasi atau menghentikan publik untuk ikut berpartisipasi dalam pembentukan Perda, termasuk dalam proses pengesahan.

### **Tingkat Pengawasan Implementasi Perda**

Dalam penelitian lapangan yang dilakukan di tiga wilayah, Kabupaten Jember, Kabupaten Blitar dan Kota Surabaya, ditemukan fakta bahwa proses partisipasi publik dalam Perda yang seringkali dimaksudkan oleh penyelenggara pemerintahan adalah di saat sosialisasi atas Raperda yang telah disahkan! Sosialisasi semacam ini bahkan dianggarkan secara khusus, sebagaimana dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Blitar dan Kabupaten Jember.

Sosialisasi dalam konteks demikian, tentulah bukan partisipasi yang nyata, dimana masyarakat bisa terlibat menentukan kebijakan. Tetapi, partisipasi dengan bentuknya sosialisasi dalam rangka partisipasi yang dikemukakan oleh Arstein (1969)

adalah semu sifatnya. Selain itu, dalam proses pembentukan Perda, sesungguhnya masyarakat sama sekali tidak ada tempatnya, karena Perdanya sendiri telah terbentuk! Di sinilah kesesatan atas diskursus mengenai partisipasi yang selama ini terjadi.

Ketika Perda telah disahkan, maka proses kontrol publik terhadap Perda adalah menempatkan posisi masyarakat terlibat dalam proses implementasinya, secara bersama-sama. Inilah yang disebut Arstein (1969) sebagai kemitraan (*partnership*). Kemitraan bisa dibangun sebagai upaya meneruskan proses kontrol publik, dengan memberikan ruang komunikasi antara pembentuk Perda dengan masyarakat terkait dengan pelaksanaan atau implementasi Perda. Hal demikian tentunya bisa diatur secara khusus dalam Tatib DPRD, sebagai bentuk jaminan bahwa produk hukum Perda bisa lebih optimal dijalankan.

**BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN****Kesimpulan**

Ada sejumlah kesimpulan yang bisa dipetik dari laporan penelitian ini, dan kesimpulan berikut diambil berdasarkan empat rumusan pertanyaan dalam penelitian ini.

Pertama, dinamika demokrasi lokal yang mempengaruhi dalam penentuan kebijakan publik pasca diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004.

- Meskipun telah ada ketentuan khusus partisipasi masyarakat dalam Tatib DPRD, atau bahkan alternatif pembentukan Perda yang menjamin secara normatif partisipasi publik, tentunya, pelaksanaan di lapangan secara efektif sangatlah ditentukan oleh masing-masing proses dan dinamika politik lokal. Artinya, jaminan ketentuan normatif yang demikian belumlah cukup dinyatakan berhasil bila implementasi penegakan hukum atas keterlibatan publik tidaklah berjalan secara efektif dalam praktek.
- Apalagi, akibat tiadanya kerangka normatif yang kuat dalam proses partisipasi publik, maka implementasi partisipasi publik menjadi beragam, sekaligus merefleksikan bahwa keperluan partisipasi publik masih disandarkan pada kebutuhan-kebutuhan tertentu secara politik, dan tidak ditentukan atas standar atau landasan hukum tertentu. Oleh sebab itu, meskipun dalam praktek dimungkinkan namun tidak ada klaim yang mudah bagi publik melibatkan diri dalam proses pembentukan Perda. Dalam konteks implementasi yang demikian,

menunjukkan bahwa standar minimal dalam metode partisipasi publik sungguh tidaklah dimiliki di tiga wilayah penelitian (Kabupaten Jember, Kabupaten Blitar dan Kota Surabaya) tersebut, baik dari sisi proses, bentuk, perencanaan Prolegda hingga urusan teknis pendanaan atau pembiayaan bagi jaminan hak publik.

- Secara substansi suatu Perda bisa pula sangat buruk kualitasnya tidak saja karena tidak melibatkan banyak partisipasi publik, namun pula disebabkan oleh proses penyusunan Perda yang berdasarkan target waktu tertentu. Hal ini lazim terjadi di berbagai daerah, karena produktifitas Perda dianggap sebagai salah satu ukuran keberhasilan kinerja legislasi.

Kedua, bagaimana varian-varian pengembangan metode pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah (legislasi daerah) pasca diberlakukannya UU No 32 Tahun 2004 dan UU No. 10 Tahun 2004.

- Secara umum, sesungguhnya pengembangan metode pembentukan peraturan perundangan sangatlah terbatas. Varian-variannya lebih dipengaruhi oleh kepentingan para pihak dalam konteks pembahasan Perda tertentu, dan bukan atas dasar standar minimum yang diperlukan atau menjamin bagi partisipasi publik.
- Hal demikian dimungkinkan terjadi karena hadirnya UU No. 32 Tahun 2004 memberikan peluang besar untuk memperkuat kontrol publik di tingkat lokal, apalagi setelah adanya UU No. 10 Tahun 2004 yang memiliki jaminan khusus mengenai hak partisipasi dalam pembentukan Perda.
- Bagaimanapun, varian pengembangan metode tersebut tetaplah lemah bagi kontrol publik terhadap proses pembentukan Perda, karena tidak mencapai derajat tertinggi partisipasi dalam konteks analisis Arstein.

Ketiga, prinsip-prinsip ideal partisipasi publik dalam pengembangan metode pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah yang berbasis pada upaya kerangka pemajuan hak-hak asasi manusia.

- Derajat tertinggi partisipasi adalah adanya kekuasaan masyarakat (publik) (Arstein 1969) yang ditandai dengan posisi masyarakat yang bisa sejajar atau bermitra dengan pembentuk peraturan untuk pengambilan keputusan (kemitraan), atau memiliki kesempatan untuk mengambil sebagian porsi kebijakan tertentu (delegasi kekuasaan) dan puncaknya adalah kontrol yang kuat dari masyarakat untuk terlibat sampai di tingkat pengambilan keputusan.
- Inilah yang sebenarnya partisipasi yang nyata dan demokratis dalam suatu proses pembentukan peraturan perundang-undangan atau kebijakan tertentu. Namun, dalam praktek belum banyak dilakukan secara lebih terjamin kerangka normatifnya.
- Bilamana prinsip ideal kontrol publik secara demokratis dipenuhi dan dijamin dalam kerangka normatif, maka hak partisipasi masyarakat akan meluas dan mendalam di setiap proses pengambilan keputusan, termasuk dalam proses pembentukan Perda. Di sini inti jaminan perlindungan hak-hak politik warga negara yang merupakan hak asasi manusia.

Kemempat, kerangka normatif partisipasi publik dalam pengembangan metode pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah sebagai bahan masukan pembaruan hukum legislasi daerah.

- Konsep dalam Pasal 5 huruf g jo. 53 UU No. 10 Tahun 2004 inilah yang seharusnya penting dijadikan dasar pijakan keterlibatan atau partisipasi publik,

yang menjelaskan asas dan tahapan kongkrit dimana sesungguhnya publik bisa terlibat. Ada 4 (empat) level keterlibatan publik menurut ketentuan tersebut, yakni: Perencanaan; Persiapan; Penyusunan dan Pembahasan. Bentuk kongkrit partisipasi publik yang dimaksudkan adalah: (1) Akses untuk memperoleh informasi, atas dasar penegasan transparansi atau keterbukaan di setiap levelnya; dan (2) Kesempatan seluas-seluasnya memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

- Tatib DPRD yang dijadikan dasar untuk proses melibatkan publik dalam pembentukan Perda, menunjukkan kerangka normatif yang sangat lemah dan tidak memiliki standar minimum dalam proses pelibatan partisipasi publik. Tatib-Datib DPRD sangatlah minim mengatur dan menjamin hak publik terlibat dalam penentuan kebijakan daerah. Sehingga, proses pelibatan publik ini sangat bergantung dari apakah ada komitmen tertentu dari pimpinan atau anggota DPRD dan atau Kepala Daerah untuk mengusulkan keterlibatan publik, dan bukan atas dasar kewajiban hukum atau keharusan untuk selalu melibatkan publik dalam proses pembentukan Perda.
- Meskipun dengan lemah dan terbatasnya kerangka normatif partisipasi publik dalam proses pembentukan Perda, dengan mengupayakan akomodasi prinsip ideal partisipasi dalam Tatib DPRD maupun alternatif Perda khusus, maka akan melahirkan pembaruan hukum daerah secara substantif dan transformatif dalam rangka memperluas jaminan hak politik warga untuk berpartisipasi.

## Saran

Karena disain awal penelitian ini adalah untuk pengembangan metode partisipasi publik, maka upaya pembaruan hukum dan institusional menjadi penting dan tak terhindarkan. Saran yang bisa dikembangkan lebih jauh pasca penelitian ini adalah,

Pertama, perlunya tindakan kunci untuk perubahan menyeluruh kebijakan di tingkat daerah yang dilakukan secara partisipatif, haruslah didorong melalui, (1) Rekonstruksi kelembagaan negara yang lebih memberikan jaminan partisipasi politik kewargaan; (2) Pergeseran konsep *'top-down'* menjadi proses *'bottom-up'*, sehingga posisi dan suara masyarakat senantiasa diutamakan dalam kebijakan apapun; (3) Adanya peningkatan kemampuan masyarakat (*capacity building*) dan penguatan kelembagaan masyarakat setempat (*local institutional strengthening*), dengan cara melibatkan diri dalam setiap kebijakan.

Kedua, terkait dengan hal pertama, dalam konteks hukum, jaminan kerangka normatif partisipasi publik perlu diberikan dan diperkuat, baik di tingkat undang-undang (khususnya UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) maupun peraturan perundang-undangan lainnya, khususnya yang menjadi landasan pembentukan Perda. Inisiasi pelibatan publik melalui Perda khusus partisipasi publik, ataukah penyempurnaan Tata Tertib DPRD adalah bagian penting untuk pengembangan metode partisipasi publik dalam pembentukan Perda.

Tanpa ada jaminan kerangka normatif yang lebih baik, maka dinamika partisipasi publik, baik kontrol prosedural maupun kontrol substansial oleh publik, akan senantiasa bergantung pada komitmen politik lokal yang [sesungguhnya] tidak selamanya

memberikan jaminan perlindungan dan pemenuhan hak-hak publik terlibat dalam kebijakan daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

### *Buku, Jurnal, atau Artikel*

- Ali, Lukman, *et all* (1999) *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Abrahamsen, Rita (2000) *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*. New York : Zed Books.
- Addink, G.H. (2002) "From Principles of Proper Administration to Principles of Good Governance: Good Governance-Lessons from National Administrative Law for the European Law", *Paper for the IUS Seminar on Good Governance*, 21 June 2002.
- Agger, Ben (1991) *A Critical Theory of Public Life: Knowledge, Discourse, and Politics in an Age of Decline*. London: The Falmer Press.
- Arnstein, Sherry R. (1969) *A Ladder of Citizen Participation*. AIP Journal, July 1969.
- Beetham, David (1999) *Democracy and Human Rights*. Polity Press.
- Bello, Walden (2002) *Deglobalization: Ideas for a New World Economy*. London: Zed Books.
- Bello, Walden (2005) "The Tragedy of Contemporary Democracy in The South", *Focus on Trade*, Number 112, September 2005, Part 2, Bangkok-Thailand.

- Bendana, Alejandro (2004) "Good Governance" and the MDGs: Contradictory or Complementary", *Paper presented at Institute for Global Network, Information and Studies (IGNIS) Conference, Oslo, 20 September 2004.*
- Bryman, Alan (2004) "Structured Interviewing". *Social Research Methods*. 2<sup>nd</sup> Ed. Oxford: Oxford University Press.
- Cohen, Jean L.& Arato, Andrew.(1994) *Civil Society and Political Theory*. MIT Press
- Farrar, John H., dan Anthony M Duddale (1990) *Introduction to Legal Method*. London: Sweet and Maxwell.
- Gathii, James Thuo (1998) "Representations of Africa on Good Governance Discourse: Policing and Containing Dissidence to Neo-Liberalism", *Third World Legal Studies*, 65, 1998-1999.
- George, Susan (1995) "The World Bank and Its Concept of Good Governance", *The Democratization of Disempowerment, The Problem of Democracy in the Third World*. London: Pluto Press.
- Gofar, Fajrimei A, Rikardo Simarmata, Rival G. Ahmad, Rifai Lubis, Asep Y Firdaus (2003) "Berjuang Mengawal Kebijakan Publik: Studi Model-Model Keterlibatan Publik dalam Penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Daerah", *Seri Kajian Hukum Huma No. 2, 2003*. Jakarta: HuMa-ICCO.
- Hadjon, Philipus M. et al. (1993) *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction of Indonesian Administrative Law)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press

- Hosen, Nadirsyah (2003) *Reform of Indonesian Law in the Post-Soeharto Era (1998-1999)*. PhD thesis, Faculty of Law, University of Wollongong.
- Indrati, Maria Farida (2007) *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan. Jilid 1*. Yogyakarta: Kanisius.
- Maxwell, Joseph A. (2005) *Qualitative Research Design: An Interactive Approach. 2<sup>nd</sup> Edition*. London: Sage.
- McNollgast (2003) *The Political Economy of Law: Decision Making by Judicial, Legislative, Executive and Administrative Agencies*.
- Ohama, Yuhaka (2001) "Participatory Approach", *Modul dalam Pelatihan 'Participatory Local Social Development: Theories and Practices*. Nagoya: JICA.
- Parasuraman, S et. al. (2004) *Good Governance: Resource Book*. Bangalore: Books for Change-ActionAid.
- Pieterse, Jan Naderveen (2004) *Globalization or Empire?* New York: Routledge.
- Punch, Keith F. (2005) *Introduction to Social Research: Quantitative and Qualitative Approaches. 2<sup>nd</sup> Edition*. London: Sage.
- Purbopranoto, Kuntjoro (1978) *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*. Bandung: Penerbit Alumni.
- Quadir, Fahimul, Sandra J. Maclean, and Timothy M. Shaw (2001) "Pluralism and The Changing Global Political Economy: Ethnicities in Crises of Governance in Asia and Africa", in *Crises of Governance in Asia and Africa, The International Political Economy of New Regionalisms Series*. Burlington: Ashgate.

- Rahnema, Madjid (1995) "Partisipasi", dalam W. Sach, *Kritik atas Pembangunanisme*. Jakarta: CPPM.
- Rasyidi, Lili, dan Wyasa Putra (2003) *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Bandung: Mandar Maju.
- Robinson, Richard (2004) "Neo-Liberalism and The Future World: Markets and The End of Politics", *Inaugural address as Professor of Political Economy*, delivered on 5 February 2004 at ISS/Institute Social Studies, The Hague, Netherlands.
- Seidman, Ann, Robert B. Seidman, and Nalin Abeysekere (2001) *Legislative Drafting for Democractic Social Change: A Manual for Drafters*. London/The Hague/Boston: Kluwer Law International.
- Sidharta (2004) *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Keindonesiaan*. Disertasi, Universitas Parahyangan Bandung, 2004.
- Unger, Roberto Mangabeira (1999) *Gerakan Studi Hukum Kritis*. Jakarta: ELSAM.
- Unger, Roberto Mangabeira (1996) *What Should Legal Analysis Become?* London-New York: Verso.
- Wahyudi, Isa (2006) *Metodologi Perencanaan Partisipatif (Best Practices untuk Pelaksanaan Musrembang)*. Malang: MCW-Yappika.
- Wignyosoebroto, Soetandyo (2002) *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: Elsam-HuMa.
- Wiratraman, R. Herlambang Perdana (2007) *Good Governance and Legal Reform in Indonesia*. Bangkok: OHRSD Mahidol University.

World Bank (1989) *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*.  
Washington: World Bank.

World Bank (1992) *Governance and Development*. Washington: The World Bank.

**LAMPIRAN****1. DAFTAR RESPONDEN PENELITIAN**

No	Nama	Jabatan	Tanggal Wawancara	Keterangan
1	Taufich	Ketua DPRD Kab. Blitar	17 & 18 Juli 2008	08155568311
2	Staff – Anonim	Kesekretariatan (Bagian Hukum) DPRD Kab. Blitar	18 Juli 2008	-
3	Leo / Fraksi PKS	Anggota DPRD dan Ketua Program Legislasi Daerah DPRD Kab. Blitar	17 Juli 2008	08123351805
4	Suwardi	Kepala Bagian Hukum – Pemkab. Blitar	17 Juli 2008	081334847444
5	Jarwanto dan Indah K	Staf Bagian Perundang-undangan – Pemkab Blitar	17 Juli 2008	(0342) 801201/3 ext. 125-126
6	Widihadi	Ketua Paguyuban Petani Jawa Timur (Papanjati), tinggal di Blitar – Organisasi masyarakat	18 Juli 2008	08133482467
7	Farhan dkk (pengurus Sitas)	Solidaritas Masyarakat (Sitas) Desa, Blitar – Organisasi non-pemerintah	18 Juli 2008	
8	Tekad Subagyo	Petani, tokoh masyarakat, warga Gambar Anyar/ Penataran, Blitar	17 Juli 2008	0342-562729
9	Syamsul (SIR)	Wartawan senior Kompas, tinggal di Jember	1 September 2008	
10	(ULH) Anonim	Pemerintah Kab. Jember	9 & 10 Juni 2008	
11	Menik	Ketua P3A (Perlindungan Perempuan dan Anak), Jember	1 September 2008	085236363763
12	Sukardi, SH., MH.	Dosen Fak. Hukum dan Center of Legal Drafting	25 September 2008	-

		<b>UNAIR.</b>		
13	Akhmad Suyanto	Partai Keadilan Sejahtera (PKS), anggota Fraksi Demokrat Keadilan, DPRD Kota Surabaya	10 Oktober 2008	08155235000
14	Rusli Yusuf	Partai Demokrat, Ketua Fraksi Demokrat Keadilan, DPRD Kota Surabaya	10 Oktober 2008	08123081234
15	Jamaludin Malik	Aliansi Buruh Menggugat	8 September 2008	
16	Syahril	Forum Buruh Surabaya	10 September 2008	

## 2. PERTANYAAN DASAR PENELITIAN

<b>Pertanyann Dasar</b>	<b>Sub-Pertanyaan</b>
<b>Konsep dan Prinsip Partisipasi</b>	Bagaimana persepsi tentang partisipasi publik, dan apa prinsip-prinsipnya?
	Seberapa luas dan terbuka proses-proses pelibatan publik dalam kebijakan Perda dan relevansi pelibatan publik dengan pengambilan kebijakan?
<b>Mekanisme Partisipasi</b>	Apa tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah? Bagaimana proses penyerapan partisipasi publik dalam pembentukan kebijakan?
	Bagaimana prinsip itu dijalankan dalam proses-proses partisipasi politik?
	Bagaimana proses pelibatan dan standar menentukan pelibatan para pihak yang terlibat?
	Dengan cara apa publik terlibat dalam proses pengambilan kebijakan?
<b>Dasar Hukum/Landasan Prosedur</b>	Apa dasar hukum mereka melakukan mekanisme partisipasi tersebut?
<b>Para pihak yang terlibat</b>	Siapa saja para pihak yang dilibatkan?
	Dengan cara apa para pihak terlibat/dilibatkan?
<b>Efektifitas</b>	Bagaimana mengukur efektifitas proses pengambilan kebijakan?
	Ukuran apa yang digunakan?
	Bagaimana proses menyeimbangkan antara efektifitas kebijakan dan perluasan partisipasi publik?
	Apakah proses pelibatan publik di awal perumusan kebijakan berkorelasi dengan kebijakan yang diambil?
	Apakah ada peningkatan kualitas produk kebijakan antara sebelum dan sesudah proses pelibatan publik ?

## PROFIL PENELITI

### Ketua Peneliti

- a. Nama Lengkap : R. Herlambang Perdana Wiratraman, SH., MA.
- b. Jenis Kelamin : Laki-Laki
- c. Pangkat/Golongan/NIP : Penata Muda/III A/132 305 107
- d. Jabatan : -
- e. Status : Dosen Hukum Tata Negara, Hak Asasi Manusia, dan Hukum Perundang-Undangan
- f. Fakultas/Bagian : Fakultas Hukum/Bagian Tata Negara
- g. Perguruan Tinggi : Universitas Airlangga

### Anggota Peneliti

- a. Nama Lengkap : Airlangga Pribadi, Sip., Msi.
- b. Jenis Kelamin : Laki-Laki
- c. Pangkat/Golongan/NIP : Penata Muda/III A/132306157
- d. Jabatan : -
- e. Status : Dosen Gerakan Sosial Politik dan Pembangunan Politik
- f. Fakultas/Bagian : Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik
- g. Perguruan Tinggi : Universitas Airlangga

## **B. DRAF ARTIKEL ILMIAH**

**DINAMIKA OTONOMI DAERAH  
DALAM PENGEMBANGAN METODE PARTISIPASI PUBLIK  
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
(Studi Kasus di Tiga Wilayah: Kabupaten Jember, Kabupaten Blitar,  
dan Kota Surabaya)<sup>1</sup>**

Oleh:

R. Herlambang Perdana Wiratraman dan Airlangga Pribadi<sup>2</sup>

**Abstrak**

Penelitian ini bertujuan mengkaji dinamika demokrasi lokal di tengah transisi politik otonomi daerah, khususnya setelah diberlakukannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dimana secara langsung akan mempengaruhi proses-proses pembentukan kebijakan publik, di daerah. Secara lebih khusus melihat bagaimana implementasi kata 'berhak' yang diatur dalam Pasal 53 U Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, khususnya dalam pembentukan Peraturan Daerah. Dari kajian dinamika tersebut, maka dilanjutkan dengan pemetaan varian-varian pengembangan pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah, terutama dalam proses pelibatan publik (partisipasi).

Dalam konteks kajian politik lokal, penelitian ini juga bermaksud untuk mengkaji bagaimana partisipasi politik di tingkat lokal pada masa otonomi daerah ini telah melibatkan warga secara penuh dalam proses pengambilan kebijakan, tidak hanya secara umum, namun secara lebih spesifik berkaitan dalam dimensi: Pertama, demokrasi ekonomi berupa manajemen partisipatoris seluruh warga dalam pengelolaan aset-aset produktif dan hak kepemilikan bersama. Kedua, demokrasi pluralistik politik berupa pemahaman dan kepekaan terhadap aspek pluralitas identitas dan lokalitas dari setiap warga negara dengan segenap kebutuhan dan aspirasi mereka dalam pelibatan partisipasi politik mereka dalam pengambilan kebijakan publik.

**Kata Kunci:** hak partisipasi; metode pembentukan perundang-undangan; Perda.

**I. Pengantar**

Secara normatif, pengaturan pelibatan publik tidaklah diatur secara khusus, terkecuali ditentukan keharusan pelibatan dalam Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004, yang menyatakan:

---

<sup>1</sup> Penelitian dibiayai melalui Hibah Bersaing, Tahun Anggaran 2008.

<sup>2</sup> Dosen Departemen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum dan Departemen Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga.

*"Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah."*

Meskipun dirumuskan atas inisiasi masyarakat, pasal tersebut memandatkan penyelenggara pemerintahan untuk mengakomodasi hak partisipasi publik untuk terlibat dalam penyiapan dan pembahasan legislasi daerah. Masalahnya, belum ada ketentuan lebih jauh pengaturan teknis bagaimana mekanisme partisipasi publik itu harus diakomodasi oleh penyelenggara pemerintahan, dan apakah mekanisme tersebut sudah efektif dalam rangka mendorong demokratisasi politik ekonomi di tingkat lokal.

Dalam konteks inilah, tulisan ini dilakukan untuk menemukan jawaban sekaligus mendorong adanya rekomendasi untuk melibatkan partisipasi publik secara efektif dan demokratis di tingkat lokal. Permasalahan yang diangkat adalah,

- a. Bagaimana dinamika demokrasi lokal yang mempengaruhi dalam penentuan kebijakan publik pasca diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004?
- b. Bagaimana varian-varian pengembangan metode pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah (legislasi daerah) pasca diberlakukannya UU No 32 Tahun 2004 dan UU No. 10 Tahun 2004?
- c. Apa saja prinsip-prinsip ideal partisipasi publik dalam pengembangan metode pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah yang berbasis pada upaya kerangka pemajuan hak-hak asasi manusia?
- d. Bagaimana kerangka normatif partisipasi publik dalam pengembangan metode pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah sebagai bahan masukan pembaruan hukum legislasi daerah.

## **II. Partisipasi Publik**

Potret dinamika lokal setelah diberlakukannya otonomi daerah yang digulirkan sejak 1999, nampaknya tidak sesuai dengan keinginan atau harapan publik secara luas. Betapa tidak, betapa merebaknya kasus-kasus korupsi yang melibatkan badan-badan eksekutif dan legislatif daerah, serta banyaknya disorientasi dalam pembuatan kebijakan publik, sehingga tidak mengherankan terjadi letupan-letupan sosial politik di level lokal.

Letupan sosial politik yang demikian seringkali dikaitkan dengan tiadanya jaminan mekanisme hukum partisipasi publik sebagai bagian dari kontrol/pengawasan, dimana ia menempati posisi tangga partisipasi tertinggi. UU No. 32 Tahun 2004, sebagai revisi UU No. 22 Tahun 1999, adalah instrumentasi hukum baru yang menfokuskan pembaruan terhadap partisipasi lokal khususnya terkait dengan kebijakan electoral daerah. Di sisi lain, sesungguhnya sangat penting dalam posisinya mendorong proses demokratisasi lokal, adalah lahirnya UU No. 10 Tahun 2004, yang mengatur secara khusus mekanisme pembentukan peraturan perundangan-undangan, termasuk di level lokal atau daerah.

Dalam konteks inilah, partisipasi publik mendapat momentum dan memiliki kerangka instrumentatif-normatif. Tentu, pandangan kerangka instrumentatif-normatif itu sendiri tidak secara langsung menjamin partisipasi publik secara substansial, karena hukum yang dibentuk tersebut merupakan potret proses politik yang dihasilkan dari kesepakatan-kesepakatan tertentu. Belum adanya perangkat hukum khusus yang menjamin partisipasi publik kecuali hanya penjelasan pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004, yang menyatakan "Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah." Pasal ini tidak menjelaskan persoalan yang selama ini sedang dihadapi masyarakat, seperti bagaimana posisi dan jaminan usulan masyarakat, dimana masyarakat bisa terlibat pembahasan suatu rancangan peraturan daerah, bagaimana penentuan "publik" yang berhak dan harus disertakan dalam pembahasan, dan seterusnya.

Pertanyaan-pertanyaan tersebut perlu dijajaki dari berbagai buku sumber, jurnal, penelitian terdahulu, atau belajar dari berbagai mekanisme peraturan daerah yang pernah dilalui, sehingga studi ini akan melengkapi catatan tentang partisipasi publik dalam membangun kerangka normatif di Indonesia. Secara rujukan politik, studi dalam riset lapangan ini menggunakan pemahaman wacana diskursus *participatory democracy*, dimana wacana ini berusaha melampaui keterbatasan dari demokrasi liberal dalam membaca partisipasi politik publik diluar proses-proses prosedural politik formal seperti partai politik, pemilihan umum, dan perwakilan politik di tingkat legislatif. Lebih jauh lagi diskursus *participatory democracy* berupaya untuk mengelaborasi lebih luas dan mengakar konsep tentang warganegara, kewargaan dan partisipasi warga (*civic*

*participation*) dengan memperhitungkan kompleksitas dan diferensiasi kelompok dan identitas dalam proses gerakan sosial politik yang tengah berlangsung (David Beetham 1999; 9-10).

Wacana *participatory democracy* mengelaborasi formasi sosial dan politik di masyarakat lebih luas dari kajian-kajian politik *mainstream* tentang wacana demokrasi elektoral dan liberal yang hanya mengkaji aspek-aspek prosedural demokrasi dan pembedaan wilayah ruang publik dan privat. Lebih jauh dari itu wacana ini merambah ruang-ruang baru dalam wilayah politik dengan melakukan hibridasi secara radikal dalam konteks material dan kultural. Penggunaan teori yang demikian sangatlah relevan dalam menggambarkan perdebatan dan tarik-menarik kepentingan negara dengan rakyatnya di level transisi politik otonomi daerah dan pertumbuhan demokratisasi di Indonesia sekarang.

Salah satu teori yang pula akan sangat melekat dalam penelitian ini, sebagai alat analisis, adalah teori tangga partisipasi yang diciptakan Sherry R. Arnstein (1969). Tangga partisipasi publik tersebut menyediakan parameter sampai sejauh mana sebuah partisipasi dalam pengambilan keputusan publik sebenarnya telah terjadi. Khususnya partisipasi yang melibatkan kelompok yang paling rentan dalam masyarakat. Tiap tingkatan dalam tangga partisipasi model Arnstein ini disusun berdasarkan "*corresponding to the extent of citizen's power in determining the plan and/or program.*" (Arnstein, 1969: 216-224). Secara umum, dalam model ini, ada tiga derajat partisipasi masyarakat; (1) tidak partisipatif (*nonparticipation*); (2) derajat semu (*degrees of tokenism*) dan; kekuatan masyarakat (*degrees of citizen power*).

Dari konsep Arnstein tersebut, akan dikemukakan beberapa prinsip dasar dari pembukaan ruang partisipasi publik yang optimal baik secara formal-prosedural maupun ekstra formal-prosedural. Prinsip-prinsip ini berusaha sebisa mungkin mendasarkan pada rintangan-rintangan obyektif yang nyata di dalam relasi kuasa (antara masyarakat dan negara) dan relasi sosial (antara kelas-kelas di dalam masyarakat).

Good governance dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pula dikenal demikian luas, namun di dalam praktek jaminan prosedural belumlah tentu memberikan jaminan perlindungan secara substansial terkait dengan hak-hak masyarakat. Good governance yang menjadi prasyarat untuk pembentukan legislasi (Seidman et al.

2001) yang lebih bertanggung jawab, haruslah ditinjau ulang untuk melihat mendalam prakteknya yang menyebabkan ketidakberdayaan masyarakat lokal berpartisipasi lebih jauh.

Isu, konsep, praktek dan penilaian terhadap good governance bukanlah hal baru, dan hal ini telah lama menjadi perhatian dan kritik yang dilakukan melalui banyak studi (Abrahamsen 2000; Bello 2002, 2005; Bendana 2004; George 1995; Parasuraman, et. al. 2004; Pieterse 2004; Purbopranoto 1978; Quadir et al. 2001; Robinson 2004; Gathji 1998; Hosen 2003). Meskipun di tiap negara memiliki konteks sejarah dan budaya yang berbeda dalam diskursus ketatapemerintahan, namun kemunculan good governance yang begitu dominan di negara-negara dunia ketiga secara tiba-tiba merupakan situasi lain, disain mendunia. Sementara di sisi lain, ditemukan sejumlah fakta bahwa proyek pembaruan ketatapemerintahan melalui good governance cenderung untuk melayani promosi konsensus pembaruan sosial dan ekonomi, khususnya dengan mengaplikasikan pemberdayaan teknokratik dan bahasa liberal partisipasi. Di titik ini, diskursus dan arah kecenderungan hak-hak asasi manusia harus lebih menyesuaikan dengan kebutuhan liberalisasi pasar. Inilah yang disebut *'market friendly human rights paradigm'* (paradigma hak-hak asasi manusia yang ramah pasar) (Wiratraman 2007).

Dalam penjelasan di atas, maka kepustakaan yang terkait dengan pemikiran *participatory democracy*, tangga partisipasi, serta kerangka normatif *good governance*, akan memperkaya dan mempertajam kajian dinamika dan pengembangan metode partisipasi publik dalam pembentukan legislasi daerah.

### III. Tinjauan Normatif Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004

Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004 bila ditafsirkan, secara hukum metode untuk mewujudkan hak partisipasi masyarakat tersebut bisa dilaksanakan secara lisan dan tertulis.

Lisan dalam hal ini, menurut penjelasan dari Kamus Besar Bahasa Indonesia (1999: 598), berarti kata-kata yang diucapkan atau berkenaan dengan kata-kata yang diucapkan. Artinya secara langsung warga masyarakat dapat menyampaikan pendapat, aspirasi, keluhan atau keberatan, melalui tatap muka secara langsung dengan sejumlah

pihak yang memiliki kewenangan hukum menerima dan menampung partisipasi masyarakat.

Sedangkan metode tertulis, partisipasi masyarakat dilakukan dengan cara menuangkan tulisan, baik berupa tulis tangan maupun diketik, dan kemudian disampaikan kepada lembaga tertentu sesuai dengan mekanisme yang ditentukan.

Ditinjau dari tahapan keterlibatannya, secara hukum masyarakat hanya diberikan hak untuk berpartisipasi di saat penyiapan dan pembahasan. Makna penyiapan dalam konteks keterlibatan publik ini bisa berupa:

1. Mengusulkan atau memberi masukan topik, atau masalah terkait untuk diatur dalam legislasi
2. Menyiapkan draft rancangan usulan legislasi

Sedangkan dalam proses pembahasan, keterlibatan publik bisa berupa:

1. Mendengarkan proses-proses diskusi/persidangan dalam proses pembahasan di DPR/DPRD.
2. Diundang untuk memberikan masukan terhadap draft yang sedang dibahas
3. Mengusulkan secara langsung sebelum maupun di tengah persidangan pembahasan
4. Dengar pendapat

Ditinjau dari sisi produk hukum yang memberikan peluang keterlibatan publik, berdasarkan rumusan pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004, hanya terbatas pada pembentukan Undang-Undang dan Peraturan Daerah. Latar belakang mengapa hanya terbatas kepada dua produk hukum tersebut, karena proses pembentukannya melibatkan peran dua cabang kekuasaan dalam trias politika, yakni kekuasaan eksekutif dan legislatif.

Materi Peraturan Daerah, berdasarkan pasal 12 UU No. 10 Tahun 2004 adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sebagaimana dirumuskan dalam pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004, mekanisme hukum yang digunakan, masyarakat memiliki hak berpartisipasi secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah. Dalam Penjelasan pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004 tersebut, dirumuskan bahwa:

*"Hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah."*

Ini berarti secara hukum, ada pembatasan terkait dengan mekanisme hukum partisipasi yang ditentukan oleh dua produk hukum sesuai dengan tingkatannya, yakni:

1. Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat (Tatib DPR), untuk berpartisipasi dalam penyiapan dan pembahasan undang-undang;
2. Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Tatib DPRD), untuk berpartisipasi dalam penyiapan dan pembahasan peraturan daerah.

Oleh sebab itu, perlulah dipahami bagaimana pengaturan hukum melalui Tatib DPR/DPRD tersebut.

#### **IV. Ketentuan Tata Tertib DPRD sebagai Landasan Hukum Partisipasi**

Untuk memahami ketentuan mengenai produk hukum daerah, maka landasan hukum dari Peraturan Menteri Dalam Negeri perlu dikaji.

Jenis dan bentuk produk hukum daerah, berdasarkan Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah, terdiri atas:

1. Peraturan Daerah;
2. Peraturan Kepala Daerah;
3. Peraturan Bersama Kepala Daerah;
4. Keputusan Kepala Daerah; dan
5. Instruksi Kepala Daerah.

Sesungguhnya ketentuan tersebut mencabut Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 22 Tahun 2001, dan secara substansi meskipun telah dicabut namun tidak memiliki perbedaan dengan jenis maupun bentuk produk hukum daerah sebelumnya.

Sekali lagi, penelitian ini hanya berfokus pada Peraturan Daerah (Perda), tidak pada jenis produk hukum daerah lainnya. Pemerintah Daerah dalam membuat Perda selalu harus merujuk pada ketentuan teknis hukum yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri. Ketentuan-ketentuan teknis ini meliputi,

1. Permendagri No. 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Produk Hukum Daerah

2. **Permendagri No. 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah**
3. **Permendagri No. 17 Tahun 2006 tentang Lembaran dan Berita Daerah**
4. **Keppmendagri No. 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah**
5. **Keppmendagri No. 7 Tahun 2003 tentang Pedoman Operasional Penyidik Pegawai Negeri Sipil Daerah dalam Penegakan Peraturan Daerah.**

Bagaimana hubungan antara penyusunan Tatib DPRD terkait dengan partisipasi publik yang mengacu pada ketentuan-ketentuan teknis dari Menteri Dalam Negeri, apakah diatur secara khusus mengenai hubungan tersebut?

Berdasarkan sejumlah ketentuan teknis dari Menteri Dalam Negeri, yang mengatur secara khusus mengenai prosedur penyusunan produk hukum daerah sebagaimana diatur dalam Permendagri No. 16 Tahun 2006, dimana menghubungkan prosedur yang ditempuh oleh baik inisiatif pemerintah maupun inisiatif DPRD dalam mengajukan rancangan perda. Hal ini mengingat peraturan tersebut mengkhususkan pada upaya penertiban administrasi penyusunan produk hukum daerah, sehingga perlu dilakukan penyeragaman prosedur secara terpadu dan terkoordinasi, termasuk kesesuaian dengan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Tidak ada ketentuan hukum dan penjelasan apapun mengenai proses pelibatan publik ataupun mekanisme secara khusus dalam ketentuan teknis Mendagri, sehingga tidak ada ketentuan yang mengikat bagi DPRD (aturan Tatib DPRD) merumuskan prosedur pelibatan publik sebagaimana dimandatkan dalam pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004. Sehingga, dalam prakteknya, besar kemungkinan tidak diatur ketentuan mengenai partisipasi publik dalam Tatib DPRD karena memang rujukan ketentuan teknis dari Mendagri sendiri tidak/belum mengacu pada pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004 mengenai hak publik.

Meskipun demikian, tidak diatur dalam ketentuan teknis dari Mendagri tidaklah menghilangkan kesempatan bagi DPRD untuk merumuskan hak-hak partisipasi publik dalam pembentukan Perda, karena memang dasar hukum untuk merumuskannya telah disediakan berdasarkan pasal 53 UU No. Tahun 2004. Oleh sebab itu, di masa desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan serta keleluasaan daerah untuk mengatur

daerahnya sendiri, penting untuk dipahami sekaligus diperjuangkan bahwa ketentuan dalam Tatib DPRD merupakan ketentuan kunci untuk menjamin landasan hukum partisipasi di Indonesia.

Dalam menjamin hak publik untuk berpartisipasi dalam penyusunan produk hukum daerah, khususnya Perda, pada kenyataannya telah diupayakan oleh sejumlah daerah di Indonesia melalui pembentukan Perda khusus.

Hal ini perlu dipertimbangkan menyangkut fungsi Perda itu sendiri. Fungsi Perda merupakan fungsi yang bersifat atribusi yang diatur berdasarkan Pasal 136 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Indrati 2007: 232). Fungsinya meliputi: (a) Menyelenggarakan pengaturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan; (b) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah; (c) Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundangundangan yang lebih tinggi.

Latar belakang Perda khusus yang menyangkut partisipasi ini beragam, dan boleh dinyatakan bahwa semangat perubahan hukum menyangkut jaminan hak hukum partisipasi publik pula dipengaruhi oleh konfigurasi politik lokal, yang bisa tumbuh lebih demokratis dalam penyelenggaraan pemerintahannya.

Dalam penelusuran penelitian ini, ditemukan bahwa upaya membuat Perda khusus mengenai partisipasi telah tumbuh, bahkan telah diakomodasi sebelum lahirnya Pasal 53 UU No. Tahun 2004. Hal ini bisa terlihat dari sejumlah contoh Perda berikut:

1. Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 04 Tahun 2004 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintah Kabupaten Gowa
2. Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 13 Tahun 2002 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Bandar Lampung
3. Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Tahun 2004 tentang Transparansi dan Partisipasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Kabupaten Bandung.
4. Peraturan Daerah Kabupaten Lebak Nomor 6 Tahun 2004 tentang Transparansi dan Partisipasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintah dan Pengelolaan Pembangunan di Kabupaten Lebak

#### 5. Peraturan Daerah Kota Gorontalo Nomor 03 Tahun 2002 tentang Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Kota Gorontalo

Bila diteliti lebih jauh, menariknya, Perda khusus tersebut memiliki pertimbangan yang demikian maju dalam mendorong proses-proses keterlibatan publik sebagai hak hukum.

Misalnya, dalam Peraturan Daerah Kabupaten Lebak Nomor 6 Tahun 2004 tentang Transparansi dan Partisipasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintah dan Pengelolaan Pembangunan di Kabupaten Lebak, dinyatakan ada 3 (tiga) pertimbangan, yakni:

- a. bahwa dalam rangka mewujudkan sistem pemerintahan yang aspiratif dan demokratis dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat sejalan dengan semangat otonomi daerah, perlu dibangun dan dikembangkan sarana yang memudahhi keterlibatan masyarakat dalam suatu proses pengambilan kebijakan Pemerintah Daerah;
- b. bahwa sarana sebagaimana dimaksud pada huruf a tersebut di atas berupa partisipasi masyarakat dalam menyampaikan pikiran dan pendapatnya dalam setiap proses pengambilan kebijakan pemerintah daerah berdasarkan landasan kemitraan untuk secara bersama-sama menjadi pihak yang bertanggung jawab dalam mewujudkan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat di daerah;
- c. bahwa dalam rangka mendorong partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud dalam huruf b, perlu dibuka akses masyarakat terhadap informasi publik.

Pertimbangan yang demikian sangatlah penting bagi, tidak saja membuktikan tanggung jawab negara, utamanya pemerintah dalam memajukan hak-hak asasi manusia, namun pula membangun sistem demokrasi yang substantif dalam politik lokal dan kesejahteraan sosial lebih luas.

Selain itu, perlu pula diketengahkan dalam penelitian ini, adanya Perda khusus yang lahir setelah disahkannya UU No. 10 Tahun 2004 dan dijadikan oleh perda tersebut sebagai acuan untuk membangun mekanisme partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat lokal.

Meskipun telah ada alternatif pembentukan Perda khusus yang menjamin secara normatif partisipasi publik, tentunya, pelaksanaan di lapangan secara efektif sangatlah

ditentukan oleh masing-masing proses politik lokal. Artinya, jaminan ketentuan normatif yang demikian belumlah cukup dinyatakan berhasil bila penegakan hukum atas keterlibatan publik tidaklah berjalan secara efektif dalam praktek.

## V. Tata Tertib DPRD dan Implementasi Partisipasi di Kabupaten Jember, Kabupaten Blitar dan Kota Surabaya

Tinjauan normatif dilakukan terhadap tiap-tiap Tata Tertib DPRD dan kebijakan otonom atas pelibatan publik baik dalam proses inisiatif pemerintah di tingkat satuan kerja maupun inisiatif DPRD dalam proses-proses pembentukan Perda, khususnya di Kabupaten Jember, Kabupaten Blitar dan Kota Surabaya.

### *Kabupaten Jember*

Tata Tertib DPRD Kabupaten Jember diatur melalui Peraturan DPRD Kabupaten Jember Nomor 6 Tahun 2007, tertanggal 28 Februari 2007, ditandatangani oleh Ketua DPRD, H.M. Madini Farouq.<sup>3</sup> Yang menarik dalam Tata Tertib DPRD ini, UU No. 10 Tahun 2004 telah dikutip dalam bagian 'Mengingat', namun uniknya, penyebutan judul undang-undang tersebut keliru karena ditulis dengan "Pedoman Penyusunan Peraturan Perundang-undangan". Seharusnya tertulis, "Pembentukan Peraturan Perundang-undangan". Ini menunjukkan penyusunan Tata Tertib DPRD Kabupaten Jember dilakukan secara kurang teliti, dan tidak sesuai dengan asas kejelasan rumusan, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf f UU No. 10 Tahun 2004, yang dijelaskan dalam peraturan tersebut dengan setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Secara substansi hukum, Tata Tertib DPRD Kabupaten Jember yang disahkan pada 28 Februari 2007 tersebut, pula telah menyinggung bagaimana hubungan mekanisme formal

<sup>3</sup> Saat penelitian ini dilakukan dua kali berkunjung pada bulan Juli dan Agustus 2008 ke DPRD Kabupaten Jember, peneliti belum berhasil bertemu dengan Ketua DPRD, karena yang bersangkutan sedang ditahan dan berurusan dengan pihak kepolisian atas dugaan kasus korupsi. Peneliti hanya berhasil bertemu dengan Ketua Komisi D DPRD Kabupaten Jember.

dalam DPRD melibatkan masyarakat. Secara umum, ada 6 (enam) pasal yang melibatkan masyarakat, yakni:

1. Pasal 5 huruf g (Bagian Keempat: Tugas dan Wewenang), yang menyatakan: "DPRD mempunyai tugas dan wewenang: menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat."
2. Pasal 13 ayat (1) (Paragraf 4: Hak DPRD meminta Keterangan kepada Pejabat Negara, Pejabat Pemerintah atau Warga Masyarakat), yang menyatakan: "DPRD dalam melakukan penyelidikan terhadap Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 9, berhak meminta keterangan kepada Pejabat Negara, Pejabat Pemerintahan, Badan Hukum atau Warga Masyarakat di daerahnya masing-masing mengenai sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara."
3. Pasal 24 ayat (1) huruf f (Bagian Ketujuh: Kewajiban), yang dinyatakan: "Anggota DPRD mempunyai kewajiban menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat."
4. Pasal 51 huruf j (Bagian Ketiga, Kedudukan, Susunan, dan Tugas Komisi-Komisi, Paragraf 3: Tugas), yang dinyatakan: "Komisi-komisi mempunyai tugas menerima, menampung dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat baik yang langsung atau tidak langsung ke DPRD maupun yang melalui tertulis atau lisan."
5. Pasal 82 ayat (3) (Bagian Ketujuh, Reses), yang dinyatakan: "Reses dipergunakan untuk mengunjungi daerah pemilihan anggota yang bersangkutan dan menyerap aspirasi masyarakat."
6. Pasal 103 ayat (1-4) (Bab IX, Aspirasi dan Pengaduan Masyarakat), yang dinyatakan:
  - (1) DPRD menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat tentang suatu permasalahan yang berada dalam ruang lingkup tugas dan wewenang DPRD.
  - (2) Selain melalui Rapat Dengar Pendapat dan melalui kunjungan kerja, DPRD menerima penyampaian aspirasi dan pengaduan masyarakat secara langsung dan/atau melalui surat.
  - (3) Masyarakat yang datang secara langsung ke DPRD untuk menyampaikan aspirasi dan/atau pengaduan diterima dan disalurkan oleh Sekretariat DPRD ke Komisi yang membidangi.

## (4) Masyarakat dapat menyalurkan aspirasinya melalui Fraksi-Fraksi.

Pengaturan secara khusus mengenai pembentukan Perda dapat dilihat dalam Bab XI, Pasal 108-119, dengan judul 'Penetapan Peraturan Daerah'. Bila ditinjau dari sisi judul bagian ini, sebenarnya juga keliru. Istilah 'Penetapan' sebenarnya tidak tepat bagi Perda, karena sifat Perda adalah *'regeling'* (sifat mengatur), sedangkan istilah penetapan sendiri adalah sifat *'beschikking'* (keputusan). Sebenarnya, istilah 'penetapan' yang dimaksudkan Tatib tersebut lebih tertuju pada pengertian hukum 'pengesahan', karena substansi atau rumusan pasalnya mengacu pada upaya pengesahan dari Raperda menjadi Perda. Meskipun demikian, bila ditinjau dari cakupan dalam rumusan Bab XI itu sendiri, ternyata lebih dari sekadar tindakan hukum pengesahan, melainkan pula menyangkut proses teknis (mekanisme) pembentukan suatu Perda. Sehingga, perkataan 'Penetapan' selain keliru juga terlalu menyempitkan makna dari cakupan Bab XI yang ternyata tidak sekadar tindakan hukum pengesahan, melainkan pula tindakan hukum proses-proses mekanisme pembentukan suatu Perda sejak inisiasi.

Bila ada kemungkinan revisi atas Tatib DPRD Kabupaten Jember ini, maka usulannya yang lebih tepat sebagai judul Bab XI adalah **Pembentukan Peraturan Daerah**.

Publik dilibatkan dalam proses formal pembentukan Perda berdasarkan Tatib DPRD Kabupaten Jember 2007 ini, maka kemungkinan peluangnya untuk terlibat bisa dilakukan pada Tahapan Pembicaraan Ketiga, dimana ada unsur-unsur Komisi atau Gabungan Komisi atau Panitia Khusus. Ini karena berdasarkan Pasal 51 huruf j (Bagian Ketiga, Kedudukan, Susunan, dan Tugas Komisi-Komisi, Paragraf 3: Tugas), yang dinyatakan: "Komisi-komisi mempunyai tugas menerima, menampung dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat baik yang langsung atau tidak langsung ke - DPRD maupun yang melalui tertulis atau lisan."

Namun, perlu diketahui bahwa kemungkinan untuk menjalankan "...tugas menerima, menampung dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat..." sepenuhnya bergantung pada, apakah ada komitmen dari komisi/gabungan komisi berikut keanggotaannya mengusulkan keterlibatan publik. Sebagaimana diakui oleh Ketua

Komisi D DPRD Kabupaten Jember, jarang dan hanya sesekali saja publik dilibatkan dalam tahapan pembicaraan di komisi/gabungan komisi.<sup>4</sup>

Berdasarkan uraian ketentuan normatif di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Tatib DPRD Kabupaten Jember 2007 sangatlah lemah menjamin hak hukum bagi publik untuk terlibat atau berpartisipasi secara formal dalam pembentukan Perda. Bilamana ada kemungkinan dilibatkan dalam pembahasan/pembicaraan, hal ini lebih didasarkan pada ada atau tiadanya komitmen komisi/gabungan komisi untuk memberikan peluang publik tersebut.

### ***Kabupaten Blitar***

Di Kabupaten Blitar, Tatib DPRD Kabupaten Blitar juga mengalami perubahan-perubahan<sup>5</sup>, dan terakhir dilakukan pada tahun 2005. Tatib DPRD Kabupaten Blitar disahkan berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Blitar Nomor 8 Tahun 2005 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Blitar, tertanggal 5 September 2005, ditandatangani oleh Ketua DPRD Kabupaten Blitar, M. Taufich, SH.<sup>6</sup>

Perubahan Tatib DPRD Kabupaten Blitar terjadi setelah memperhatikan surat Gubernur Jawa Timur Nomor 171/9816/011/2004, tertanggal 22 Desember 2004, perihal Penyempurnaan Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Blitar dan memperhatikan surat Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 171.35.506/OTDA tertanggal 11 April 2005, perihal Konsultasi Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Blitar Periode 2004-2009. Ini berarti proses penyempurnaan Tatib DPRD Kabupaten Blitar telah melibatkan instansi pemerintahan lebih tinggi secara langsung, yakni Gubernur dan Menteri Dalam Negeri.

<sup>4</sup> Ketua Komisi D DPRD Kabupaten Jember, wawancara, 1 September 2008.

<sup>5</sup> Tatib DPRD Kabupaten Blitar yang lama didasarkan pada Keputusan DPRD Kabupaten Blitar Nomor 10 Tahun 2004, tertanggal 30 September 2004

<sup>6</sup> Peneliti melakukan wawancara secara langsung dengan Ketua DPRD Kabupaten Blitar, M. Taufich, pada tanggal 17 Juli 2008 di Ruang Ketua DPRD. Kemudian, pada tanggal 18 Juli 2008, sebagaimana dijanjikan untuk bertemu kembali karena ada pertanyaan-pertanyaan kunci lainnya yang belum sempat terjawab, namun sayangnya tidak terpenuhi karena Bapak M. Taufich sedang menghadiri acara lainnya tanpa ada kejelasan dari pihak staf Ketua DPRD.

Tidak seperti Tatib DPRD Kabupaten Jember yang keliru menuliskan kutipan UU No. 10 Tahun 2004, Tatib DPRD Kabupaten Blitar telah tepat menyebut “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan” sebagai rujukan atau dasar pembentukan Tatib DPRD.

Secara substansi hukum, Tatib DPRD Kabupaten Blitar yang disahkan pada 5 September 2005 tersebut, pula telah menyinggung bagaimana hubungan mekanisme formal dalam DPRD melibatkan masyarakat. Secara umum, ada 8 (delapan) pasal yang melibatkan masyarakat, yakni:

1. Pasal 27 ayat 1, dinyatakan bahwa “DPRD dalam melakukan penyelidikan terhadap Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 berhak meminta Pejabat Negara, Pejabat Pemerintah, Badan Hukum, atau warga masyarakat di daerahnya masing-masing untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan daerah, bangsa dan negara.”
2. Pasal 37 huruf f, yang menyatakan “Anggota DPRD mempunyai kewajiban menyerap, menghimpun, menampung dan menindak lanjuti aspirasi masyarakat”
3. Pasal 50 huruf e, yang menyatakan “Komisi mempunyai tugas menerima, menampung dan membahas dan menindak lanjuti aspirasi masyarakat.”
4. Pasal 52 huruf c (Tugas Badan Kehormatan), yang menyatakan “Badan Kehormatan mempunyai tugas melakukan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan Pimpinan DPRD, masyarakat dan atau pemilih.”
5. Pasal 63 ayat (2) (Reses), yang menyatakan “masa reses digunakan untuk mengunjungi daerah pemilihan anggota DPRD yang bersangkutan guna menyerap aspirasi masyarakat dan memberikan pertanggung jawaban atas pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD.”
6. Pasal 65 huruf k (Jenis Rapat), dinyatakan “Rapat dengar pendapat merupakan rapat antara DPRD/Komisi/Gabungan/Panitia Khusus dengan Lembaga/Badan Organisasi kemasyarakatan.”
7. Pasal 90 ayat (1-2) (Undangan dan Peninjauan Rapat), dinyatakan bahwa:
  - a. Undangan rapat adalah mereka yang bukan anggota DPRD, yang hadir dalam rapat DPRD atas undangan pimpinan DPRD

b. Peninjauan dan wartawan adalah mereka yang hadir dalam rapat DPRD tanpa undangan pimpinan DPRD dengan mendapatkan persetujuan dari pimpinan rapat atau pimpinan alat kelengkapan yang bersangkutan.

8. Pasal 111 (Bab XV, Pengaduan dan Penyaluran Aspirasi Masyarakat), yang menyatakan:

- (1) DPRD menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat tentang suatu permasalahan yang berada dalam ruang lingkup tugas dan wewenang DPRD.
- (2) Selain melalui dengar pendapat sebagaimana pasal 65 huruf k dan melalui kunjungan kerja, DPRD menerima penyampaian aspirasi dan pengaduan masyarakat secara langsung dan atau melalui surat.
- (3) Masyarakat yang datang secara langsung ke DPRD untuk menyampaikan aspirasi dan atau pengaduan diterima dan disalurkan oleh pimpinan DPRD ke komisi yang membidangi dan tembusan kepada masing-masing fraksi.
- (4) Dalam menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat, komisi melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 50 huruf e dan huruf h.

Bila dibandingkan dengan Tatib DPRD Kabupaten Jember 2007, secara umum Tatib DPRD Kabupaten Blitar 2005 mengatur lebih rinci dan lengkap. Meskipun demikian, secara khusus dalam proses pembentukan Perda yang melibatkan partisipasi publik, antara kedua Perda tersebut tidak jauh berbeda. Baik pengaturan dalam Tatib DPRD Kabupaten Jember 2007 maupun Tatib DPRD Kabupaten Blitar sama sekali tidak menyebutkan secara tegas partisipasi masyarakat atau publik dalam pembentukan Perda. Sehingga Tatib DPRD tersebut lemah dalam menjamin hak publik untuk terlibat dalam proses pembentukan Perda.

Ketika dikonfirmasi melalui wawancara terhadap pimpinan DPRD Kabupaten Blitar, bagaimana proses keterlibatan publik dalam pembentukan Perda, maka kemungkinan peluangnya untuk terlibat bisa dilakukan pada Tahapan dan Mekanisme Pembicaraan Ketiga, dimana ada unsur-unsur Komisi atau Gabungan Komisi atau Panitia Khusus. Proses ini bisa mengundang masyarakat yang terkait dengan bidangnya untuk

dimintai masukan terkait dengan Perda tersebut. Atau bisa pula dimintakan pendapatnya terkait dengan substansi Perda melalui kunjungan kerja atau studi banding.<sup>7</sup>

Selain itu, pula dengan mekanisme dengar pendapat (*public hearing*) yang bisa mengundang partisipasi masyarakat agar proses pembentukan Perda lebih demokratis.<sup>8</sup> Namun sekali lagi, tentunya proses ini pula sangat bergantung dari apakah ada komitmen dari pimpinan atau anggota DPRD Kabupaten Blitar untuk mengusulkan keterlibatan publik, dan bukan karena kewajiban atau keharusan untuk selalu melibatkan publik dalam proses pembentukan Perda.

### ***Kota Surabaya***

Tatib DPRD Kota Surabaya disahkan berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Surabaya Nomor 54 Tahun 2004 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya, tertanggal 28 Oktober 2004, ditandatangani oleh Ketua DPRD Kota Surabaya, Drs. H. Musyafak Rouf, MH. Peneliti berupaya untuk menemui Ketua DPRD Kota Surabaya, namun tidaklah berhasil karena beliau disibukkan urusan proses hukum yang menjadikannya tersangka dalam soal gratifikasi.

Pembuatan Keputusan DPRD Kota Surabaya No. 54 Tahun 2004 kurang didasarkan pada perkembangan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagai dasar acuan, baik secara formal maupun substansial. Tentunya, faktor-faktor non-hukum, seperti kemungkinan ketidakmengertian pembentuk keputusan, ketergesa-gesaan (terburu), atau kekeliruan dalam pembuatan Keputusan DPRD Kota Surabaya ini, bisa saja terjadi namun tidaklah perlu dibahas dalam penelitian ini.

Secara substansi hukum, Tatib DPRD Kota Surabaya yang disahkan, mengatur pula mekanisme formal dalam DPRD melibatkan masyarakat. Secara umum, hanya ada 3 (tiga) pasal yang menjelaskan perlunya pelibatan masyarakat, yakni:

1. Pasal 1 angka 13 (Ketentuan Umum), dinyatakan, "Penjaringan Aspirasi Masyarakat adalah hasil penyerapan aspirasi masyarakat yang dilaksanakan oleh anggota DPRD

<sup>7</sup> Ketua Prolegda DPRD Kabupaten Blitar, wawancara, 17 Juli 2008.

<sup>8</sup> Ketua DPRD Kabupaten Blitar, M. Taufich, wawancara, 17 Juli 2008.

yang mengunjungi masyarakat dan atau menerima aspirasi masyarakat Kota Surabaya yang disampaikan kepada DPRD.”

2. Pasal 50 huruf f (Kewajiban Anggota DPRD), dinyatakan, “Anggota DPRD mempunyai kewajiban menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.”
3. Pasal 63 huruf e dan h (Alat Kelengkapan DPRD), dinyatakan, “Komisi mempunyai tugas (e) menerima, menampung dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat, sesuai dengan ruang lingkup bidang tugas komisi masing-masing; (h) mengadakan rapat kerja dan dengar pendapat.”

Bila dibandingkan dengan pengaturan dalam Tatib DPRD Kabupaten Blitar maupun Kabupaten Jember, Tatib DPRD Kota Surabaya sangat sedikit memberikan kerangka jaminan normatif atas partisipasi publik. Selain secara kuantitatif, pula secara kualitatif, tidak ada ketentuan khusus mengenai mekanisme penyampaian aspirasi masyarakat sebagaimana diatur dalam Tatib DPRD di Kabupaten Jember (vide: Pasal 103 ayat (1-4) dalam Bab IX, Aspirasi dan Pengaduan Masyarakat) dan Tatib DPRD di Kabupaten Blitar (vide: Pasal 111 dalam Bab XV, Pengaduan dan Penyaluran Aspirasi Masyarakat). Berdasarkan hal-hal ini, sangat dimungkinkan bahwa tingkat partisipasi masyarakat sangatlah lemah dalam melibatkan publik, terutama dalam pembentukan Perda. Hal ini juga diakui oleh sejumlah aktifis buruh yang seringkali berharap dilibatkan dalam penentuan kebijakan daerah yang terkait dengan nasib dan dampak pada mereka.<sup>9</sup> Apalagi, khususnya dalam pembentukan Perda APBD, sama sekali tidak melibatkan masyarakat.<sup>10</sup>

Berdasarkan Tatib DPRD Kota Surabaya (2004), secara substansi mengenai proses pembentukan Perda diatur dalam Bab X, Pasal 112-119. Secara substansi, bila dibandingkan dengan Tatib DPRD Kabupaten Jember 2007 maupun Tatib DPRD Kabupaten Blitar 2005, Tatib DPRD Kota Surabaya 2004 tidak jauh berbeda dalam soal proses pembentukan Perda yang tidak secara eksplisit dan tegas merumuskan pelibatan

<sup>9</sup> Jamaludin (Aliansi Buruh Menggugat), wawancara, Surabaya 8 September 2008; dan Syahril (Forum Buruh Surabaya), wawancara, Surabaya 10 September 2008.

<sup>10</sup> Rusli Yusuf, Ketua FDK dan Anggota Komisi D DPRD Kota Surabaya, wawancara, Surabaya 10 Oktober 2008.

partisipasi publik. Artinya, Tatib-Tatib DPRD tersebut lemah dalam menjamin hak publik untuk terlibat dalam proses pembentukan Perda.

Meskipun demikian, dalam praktek, ada sejumlah mekanisme untuk melibatkan publik, antara lain mengundang publik dalam dengar pendapat (*public hearing*), penyelenggaraan kerjasama seminar tentang topik yang terkait dengan Perda tertentu, atau menampung aspirasi secara resmi dalam rapat-rapat komisi sebagaimana diatur dalam Pasal 63 huruf e dan h Tatib DPRD Kota Surabaya. Bahkan, dalam beberapa kesempatan, seperti pembahasan Raperda Pariwisata Kota Surabaya, DPRD melibatkannya dalam Panitia Khusus (Pansus), sebagaimana dikemukakan oleh Rusli Yusuf. Namun uniknya, mekanisme yang diatur dalam ketentuan Pansus di Pasal 68 Tatib DPRD Kota Surabaya 2004, justru tidak ada ketentuan yang secara eksplisit menyebutkan jaminan bagi masyarakat untuk terlibat.

Sebagaimana pula terjadi dalam praktek di wilayah lainnya, di Kota Surabaya nampaknya sama dalam proses pelibatan publik ini sangat bergantung dari apakah ada komitmen tertentu dari pimpinan atau anggota DPRD Kota Surabaya untuk mengusulkan keterlibatan publik, dan bukan atas dasar kewajiban hukum atau keharusan untuk selalu melibatkan publik dalam proses pembentukan Perda.

Inilah tantangannya dalam pembahasan Perda, dimana Tatib-Tatib DPRD sangatlah minim mengatur dan menjamin hak publik terlibat dalam penentuan kebijakan daerah.

## **VI. Implementasi Partisipasi Publik dalam Pembentukan Perda**

Hal yang menarik di tengah keterbatasan kerangka normatif partisipasi publik dalam pembentukan Perda adalah bagaimana sesungguhnya praktek yang terjadi dalam pembentukan Perda, apakah ada proses pelibatan publik dalam upaya pembentukan Perda? Bila memang ada proses pelibatan publik tersebut, apa metodenya, dan bagaimana dasar (hukum) atau pertimbangan pelaksanaan metode partisipasi tersebut?

Dalam studi di tiga wilayah, baik di Kabupaten Jember, Kabupaten Blitar, dan Surabaya, partisipasi publik telah diklaim oleh pengambil kebijakan, khususnya para anggota DPRD maupun staf pemerintahan telah dilaksanakan "sesuai dengan kerangka

normatif”, atau sesuai dengan standar hukum yang menjadi landasan pelibatan atau partisipasi publik.

Namun uniknya, meskipun memiliki argumentasi yang sama dalam mendasarkan pada Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004, pada kenyataannya berdasarkan temuan lapangan, ruang partisipasi publik yang dimaksudkan berbeda-beda, baik dari sisi proses atau mekanismenya, bentuk partisipasi, dan output atau hasil yang dikehendaki.

Tabel 1  
Partisipasi Publik dalam Pembentukan Perda  
Inisiasi dari Pemerintah Kabupaten/Kota

Partisipasi	Kab. Jember	Kab. Blitar	Kota Surabaya
Proses atau mekanismenya	Pembahasan dengan melibatkan publik dilakukan di tingkat SKPD, tugas Bagian Hukum hanyalah melakukan sinkronisasi	Pembahasan dengan melibatkan publik dilakukan di tingkat SKPD	Pembahasan dengan publik dilakukan di tingkat SKPD terkait dengan Bagian Hukum, dan bisa pula dilakukan oleh Bagian Hukum tersendiri. <sup>11</sup>
Bentuk	Sosialisasi publik atas draft Raperda, namun juga didasarkan pada kebutuhan, tidak semua Raperda melibatkan publik untuk dibahas.	Sosialisasi gagasan untuk mendapatkan masukan, namun hal ini jarang dilakukan karena tiadanya anggaran khusus. Yang sering dilakukan justru sosialisasi setelah Raperda inisiatif Pemerintah telah disahkan.	Sosialisasi draft Raperda
Output atau hasil yang diharapkan	Masukan publik mengenai rencana penyusunan Raperda dan juga draft Raperda, tergantung dari kebutuhan SKPD yang bersangkutan	Masukan publik mengenai rencana penyusunan Raperda	Masukan publik atas draft Raperda

Implementasi partisipasi publik yang demikian beragam dalam tabulasi di atas merefleksikan bahwa keperluan partisipasi publik masih disandarkan pada kebutuhan-kebutuhan tertentu secara politik, dan tidak ditentukan atas standar atau landasan hukum tertentu. Oleh sebab itu, meskipun dalam praktek dimungkinkan namun tidak ada klaim

<sup>11</sup> Di Surabaya, peran untuk mendiskusikan dengan publik, sebagaimana dikemukakan oleh Sukardi (Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Airlangga), justru aktif dilakukan oleh Bagian Hukum, di bawah Sekretaris Kota Surabaya. Model partisipasi yang digunakan adalah dengan sosialisasi atas draft Raperda yang diusung oleh Pemerintah Kota Surabaya. Sukardi SH., MH., wawancara, Surabaya, 25 September 2008.

yang mudah bagi publik melibatkan diri dalam proses pembentukan Perda, khususnya dalam praktek Raperda yang diinisiasi oleh Pemerintah.

Pertanyaan menarik untuk mengungkap sejauh mana proses akomodasi publik yang dilibatkan dalam pembentukan Perda, merupakan – sekali lagi bukan atas dasar pertimbangan hukum – melainkan pertimbangan atau keputusan politik dari Pemerintah sendiri.

Temuan di lapangan menunjukkan bahwa indikator keperluan untuk mengakomodasi publik dalam partisipasi pembentukan Perda, dilakukan atas dasar:

1. Pendanaan
2. Tekanan atau desakan publik untuk dilibatkan
3. Isu tertentu yang menjadi perhatian publik secara luas

Pertama, persoalan pendanaan yang mempengaruhi keputusan untuk melibatkan publik terjadi di Kabupaten Blitar dan Kabupaten Jember. Alasannya, selain tidak pernah dianggarkan, pula bila dianggarkan untuk proses partisipasi publik, hal ini telah diatur dalam anggaran masing-masing SKPD.

Permasalahan dana ini sesungguhnya bisa diatasi bilamana pemerintah maupun DPRD memiliki program yang terencana secara matang, termasuk analisis pendanaannya didasarkan pada Prolegda (Program Legislasi Daerah) yang dimiliki masing-masing daerah.

Kedua, alasan yang paling sering dijumpai di lapangan, yakni adanya tekanan atau desakan publik untuk dilibatkan dalam suatu proses pembentukan Perda. Tekanan yang dimaksudkan adalah upaya masyarakat tertentu, termasuk yang paling sering dilakukan oleh organisasi non-pemerintah, baik dalam bentuk demonstrasi atau unjuk rasa, pemberitaan media massa yang bertubi-tubi, pemuatan tulisan ahli atau pakar mengenai topik Perda tertentu, hearing/dengar pendapat, ancaman gugatan hukum ataupun menyeminarkan proses maupun substansi Perda-Perda yang dianggap bermasalah.

Tekanan publik ini, sebagaimana dikemukakan oleh responden, sebenarnya dilancarkan dalam situasi terpaksa ketika pemerintah atau anggota DPRD tidak lagi mendengar atau peka terhadap aspirasi yang disampaikan masyarakat terkait dengan pembentukan Perda tertentu. Atau pula masyarakat menemukan adanya unsur

kesengajaan manipulasi yang dilakukan oleh aparat birokrasi maupun anggota DPRD yang bekerja dalam pembentukan Perda tersebut. Seringkali pula, dan lebih parahnya, upaya tekanan publik ini dilakukan ketika publik justru tidak diberi hak untuk terlibat atau berpartisipasi dalam proses pembentukan Perda.

Ketiga, pelibatan publik atas dasar inisiasi pemerintah atau anggota DPRD karena isu tertentu dalam pembentukan Perda yang diperkirakan menjadi perhatian publik secara luas. Inisiasi ini sesungguhnya salah satu bentuk responsifitas pembentuk Perda, baik dari pemerintah maupun DPRD itu sendiri, namun sifatnya lebih mengandalkan pada argumentasi situasi atau kepentingan tertentu, yang tidak bisa diperlakukan sama terhadap pembahasan rancangan Perda-Perda lainnya.

Memang, dalam prakteknya, perlakuan untuk pelibatan publik sangat mungkin tidak sama antara suatu pembahasan Perda dengan pembahasan Perda lainnya, mengingat secara substansi ada keragaman yang menyangkut keterkaitan langsung para pihak. Meskipun demikian, dalam rangka mendorong upaya demokratisasi kebijakan daerah, khususnya dalam pembentukan Perda, maka haruslah ada standar atau ketentuan minimum yang menjadi acuan atau dasar pelibatan publik dalam pembahasan hingga proses pengesahan Perda. Inilah kekosongan aturan teknis yang mengatur ketentuan atau standar minimum pelibatan publik, sehingga perlulah dipertimbangkan di masa desentralisasi dan otonomi daerah dewasa ini mendorong kualitas demokratisasi kebijakan daerah melalui, salah satunya, partisipasi publik. Salah satu contoh menarik mengakomodasi kepentingan publik dalam suatu kebijakan daerah adalah mekanisme Lempung Dumas (Lembaga Penampung Pengaduan Masyarakat) di Kabupaten Blitar, yang berada di bawah struktur instansi pemerintahan yang berfungsi sebagai model kehumasan. Ide dasarnya adalah bagaimana masyarakat dapat berkontribusi atas penyelenggaraan pemerintahan, termasuk menanggapi dan mengkritisi kebijakan daerah.<sup>12</sup>

## **VII. Pengembangan Metode Partisipasi Publik secara Demokratis, Konsep dan Argumentasi Hukumnya**

<sup>12</sup> Suwardi, Kabag Hukum Pemkab Blitar, wawancara, Blitar 17 Juli 2008.

Di tengah desentralisasi pemerintahan dengan berlakunya otonomi daerah, maka tuntutan publik untuk memiliki hak berpartisipasi kian besar dan tak terhindarkan. Hal ini merupakan ciri berkembangnya demokratisasi di tingkat lokal dimana ada kontrol terhadap penyelenggara negara (kekuasaan) dengan warga negara, sehingga secara politik melahirkan konsensus-konsensus demokratis dan berkeadilan.

Persoalannya adalah, partisipasi sebagai suatu ide, program, atau bentuk yang melekat dalam proses pengambilan kebijakan di daerah juga bukanlah hal yang baru atau asing dalam konteks sekarang. Klaim partisipasi bermunculan, agenda demokratisasi dan good governance, seolah tidak luput membidik indikator politiknya dengan standar partisipasi publik. Klaim partisipasi sendiri dinyatakan tidak saja oleh penyelenggara pemerintahan, namun juga disain yang dipersyaratkan dalam suatu kontrak politik atau kontrak ekonomi tertentu, dilakukan oleh lembaga donor (seperti Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia yang sangat dominan di Indonesia) atau negara donor (seperti Uni-Eropa dan JICA).

Pertanyaan mendasar atas klaim partisipasi yang demikian adalah, apa sesungguhnya yang dimaksudkan dengan partisipasi dalam konsep dan implementasinya? Apakah secara konseptual telah berkontribusi terhadap suatu proses pembentukan peraturan perundang-undangan, tidak saja dalam kerangka jaminan formal, melainkan pula transformasi substansial demokratis atas penyusunan kebijakan daerah?

Artikel ini menggunakan konsep Ladder of Citizen Participation (Arstein 1969). Bagi Arstein, kata partisipasi adalah kata yang tidak jelas, memiliki arti beragam bagi setiap orang. Salah satu hal untuk memudahkan pemahaman atas partisipasi, maka Arstein memperkenalkan 'tangga partisipasi', yang bisa memperlihatkan bagaimana publik merespon suatu kegiatan atau inisiasi pembentuk peraturan atas klaim partisipasi. 'Tangga partisipasi' ini membantu publik atau masyarakat berbicara apa yang dimaksudkan dengan 'partisipasi' atau 'keterlibatan'. Berikut tangga partisipasi ala Arstein (1969).

8	Kendali masyarakat ( <i>Citizen control</i> )	<i>Degree of Citizen Power</i> (Kekuasaan Masyarakat)
7	Delegasi kekuasaan ( <i>Delegated power</i> )	
6	Kemitraan ( <i>Partnership</i> )	
5	Peredaman ( <i>Placation</i> )	<i>Degree of Tokenism</i> (Semu)
4	Konsultasi ( <i>Consultation</i> )	

3	Penginformasian ( <i>Informing</i> )	<i>Non-Participation</i> (Tidak Partisipatif)
2	Terapi ( <i>Therapy</i> )	
1	Manipulasi ( <i>Manipulation</i> )	
0		

Dalam tangga partisipasi tersebut, ada tiga area penting untuk melihat sejauh mana partisipasi memiliki makna atau bobot berkualitas. Semakin ke bawah semakin lemah atau tidak ada partisipasi.

Derajat terendah adalah manipulasi, dimana publik hanya sekadar dimanfaatkan dan ditipu dalam suatu proses kebijakan. Derajat berikutnya adalah semu, atau tokenisme. Publik memang dilibatkan dalam proses kebijakan ini, misalnya adanya sosialisasi (penginformasian) dari pembentuk peraturan kepada masyarakat, diberikannya kesempatan bagi publik untuk terlibat dalam proses konsultasi, dan dalam situasi tertentu (misalnya atas desakan publik) diadakan forum-forum khusus yang sifatnya meredakan (*placation*). Namun, dari ketiganya sungguh tidak ada kontrol langsung dari publik sehingga partisipasi yang dimaksudkan sangatlah semu dan rentan kooptasi pengambil kebijakan terhadap publik yang diklaim telah dilibatkan.

Dalam praktek, tulisan ini menemukan adanya forum sosialisasi, konsultasi publik, dan dialog dengar pendapat, merupakan bentuk-bentuk partisipasi yang seringkali digunakan dalam pembentukan Perda, dan diklaim oleh pembentuk Perda (baik anggota DPRD maupun aparat pemerintahan) telah melibatkan publik dalam proses pembentukan Perda tertentu. Padahal, berdasarkan tangga partisipasi Arstein, semua proses yang seringkali terjadi di lapangan adalah semu belaka.

Derajat tertinggi partisipasi adalah adanya kekuasaan masyarakat (publik) yang ditandai dengan posisi masyarakat yang bisa sejajar atau bermitra dengan pembentuk peraturan untuk pengambilan keputusan (kemitraan), atau memiliki kesempatan untuk mengambil sebagian porsi kebijakan tertentu (delegasi kekuasaan) dan puncaknya adalah kontrol yang kuat dari masyarakat untuk terlibat sampai di tingkat pengambilan keputusan. Inilah yang sebenarnya partisipasi yang nyata dan demokratis dalam suatu proses pembentukan peraturan perundang-undangan atau kebijakan tertentu.

Bila dibandingkan dengan konsep Pasal 5 dan 6 UU No. 10 Tahun 2004, dikemukakan adanya asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, yang meliputi antara lain (sebagaimana disebutkan dalam pasal 5):

- (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
- (g) Keterbukaan

Salah satu asas yang menyinggung secara langsung kaitannya dengan partisipasi publik adalah asas keterbukaan (Pasal 5 huruf g). Dalam penjelasannya disebutkan bahwa, “yang dimaksudkan dengan asas ‘keterbukaan’ adalah bahwa dalam 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.”

Konsep dalam Pasal 5 huruf g UU No. 10 Tahun 2004 inilah yang seharusnya penting dijadikan dasar pijakan keterlibatan atau partisipasi publik, yang menjelaskan asas dan tahapan kongkrit dimana sesungguhnya publik bisa terlibat. Ada 4 (empat) level keterlibatan publik menurut ketentuan tersebut, yakni:

1. Perencanaan
2. Persiapan
3. Penyusunan dan
4. Pembahasan

Bentuk kongkrit partisipasi publik yang dimaksudkan adalah:

1. Akses untuk memperoleh informasi, atas dasar penegasan transparansi atau keterbukaan di setiap levelnya.
2. Kesempatan seluas-luasnya memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Partisipasi, dalam konteks paradigma pembentukan perundang-undangan yang partisipatif, bukanlah konsep untuk menundukkan masyarakat dalam situasi membenaran klaim penguasa atas kebijakannya. Dalam banyak kasus, memang, pendekatan partisipatif menjadi bagian dari alat kooptasi baru bagi rezim yang berkuasa dan buka sebagai alat

pembebasan, sehingga sesungguhnya wajah penindasan dari pembangunan sebenarnya tetap ada, hanya terbungkus oleh jargon partisipasi (Rahnema 1995). Dalam bingkai demokrasi perwakilan, keterlibatan atau partisipasi publik sudah pasti penuh keterbatasan dan kelemahan. Apalagi, bila ditanamkan ilusi bahwa model ini akan menghasilkan hukum dan kebijakan yang melindungi kepentingan semua pihak secara berimbang serta mampu menghadirkan keteraturan sosial (Gofar dkk. 2003: 49).

Oleh sebab itu, pendekatan partisipatif haruslah berubah pemaknaannya, dari sekadar kata keadaan (keterlibatan rakyat dalam proses pembangunan, termasuk pembentukan peraturan perundang-undangan), menjadi kata kerja (pendekatan untuk menempatkan posisi masyarakat secara politik sebagai pelaku pembangunan). Secara filosofis, pendekatan partisipatoris berbasis pada prinsip “proses belajar berdasarkan pengalaman untuk *capability building* dan *institutional strengthening*”, sehingga masyarakat tampil sebagai pelaku pembangunan yang mandiri (Ohama 2001). Sehingga diharapkan, setiap kebijakan yang dikeluarkan penyelenggara negara akan jauh lebih efektif dan ada perasaan untuk memiliki atas kebijakan tersebut (*sense of belonging*), karena masyarakatnya menjadi lebih berdaya.

Dengan konsep dasar partisipasi yang demikian, maka tindakan kunci untuk perubahan menyeluruh kebijakan di tingkat daerah haruslah didorong melalui,

- (1) Rekonstruksi kelembagaan negara yang lebih memberikan jaminan partisipasi politik kewargaan.
- (2) Pergeseran konsep ‘*top-down*’ menjadi proses ‘*bottom-up*’, sehingga posisi dan suara masyarakat senantiasa diutamakan dalam kebijakan apapun (Wahyudi 2006).
- (3) Adanya peningkatan kemampuan masyarakat (*capacity building*) dan penguatan kelembagaan masyarakat setempat (*local institutional strengthening*), dengan cara melibatkan diri dalam setiap kebijakan. Oleh sebabnya, prasyarat pengorganisasian masyarakat menjadi penting untuk proses transformasi kemampuan publik dalam menjalan kontrol terhadap kekuasaan politik.

Berdasarkan pada hal demikian, maka perlu pemikiran untuk mengembangkan metode partisipasi publik berbasis konteks hukum dan politik lokal yang sebenarnya banyak memberikan pelajaran berharga untuk mendorong transformasi demokratisasi di tingkat bawah. Sekaligus, mengkombinasikan dengan konsep-konsep partisipasi yang

telah dituliskan oleh sejumlah ahli atau berdasarkan penelitian sebelumnya, sebagaimana dikutip sebelumnya dalam laporan penelitian ini.

**Tabel 2**  
**Pengembangan metode Partisipasi Publik**  
**Berdasarkan Tahapan Perencanaan, Persiapan, Penyusunan dan Pembahasan**

<b>Tahapan</b>	<b>Bentuk dan Metode</b>	<b>Keterangan</b>
<b>Pertama: Perencanaan</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Adanya jaminan prosedur untuk memberikan masukan, usulan, mengenai permasalahan masyarakat yang perlu ditindaklanjuti dengan perancangan Perda tertentu.</li> </ol>	Tahap pertama ini merupakan upaya merumuskan gagasan, berupa usulan untuk penyelesaian masalah atau menjawab kebutuhan masyarakat. Dan penjangkaran untuk membuat naskah Raperda tertentu (Gofar dkk. 2003: 36-37).
<b>Kedua: Persiapan</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kewajiban penyediaan informasi minimum, seperti produk Prolegda.</li> <li>2. Kewajiban publikasi yang bisa diakses informasinya secara efektif dan mudah oleh publik, misalnya melalui papan informasi, media massa maupun website.</li> <li>3. Adanya penjelasan kerangka waktu yang diatur dan memadai untuk keseluruhan proses pembentukan Perda, termasuk diseminasi setelah pengesahannya.</li> </ol>	
<b>Ketiga: Penyusunan</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Adanya jaminan prosedur atau mekanisme yang menjamin publik bisa mengajukan usulan draft Raperda, selain inisiasi Pemerintah atau prakarsa DPRD.</li> <li>2. Adanya jaminan memperoleh keterangan bilamana usulan publik tentang usulan draft Raperda tersebut ditolak.</li> </ol>	
<b>Keempat: Pembahasan</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Adanya jaminan ketentuan yang jelas mengenai dokumen dasar/minimum wajib disediakan dan bisa bebas diakses oleh publik, utamanya draf Raperda dan dokumen pendukungnya (seperti naskah akademik bila ada).</li> <li>2. Adanya jaminan mekanisme formal pelibatan publik untuk memberikan masukan dalam pembahasan Raperda, khususnya di tingkat Komisi ataupun Pansus.</li> <li>3. Adanya jaminan keterbukaan dalam setiap proses pembahasan, baik di tingkat persidangan maupun akses terhadap produk draf Raperda yang sedang dibahas, atau jaminan prosedur atau mekanisme yang terbuka dan efektif bagi publik untuk terlibat mengawasi proses pembahasan Raperda.</li> </ol>	Perlu dipertimbangkan adanya pendanaan khusus untuk proses pembahasan dengan pelibatan publik, terutama mendatangkan para pihak yang paling memiliki relasi terkena dampak/pengaruh Raperda tersebut.

Dengan penguatan partisipasi masyarakat dalam setiap prosesnya, maka kontrol publik terhadap produk Perda akan semakin kuat dan demokratis, sehingga menghindarkan proses manipulatif dalam pembuatan kebijakan daerah, khususnya Perda.

Meskipun demikian, secara politik untuk menjamin proses demokratisasi kebijakan daerah, dengan menggunakan indikator Arstein (1969), dirasakan belumlah cukup menjamin bagi publik. Artinya, mekanisme keterlibatan publik tidak hanya cukup pada tingkat pembahasan, melainkan kontrol politik bagi publik haruslah diperluas hingga tahap penentuan kebijakan dan pengawasan secara implementatif Perda tersebut. Karena kedua hal ini merupakan wilayah tertinggi derajatnya dalam suatu partisipasi publik, dimana kekuasaan masyarakat harus lebih berdaya untuk melakukan kontrol kekuasaan agar bisa lebih bertanggung jawab.

Berdasarkan pertimbangan ini, pengembangan metode partisipasi publik harus pula ditingkatkan pada: (1) Tingkat Penentuan/Penetapan/Pengesahan Perda; dan (2) Tingkat Pengawasan Implementasi Perda.

## VIII. Kesimpulan

Ada sejumlah kesimpulan yang bisa dipetik dari laporan penelitian ini, dan kesimpulan berikut diambil berdasarkan empat rumusan pertanyaan dalam penelitian ini.

Pertama, dinamika demokrasi lokal yang mempengaruhi dalam penentuan kebijakan publik pasca diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004.

- Meskipun telah ada ketentuan khusus partisipasi masyarakat dalam Tatib DPRD, atau bahkan alternatif pembentukan Perda yang menjamin secara normatif partisipasi publik, tentunya, pelaksanaan di lapangan secara efektif sangatlah ditentukan oleh masing-masing proses dan dinamika politik lokal. Artinya, jaminan ketentuan normatif yang demikian belumlah cukup dinyatakan berhasil bila implementasi penegakan hukum atas keterlibatan publik tidaklah berjalan secara efektif dalam praktek.
- Apalagi, akibat tiadanya kerangka normatif yang kuat dalam proses partisipasi publik, maka implementasi partisipasi publik menjadi beragam, sekaligus merefleksikan bahwa keperluan partisipasi publik masih disandarkan pada kebutuhan-kebutuhan

tertentu secara politik, dan tidak ditentukan atas standar atau landasan hukum tertentu. Oleh sebab itu, meskipun dalam praktek dimungkinkan namun tidak ada klaim yang mudah bagi publik melibatkan diri dalam proses pembentukan Perda. Dalam konteks implementasi yang demikian, menunjukkan bahwa standar minimal dalam metode partisipasi publik sungguh tidaklah dimiliki di tiga wilayah penelitian (Kabupaten Jember, Kabupaten Blitar dan Kota Surabaya) tersebut, baik dari sisi proses, bentuk, perencanaan Prolegda hingga urusan teknis pendanaan atau pembiayaan bagi jaminan hak publik.

- Secara substansi suatu Perda bisa pula sangat buruk kualitasnya tidak saja karena tidak melibatkan banyak partisipasi publik, namun pula disebabkan oleh proses penyusunan Perda yang berdasarkan target waktu tertentu. Hal ini lazim terjadi di berbagai daerah, karena produktifitas Perda dianggap sebagai salah satu ukuran keberhasilan kinerja legislasi.

Kedua, bagaimana varian-varian pengembangan metode pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah (legislasi daerah) pasca diberlakukannya UU No 32 Tahun 2004 dan UU No. 10 Tahun 2004.

- Secara umum, sesungguhnya pengembangan metode pembentukan peraturan perundangan sangatlah terbatas. Varian-variannya lebih dipengaruhi oleh kepentingan para pihak dalam konteks pembahasan Perda tertentu, dan bukan atas dasar standar minimum yang diperlukan atau menjamin bagi partisipasi publik.
- Hal demikian dimungkinkan terjadi karena hadirnya UU No. 32 Tahun 2004 memberikan peluang besar untuk memperkuat kontrol publik di tingkat lokal, apalagi setelah adanya UU No. 10 Tahun 2004 yang memiliki jaminan khusus mengenai hak partisipasi dalam pembentukan Perda.
- Bagaimanapun, varian pengembangan metode tersebut tetaplah lemah bagi kontrol publik terhadap proses pembentukan Perda, karena tidak mencapai derajat tertinggi partisipasi dalam konteks analisis Arstein.

Ketiga, prinsip-prinsip ideal partisipasi publik dalam pengembangan metode pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah yang berbasis pada upaya kerangka pemajuan hak-hak asasi manusia.

- Derajat tertinggi partisipasi adalah adanya kekuasaan masyarakat (publik) (Arstein 1969) yang ditandai dengan posisi masyarakat yang bisa sejajar atau bermitra dengan pembentuk peraturan untuk pengambilan keputusan (kemitraan), atau memiliki kesempatan untuk mengambil sebagian porsi kebijakan tertentu (delegasi kekuasaan) dan puncaknya adalah kontrol yang kuat dari masyarakat untuk terlibat sampai di tingkat pengambilan keputusan.
- Inilah yang sebenarnya partisipasi yang nyata dan demokratis dalam suatu proses pembentukan peraturan perundang-undangan atau kebijakan tertentu. Namun, dalam praktek belum banyak dilakukan secara lebih terjamin kerangka normatifnya.
- Bilamana prinsip ideal kontrol publik secara demokratis dipenuhi dan dijamin dalam kerangka normatif, maka hak partisipasi masyarakat akan meluas dan mendalam di setiap proses pengambilan keputusan, termasuk dalam proses pembentukan Perda. Di sini inti jaminan perlindungan hak-hak politik warga negara yang merupakan hak asasi manusia.

Keempat, kerangka normatif partisipasi publik dalam pengembangan metode pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah sebagai bahan masukan pembaruan hukum legislasi daerah.

- Konsep dalam Pasal 5 huruf g jo. 53 UU No. 10 Tahun 2004 inilah yang seharusnya penting dijadikan dasar pijakan keterlibatan atau partisipasi publik, yang menjelaskan asas dan tahapan kongkrit dimana sesungguhnya publik bisa terlibat. Ada 4 (empat) level keterlibatan publik menurut ketentuan tersebut, yakni: Perencanaan; Persiapan; Penyusunan dan Pembahasan. Bentuk kongkrit partisipasi publik yang dimaksudkan adalah: (1) Akses untuk memperoleh informasi, atas dasar penegasan transparansi atau keterbukaan di setiap levelnya; dan (2) Kesempatan seluas-luasnya memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.
- Tatib DPRD yang dijadikan dasar untuk proses melibatkan publik dalam pembentukan Perda, menunjukkan kerangka normatif yang sangat lemah dan tidak memiliki standar minimum dalam proses pelibatan partisipasi publik. Tatib-Tatib DPRD sangatlah minim mengatur dan menjamin hak publik terlibat dalam penentuan kebijakan daerah. Sehingga, proses pelibatan publik ini sangat bergantung dari apakah ada komitmen tertentu dari pimpinan atau anggota DPRD dan atau Kepala

Daerah untuk mengusulkan keterlibatan publik, dan bukan atas dasar kewajiban hukum atau keharusan untuk selalu melibatkan publik dalam proses pembentukan Perda.

- Meskipun dengan lemah dan terbatasnya kerangka normatif partisipasi publik dalam proses pembentukan Perda, dengan mengupayakan akomodasi prinsip ideal partisipasi dalam Tatib DPRD maupun alternatif Perda khusus, maka akan melahirkan pembaruan hukum daerah secara substantif dan transformatif dalam rangka memperluas jaminan hak politik warga untuk berpartisipasi.

## DAFTAR PUSTAKA

### *Buku, Jurnal, atau Artikel*

- Ali, Lukman, *et all* (1999) *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Abrahamsen, Rita (2000) *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*. New York : Zed Books.
- Addink, G.H. (2002) "From Principles of Proper Administration to Principles of Good Governance: Good Governance-Lessons from National Administrative Law for the European Law", *Paper for the IUS Seminar on Good Governance*, 21 June 2002.
- Agger, Ben (1991) *A Critical Theory of Public Life: Knowledge, Discourse, and Politics in an Age of Decline*. London: The Falmer Press.
- Arnstein, Sherry R. (1969) *A Ladder of Citizen Participation*. AIP Journal, July 1969.
- Beetham, David (1999) *Democracy and Human Rights*. Polity Press.
- Bello, Walden (2002) *Deglobalization: Ideas for a New World Economy*. London: Zed Books.
- Bello, Walden (2005) "The Tragedy of Contemporary Democracy in The South", *Focus on Trade*, Number 112, September 2005, Part 2, Bangkok-Thailand.
- Bendana, Alejandro (2004) "Good Governance" and the MDGs: Contradictory or Complementary", *Paper presented at Institute for Global Network, Information and Studies (IGNIS) Conference*, Oslo, 20 September 2004.
- Bryman, Alan (2004) "Structured Interviewing". *Social Research Methods*. 2<sup>nd</sup> Ed. Oxford: Oxford University Press.
- Cohen, Jean L. & Arato, Andrew. (1994) *Civil Society and Political Theory*. MIT Press
- Farrar, John H., dan Anthony M Duddale (1990) *Introduction to Legal Method*. London: Sweet and Maxwell.
- Gathii, James Thuo (1998) "Representations of Africa on Good Governance Discourse: Policing and Containing Dissidence to Neo-Liberalism", *Third World Legal Studies*, 65, 1998-1999.
- George, Susan (1995) "The World Bank and Its Concept of Good Governance", *The Democratization of Disempowerment, The Problem of Democracy in the Third World*. London: Pluto Press.

- Gofar, Fajrime A, Rikardo Simarmata, Rival G. Ahmad, Rifai Lubis, Asep Y Firdaus (2003) "Berjuang Mengawal Kebijakan Publik: Studi Model-Model Keterlibatan Publik dalam Penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Daerah", *Seri Kajian Hukum HumA No. 2, 2003*. Jakarta: HuMa-ICCO.
- Hadjon, Philipus M. et al. (1993) *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction of Indonesian Administrative Law)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Hosen, Nadirsyah (2003) *Reform of Indonesian Law in the Post-Soeharto Era (1998-1999)*. PhD thesis, Faculty of Law, University of Wollongong.
- Indrati, Maria Farida (2007) *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan. Jilid 1*. Yogyakarta: Kanisius.
- Maxwell, Joseph A. (2005) *Qualitative Research Design: An Interactive Approach. 2<sup>nd</sup> Edition*. London: Sage.
- McNollgast (2003) *The Political Economy of Law: Decision Making by Judicial, Legislative, Executive and Administrative Agencies*.
- Ohama, Yuhaka (2001) "Participatory Approach", *Modul dalam Pelatihan 'Participatory Local Social Development: Theories and Practices*. Nagoya: JICA.
- Parasuraman, S et. al. (2004) *Good Governance: Resource Book*. Bangalore: Books for Change-ActionAid.
- Pieterse, Jan Naderveen (2004) *Globalization or Empire?* New York: Routledge.
- Punch, Keith, F. (2005) *Introduction to Social Research: Quantitative and Qualitative Approaches. 2<sup>nd</sup> Edition*. London: Sage.
- Purbopranoto, Kuntjoro (1978) *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*. Bandung: Penerbit Alumni.
- Quadir, Fahimul, Sandra J. Maclean, and Timothy M. Shaw (2001) "Pluralism and The Changing Global Political Economy: Ethnicities in Crises of Governance in Asia and Africa", in *Crises of Governance in Asia and Africa, The International Political Economy of New Regionalisms Series*. Burlington: Ashgate.
- Rahnema, Madjid (1995) "Partisipasi", dalam W. Sach, *Kritik atas Pembangunanisme*. Jakarta: CPPM.
- Rasyidi, Lili, dan Wyasa Putra (2003) *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Bandung: Mandar Maju.
- Robinson, Richard (2004) "Neo-Liberalism and The Future World: Markets and The End of Politics", *Inaugural address as Professor of Political Economy*, delivered on 5 February 2004 at ISS/Institute Social Studies, The Hague, Netherlands.
- Seidman, Ann, Robert B. Seidman, and Nalin Abeysekere (2001) *Legislative Drafting for Democratic Social Change: A Manual for Drafters*. London/The Hague/Boston: Kluwer Law International.
- Sidharta (2004) *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Keindonesiaan*. Disertasi, Universitas Parahyangan Bandung, 2004.
- Unger, Roberto Mangabeira (1999) *Gerakan Studi Hukum Kritis*. Jakarta: ELSAM.
- Unger, Roberto Mangabeira (1996) *What Should Legal Analysis Become?* London-New York: Verso.
- Wahyudi, Isa (2006) *Metodologi Perencanaan Partisipatif (Best Practices untuk Pelaksanaan Musrembang)*. Malang: MCW-Yappika.

- Wignyosoebroto, Soetandyo (2002) *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: Elsam-HuMa.
- Wiratraman, R. Herlambang Perdana (2007) *Good Governance and Legal Reform in Indonesia*. Bangkok: OHRSD Mahidol University.
- World Bank (1989) *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. Washington: World Bank.
- World Bank (1992) *Governance and Development*. Washington: The World Bank.

## **C. SINOPSIS PENELITIAN LANJUTAN**

Penelitian ini hanya membatasi pada wilayah pengembangan metode partisipasi publik, sehingga ada sejumlah catatan untuk upaya pembaruan hukum dan institusional, khususnya dalam menjamin hak-hak partisipasi publik. Sebagaimana disarankan dalam penelitian ini,

Pertama, perlunya tindakan kunci untuk perubahan menyeluruh kebijakan di tingkat daerah yang dilakukan secara partisipatif, haruslah didorong melalui, (1) Rekonstruksi kelembagaan negara yang lebih memberikan jaminan partisipasi politik kewargaan; (2) Pergeseran konsep *'top-down'* menjadi proses *'bottom-up'*, sehingga posisi dan suara masyarakat senantiasa diutamakan dalam kebijakan apapun; (3) Adanya peningkatan kemampuan masyarakat (*capacity building*) dan penguatan kelembagaan masyarakat setempat (*local institutional strengthening*), dengan cara melibatkan diri dalam setiap kebijakan.

Kedua, terkait dengan hal pertama, dalam konteks hukum, jaminan kerangka normatif partisipasi publik perlu diberikan dan diperkuat, baik di tingkat undang-undang (khususnya UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) maupun peraturan perundang-undangan lainnya, khususnya yang menjadi landasan pembentukan Perda. Inisiasi pelibatan publik melalui Perda khusus partisipasi publik, ataukah penyempurnaan Tata Tertib DPRD adalah bagian penting untuk pengembangan metode partisipasi publik dalam pembentukan Perda.

Ini berarti, perlu penelitian lanjutan untuk mendorong kajian lebih dalam mengenai bagaimana seharusnya jaminan kerangka normatif yang lebih baik, utamanya dalam merespon dinamika partisipasi publik, baik kontrol prosedural maupun kontrol substansial oleh publik. Tentunya, penelitian ini berkontribusi sebagian dalam menjawab proses penelitian lebih lanjut, dengan mengetengahkan varian-varian model serta rumusan-rumusan ketentuan hukum yang lebih mampu menjangkau rasa keadilan bagi masyarakat, dalam mendorong proses-proses demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan di daerah.