

ASPEK-ASPEK HUKUM PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DAN PERATURAN DESA

Kotan Y. Stefanus

Fakultas Hukum Universitas Nusa Cendana,
Jl. Adisucipto, Penfui, Kecamatan Kelapa Lima, Kota Kupang

ABSTRACT: *Opportunities for community participation in the formation of Regional Regulations and Village Regulations have been opened and justified academically and juridically, but there are still a number of challenges that need serious attention. Therefore, in the use of the space for participation, it is necessary to pay attention to First, each actor plays their role appropriately; Second, the principle of transparency; Third, respect the principle of the rule of law; Fourth, uphold the principles of honesty and political ethics; Fifth, serve the interests of the people; Sixth, Empowerment of the community, traditional institutions and community institutions as the power of democracy. In order to get the data, the type of research used is normative juridical research is the type of research that will be used and is accompanied by the use of a statutory approach (Statue approach) and a conceptual approach. This research is made based on methods by examining existing literature such as laws and regulations, books relating to the issue to be solved, as well as dictionaries and encyclopedias.*

Keywords: *Community Participation, Regional Regulations, Village Regulations, openness, Democracy, the interests of the people.*

ABSTRAK: Peluang partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah dan Peraturan Desa telah terbuka dan mendapat justifikasi secara akademik dan yuridis, namun masih terbentang sederetan tantangan yang perlu mendapatkan perhatian serius. Oleh karenanya, dalam penggunaan ruang partisipasi dimaksud perlu diperhatikan: pertama, setiap aktor menggulirkan perannya secara tepat, kedua, prinsip keterbukaan (*transparency*). Ketiga, menghormati prinsip supremasi hukum; Keempat, menjunjung tinggi prinsip kejujuran dan etika politik. Kelima, mengabdikan kepada kepentingan rakyat; dan keenam, pemberdayaan masyarakat, lembaga adat dan lembaga kemasyarakatan sebagai kekuatan demokrasi.

Kata Kunci : Partisipasi Masyarakat, Peraturan Daerah, Peraturan Desa, keterbukaan, Demokrasi, kepentingan rakyat.

PENDAHULUAN

Peluang partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan Perda/Perdes tidak luput dari sederet tantangan yang harus mendapat perhatian khusus, yaitu: **Pertama**, berkembangnya sistem politik yang sentralistik dan cenderung otoriter selama lebih dari 32 tahun (orde baru), menyebabkan masyarakat selalu dicengkeram oleh kekuasaan dan tidak memiliki ruang yang cukup untuk mengekspresikan diri. Kondisi ini menyebabkan masyarakat

masih terbelenggu dalam tradisi yang melembaga bahwa segala sesuatu yang dibuat pemerintah adalah yang terbaik.

Kedua, perubahan politik akibat reformasi telah melahirkan suasana kebebasan, namun tidak diletakkan dalam dalam bingkai kehidupan berdemokrasi dan berkonstitusi yang baik. **Ketiga**, kapabilitas anggota DPRD hasil Pemilihan Umum (Pemilu) 2004 masih diragukan sebagai pembaharu masyarakat, karena sejumlah anggota DPRD kebetulan beruntung aki-

bat kelemahan sistem Pemilu. Ada yang beruntung karena nomor urut yang ditentukan Partai Politik (sebut saja “anggota Dewan Perwakilan Partai Politik”), ada yang beruntung karena banyak dukungan anggota keluarga & kerabat (sebut saja “anggota Dewan Perwakilan Keluarga), dan ada yang beruntung karena banyak uang (sebut saja anggota “Dewan Perwakilan Uang). Demikian pula kapabilitas legislatif desa dalam menghadapi tuntutan tugas yang bernuansa demokratis dan membutuhkan pelayanan yang lebih berkualitas.

Keempat, mentalitas aparatur pemerintahan daerah belum sepenuhnya mencerminkan cita-cita demokrasi dan pelayanan. Mentalitas aparatur pemerintah daerah yang cenderung berkarya berdasarkan rutinitas (tidak kritis dan kreatif) dan berhambra pada kekuasaan (jabatan/kursi), sedangkan kepentingan rakyat belum menjadi prioritas kepeduliannya. Yang menonjol adalah budaya kerja mencari peluang untuk berKolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN).

Deretan tantangan tersebut telah membelenggu partisipasi masyarakat dalam penyusunan Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Desa (Perdes) di NTT, sehingga realitas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Peraturan Daerah dan Peraturan Desa masih sangat memprihatinkan. Beberapa indikasi dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Selama masa jabatan DPRD NTT Periode 1999 tercatat 59 Perda yang dihasilkan, namun hanya sekali DPRD menggelar *public hearing*, yaitu berkenan dengan tuntutan masyarakat untuk membatalkan rencana DPRD menaikkan gajinya. *Public hearing* tersebut sekedar mengklarifikasi dan memperkuat argumentasi untuk menaikkan gaji pimpinan dan anggota DPRD. DPRD Periode 2004 juga barusan sekali menggelar *public hea-*

ring, yaitu diselenggarakan Fraksi Gabungan Persatuan. Fraksi ini menyelenggarakan *public hearing* terhadap nota kesepakatan Gubernur NTT dan Ketua DPRD NTT tentang AKU APBD 2005, yang telah disahkan. Rupanya setelah fraksi tersebut gagal memperjuangkan perubahan AKU APBD 2005, mereka menggelar Public Hearing sekedar menyatakan kepada public bahwa mereka telah berjuang maksimal, namun secara politis mereka kalah.

2. Dari 59 Perda yang ditetapkan selama 5 tahun yang lalu, semuanya berasal dari inisiatif eksekutif. Tidak satu pun di antaranya pernah melibatkan masyarakat dalam bentuk *public hearing* atau metode lainnya. Terkesan bahwa eksekutif sangat percaya diri karena lebih banyak draft Perda itu berasal dari foto copy Perda Propinsi lain dan partisipasi masyarakat sangat diabaikan.
3. Fenomena penyusunan Perda Propinsi NTT tersebut juga dialami hampir semua Kabupaten/Kota di NTT, kecuali beberapa Perda yang dihasilkan Kabupaten Alor. Di Kabupaten Alor telah dikembangkan Perda partisipatif dengan dukungan dan bimbingan GTZ, sehingga mulai dari tahap perancangan samapai dengan pembahasannya melibatkan segenap komponen masyarakat. Di Kabupaten Kupang, “YAPPRITA” sedang memproses sebuah draft Perda tentang Perlindungan dan Pelayanan Publik Terhadap Perempuan, “SANLIMA” juga sedang memproses penyusunan beberapa Perda menyangkut Desa dan Kecamatan. Kedua lembaga tersebut menginisiatif penyusunan draft Perda Kabupaten Kupang telah melibatkan segenap komponen masyarakat dan pihak Pemerintah Kabupaten Kupang.

4. Menyangkut Peraturan Desa yang dibuat dengan pendekatan partisipatif terlihat masih jauh dari harapan karena keterbatasan kemampuan aparat Pemerintah Desa dan legislatif desa, termasuk juga warga desa itu sendiri. Ada beberapa LSM di NTT berusaha mendampingi Desa dengan pelatihan penguatan kompetensi legislative drafting dan budgeting drafting bagi Pemerintah Desa, serta membimbing penyusunan Peraturan Desa yang partisipatif. Upaya ini cukup maksimal dilakukan, namun selepas intervensi LSM, raib pula segenap pengalaman dan ketrampilan yang telah dibekali.

Fenomena yang digambarkan di atas memperlihatkan bahwa tingkat partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik, khususnya pembentukan peraturan daerah dan peraturan desa masih rendah (baik pada tahap pembentukan maupun pada tahap penerapan), sehingga hampir semua peraturan daerah dan peraturan desa yang dihasilkan kurang berpihak pada kepentingan rakyat. Hal inilah yang mendorong perlu dilakukam pengkajian ini.

Hal-hal yang menjadi perhatian dalam tulisan ini adalah: (1) Bagaimanakah bentuk dan proses partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik di NTT?; (2) Bagaimanakah kualitas kebijakan publik di NTT?; (3) Apa sajakah peluang dan tantangan pengembangan partisipasi masyarakat dalam pembentukan kebijakan publik di NTT?

Dalam mengkaji permasalahan yang dirumuskan di atas, digunakan metode pendekatan sosio-juridis, yaitu mencermati realitas hukum yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan dalam konteks sosial. Pencermatan ini dengan mengevaluasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah dan peraturan

desa di NTT. Selain itu, digunakan juga pendekatan yuridis normatif untuk memahami pengaturan tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini termasuk tipe penelitian yuridis normatif yang lebih mengedepankan norma-norma hukum yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam pembuatan peraturan daerah atau perturann desa. Secara lebih spesifik kajian yuridis normatif ini akan difokuskan pada kajian perda kabupaten Alor yang disusun dengan melibatkan partisipasi masyarakat, semenetara lainnya tidak menunjukkan partisipasi masyarat yang seharusnya demikian. Tipe kajian yuridis normatif ini akan mengoptimalkan pendekatan pendekatan perundang-undangan (*Statue approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*).

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini berupa bahan-bahan hukum, antara lain peraturan perundang-undangan, buku buku yang berkenaan dengan isu yang akan dipecahkan, serta kamus dan ensiklopedi.¹ Data penelitian yang berhasil dikumpulkan selanjutnya dianalisis secara kualitattif untuk menjawab isu hukum yang diangkat dalam penelitian ini.

¹Soekanto, S. dan Mamudji dalam I Dewa Gede Arie Kusumaningrat, "Perlindungan Hukum Bagi Kreditor Terhadap Hapusnya Hak Atas Tanah yang Dibebani Hak Tanggungan", Jurnal Hukum Kenotariatan, Vol. 4 No. 2, 2019, h. 255

PEMBAHASAN

1. Partisipasi Masyarakat

Asal muasal kata partisipasi dari wacana politik (konsep partisipasi politik), berasal dari jaman emansipasi di eropah pada abad ke-18 dan 19. Saat itu terjadi gerakan politik untuk meminta pembagian peran dalam kegiatan politik dan ekonomi. Pada masa itu, kelompok borjuis sebagai penggerak utama, telah menggulingkan kekuasaan raja yang totaliter dan menggantikannya dengan suatu pemerintahan dengan prinsip *liberte, egalite, and fraternite*.²

Kategorisasi partisipasi yang dibuat oleh Deshler dan Sock dalam Selener³ memperlihatkan bahwa secara garis besar terdapat tiga tipe partisipasi, yaitu partisipasi teknis (*technical participation*), partisipasi semu (*pseudo participation*), dan partisipasi politis atau partisipasi asli (*genuine participation*). Partisipasi teknis dan partisipasi politik kelihatannya sepadan dengan dua tipe partisipasi yang ditemukan dalam referensi lain, yaitu partisipasi yang digunakan dalam pengembangan program dan partisipasi yang diperluas (*extended participation*) untuk partisipasi yang merambah ke dalam isu demokratisasi.

Hans Antlov menganjurkan penggunaan kembali istilah partisipasi warga (*citizen participation*) yang meliputi partisipasi sosial dan partisipasi politik dalam arti luas. Partisipasi warga ini diartikan sebagai keterlibatan warga masyarakat dalam pemerintahan secara penuh, termasuk dalam kegiatan-kegiatan masyarakat, program-program pemba-

ngunan, dalam pengambilan keputusan publik, pemilihan kepemimpinan (formal dan informal), dsb yang merupakan seluruh bagian dari kehidupan sebuah masyarakat (komunitas).⁴

Konsepsi partisipasi mengacu pada mekanisme melibatkan masyarakat dalam proses politik dan pengorganisasian masyarakat untuk meningkatkan pengawasan dan kontrol terhadap proses politik dalam suatu sistem demokrasi. Itu berarti, demokrasi sangat dipengaruhi tingkat partisipasi masyarakat. Pelaksanaan partisipasi merupakan perwujudan hak dasar masyarakat, untuk terlibat langsung maupun melalui perwakilannya dalam sebuah proses politik. Di samping itu, dibutuhkan suatu ruang politik yang terbuka dan terjamin keamanannya bagi seluruh masyarakat untuk dapat mengembangkan partisipasinya.

Sehubungan dengan paparan di atas, Jimly Asshiddiqie menandakan bahwa salah satu prinsip pokok sebagai pilar-pilar utama yang menyangga Negara Hukum adalah bersifat demokratis. Dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan mencerminkan rasa keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan tidak boleh ditetapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hal ini bertentangan dengan prinsip demokrasi.⁵

²Djohani, Rianingsih, 2003, *Partisipasi, Pemberdayaan, dan Demokratisasi Komunitas*, Bandung: Studio Driya Media Untuk Konsorsium Pengembangan Masyarakat Nusa Tenggara.

³Selener, Daniel, 1997, *Participation Action Research and Social Change*, The Cornell Participatory Action Research Network, 1997, p. 24.

⁴Djohani, Rianingsih, *Op Cit.*, hlm. 87.

⁵Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, PT. Buana Ilmu Populer, Kelompok Gramedia, Jakarta, 2009, hlm. 111. Lihat juga Robert A. Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis, Antara Otonomi dan Kontrol*, Terjemahan Sahat Simamora, Penerbit CV. Rajawali, Jakarta, 1985, hlm.10. Proses demokrasi yang ideal akan memenuhi 5 (lima) kriteria,

Dari paparan di atas, jelaslah bahwa demokrasi sebagai salah satu fenomena negara modern telah berkembang dan menjelma dalam berbagai negara. Menurut Schwarzmantel, penjelmaan nilai-nilai demokrasi dalam sistem pemerintahan negara teridentifikasi melalui tiga idea, yaitu idea partisipasi, idea pertanggungjawaban pemimpin kepada rakyat (*accountablity*), dan idea persamaan.⁶

Atas dasar pemahaman tentang demokrasi dan partisipasi tersebut, maka tulisan ini merupakan salah satu bagian dari partisipasi warga dan terkait erat dengan partisipasi politik. Artinya partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan Peraturan Daerah dan Peraturan Desa merupakan suatu prasyarat bagi berkembang dan terjelmanya demokrasi. Dengan perkataan lain, pengukuran kualitas demokrasi di negeri ini terlihat dari seberapa jauh partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan Peraturan Daerah dan Peraturan Desa. Oleh karenanya, diskusi ini sangat penting untuk merefleksikan partisipasi masyarakat, menelusuri peluang dan tantangannya, serta mencari solusi untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah dan Peraturan Desa.

2. Peraturan Perundang-undangan yang Baik

Dalam ilmu perundang-undangan, dikenal tiga dasar agar hukum mempunyai kekuatan berlaku secara baik yaitu mempunyai dasar yuridis, sosiologis dan filosofis. Ketiga dasar tersebut sangat penting untuk mengukuhkan kaidah yang

tercantum dalam peraturan perundangan menjadi sah secara hukum (*legal validity*) dan berlaku efektif karena dapat diterima masyarakat secara wajar dan berlaku untuk jangka waktu yang panjang.⁷

Menurut Bagir Manan,⁸ dasar yuris dimaksud sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena akan menunjukkan: pertama, keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau tidak, peraturan perundang-undangan itu batal demi hukum (*van rechtswegenietig*). Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum. Misalnya, Peraturan Daerah dibuat oleh DPRD dan Kepala Daerah. Setiap Peraturan Daerah yang tidak merupakan produk bersama DPRD dan Kepala Daerah adalah batal demi hukum.

Kedua, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat. Ketidakesesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan tersebut. Misalnya, kalau UUD 1945 atau undang Undang terdahulu menyatakan bahwa sesuatu diatur dengan Undang Undang, maka hanya dengan bentuk Undang Undang hal itu diatur. Kalau hal tersebut diatur dengan bentuk lain misalnya dengan Peraturan Daerah, maka Peraturan Daerah tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*). Hal mana sejalan dengan pendapat W. Zevenbergen bahwa setiap kaidah hukum harus meme-

yaitu 1. Persamaan Hak Politik. 2. Partisipasi Efektif. 3. Pembeberan Kebenaran. 4. Kontrol Teraakhir Terhadap Agenda. 5. Pencakupan.

⁶John Schwarzmantel, *The State in Contemporary Society: An Introduction*, Harvester Wheatsheal, London, 1994, p.33.

⁷Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, Russell and Ruseell, New York. 1961, P. 29.

⁸Bagir Manan, , 1992, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Penerbit IND-HILL.CO, Jakarta, hlm. 14-15.

nuhi syarat-syarat pembentukannya ((*op de vereischte wijze is not stand gekomen*)).

Ketiga, keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat. Peraturan daerah dibuat oleh DPRD dengan persetujuan Kepala Daerah. Kalau ada Peraturan Daerah tanpa (mencantumkan) persetujuan Kepala Daerah, maka batal demi hukum. Kalau Peraturan Daerah disyaratkan untuk dimuat dalam lembaran daerah sebagai syarat mempunyai kekuatan mengikat, maka Peraturan Daerah tersebut hanya mempunyai kekuatan mengikat kalau telah dimuat dalam Lembaran Daerah.

Keempat, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu Undang Undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD. Begitu pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan yang tingkat lebih bawah.⁹

Dasar berlaku secara sosiologis artinya mencerminkan kenyataan hidup dalam masyarakat. Dalam suatu masyarakat industri, hukumnya harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat industri tersebut. Kenyataan itu dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi seperti masalah perburuhan, hubungan majikan dan buruh, dan sebagainya. Dasar sosiologis ini diharapkan peraturan perundang-undangan yang dibuat akan diterima secara wajar bahkan spontan. Dengan itu suatu peraturan perundang-undangan mempunyai daya berlaku efektif dan tidak banyak memerlukan pengerahan institusional untuk melaksanakannya.

Kenyataan yang hidup dalam masyarakat termasuk pula kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat. Tanpa kedua faktor tersebut, peraturan perundang-undangan hanya sekedar merekam keadaan seketika (sekedar moment opname). Keadaan seperti ini akan menyebabkan kelumpuhan peranan hukum. Hukum akan tertinggal dari dinamika masyarakat. Bahkan peraturan perundang-undangan akan menjadi konservatif karena seolah-olah mengukuhkan kenyataan yang ada. Hal ini bertentangan dengan sisi lain dari peraturan perundang-undangan yang diharapkan mengarahkan perkembangan

Bagaimanakah berlakunya peraturan perundang-undangan dengan dasar filosofis? Setiap masyarakat selalu mempunyai "*rechtsidee*" yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan, dan sebagainya. *Rechtsidee* atau cita hukum tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, tentang kedudukan wanita, tentang dunia gaib dan lain sebagainya. Semuanya itu bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakekat sesuai.

Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat sehingga setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan harus dapat menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau peraturan perundang-undangan. Tetapi ada kalanya sistem nilai tersebut telah terangkum secara sistematik dalam suatu rangkuman baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin filsafat resmi seperti Pan-

⁹Kelsen, Hans, *Op Cit.*, p. 34.

casila. Dengan demikian, setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan sudah semestinya memperhatikan sungguh-sungguh "*rechtsidee*" yang terkandung dalam Pancasila.

Selain ketiga dasar tersebut, terkandung juga suatu peraturan perundang-undangan yang telah memenuhi ketiga dasar tersebut masih mengandung masalah, yaitu perumusan yang tidak jelas dan menimbulkan makna yang ambigu atau rumusannya dimaknakan dengan beragam penafsiran, inkonsistensi penggunaan istilah, sistematika yang tidak baik, bahasa yang berbelit-belit sehingga sulit dipahami, dan sebagainya. Persoalan ini berkaitan dengan teknik perancangan suatu peraturan perundang-undangan. Hal itu berarti bahwa teknik perancangan peraturan perundang-undangan juga menjadi faktor penting bagi berlakunya suatu peraturan perundang-undangan.

Perancangan suatu peraturan perundang-undangan harus memperhatikan secara cermat, keempat unsur (dasar yuridis, sosiologis dan filosofis, dan teknik perancangan) tersebut. Keempat unsur tersebut terbagi dalam dua kelompok utama dan sekaligus sebagai tahapan perancangan peraturan perundang-undangan, yaitu: (1) tahap penyusunan Naskah Akademik; dan (2) tahap perancangan, mencakup aspek-aspek prosedural dan kemahiran penulisan rancangan. Kedua hal tersebut akan dijelaskan tersendiri agar dapat dipahami secara baik.

Pelbagai ketidakadilan dan penderitaan yang meliliti kehidupan masyarakat NTT disebabkan juga oleh ulah penguasa. Penguasa sering berdalil mengupayakan kepentingan rakyat, padahal hanya berjuang demi kepentingan segelintir golongan atau kepentingan oknum tertentu. Penguasa semacam ini pada akhirnya membatasi dan melumpuhkan hak-hak

warga negaranya dengan melangkahi hak-hak kemanusiaan.

Dengan praktek semacam itu, penguasa telah memasuki lahan tidak terpuji dan merusak martabatnya sendiri. Sebagai konsekuensinya, penguasa yang menguasai sektor publik untuk menjelmakan kesejahteraan rakyat telah melakukan pelanggaran HAM. Maksudnya, ketika penguasa merencanakan dan melaksanakan kebijakan publik yang membatasi dan mengurangi rakyat untuk menikmati hak-haknya dalam menyempurnakan martabat kemanusiaannya, maka kebijakan publik tersebut dapat dilihat sebagai salah satu bentuk pelanggaran HAM.

Sederetan pelanggaran HAM Di NTT telah terjadi dalam sektor publik, antara lain dalam bentuk penyalahgunaan wewenang, tidak mentaati prosedur yang telah ditetapkan dan juga materinya tidak berpihak pada kepentingan rakyat. Sederetan kasus melanda NTT, antara lain sejumlah anggota DPRD dan Pemerintah Kabupaten/Kota telah melakukan penyimpangan APBD dengan menetapkan anggaran untuk anggota DPRD (sebut saja dana purnabakti/operasional), kasus pembabatan kopi di Manggarai, pembelian kapal cepat di Flores Timur, kasus proyek rumpon, DPRD dan Pemerintah Daerah NTT telah mengesahkan APBD yang memuat anggaran pembuatan rumah jabatan Gubernur NTT sebesar Rp. 13,8 miliar, sementara rakyat NTT terancam kelaparan karena gagal panen dengan kerugian Rp. 191 miliar,¹⁰ kenaikan BBM yang berdampak harga barang mencekik leher rakyat, dan sebagainya.

Realitas kebijakan publik yang digariskan dan diimplementasikan di NTT menunjukkan HAM telah dikesampingkan bahkan terjadi pelecehan serius. Implikasinya, posisi dan peran masya-

¹⁰Harian Pos Kupang, 15 Maret 2005.

rakat yang lemah semakin tergusur pada sudut yang sangat tidak berdaya. Adapun indikasinya sebagai berikut : **Pertama**, Struktur Pembuat Kebijakan Publik dan Kapabilitas aparatur. Masalah tersebut meliputi:

a) Struktur pembuat kebijakan publik yang ada di lembaga legislatif maupun di lembaga eksekutif didominasi kaum laki-laki dan sebaliknya posisi kaum perempuan lebih mendominasi sektor domestik. Walaupun secara kuantitatif, jumlah kaum perempuan NTT (50,64%) lebih besar dari kaum laki-laki, namun terdapat jurang dilihat dari segi posisinya dalam struktur pembuat kebijakan publik. Perbedaan yang sangat menyolok terlihat dalam jumlah kaum perempuan dalam bidang politik, khususnya menempati kursi-kursi legislatif tahun 1999. Hasil Pemilu 2004 juga masih memprihatinkan. Jumlah keterwakilan perempuan NTT dalam lembaga legislatif berkisar antara 0 – 16%. Persentase keterwakilan ini lebih kecil dari keterwakilan perempuan negara Republik Demokratik Timor Leste dalam parlemen sebesar 27%. Demikian pula posisi perempuan di tataran eksekutif daerah. Hampir dapat dihitung dengan jari tangan, perempuan yang menempati posisi strategis dalam pembuatan kebijakan publik dan implementasinya. Ketimpangan serupa nampak pada struktur pemerintah Kabupaten/Kota dan lebih menyolok lagi pada tingkat desa.

Lembaga-lembaga pemerintahan yang dibentuk kurang mendukung mekanisme kerja yang profesional dan rasional. Bahkan struktur yang ada terkesan sangat besar dan cenderung terjadi pemborosan dalam pembiayaan. Pemberdayaan kelembagaan yang juga menjadi tuntutan reformasi belum dilakukan secara mantap.

Kalau saja posisi perempuan yang demikian ini menjadi peta kekuatan dalam pembuatan kebijakan publik dan implementasinya, maka tidak heran perempuan memiliki posisi tawar yang sangat lemah dalam pembuatan dan implementasi kebijakan publik.

- b) Manajemen pemerintahan masih berorientasi pada kebijakan dengan pendekatan penganggaran tradisional (*traditional budget*), sehingga menjadi lahan subur KKN. Mestinya dikembangkan “New Public Management” dengan pendekatan penganggaran berbasis kinerja (*performance budget*), tuntutan untuk melakukan efisiensi, pemangkasan biaya (*cost cutting*), dan kompetisi tender (*compulsory competitive tendering contract*). Walaupun belakangan ini pendekatan baru ini mulai dilakukan, namun sering terbentur pada realitas kemampuan yang terbatas dan pola kerja lama yang telah membudaya di kalangan pemerintah.
- c) Budaya kerja pemerintah masih bersifat paternalistik (*asal bapak senang*) dan patrimonial (*hubungan broker-nasabah*), sehingga menyuburkan lahan KKN di lingkungan pemerintah.
- d) Dalam Era otonomi daerah ini hampir semua kewenangan pemerintah pusat diserahkan kepada daerah disertai pula dengan desentralisasi fiskal, namun pemerintah daerah belum menyiapkan diri secara baik memikul tanggung jawab yang demikian besar itu. Tradisi dan pengalaman berotonomi daerah belum dimiliki pemerintah daerah dan masyarakatnya.

Kedua, Proses Pembuatan dan Pelaksanaan Kebijakan Publik yang menghalau partisipasi Menyangkut proses dan prosedur pembuatan kebijakan publik semestinya bertumpu pada tiga landasan utama, yaitu selain asas negara hukum

dan asas instrumental, asas demokrasi juga merupakan asas yang mestinya dihormati. Asas demokrasi dalam prosedur berkenaan dengan keterbukaan dalam perumusan kebijakan publik. Asas ini mewajibkan pemerintah untuk secara aktif memberikan informasi kepada masyarakat tentang suatu permohonan atau suatu rencana tindak pemerintahan dan mewajibkan untuk memberikan penjelasan kepada masyarakat akan hal yang diminta. Keterbukaan pemerintahan memungkinkan peranserta masyarakat dalam pengambilan keputusan.

Dalam kenyataan kita menemukan hampir semua kebijakan publik dibuat tanpa melibatkan masyarakat. Rupanya telah tertanam kuat dalam diri pembuat kebijakan publik bahwa urusan ini merupakan urusannya semata dan rakyat hanya sekedar sebagai obyek. Kendatipun kebijakan publik yang dibuat tersebut tidak menyentuh bahkan melangkahi kepentingannya, segenap masyarakat harus menerimanya sebagai sesuatu titah yang imperatif. Selain itu, rendahnya partisipasi masyarakat dalam sektor publik, antara lain disebabkan terbatasnya kemampuan untuk mengakses ke sektor publik dan terkungkung dalam tradisi lama yang memangkas inisiatif dan kontrol publik.

Ketiga, Substansi Kebijakan Publik yang tidak menampung kepentingan rakyat. Sebagai akibat dari ketimpangan dalam struktur dan proses pembuatan kebijakan publik yang berperspektif gender dan menghalau partisipasi rakyat, maka tidak mustahil berbagai kebijakan publik yang dirumuskan menampilkan substansinya tidak berpihak pada kesetaraan dan keadilan masyarakat. Pendekatan pembangunan yang digulirkan selama ini juga tidak memperhatikan prinsip kesetaraan dan keadilan masyarakat, berakibat pada masyarakat tidak mendapatkan cukup *benefit* (kemanfa-

atan) dan akses (kesempatan) untuk menikmati hasil pembangunan.

Gambaran tersebut menunjukkan cukup jelas bahwa perencanaan pembangunan dan Anggaran Belanja Negara serta Anggaran Belanja Daerah yang sangat tidak sensitif terhadap masyarakat terutama kelompok masyarakat miskin dan tidak responsif gender, mengakibatkan martabat manusia semakin tergusur dan tingkat kesejahteraan kaum perempuan di seantero Nusantara semakin memprihatinkan.

Indikasilainnya adalah sistem hukum yang dirakit dalam era-era sebelumnya berselubung dalam konfigurasi politik yang non-demokratis, sehingga hukum yang diproduksi berkarakter orthodox/elitis. Kondisi ini ditandai juga dengan pembentukan hukum tanpa melewati proses partisipatif, sehingga tidak memihak pada kepentingan rakyat. Urusan penyelenggaraan pemerintahan lebih bernuansa formalistik dan kurang menyentuh persoalan yang dihadapi masyarakat.

3. Peluang dan proses partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat dalam pembuatan peraturan perundang-undangan merupakan keharusan, berdasarkan alasan-alasan sebagai berikut:

Pertama, dalam ilmu perundang-undangan, dikenal tiga dasar agar hukum mempunyai kekuatan berlaku secara baik yaitu mempunyai dasar yuridis, sosiologis dan filosofis. Ketiga dasar tersebut sangat penting untuk mengukuhkan kaidah yang tercantum dalam peraturan perundangan menjadi sah secara hukum (*legal validity*) dan berlaku efektif karena dapat diterima masyarakat secara wajar dan berlaku untuk jangka waktu yang panjang.¹¹

¹¹Kelsen, Hans, *Op Cit.* p. 29.

Dasar berlaku secara sosiologis artinya mencerminkan kenyataan hidup dalam masyarakat. Dalam suatu masyarakat industri, hukumnya harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat industri tersebut. Kenyataan itu dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi seperti masalah perburuhan, hubungan majikan dan buruh, dan sebagainya. Dasar sosiologis ini diharapkan peraturan perundang-undangan yang dibuat akan diterima secara wajar bahkan spontan. Dengan itu suatu peraturan perundang-undangan mempunyai daya berlaku efektif dan tidak banyak memerlukan pengerahan institusional untuk melaksanakannya.

Kenyataan yang hidup dalam masyarakat termasuk pula kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat. Tanpa kedua faktor tersebut, peraturan perundang-undangan hanya sekedar merekam keadaan seketika (sekedar *moment opname*). Keadaan seperti ini akan menyebabkan kelumpuhan peranan hukum. Hukum akan tertinggal dari dinamika masyarakat. Bahkan peraturan perundang-undangan akan menjadi konservatif karena seolah-olah mengukuhkan kenyataan yang ada. Hal ini bertentangan dengan sisi lain dari peraturan perundang-undangan yang diharapkan mengarahkan perkembangan masyarakat.

Atas dasar sosiologis tersebut, maka proses pembuatan peraturan perundang-undangan harus melibatkan masyarakat, sehingga kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat dapat diproses dan diakomodir dalam pembuatan peraturan perundang-undangan yang dihasilkan.

Kedua, Dalam pemerintahan negara demokrasi, partisipasi masyarakat merupakan hal yang sangat esensial. Menurut **Schwarmantel**,¹² penjelmaan nilai-nilai

demokrasi dalam sistem pemerintahan negara teridentifikasi melalui tiga idea, yaitu idea partisipasi, idea pertanggungjawaban pemimpin kepada rakyat (*accountability*), dan idea persamaan.

Idea partisipasi mengandung pengertian rakyat ikut serta dalam proses pengambilan keputusan dalam bidang politik dan pemerintahan baik lewat perwakilan maupun secara langsung dengan pernyataan pendapat baik secara lisan maupun tertulis. Hak untuk berpartisipasi itu harus dilindungi oleh peraturan perundang-undangan.

Dalam sistem hukum Indonesia, partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk dalam pembuatan peraturan perundang-undangan telah mendapatkan landasan yuridis dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah No.68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Negara dan Undang Undang nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Ketiga, Seidman, dkk¹³ mengungkapkan bahwa salah satu penyebab terbentuknya pemerintahan yang tidak bersih dan kegagalan pembangunan adalah sistem hukum. Oleh karenanya, dikembangkan penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dalam perubahan masyarakat yang demokratis. Itu berarti, perilaku menyimpang yang terjadi dalam masyarakat dapat diatasi dengan melibatkan masyarakat dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

¹³Ann seidmann, dkk., *Penyusunan Rancangan UU Dalam Perubahan masyarakat Yang Demokratis: Sebuah Panduan Untuk Rancangan UU*, Terjemahan Johannes Usfuman, dkk., p. 7-19. Lihat Juga Rival Gulam Ahmad, dkk., *Manual Perancangan Peraturan Untuk Transformasi sosial*;

¹²John Schwarmantel, *Op Cit.*, p. 33.

Bagaimanakah peluang partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan Peraturan Daerah/Peraturan Desa? Dalam UU.22/1999, tidak diatur secara eksplisit tentang ruang partisipasi masyarakat dalam pembuatan Perda/Perdes, namun pengaturan tentang hal tersebut terlihat dalam berbagai peraturan pelaksanaannya.

Terakhir dengan diundangkannya Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ruang partisipasi masyarakat dalam pembuatan Perda semakin jelas diatur, yaitu berkaitan ketentuan mengenai Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pasal 58 huruf d (asas keterbukaan) dan ketentuan Pasal 237 ayat (3) yang menentukan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Peraturan Daerah.

Bahkan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan peraturan Perundang-undangan, Pasal 5 mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, antara lain asas keterbukaan. Selanjutnya secara eksplisit diatur Pasal 96 bahwa masyarakat memberikan masukan secara lisan dan/atau dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Jelaslah bahwa secara yuridis, peluang partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan telah disiapkan dalam pengaturan sistem pemerintahan daerah sistem pemerintahan daerah yang terbaru Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011. Partisipasi dimaksud meliputi tahap penyiapan rancangan Peraturan Daerah dan tahap pembahasan rancangan Peraturan Daerah. Kendatipun tidak diatur secara eksplisit, partisipasi masyarakat

juga harus dilakukan pada tahap evaluasi pelaksanaan. Demikian halnya pula dengan pengaturan tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Desa. Dalam Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 24 diatur tentang asas penyelenggaraan pemerintahan desa, antara lain asas keterbukaan (huruf d) dan asas partisipatif (huruf k). Lebih jauh diatur secara eksplisit dalam Pasal 69 angka (9 dan 10), bahwa Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa, dan masyarakat desa berhak memberikan masukan terhadap rancangan Peraturan Desa.

Persoalan yang muncul adalah bagaimana bentuk partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan proses pembentukan Peraturan Daerah dan Peraturan Desa (Perda/Perdes) dimaksud. Peluang partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Perda/Perdes dapat dilakukan dalam bentuk kegiatan sebagai berikut:

1. Menyiapkan/mengajukan rancangan inisiatif masyarakat. Dalam hal ini setiap anggota masyarakat baik secara perorangan maupun secara kolektif menyiapkan rancangan Perda/Perdes melalui metodologi yang valid dan selanjutnya mendiskusikan dengan pihak eksekutif dan/atau legislatif. Hasil kerja masyarakat tersebut diserahkan kepada pihak eksekutif atau legislatif untuk proses lebih lanjut sesuai mekanisme yang telah baku. Tentunya usul inisiatif masyarakat ini akan diajukan oleh eksekutif atau legislatif sebagai hak inisiatifnya untuk dibahas dalam persidangan DPRD.
2. Mendiskusikan dan memberikan *input* terhadap rancangan Perda/Perdes yang diajukan sebagai hak inisiatif legislatif atau eksekutif. Dalam hal ini, forum diskusi dapat dilakukan atas

inisiatif masyarakat sendiri ataupun inisiatif pihak pemerintah/legislatif yang menyiapkan rancangan Perda/Perdes. Inisiatif yang muncul dari pihak legislatif dan eksekutif yang lazimnya dalam bentuk *public hearing*, dialog dan pemantauan langsung di lapangan dalam masa reses, dialog interaktif lewat media TVRI, Radio, dll. Efektivitasnya mekanisme partisipasi ini sangat tergantung pada kesediaan pihak eksekutif dan legislatif mensosialisasi rancangan Perda/Perdes yang telah disiapkan.

3. Menyiapkan rancangan Tanding Perda/Perdes. Mekanisme ini perlu dikembangkan di kalangan masyarakat khususnya LSM, organisasi sosial kemasyarakatan, Organisasi Profesi, dan Perguruan Tinggi untuk menyikapi rancangan inisiatif legislatif atau eksekutif. Rancang tanding ini dapat didiskusikan secara serius dengan lembaga penginisiatif, sehingga ada pilihan yang lebih terbuka bagi lembaga inisiatif untuk merumuskan substansi Perda/Perdes.
4. Ketika rancangan Perda/Perdes telah memasuki tahap pembahasan, maka partisipasi masyarakat dapat dilakukan dengan mengkawali proses pembahasan. Dalam hal ini tentunya dibutuhkan komunikasi yang terbuka dengan pemerintah dan legislatif tentang materi yang menjadi kecenderungan dan harapan masyarakat, melakukan pressure langsung ke lembaga legislatif, dan juga melalui media masa. Pressure dimaksud selain diarahkan pada materi Perda/Perdes, tetapi juga diarahkan pada perilaku anggota legislatif dan eksekutif untuk mendorong keseriusan pembahasan dan sekaligus mencegah terjadinya tindakan KKN.
5. Kontrol dan mengevaluasi terhadap pelaksanaan Perda/Perdes yang telah

disyahkan. Kontrol masyarakat sangat diperlukan agar tidak terjadi penyimpangan terhadap norma-norma hukum dan semangat yang terkandung dalam Perda/Perdes. Sedangkan evaluasi menekankan pada aspek perubahan yang dikehendaki Perda/Perdes dimaksud telah terwujud atau tidak.

Untuk mengembangkan partisipasi dan konsep sosialisasi dalam penyusunan Perda dan Perdes perlu mengutamakan beberapa prinsip sebagai berikut: **Pertama**, baik DPRD/BPD/BPM dan Kepala Daerah/Kepala Desa menggulirkan wewenang, fungsi-fungsi, hak-hak, serta kewajibannya secara tepat, sehingga roda penyelenggaraan pemerintahan daerah/desa akan berputar secara wajar, dinamis, dan berkesinambungan. **Kedua**, prinsip keterbukaan (*transparency*) harus menjadi corak hubungan kedua lembaga daerah/desa tersebut, serta dengan berbagai komponen masyarakat;

Ketiga, menghormati prinsip supremasi hukum. **Keempat**, menjunjung tinggi prinsip kejujuran dan etika politik, sehingga DPRD/BPD/BPM tampil sebagai lembaga yang bebas KKN, bersih dan berwibawa. **Kelima**, mengabdikan kepada kepentingan rakyat. **Keenam**, Pemberdayaan masyarakat, lembaga adat dan lembaga kemasyarakatan sebagai kekuatan demokrasi di daerah/desa.

PENUTUP

Demikian pemikiran yang dapat diajukan untuk memperkaya wacana tentang pengembangan Konsep Partisipasi Masyarakat dalam Perancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Desa. Peluang partisipasi masyarakat dalam pembentukan kedua produk hukum tersebut telah terbuka dan mendapat justifikasi secara yuridis, namun masih terbentang sederetan tantangan yang perlu mendapatkan perhatian serius.

Oleh karenanya, dalam penggunaan ruang partisipasi dimaksud perlu diperhatikan **Pertama**, setiap aktor menggulirkan perannya secara tepat, **Kedua**, prinsip keterbukaan (*transparancy*) harus menjadi corak hubungan kedua lembaga daerah/desa tersebut, serta dengan berbagai komponen masyarakat; **Ketiga**, menghormati prinsip supremasi hukum; **Keempat**, menjunjung tinggi prinsip kejujuran dan etika politik, sehingga setiap actor tampil sebagai lembaga yang bebas KKN, bersih dan berwibawa; **Kelima**, mengabdikan kepada kepentingan rakyat; **Keenam**, Pemberdayaan masyarakat, lembaga adat dan lembaga kemasyarakatan sebagai kekuatan demokrasi di daerah/desa.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Penerbit INDHILL.CO, Jakarta, 1992.
- Dahl, Robert A., *Dilema Demokrasi Pluralis, Antara Otonomi dan Kontrol*, Terjemahan Sahat Simamora, Penerbit CV. Rajawali, Jakarta, 1985.
- Djohani, Rianingsih, *Partisipasi, Pemberdayaan, dan Demokratisasi Komunitas*, Studio Driya Media Untuk Konsorsium Pengembangan Masyarakat Nusa Tenggara. Bandung, 2003.
- Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, PT. Buana Ilmu Populer, Kelompok Gramedia, Jakarta, 2009.
- Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, Russell and Ruseell, New York, 1961,
- Kotan Y. Stefanus, *Perancangan Peraturan Tingkat Daerah Untuk Transformasi Sosial*, Modul Perkuliahan Teori dan Metodologi Perundang-undangan, Kupang, 2007.
- Harian Pos Kupang, 15 Maret 2005.
- Rival Gulam Ahmad, dkk., *Manual Perancangan Peraturan Untuk Transformasi sosial*;
- Seidmann, Ann, dkk., *Penyusunan Rancangan UU Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis: Sebuah Panduan Untuk Rancangan UU*, Terjemahan Johannes Usfuman, dkk.
- Scmichd, J.J.Von, *Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum*, Terjemahan R. Wiratmo, dkk., PT. Pembangunan, Jakarta, 1980.
- Schwarzmantel, John, *The State in Contemporary Society: An Introduction*, Harvester Wheatsheal, London, 1994.
- Selener, Daniel, *Participation Action Research and Social Change*, The Cornell Participatory Action Research Network. 1997.