

Wiratraman, H.P. 2010. "Dinamika Otonomi Daerah dalam Pengembangan Model Partisipasi Publik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan". *Jurnal Ilmu Hukum YURIDIKA*, Volume 25, No. 2, Mei-Agustus 2010, hal. 128-150.

MENGEMBANGKAN HAK PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI DAERAH

Oleh:

Herlambang Perdana Wiratraman *
Fakultas Hukum Universitas Airlangga

Abstract:

This research analyse the implementation the word '*berhak*' (right to) as stipulated under article 53 of Law No. 10 of 2004. From this point of view, this continues by mapping the development strategy in making legislation at regional level, mainly by searching to what extend public participation processes would contribute at that level.

In local political context, the research aims to study how political participation at local level fully involves citizen to take decision, especially connected to: First, economic democracy which is a participatory magement all citizen in productive assets and collective property rights. Second, politic pluralism democracy which is an understanding and sensitivity over pluralistic and locality aspects of the needs and aspirations any citizen in public policy making.

The research method uses a non-doctrinal legal research, especially by emplying sociology of law and political economy of law.

The research has two important recommendations, which are first, the needs of key action and more participative for reforming all policies at regional level and second, strengthening legal framework for public participation, either at legislation or regulation levels. The public participation initiative through regional regulation or to improve parliament mechanism order are important to develop public participation methods in local regulation making. Furthermore the research needs to be followed up by studying deeply about how the legal framework to secure better should be formulated, especialy in responding public participation, either better procedural control or substantial control from public. This research contributes partly in providing possible models and [legal] formulations which are more responsive to the people needs and justice, also to strengthen democratization processes in local governance system.

Keywords : Public Participations, Local Autonomy, Local Regulations

Pendahuluan

Tulisan ini disarikan dari dua seri penelitian dinamika demokrasi lokal ditengah transisi politik otonomi daerah, khususnya setelah diberlakukannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (selanjutnya disebut UU No. 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004), dimana secara langsung mempengaruhi proses-proses pembentukan kebijakan publik di daerah.¹ Dari kajian dinamika tersebut, maka dilanjutkan dengan pemetaan varian-varian pengembangan pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah, terutama dalam proses pelibatan publik (partisipasi). Secara lebih spesifik dimensi yang dikaji adalah Pertama, demokrasi ekonomi berupa manajemen partisipatoris seluruh warga dalam pengelolaan aset-aset produktif dan hak kepemilikan bersama. Kedua, demokrasi pluralistik 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

¹ Seri pertama, telah diterbitkan dalam Jurnal Konstitusi, LKK Universitas Airlangga, Vol. I, No. 1, November 2008 (Wiratraman 2008).

harus diakomodasi oleh penyelenggara pemerintah, dan apakah mekanisme tersebut sudah efektif dalam rangka mendorong demokratisasi politik ekonomi ditingkat lokal.

Dalam konteks inilah suatu penelitian kemudian dilakukan untuk menentukan jawaban sekaligus mendorong adanya rekomendasi untuk melibatkan partisipasi publik secara efektif dan demokratis di tingkat lokal. Dalam penelitian yang telah dilakukan di 2008 dan kemudian dilanjutkan di tahun 2010 ini. Pertanyaan ditambah dengan pengaruh lahirnya Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Permasalahan lanjutan yang diangkat adalah :

- a. Apa saja prinsip-prinsip ideal partisipasi dalam pengembangan metode pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah yang berbasis pada upaya pemajuan hak-hak asasi manusia?
- b. Apa pengaruh berlakunya Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dalam proses perumusan peraturan perundang-undangan di daerah?

Participatory Democracy

Wacana *participatory democracy* mengolaborasi 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 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, perlemen, 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 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 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 mengolaborasi 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 hegemonik dari relasi kuasa yang ada dan posisi subyek lokal (*local subject position*) dalam hubungan kuasa pada ranah-ranah politik. Sehingga melalui *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* yuridikasi 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).

Salah satu teori yang kembali digunakan dan 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. Tiap tingkatan dalam tangga partisipasi model Arstein 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 (*degress of tokenism*) dan; kekuatan masyarakat (*degress 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 tetapi seberapa jauh masyarakat (dalam hal ini kelompok miskin dan rentan) dapat menentukan hasil akhir atau dampak dari kebijakan atau program tersebut.

Upaya Pengembangan Implementasi Partisipasi

- Kabupaten Blitar

Menurut keterangan pemerintah, khususnya sebagaimana dikemukakan oleh Tofan Hidayat (Staf Bagian Hukum Pemkab Blitar)², bahwa inovasi dilakukan dengan mengintensifkan talk show untuk meminta masukan dari publik terkait raperda yang akan diajukan kepada DPRD. Perda yang dilakukan *talk show* atau konsultasi publik adalah perda yang berhubungan atau berdampak pada masyarakat luas, seperti Perda Pendidikan. Talk show yang dimaksudkan di sini adalah dengan menghadirkan pejabat yang bersangkutan dengan rencana kebijakan atau raperda. Masukan tersebut memberikan dampak sangat bagus karena semua masyarakat bisa memberikan tanggapan atau kritik terkait substansi perda. Apabila masukan itu bertentangan dengan kehendak publik secara luas, maka Pemerintah tidak memasukkan raperda itu sebagai usulan baru. Pengalaman ditundanya pembahasan Raperda mengenai pendidikan adalah contoh perhatian pemerintah atas masukan

² Tofan Hidayat (Staf Bagian Hukum Pemkab Blitar), wawancara, Blitar, 16 Agustus 2010.

publik.³ Atau kebijakan pemerintah mengenai pembangunan pabrik-pabrik di Kabupaten Blitar.

Yang hingga kini masih belum bisa dipenuhi, adalah 'mekanisme usulan' yang masih bersifat informal. Hal ini karena aturannya belum menjamin mekanisme formal tentang usulan. Jaminan usulan untuk dimasukkan sebagai perda belum ada. Meskipun demikian, pihak bagian hukum pemerintahan tetap mengupayakan menerima usulan yang ada dari masyarakat atau organisasi non-pemerintah. Terutama upaya pemerintah untuk ditindaklanjuti melalui SKPD terkait.

Begitu juga dalam pengembangan kapasitas warga dalam partisipasi, selama ini pengambilan kebijakan hanya diawali didiskusikan sebatas seminar atau sosialisasi raperda atau perda yang telah disahkan saja. Menurut Moelyono, pemerintah selama ini telah membangun hubungan yang baik dengan berbagai pihak terkait dengan berbagai hal, misalnya pelibatan organisasi non-pemerintah dalam penyusunan perda atau kebijakan lain. Selain itu juga mengundang berbagai ormas yang ada di Kabupaten Blitar ini. Jadi selama ini hubungan dengan stakeholder yang ada tidak mengalami persolan atau hambatan. Ditambahkan oleh Moelyono, pembahasan Perda untuk mengembangkan partisipasi yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten Blitar terbentur oleh dua hal, yaitu biaya dan waktu. Persoalan biaya membebani kita terutama terkait dengan pembiayaan pembuatan naskah akademik, yang dirasakan cukup besar. Pembuatan perundang-undangan di tingkat Kabupaten Blitar membutuhkan biaya yang tidak sedikit, misalnya perda inisiatif DPRD tentang perda TKI yang membutuhkan 400 juta, atau perda yang diinisiatifi oleh SKPD juga biasanya membutuhkan puluhan juta. Sedangkan waktu terkait dengan target atau batasan waktu yang diberikan kepada pemerintah. Bila draft sudah siap, raperda akan disahkan juga membutuhkan waktu dan tidak jarang tidak jelas kapan pengesahan dari DPRD.

³ Moelyono (Kepala Bagian Hukum Pemkab Blitar), wawancara, Blitar, 16 Agustus 2010.

Berdasarkan keterangan Ketua DPRD Blitar, Guntur Wahono, menyatakan bahwa selama ini memang mekanisme formal belum optimal, kecuali kesempatan publik untuk mengirimkan usulan atau kritik melalui surat, datang langsung ke DPRD atau diundang secara khusus untuk dimintai gagasan atau idenya. Substansi dari sebuah ide terkait dengan Perda atau kebijakan lain belum tentu diterima karena perlu pengujian yang mendasar dari ide tersebut. Selain cara tersebut di atas sebenarnya partisipasi public dapat dilakukan dengan adanya kunjungan anggota dewan untuk menemui konstituen atau biasa yang disebut Jasmas (jaring aspirasi masyarakat).

Sebagai Ketua DPRD ia menyatakan bahwa seharusnya memang ada mekanisme resmi dalam pelibatan masyarakat terkait kebijakan. Masalahnya adalah terkait dengan anggaran/dana dan waktu. Kalau biaya itu tergantung perdanya apa, tergantung besarnya materi bahasan, tingkat kesulitan adanya konsultasi, adanya skala prioritas.

Di internal Pemerintah Kabupaten Blitar maupun DPRD masih 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 Kabupaten 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, disaat 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.⁴

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.⁵ 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.

⁴ Sitas Desa, wawancara, Blitar 18 Juli 2008.

⁵ Leo, Ketua Prolegda DPRD Kabupaten Blitar, wawancara, Blitar 17 Juli 2008.

Pandangan dari pihak baik pemerintah maupun DPRD yang demikian dibantah oleh organisasi masyarakat sipil di Kabupaten Blitar. Salah satunya diungkapkan oleh Farhan, Koordinator Sitas Desa Blitar. Menurut Farhan selama ini tidak ada keseriusan dalam mendorong partisipasi public, sehingga tidak mengherankan tidak ada perubahan sama sekali. Sitas Desa sendiri mengaku sebagai salah satu organisasi masyarakat sipil di Blitar tidak pernah diundang dalam pembahasan raperda maupun perda. Anehnya, Sitas tidak pernah diundang tetapi nama Sitas Desa selalu muncul dalam setiap laporan resmi proses pembentukan kebijakan daerah.⁶ Hal tersebut juga diperkuat dengan pandangan Widiyadi, Ketua Paguyuban Petani Jawa Timur yang juga menjadi tokoh kunci gerakan masyarakat sipil di Kabupaten Blitar, yang pula menyatakan bahwa selama dua tahun ini tidak ada perubahan sama sekali terkait dengan partisipasi publik dalam pembuatan perda Kabupaten Blitar.⁷

Sebagaimana penelitian sebelumnya, upaya untuk memperjuangkan kepentingan publik dilakukan secara mandiri, berinisiasi untuk diakomodasi secara lebih kuat oleh baik pihak pemerintah maupun DPRD, sebagaimana dua perda inisiatif yang muncul dari usulan masyarakat yaitu perda buruh migran dan perda prostitusi. Keduanya lahir dari desakan publik.

Sementara terkait dengan berlakunya UU No. 14 Tahun 2008, menyangkut Keterbukaan Informasi Publik, dirasakan belum ada perubahan terutama bagaimana strategi pemerintah untuk memberikan kesempatan kepada publik tahu dan terlibat dalam proses kebijakan. Itu sebabnya, partisipasi masyarakat sendiri dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan sangatlah lemah dan sama sekali tidak banyak kemajuan.

⁶ Farhan (Sitas Desa), wawancara, Blitar, 16-17 Agustus 2010.

⁷ Widiyadi (Papanjati), wawancara, Blitar, 17 Agustus 2010.

- *Kabupaten Jember*

Di Kabupaten Jember, upaya pelibatan masyarakat dalam penentuan kebijakan publik juga telah dilakukan. Yang selama ini telah dikembangkan adalah melibatkan masyarakat dalam penyusunan naskah akademik suatu perda. Dengan proses pelibatan saat pembuatan naskah akademik, kerja SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) bisa lebih mudah karena bisa mengkomunikasikan atau mengkonsultasikan langsung kepada publik.

Upaya tersebut menimbulkan dampak bahwa setiap rancangan perda harus melibatkan pihak-pihak yang kegiatannya maupun organisasinya termasuk dalam ruang lingkup perda pendidikan misalnya. Perda pendidikan dalam pembahasannya melibat semua unsur seperti Dinas, Komite sekolah, wali murid, LSM yang aktif didunia pendidikan termasuk juga Ormas. Dampak konkritnya sebenarnya sulit diukur karena menjadi polemik dan membuat perda sempat dihentikan sementara pembahasannya.⁸

Setiap masukan bisa langsung kepada SKPD terkait dengan perda yang akan diahkan, sehingga langsung pada pemrakarsa perda. Tetapi sebenarnya semua raperda sebatas naskah akademik saja belum pada raperda yang sudah jadi. Pembahasan raperda sesuai dengan Permendagri No. 16, Bagian Hukum Pemerintah Kabupaten hanya berposisi sebagai sekretaris. Berdasarkan pengalaman, sebelum ada baleg ada lima perda dari inisiatif eksekutif, dan semua usulan yang ada belum diterima oleh team prolegda karena tidak ada jaminan harus diterima.

Menurut pihak pemerintah, upaya membangun kapasitas warga berpartisipasi dalam pengambilan kebijakan selama ini dilakukan dengan mengadakan dialog solutif yang langsung dipimpin oleh Bupati. Dalam proses tersebut, Bupati

⁸ Muhammad Syamsu Ridjal (Staf Bagian Hukum, Pemkab Jember), wawancara, 25 Agustus 2010.

menampung semua usulan, uneg-uneg serta masukan dari warga, biasanya berupa usulan pembangunan. Misalnya penerangan jalan umum atau pendidikan pertanian.

Relasi antara *stakeholder* sangat bagus, hal ini bisa dilihat dari pelibatan mereka dalam setiap pengambilan kebijakan. Misalnya adanya hasil perda inisiatif yaitu:

- a. Perda Perlindungan Perempuan dan anak korban kekerasan.
- b. Pelayanan, penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia
- c. Perda PKL
- d. Perda Parkir Kendaraan Jember
- e. Perda Kependudukan Jember

Di Kabupaten Jember, selama ini belum ada mekanisme bagaimana masyarakat bisa menyampaikan usulan mereka. Dan juga belum ada pelembagaan khusus yang dijamin untuk menerima usulan mereka. Menurut Syamsul, “dua tahun terakhir ini tidak ada yang berbeda dengan tahun-tahun sebelumnya. Memang ada satu kasus perumusan Raperda yang melibatkan partisipasi warga, yaitu dalam perumusan perda buruh migran yang diusulkan SBMI (Serikat Buruh Migran Indonesia). Perda ini adalah perda inisiatif dari legislatif, dan proses kemunculannya merupakan dorongan dari SBMI. Namun, pada perumusan Raperda-raperda yang lain, saya belum melihat ada partisipasi dari warga”.

Dengan situasi yang demikian, sesungguhnya belum ada dampak perubahan yang signifikan. Walaupun pemerintah telah mengadakan konsultasi publik, tetapi hal itu biasanya dilakukan karena ada instruksi dari atas, misalnya, adanya kebutuhan tentang beberapa program yang harus disosialisasikan. Sedangkan keterlibatan warga dalam pembuatan kebijakan terjadi lebih karena adanya persoalan yang berdampak kepada masyarakat. Warga terdorong untuk berpartisipasi, dimana hal ini bukan karena dorongan dari pemerintah, tetapi inisiatif dari warga sendiri yang

berkeinginan untuk menekan kebijakan publik. Contoh yang menarik adalah Perda Kos-kosan. Warga terlibat aktif dalam mengontrol perumusan perda ini. Akhirnya, pada saat itu pemerintah melibatkan pihak-pihak yang punya kompetensi dalam hal RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah) dan beberapa tokoh masyarakat.

Partisipasi publik juga sangat bergantung besar kecilnya terkait dengan pengaruh pada kepentingan publik secara luas. Kebanyakan peraturan daerah yang dibuat menyangkut masalah-masalah yang tidak banyak berkaitan dengan urusan publik secara luas. Artinya, ini menyangkut hal-hal yang tidak terlalu menimbulkan polemik diantara masyarakat atau juga tidak terlalu menarik bagi masyarakat untuk meresponnya. Partisipasi warga baru terlibat, lebih tepatnya melibatkan diri ketika perda tersebut sangat erat kaitannya dengan kepentingan masyarakat (Perda buruh migran atau Perda kos-kosan).

Di tengah keterbatasan untuk pelibatan publik, ada gagasan kegiatan yang diprakarsai oleh pemerintah dengan model dialog Bupati dan masyarakat secara langsung yang disebut sebagai bedah potensi desa. Kegiatan ini semacam suatu dialog politik. Dalam forum ini terjadi komunikasi langsung antara bupati dengan masyarakat. Hal ini memang bagus untuk menyerap aspirasi warga, termasuk koreksi atau evaluasi mengenai kebijakan pemerintah daerah.

Salah satu staf di Pemerintah Kabupaten menyatakan, "Saya pernah mengikuti beberapa kali dialog ini, tapi saya nggak tau, apakah memang informasi dari masyarakat yang terungkap dalam forum bedah potensi desa itu diaplikasikan atau tidak oleh pemerintah. Dalam dialog ini pada umumnya membahas permintaan-permintaan dari masyarakat atau keluhan-keluhan, apakah soal pembangunan infrastruktur, pelayanan aparat pemerintah, dan lainnya. Nah yang disampaikan masyarakat ini sifatnya kan mendadak atau hal-hal yang harus mendapat repon

langsung dari pemerintah, Bupati terkadang langsung menyetujui, tetapi ternyata dalam pelaksanaan SKPD yang bersangkutan tidak bisa melaksanakannya.”⁹

Mekanisme semacam itu (bedah potensi desa) bukanlah mekanisme formal yang memiliki dasar hukum secara jelas. Tetapi proses kegiatan itu berjalan secara formal dan terencana dalam rencana tahunan kegiatan Bupati. Mekanisme ini dalam titik tertentu menyerap aspirasi warga dalam memberikan evaluasi atau penilaian atas kinerja para aparat pemda Jember, walaupun output atas evaluasi itu sangat tergantung pada Bupati.

Di Kabupaten Jember, ada satu contoh kasus menarik yang dikemukakan salah seorang staf Pemkab Jember. Menurutnya, “kebetulan ada satu momen yang saya ada di situ dan ikut dalam satu kecamatan, waktu ada acaranya pak Sutjipto, calon gubernur PDI P, di Kecamatan Gegal, saya dengar dari radio ada warga dari Gegal minta perlawanan, perlawanan itu kan batas antara sungai dengan laut disitu sering terjadi kecelakaan dan tidak sedikit menelan korban jiwa, warga minta agar di situ dibangun lampu-lampu agar warga kalau melewati situ bisa mendapatkan penerangan. Bupati meyetujuinya, dan dicatat oleh para staf nya. Tetapi, ternyata satu tahun kemudian permintaan itu diulang kembali oleh warga. Bahkan oleh orang yang sama. Ternyata apa yang disetujui oleh Bupati pada satu tahun kemaren itu belum dilaksanakan oleh SKPD terkait.”¹⁰

Cerita yang demikian sesungguhnya memperlihatkan bahwa partisipasi masyarakat telah ada. Tetapi dalam segi-segi pembuatan, dan perencanaan kebijakan, atau juga soal pembuatan kebijakan, mereka tidak paham. Artinya, banyak aspirasi yang telah disampaikan masyarakat kepada pemerintah melalui dialog-dialog tersebut, tetapi sejauh mana aspirasi masyarakat tersebut telah diakomodir oleh pemerintah, itu

⁹ Anonim, wawancara, 26 Agustus 2010.

¹⁰ Anonim, wawancara, 26 Agustus 2010.

yang belum jelas. Belajar dari pengalaman ini, konsultasi publik atau dialog partisipatif antara warga dan pemerintah daerah harus ditetapkan dalam aturan khusus, atau di'perda'kan, sehingga hasil-hasil dari konsultasi publik itu dijamin akan menjadi dasar dari lahirnya kebijakan.

Ada sejumlah kendala yang perlu diperhatikan dalam konteks upaya mengeluarkan kebijakan daerah. Para pihak yang terlibat, seperti legislatif, eksekutif, aktor masyarakat sipil, dan aktor ekonomi, seringkali berjalan sendiri-sendiri. Transparansi penyelenggaraan pemerintahan sudah berjalan cukup baik, tetapi sinergisitas hubungan di antara mereka kurang terlihat dan jelas. Masing-masing pihak memiliki kepentingan politik sendiri. Dalam beberapa kasus, pihak legislatif, apabila mereka memiliki kepentingan dalam perumusan perda, peran mereka cukup dominan. Tetapi apabila mereka (anggota parlemen) tidak berkepentingan atas usulan perda tersebut, mereka serasa tidak banyak bicara.

Dalam tahun 2010 ini, DPRD Kabupaten Jember sama sekali belum mengeluarkan usulan tentang perda inisiatif. Sementara itu pemerintah cukup produktif dalam mengusulkan raperda, tetapi hal ini sangat erat kaitannya dengan 'kepentingan tertentu' dari SKPD terkait. Uniknya, antar SKPD kesannya saling rebutan, dan terkesan meninggalkan kepentingan publik.

Selama ini yang dirasakan bahwa mekanisme kelembagaan untuk mengawal dan mengontrol kebijakan belum ada. Seringkali masyarakat yang dirugikan melakukan pengaduan, audiensi, atau hearing dengan dewan, atau instansi pemerintah terkait. Dalam kegiatan acara bedah potensi desa itu juga sering menjadi media kontrol. Namun kontrol itu efektif atau tidak sangat tergantung dengan tekanan dari warga atau kebijakan Bupati selaku Kepala Daerah. Dalam prakteknya, bila tekanan warga sangat kuat, maka hal itu akan memperkuat kontrol atau evaluasi, dan

menghasilkan output seperti yang diharapkan oleh warga. Apabila tekanan warga lemah maka hampir bisa dipastikan tidak banyak pengaruhnya.

Dalam pandangan masyarakat sipil, sebagaimana dikemukakan oleh Menik (WCC Assakinah Jember), “dua tahun terakhir ini pemerintah daerah rupanya telah mulai berupaya untuk mencoba melibatkan masyarakat dalam pembuatan perda, dalam bentuk konsultasi publik dan disana organisasi-organisasi masyarakat yang ada keterkaitanya diundang untuk memberikan masukan dan pengkritisan atas materi-materi perda tersebut”. Sebagaimana dicontohkan, beberapa perumusan raperda perda administrasi kependudukan, PDB, pasar tradisional, pajak, pendidikan, perlindungan buruh Migran, saya kira telah didahului prosesnya dengan dilaksanakannya Konsultasi Publik yang melibatkan stakeholder yang ada. Keterlibatan masyarakat itu berdampak pada sikap pemerintah daerah yang merespon aspirasi-aspirasi masyarakat sehingga, paling tidak aspirasi masyarakat dihiraukan oleh pemerintah. Ia menambahkan,

“..... yang terpenting bagaimana pemerintah daerah itu ingin melibatkan masyarakat dalam pengambilan kebijakan. Contoh kongkritnya adalah naskah akademik yang dibahas dalam konsultasi publik, pada akhirnya memuat berbagai catatan yang diberikan oleh masyarakat, dan pemerintah kemudian dalam menetapkan perda tersebut harus menggunakan naskah akademi tadi sebagai acuan raperda terkait.”

Menik pula memiliki pengalaman soal partisipasi. Lembaga P3A dengan organisasi masyarakat yang lainnya mengusulkan draf raperda perlindungan perempuan dan anak. P3A mengusulkan hal ini ke dewan agar draf ini menjadi inisiatif dewan karna ini berasal dari masyarakat. Tetapi, kemudian dewan menawarkan agar ini diusulkan melalui pemerintah daerah saja. Hal ini karena di antara anggota dewan tidak ada kesepakatan untuk menjadikan draft usulan P3A sebagai raperda inisiatif. Hal ini karena mekanisme di dewan sangat tinggi dan sarat kepentingan politik partai. Sedangkan untuk mengusulkan raperda membutuhkan sebuah

persetujuan minimal dari anggota fraksi. Kebetulan baru saja disahkan Perda Provinsi Jatim tentang Perlindungan Perempuan, yang mewajibkan kepada pemkab/pemkot untuk menyediakan Perda Perlindungan Perempuan. P3A menjadikan momentum untuk memperjuangkan Perda Perlindungan Perempuan. Kemudian, P3A mendorong terus dewan agar membahas draft perda, dengan audiensi ke Komisi D sampai 6 kali. Akhirnya awal 2008 anggota dewan menyetujui, namun P3A sebagai pengusul tidak pernah diundang sampai draft itu disahkan. P3A hanya diundang dalam rapat pleno aja, dengan alasan bahwa dewan adalah wakil-wakil rakyat.

Belajar dari pengalaman P3A, memperlihatkan bahwa di Kabupaten Jember selain memang belum ada mekanisme yang jelas untuk mengetahui apakah usulan-usulan P3A dilaksanakan apakah tidak, juga masyarakat dituntut untuk aktif memberikan tekanan kepada pemerintah maupun legislatif.

Di Kabupaten Jember memang secara formal pemerintah telah melaksanakan kewenangannya sesuai dengan undang-undang, khususnya menyangkut pembentukan kebijakan publik. Namun, itu dirasakan tidak cukup, sehingga sering terjadi gesekan kepentingan di antara pemerintah, masyarakat sipil dan pelaku ekonomi. Contoh kongkritnya adalah perumusan Perda Perlindungan Buruh Migran atau Penataan PKL di Kabupaten Jember. Sangat terlihat sekali, apabila pemerintah tidak bisa mewartakan kepentingan masyarakat bawah. Tapi dalam konteks *good governance*, saya kira sudah mulai ada niat dari pemerintah dan DPRD untuk mulai menerapkan prinsip-prinsip ini walaupun kesannya masih sebatas memenuhi mekanisme formal undang-undang.

Untuk dapat mengontrol kebijakan yang ada, berdasarkan pengalaman P3A, adalah harus langsung datang ke pihak yang berwenang dan meminta audiensi. Sebagian masyarakat yang awam terkadang pula langsung demo karena memang tidak ada

mekanisme secara formal. Namun, kegiatan bedah potensi yang telah dilakukan selama dua tahun ini oleh Pemerintah Kabupaten Jember memiliki peran penting dalam menyediakan wadah bagi masyarakat untuk memberikan kontrol atas kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah.

- *Kota Surabaya*

Tidak jauh berbeda situasinya dengan Kabupaten Blitar dan Kabupaten Jember, perkembangan metode partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan selama dua tahun terakhir juga tidak banyak perubahan yang signifikan. Hal ini diakui oleh Wakil Ketua DPRD Kota Surabaya, Akhmad Suyanto. Menurutnya, mekanisme pembentukan perda di Kota Surabaya masih sama saja seperti tahun-tahun sebelumnya.

Sesungguhnya, partisipasi publik ini memang dikehendaki atau diharapkan ke arah peningkatan partisipasi publik dalam pembentukan Perda, apalagi peluang itu cukup terbuka terutama Rencana Kerja (Renja) DPRD dirancang dengan keinginan agar anggota DPRD lebih aktif pada tahap-tahap hearing (dengar pendapat) dan sosialisasi raperda. Visi dibentuknya renja ini diantaranya untuk mendorong dihasilkannya raperda atas inisiatif DPRD. Selama ini, raperda-raperda yang dibicarakan DPRD bersama Kepala Daerah hampir seluruhnya merupakan inisiatif Kepala Daerah. Dengan renja ini, diharapkan kinerja DPRD dalam pembentukan perda lebih meningkat. Sebelumnya, sosialisasi raperda lebih banyak dilakukan Kepala Daerah, namun dengan dimuatnya kegiatan sosialisasi ini dalam Renja dan Rencana Anggaran yang mengikutinya, DPRD tetap memiliki kewajiban melakukan sosialisasi raperda walaupun raperda tersebut bukan atas inisiatif DPRD. Dalam hal ini peneliti hanya menggali informasi dari wakil ketua DPRD saja karena dokumen Rencana Kerja adalah dokumen internal DPRD yang tidak diperkenankan untuk diperlihatkan kepada pihak luar.

Jika membuka Peraturan DPRD Kota Surabaya Nomor 65 Tahun 2009 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Surabaya (Tatib DPRD) yang menjadi guideline kinerja DPRD, perihal pembentukan perda diatur dalam Bab VIII Penyusunan dan Penetapan Perda. Dari bab ini akan terlihat bahwa memang tidak ada ketentuan eksplisit yang mengatur pelibatan publik dalam pembentukan perda. Tentu ini menjadi pertanyaan apakah cukup jaminan partisipasi publik hanya ada dalam renja?

Pun jika Tatib DPRD 2004 dan Tatib DPRD 2009 disandingkan, tidaklah nampak ada perubahan dalam pasal-pasal yang terkait dengan Pembentukan Perda. Tidak jauh beda dengan temuan penelitian sebelumnya, Tatib yang ada masih lemah dalam menjamin hak-hak publik untuk terlibat dalam proses pembentukan perda.

Dari sisi Pemerintah Kota, peneliti mewawancarai Kepala Bagian Hukum Sekretariat Kota Surabaya. Dalam hal pembentukan perda, Pemkot lebih menunjukkan alur kerja yang terarah dan terprogram. Pemkot menunjukkan website khusus yang dikelola langsung oleh Bagian Hukum dimana dari web tersebut masyarakat dapat mengakses Prolegda dan Raperda yang sedang dalam pembahasan. Jika seharusnya anggota DPRD dapat memaksimalkan masa resesnya untuk menggali aspirasi rakyat. Maka yang menjadi ujung tombak bagi pemkot dalam menyosialisasikan raperda pada masyarakat dan stake holder adalah SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah). Sosialisasi ini menurut Pemkot merupakan realisasi dari Partisipasi Masyarakat yang tertuang dalam Pasal 53 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Pasal 139 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Kabag Hukum juga mengatakan bahwa inovasi yang dilakukan Pemkot dalam waktu 2 tahun belakangan antara 2008–2010 dalam memaksimalkan peran publik dalam pembentukan Perda walaupun perlahan tapi tetap menunjukkan kemajuan.

Pemkot dalam hal ini juga mengambil langkah-langkah yang cukup populis untuk meningkatkan keterlibatan publik seperti misalnya melalui iklan layanan masyarakat, penyebaran pamphlet dan brosur mengenai program-program legislasi daerah, menggunakan kampus sebagai tempat untuk sosialisasi dengan harapan para akademisi dapat memperikan banyak masukan. Pemkot bahkan juga menggunakan siaran radio untuk menyosialisasikan raperda.

Ketika ditanya mengenai kendala yang dihadapi Pemkot dalam usaha meningkatkan kapasitas partisipasi publik adalah bahwa terkadang masyarakat hanya fokus pada untung rugi yang terkait langsung dengan dirinya. Sehingga, perhatian masyarakat atas suatu perda akan berbeda-beda prosinya bergantung judul perdanya. Rupanya kendala serupa juga dirasakan di DPRD. Namun, menurut Akhmad Suyanto, yang masih menjadi kendala cukup besar bagi DPRD untuk menjalankan fungsi legislasinya adalah kendala kapasitas Anggota DPRD sendiri. Sehingga dengan disusunnya renja yang lebih mendetail mengatur hal-hal seperti kewajiban pansus untuk menjaring aspirasi dan memaksimalkan peran komisi untuk mendengar pendapat masyarakat diharapkan dapat terlaksana dengan baik melalui mekanisme-mekanisme yang telah direncanakan. Tentunya terlaksananya rencana kerja ini bergantung sekali pada political will para pemangku kekuasaan, sejauh mana mampu menterjemahkan amanat publik yang diembankan padanya. Melalui kerja-kerja berat pemerintahan tidaklah seharusnya menjadikan Pemerintah dan masyarakat seperti dua kelompok yang berjalan dengan kepentingan masing-masing. Penambahan ruang bagi masyarakatlah yang semestinya menjadi dasar bagi Pemerintah dalam mencari jawaban atas keputusan dan kebijakan yang hendak diambil.

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 di 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 adalah dengan 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.

Dengan berlakunya Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 pun ternyata tidak banyak perubahan, atau dimanfaatkan oleh Pemerintah Daerah untuk memperbaiki kualitas dan proses demokratisasi dalam pembentukan kebijakan daerah. Belum termanfaatkannya bisa dilihat dari absennya diskusi mengenai upaya penguatan kapasitas warga negara untuk terlibat atau berpartisipasi dalam pembentukan kebijakan daerah. Tentunya, ini menjadi penting untuk dikembangkan sebagai salah satu instrumen yang mengisi kekosongan mengenai mekanisme formal di tingkat lokal dalam pembentukan kebijakan daerah.

Pengembangan Metode Partisipasi Publik secara Demokratis, Konsep dan Argumentasi Hukumnya

Di tengah desentralisasi pemerintah 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 disyaratkan dalam suatu kontrak politik atau kontak 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 yang tidak saja dalam kerangka jaminan formal melainkan pula transformasi substansial demokratis atas penyusunan kebijakan daerah?

Berikut penelusuran sejumlah konsep partisipasi publik 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), Seidman dkk (2001) dan Sherry Arnstein (1969). Selain itu ditambahkan pula konsep yang diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan 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 terlibat dalam pembentukan Perda itu sendiri.

Partisipasi dalam konteks paradigma pembentukan perundangan-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 bukan sebagai alat pembebasan sehingga sesungguhnya wajah

penindasan dari pembangunan sebenarnya tetap ada, hanya terbungkus oleh jargon partisipasi (Rahnema 1995). Dalam bingkai demokrasi perwakilan, ketelibatan 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 seta mampu menghadirkan keteraturan sosial (Gofar dkk. 2003:49).

Keterbatasan implementasi dari partisipasi dalam kerangka Good Governance ini terjadi karena kerangka pelibatan publik yang menjadi desain utama pembangunan ini terbatas pada konstruksi desain kebijakan yang diformulasikan oleh diskursus yang dibangun oleh World Bank (Wiratraman 2007). Seperti diutarakan oleh Jolle Demmers et.al (2004) bahwa desain tata kelola pemerintahan dan partisipasi publik dalam konstruksi semangat demokrasi liberal dan pasar bebas pada saat ini telah mengalami proses depolitisasi (mereduksi pengertian politik dalam aspek demokrasi partipasi partisipatoris) untuk melayani kepentingan penyebaran dinamika pasar bebas dan sistem demokrasi berbasis polyarchy (kekuasaan beberapa elite politik). Dalam konstruksi desain tata kelola pemerintahan ini politik partisipasi publik dimaknai hanya dalam konteks ruang politik yang terpisah dengan ruang ekonomi. Padahal dalam pengertian yang lebih mengedepankan proses pendalaman demokrasi, partisipasi politik publik memiliki peran penting untuk melakukan transformasi ekonomi-politik yang menekankan kontrol publik tidak saja pada proses politik namun juga pada proses distribusi pendapatan dalam kerangka ekonomi politik.

Dalam konteks pembatasan ruang demokrasi dalam proses partisipasi publik saat ini, maka akan terlihat bahwa dukungan terhadap sinergisitas kerjasama antara negara, pasar dan masyarakat sipil tidak menyentuh akar-akar persoalan terkait apabila kepentingan-kepentingan ekonomi privat berbenturan dengan kepentingan-kepentingan ekonomi politik masyarakat sipil. Juga ditambahkan oleh Jolle

Demmers et.al (2004) bahwa dalam konstruksi bingkai tata kelola pemerintahan dari World Bank bahwa partisipasi publik dikedepankan sebagai sarana untuk melayani kepentingan pertumbuhan ekonomi maupun ekspansi pasar dalam ruang publik dan efektifitas peran negara yang berbasis pada kerangka kerja sistem teknokratik (sistem yang dibangun melalui koordinasi antara birokrat, elite tekhnokrasi akademisi dan kekuatan pasar).Kondisi ini diperkuat oleh penelitian dari David Harvey (2004) bahwa fenomena penyebaran desain neoliberalisme diseluruh dunia. Bahwa seiring dengan intensifikasi dinamika pasar bebas dan perubahan regulasi globalisasi dari sistem Keynesian menuju sistem neoliberal, terjadi perubahan-perubahan penting dalam pemaknaan partisipasi publik. Dimana pada masa sebelumnya partisipasi publik dimaknai dari keseimbangan posisi kekuasaan dan tawar antara kekuatan pasar dan kekuatan politik berbasis masyarakat akar rumput melalui serikat-serikat kerja dan partai politik ideologis yang sekarang tengah mengalami peluruhan. Rezime globalisasi neoliberal yang berlangsung saat ini menempatkan prioritas tata kelola pemerintahan yang berbasis pada efektifitas dan efisiensi peran negara untuk membuka investasi seluas-luasnya, pemerintahan teknokratik yang menekankan input dan masukan-masukan elitis yang dirujuk dari lapisan kelas intelektual dan partai politik non-ideologis yang tidak memiliki akar politik yang kuat ditingkat bawah.

Oleh sebab itu, pendekatan parsipatif haruslah berubah pemaknaanya dari sekedar 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 belajar berdasarkan pengalaman untuk *capability buiding* 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 menjalankan 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 53. Paling mendasar dalam kerangka normatif tersebut adalah partisipasi publik merupakan hak 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 mempermudah tahapannya.

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

Tahapan	Bentuk dan Metode	Keterangan
Pertama: Perencanaan	Adanya jaminan prosedur untuk memberikan masukan, usulan mengenai permasalahan masyarakat yang perlu ditindaklanjuti dengan perencanaan Perda tertentu.	Tahapan pertama ini merupakan upaya perumusan gagasan, berupa usulan untuk penyelesaian masalah atau menjawab kebutuhan masyarakat. Dan penjangkangan untuk membuat naskah Raperda tertentu (Gofar dkk. 2003:36-37)
Kedua: Persiapan	Kewajiban penyediaan informasi minimum, seperti produk Prolegda. Kewajiban publikasi yang bisa diakses informasinya secara efektif dan mudah oleh publik, misalnya melalui papan informasi, media massa maupun website. Adanya penjelasan kerangka waktu yang diatur dan memadai untuk keseluruhan proses pembentukan Perda, termasuk diseminasi setelah pengesahan.	
Ketiga: Penyusunan	Adanya jaminan prosedur atau mekanisme yang menjamin publik bisa mengajukan usulan draft Raperda, selain inisiasi Pemerintah atau prakarsa DPRD. Adanya jaminan memperoleh keterangan bilamana usulan publik tanggap usulan draft Raperda tersebut ditolak.	

Keempat: Pembahasan	Adanya jaminan ketentuan yang jelas mengenai dokumen dasar/minimum wajib disediakan dan bisa bebas diakses oleh publik, utamanya draft Raperda dan dokumen pendukungnya (seperti naskah akademik bila ada). Adanya jaminan mekanisme formal pelibatan publik untuk memberikan masukan dalam pembahasan Raperda, khususnya di tingkat Komisi ataupun Pansus. Adanya jaminan keterbukaan dalam setiap proses pembahasan, baik di tingkat persidangan maupun akses terhadap produk draft Raperda yang sedang dibahas atau jaminan prosedur atau mekanisme yang terbuka dan efektif bagi publik untuk terlibat mengawasi proses pembahasan Raperda.	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 haruslah diperluas hingga tahapan 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 guna 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 kelembagaan 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 pembentukan 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 menegaskan 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 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 bentuk *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 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 tentunya 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! Disinilah 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.

Penutup

Dari uraian pemaparan hasil penelitian ini memperlihatkan bahwa secara normatif pembentukan kebijakan daerah dalam melibatkan partisipasi publik mengalami perluasan ketentuannya dari standar pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004, namun bentuk perluasan tersebut tidaklah sama atau seragam, melainkan berbeda-beda bergantung pada pengaturan di tingkat daerah.

Temuan di lapangan menunjukkan bahwa indikator keperluan untuk mengakomodasi publik dalam partisipasi pembentukan Perda dilakukan atas dasar: Pendanaan, Tekanan atau desakan publik untuk dilibatkan, dan Isu tertentu yang menjadi perhatian publik secara luas ataukah tidak. 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 demokrasi 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 demokrasi kebijakan daerah melalui salah satunya, partisipasi publik.

Selain itu, dalam prakteknya, 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 Kabupaten Blitar maupun

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

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 adalah dengan 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.

Sebagaimana dikatakan Rahmena (1995), partisipasi dalam konteks paradigma pembentukan perundangan-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 bukan sebagai alat pembebasan sehingga sesungguhnya wajah penindasan dari pembangunan sebenarnya tetap ada, hanya terbungkus oleh jargon partisipasi.

Oleh sebab itu, pendekatan partisipatif haruslah berubah pemaknaannya dari sekedar 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 belajar berdasarkan pengalaman untuk *capability buiding* dan *institutional strengthening*". 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 menjalankan kontrol terhadap kekuasaan politik.

Ada sejumlah hal penting dari laporan penelitian ini untuk menjadi perhatian kita. 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 Tata Urutan Peraturan Daerah atau bahkan alternatif pembentukan Peraturan Daerah 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 juga 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. 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 mengambil keputusan (kemitraan) atau memiliki kesempatan untuk mengambil sebagian porsi kebijakan tertentu (delegasi kekuasaan) dan puncaknya adalah kontrol yang kuat dari masyarakat untuk terlibat sampai ditingkat 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 disetiap 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 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 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 substansif dan transformatif dalam rangka memperluas jaminan hak politik warga untuk berpartisipasi.

Perlu juga dipertimbangkan adalah jaminan keterbukaan informasi publik, sebagaimana ditegaskan dalam UU No 14 tahun 2008, yang harus mulai difikirkan dan diseriusi pemerintah daerah untuk mengakomodasi dalam setiap Perda, termasuk memberikan jaminan akses informasi dalam setiap pembentukan peraturan agar perundang-undangan mengintegrasikan aspek keterbukaan informasi publik.

Daftar Pustaka

- Arstein, Sherry R. (1969) *A Ladder of Citizen Participation*. AIP Journal, July 1969.
- Beetham, David (1999) *Democracy and Human Rights*. Polity Press.
- Cohen, Jean L. & Arato, Andrew. (1990) *Civil Society and Political Theory*. MIT Press.
- Demmers, Jolle, Alex E. Fernandez Jilberto, Barbara Hogenboom (2004) *Good Governance in The Era of Neoliberalism*, Routledge.
- 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.
- Harvey, David (2004), *A Brief History of Neoliberalism* Oxford university Press.
- Hosen, Nadirsyah (2003) *Reform of Indonesia Law in The Post-Soeharto Era (1998-1999)*. PhD Thesis, Faculty of Law, University of Wollongong.
- Ohama, Yuhaka (2001) "Participatory Approach", *Modul dalam Pelatihan 'Participatory Local Social Development: Theories and Practices*. Nagoya: JICA.

- Purbopranoto, Kuntjoro (1978) *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*. Bandung: Penerbit Alumni.
- Rahmena, Madjid (1995) "Partisipasi", dalam W. Sach, *Kritik atas Pembangunanisme*. Jakarta: CPPM.
- Seidman, Ann, Robert B. Seidman and Nalin Abeyesekere (2001) *Legislative Drafting for Democracy Social Change: A Manual for Drafters*. Londen/The Hague/ Boston: Kluwer Law Internasional.
- Wahyudi, Isa (2006) *Metodologi Perencanaan Partisipatif (Best Practices untuk Pelaksanaan Musrembang)*. Malang: MCW-Yappika.
- Wiratraman, R. Herlambang Perdana (2007) *Good Governance and Legal Reform in Indonesia*. Bangkok: OHRSD Mahidol University.
- Wiratraman, R. Herlambang Perdana (2008) "Otonomi Daerah dan Hak Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal Konstitusi*, LKK Universitas Airlangga, Vol. I, No. 1, November 2008.

Dr. Herlambang P. Wiratraman, SH., MA.
Staf Pengajar Departemen Hukum Tata Negara
Fakultas Hukum Universitas Airlangga
herlambang@fh.unair.ac.id