

KATA PENGANTAR

Penelitian berjudul "**RETHINKING RULE OF LAW AND HUMAN RIGHTS; PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERDA DEMOKRATIS SEBAGAI PERWUJUDAN HAK ASASI WARGA NEGARA**" ini berdasarkan permintaan dari panitia konferensi dan seminar nasional serikat pengajar hokum dan Ham di Universitas Surabaya, Surabaya untuk menjadi narasumber.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan, dalam kehidupan masyarakat pada saat sekarang, kebutuhan atas tegaknya HAM di suatu negara semakin luas dan signifikan. Deklarasi Hak Asasi Manusia Universal 1948 (UDHR), merupakan standar umum (common standard) bagi semua bangsa dan negara di dunia. Deklarasi Hak Asasi Manusia Universal ini menyatakan, setiap individu dan institusi dalam masyarakat baik bersifat nasional maupun internasional, menjamin pengakuan dan pelaksanaan secara umum dan efektif untuk mempertinggi penghargaan terhadap hak-hak dan kebebasan-kebebasan asasi. Regulasi yang memperkuat jaminan atas perlindungan terhadap hak-hak sipil dan politik tersebut tertuang dalam Undang-undang No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-undang No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia dan Undang-undang serta peraturan perundang-undangan lainnya yang spesifik mengatur persoalan HAM. Undang-undang No. 39 tahun 1999 dapat dikatakan merupakan undang-undang payung dari semua regulasi yang mengatur tentang hak asasi manusia di Indonesia. Selain mengatur tentang berbagai macam hak dasar warga negara, UU No. 39 tahun 1999 juga menegaskan tentang kewajiban dan tanggung jawab pemerintah untuk menghormati, melindungi, menegakan dan memajukan HAM yang diatur dalam UU HAM, peraturan perundang-undangan lainnya dan hukum internasional tentang HAM yang diterima oleh Negara Republik Indonesia (Ps. 71 UU 39 Tahun 1999). Baik UUD 1945 maupun UU No. 39 tahun 1999 menunjukkan keterkaitan antara jaminan atas hak-hak asasi dan kewajiban atas pemenuhannya. Hal ini menjadikan negara, terutama pemerintah, berkewajiban untuk melakukan serangkaian tindakan yang menjamin atas implementasi yang efektif dalam berbagai bidang diantaranya dalam peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan hak asasi manusia dan langkah-langkah lainnya dalam segala bidang.

di tingkat daerah, menurut Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menkum dan HAM), Andi Mattalata, Sejak 1999 hingga November 2007 ada sebanyak 1.406 Peraturan Daerah (Perda) dibatalkan, karena bertentangan dengan kepentingan umum dan Pancasila serta UUD 1945. Walaupun isu pembatalan Perda ini tidak semuanya berkaitan dengan ham, namun tetap perlu untuk dipertimbangkan.

Semoga penelitian ini yang telah disampaikan dalam Konferensi dan Seminar Nasional tersebut, dapat menjadi bahan evaluasi pelaksanaan hak asasi manusia di Sumatera Selatan, sehingga dapat diambil tindakan-tindakan nyata jika terdapat kekurangan dan penguatan atas upaya yangtelah dilakukan.

Palembang, 21 September 2011



Mada Apriandi Zuhir, S.H., MCL

IDENTITAS DAN PENGESAHAN

1. Judul Penelitian **RETHINKING RULE OF LAW AND HUMAN RIGHTS; PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERDA DEMOKRATIS SEBAGAI PERWUJUDAN HAK ASASI WARGA NEGARA**

2. Ketua Peneliti
 - l. Nama Mada Apriandi Zuhir, SH., MCL.
 - m. Jenis Kelamin Laki-Laki
 - n. NIP 197704292000121002
 - o. Pangkat/Golongan Penata/III.c
 - p. Jabatan Fungsional Lektor
 - q. Universitas/Fakultas Sriwijaya/Hukum
 - r. Program Studi Ilmu-Ilmu Hukum
 - s. Alamat Kantor Kampus Inderalaya, Ogan Ilir
 - t. Telp. Kantor 0711-815137
 - u. Alamat Rumah Jl. PDAM Komp. 3 Putri Blok DD No. 4 Bukit Lama. Palembang
 - v. HP 081368370899

3. Pendanaan dan Jangka Waktu Penelitian.
 - e. Jangka waktu penelitian 2 (dua) bulan
 - f. Sumber biaya Penelitian Mandiri

Palembang, 21 September 2011

Menyetujui:

Ketua Unit Penelitian FH Unsri,

Peneliti,


Putu Samawati, S.H., MH.
NIP. 198003082002122002


Mada Apriandi Zuhir, SH., MCL.
NIP. 197704292000121002

Mengetahui:
Dekan FH Unsri,



Prof. Amzulian Rifai, S.H., LL. M., Ph.D.
NIP. 196412021990031003

**RETHINKING RULE OF LAW AND HUMAN RIGHTS;
PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERDA DEMOKRATIS
SEBAGAI PERWUJUDAN HAK ASASI WARGA NEGARA¹**

Oleh:

Mada Apriandi Zuhir, S.H., MCL²

ABSTRACT

Indonesia has the constitution expressly guarantees the existence of civil rights in the Constitution of 1945 which makes the necessity for states to protect those rights. Reform and regional autonomy in Indonesia, the process tends to lead to negative phenomena in the field of legislation, for example, a lot of legislation recently passed even become effective yet been replaced by statute (law) a new one, because implementatif and cause new social problems in society, many laws are not relevant to the needs or problems in the community, the third, the number of regional regulation (law) issued by the regional government revoked by the Central Government (Ministry of Home Affairs), as opposed to higher regulations, the public interest, Pancasila as well as the 1945 Constitution. Nearly all the districts / cities, evolving situations and conditions not optimal community participation in the establishment of law, the absence of indicators of the dissemination of the draft law, socialization, and lack of academic texts. Negative phenomena in the field of legislation that actually occurred in the era of reform and decentralization, democratization can be minimized by the formation of legislation, including legislation, which is concretely realized through the involvement of community participation in the process of formation. Community participation is guaranteed by human rights, especially civil and political right, and the economic social and culture rights. In practice, however, participation is not enough to just be done by a group of people sitting in representative institutions (in this context: DPRD), because the institutions and people who sit in representative institutions, often using the name of the political interests of the people to fight for personal or group interest their own. Associated with the law, the law was one of the guarantors of human rights protection and implementation. However, the law can also serve on the contrary, because the law itself is not sterile from other community subsystems. As a result, the law does not always bring positive impact to the community, so it does not always guarantee legal certainty, enforcement of the rights of the community and a sense of justice. In addition, the process of expansion and institutionalization of rights, both at individual and community, open access to basic rights including access to power, intended as the process of democratization, both in political and economic sense. This paper intends to discuss and analyze the formation of democratic law, especially when associated with economic rights, where the nuances of human rights should be there either in process or charge any legislation in the area, thus, human rights is not just a mere slogan, but a necessity boosted with the law and participatory policy.

Keywords: *Legislation, Local Regulation, Community Participation, Human Rights*

I. Pendahuluan

Konstitusi Indonesia secara tegas telah menjamin adanya hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya dalam Undang-undang Dasar 1945 yang menjadikan

¹Disampaikan pada Konferensi dan Seminar Nasional Pengajar Hukum dan Hak Asasi Manusia se-Indonesia di Surabaya, Sepaham "Rethinking Rule of Law and Human Rights" di Universitas Surabaya, Surabaya tanggal 21 September 2011.

² Staf Pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Palembang; email: madazuhir@yahoo.com.sg

adanya keharusan bagi negara untuk melindungi hak-hak tersebut. Reformasi dan otonomi daerah di Indonesia, dalam prosesnya menimbulkan fenomena kecenderungan negatif di bidang legislasi, yaitu: *pertama*, banyak peraturan perundang-undangan yang baru saja disahkan bahkan belum berlaku secara efektif sudah diganti dengan undang-undang (UU) yang baru, karena tidak implementatif dan menimbulkan masalah sosial baru dalam masyarakat, misalnya UU tentang Yayasan dan UU Pemerintahan Daerah (Pemda); *kedua*, banyak UU yang tidak relevan dengan kebutuhan atau permasalahan dalam masyarakat, misalnya UU Pemekaran Wilayah;³ *ketiga*, banyaknya Peraturan Daerah (Perda) yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah yang dicabut oleh Pemerintah Pusat (Mendagri) karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, kepentingan umum, Pancasila dan UUD 1945 serta mengancam investasi di daerah.⁴

Peraturan Daerah menurut Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 dan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 10/2004), dan Pasal 136 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32/2004), adalah bentuk legislasi di daerah sebagai salah satu ciri daerah yang mempunyai hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonom), yang berasal dari dua sumber, yaitu otonomi dan tugas pembantuan. Jadi, Peraturan Daerah akan terdiri dari Peraturan Daerah di bidang otonomi yang bersumber dari wewenang atributif dan Peraturan Daerah di bidang tugas pembantuan yang bersumber dari wewenang delegatif.

Sebagai bagian dari hierarki perundang-undangan di Indonesia, fungsi Peraturan Daerah Menurut Pasal 7 (e) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut: 1). Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum; 2). menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi (tingkat pusat); 3). Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah yang lebih tinggi; 4). Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang belum diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; 5). Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang belum diatur oleh Perda yang lebih tinggi; 6). Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak mengatur rumah tangga daerah bawahannya.⁵

Di daerah (Prop. Sumatera Selatan), berkembang situasi dan kondisi belum optimalnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah, dengan indikator sebagai berikut: *pertama*, ketidakseriusan dan ketidakjelasan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Sekretariat Daerah untuk

³Erni Setyowati, dkk. 2005. *Panduan Praktis Pemantauan Proses Legislasi*, Pusat Studi dan Kebijakan Indonesia. Jakarta. Hlm. 27.

⁴Kompas. 2001. 27 November dan Antara News. Kantor Berita Antara. 2007. 19 November. "1.406 Perda Dibatalkan Sejak 1999". Di tingkat daerah, Sejak 1999 hingga November 2007 ada sebanyak 1.406 Peraturan Daerah (Perda) dibatalkan, karena bertentangan dengan kepentingan umum dan Pancasila serta UUD 1945

⁵ Pada tanggal 22 Juni 2004 telah disahkan dan diundangkan UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Salah satu materi yang penting dalam UU ini adalah adanya ketentuan mengenai program legislasi dalam merencanakan penyusunan Undang-Undang, baik dalam tingkat nasional maupun daerah (Pasal 15). Program legislasi di tingkat nasional atau disebut juga sebagai Program Legislasi Nasional (Prolegnas) adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis (*vide* Pasal 1 angka 9).

menyebarkan rancangan Peraturan Daerah guna memperoleh tanggapan atau masukan dari masyarakat; *kedua*, ketiadaan usul prakarsa rancangan Peraturan Daerah oleh DPRD; *ketiga*, ketidakseriusan dan ketidakjelasan Sekretariat Daerah untuk menyebarkan Peraturan Daerah (yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah) kepada masyarakat; dan *keempat*, ketiadaan Naskah Akademis Peraturan Daerah, karena ketiadaan pelibatan kalangan akademisi dalam proses perancangannya. Ini berarti bahwa pembentukan Peraturan Daerah belum sesuai dengan semangat demokrasi, karena masih didominasi oleh Pemerintah Daerah (representasi negara).⁶

Sampai saat ini, beberapa daerah hasil pemekaran masih menggunakan Peraturan Daerah Kabupaten Induknya. Fenomena negatif dalam bidang legislasi yang justru terjadi di era reformasi dan otonomi daerah, dapat diminimalisasikan dengan upaya demokratisasi pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah, yang secara konkrit diwujudkan dengan cara pelibatan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukannya.

Partisipasi masyarakat dijamin oleh hak asasi manusia (HAM), namun dalam pelaksanaannya, partisipasi tidak cukup hanya dilakukan oleh sekelompok orang yang duduk di lembaga perwakilan (dalam konteks ini: DPRD), karena institusi dan orang-orang yang duduk dalam lembaga perwakilan, sebagaimana diungkapkan oleh Alexander Abe, seringkali menggunakan politik atas nama kepentingan rakyat untuk memperjuangkan kepentingan pribadi atau kelompok mereka sendiri.⁷

Dalam kehidupan masyarakat pada saat sekarang, kebutuhan atas tegaknya HAM di suatu negara semakin luas dan signifikan.⁸ Deklarasi Hak Asasi Manusia Universal 1948 (UDHR), merupakan standar umum (*common standard*) bagi semua bangsa dan negara di dunia. Deklarasi Hak Asasi Manusia Universal ini menyatakan, setiap individu dan institusi dalam masyarakat baik bersifat nasional maupun internasional, menjamin pengakuan dan pelaksanaan secara umum dan efektif untuk mempertinggi penghargaan terhadap hak-hak dan kebebasan-kebebasan asasi.

Regulasi yang memperkuat jaminan atas perlindungan terhadap hak-hak sipil dan politik tersebut tertuang dalam Undang-undang No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-undang No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia dan Undang-undang serta peraturan perundang-undangan lainnya yang spesifik mengatur persoalan HAM.⁹ Undang-undang No. 39 tahun 1999 dapat

⁶M. Syaifuddin, Mada Apriandi Zuhir dan Annalisa. 2009. *Demokratisasi Produk Hukum Ekonomi Daerah; Pembentukan Peraturan Daerah di bidang Ekonomi di Kabupaten/Kota*, Tunggal Mandiri Publishing. Malang. Et. all.

⁷Alexander Abe. 2005. *Perencanaan Daerah Partisipatif*. Pembaruan. Yogyakarta. Hlm. 90-91.

⁸Lihat Mada Apriandi Zuhir. 2003. "Implementasi Hukum Hak Asasi Manusia di Indonesia". *Jurnal Ilmiah Simbur Cahaya* No. 21 Tahun VIII Januari 2003 ISSN No.14110-0614.

⁹Dalam konteks HAM, peraturan hukum yang berkaitan dengan ham di Indonesia banyak mengadopsi hukum HAM internasional melalui suatu lembaga yang dikenal dengan istilah *ratification* atau ratifikasi (atau pengesahan yaitu perbuatan hukum untuk mengikat diri pada suatu perjanjian internasional dalam bentuk ratifikasi (*ratification*), aksesinya (*accession*), penerimaan (*acceptance*) dan persetujuan (*approval*), lihat Pasal 1 (2) UU No. 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional). Pasal 8 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM merumuskan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan HAM merupakan tanggung jawab pemerintah disamping juga masyarakat. Selain UUD 1945, sampai saat ini terdapat 8 (delapan) buah Konvensi HAM internasional yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia dengan jalan mengeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan dan meratifikasi berbagai konvensi,

dikatakan merupakan undang-undang payung dari semua regulasi yang mengatur tentang hak asasi manusia di Indonesia. Selain mengatur tentang berbagai macam hak dasar warga negara, UU No. 39 tahun 1999 juga menegaskan tentang kewajiban dan tanggung jawab pemerintah untuk menghormati, melindungi, menegakan dan memajukan HAM yang diatur dalam UU HAM, peraturan perundang-undangan lainnya dan hukum internasional tentang HAM yang diterima oleh Negara Republik Indonesia (Ps. 71 UU 39 Tahun 1999). Baik UUD 1945 maupun UU No. 39 tahun 1999 menunjukkan keterkaitan antara jaminan atas hak-hak asasi dan kewajiban atas pemenuhannya. Hal ini menjadikan negara, terutama pemerintah, berkewajiban untuk melakukan serangkaian tindakan yang menjamin atas implementasi yang efektif dalam berbagai bidang diantaranya dalam peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan hak asasi manusia dan langkah-langkah lainnya dalam segala bidang.

II. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Daerah Di Indonesia*

Pembentukan Peraturan Daerah, merupakan kewenangan Kepala Daerah bersama-sama dengan DPRD. Inisiatif pembentukan Peraturan Daerah bisa berasal dari Kepala Daerah maupun inisiatif dari DPRD. Pembentukan Peraturan Daerah, sebagai bagian integral dari peraturan perundangan-undangan harus mengacu pada asas-asas hukum. Asas-asas hukum umum pembentukan peraturan perundang-undangan secara deduktif berlaku bagi pembentukan Peraturan Daerah, karena Peraturan Daerah adalah bagian integral dari konsep peraturan perundang-undangan. Asas-asas hukum dimaksud menurut A. Hamid S. Attamimi adalah "Pancasila, negara berdasarkan atas hukum, dan pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi".¹⁰

Pancasila sebagai cita hukum dan falsafah bangsa Indonesia dinyatakan dengan tegas dalam Penjelasan UUD Tahun 1945 angka III, yaitu:

"Pokok-pokok pikiran tersebut meliputi suasana kebatinan dari Undang-undang Dasar Negara Indonesia. Pokok-pokok pikiran ini mewujudkan cita-cita hukum (*Rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar Negara, baik hukum yang tertulis (Undang-undang Dasar) maupun yang tidak tertulis. Undang-undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran ini dalam pasal-pasalny".

Intisari dari pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan UUD Tahun 1945, adalah perwujudan sila dari kelima sila Pancasila yang merupakan nilai-nilai luhur dan pandangan hidup yang berasal dari masyarakat Indonesia yang telah diperjuangkan sejak lama dan telah menjadi pedoman dalam berbangsa dan bernegara bagi rakyat Indonesia",¹¹ yang dikukuhkan secara konstitusional menjadi *dasar negara* (filsafat negara) dan disahkan pada 18 Agustus 1945 oleh PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) sebagai terumus dalam Pembukaan UUD Tahun 1945.

seperti konvensi hak anak, konvensi penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan dan lain-lain.

¹⁰A. Hamid S. Attamimi. 1990. "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV", *Disertasi*, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 307.

¹¹Marwah M. Diah. 2003. *Restrukturisasi BUMN di Indonesia: Privatisasi atau Korporatisasi?*, Literata Lintas Media, Jakarta, p. 30.

Pancasila, menurut Pasal 2 UU No. 10/2004, adalah "sumber dari segala sumber hukum negara", yang menurut Penjelasan pasalnya, berarti setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila". Jadi, Pancasila adalah landasan filosofis tertinggi pembentukan peraturan hukum di Indonesia.

Dalam kerangka pandangan tentang cara keberadaan manusia, maka cita hukum Pancasila, berintikan:

- (a) Ketuhanan Yang Maha Esa;
- (b) Penghormatan atas martabat manusia;
- (c) Wawasan Kebangsaan dan Wawasan Nusantara;
- (d) Persamaan dan Kelayakan;
- (e) Keadilan Sosial;
- (f) Moral dan budi pekerti yang luhur;
- (g) Partisipasi dan transparansi dalam proses pengambilan putusan publik.¹²

Menurut A. Hamid S. Attamimi, penetapan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan UUD Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara, sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan (termasuk Peraturan Daerah, Pen-) tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Dengan demikian, Pancasila menjadi cita hukum (*rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar tertulis dan tidak tertulis.¹³

Memerhatikan Pasal 1 ayat (3) UUD Tahun 1945 Perubahan, dapat dipahami bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Negara berdasar atas hukum pada hakikatnya memiliki 4 (empat) elemen pokok, yaitu:

1. Pemerintahan menurut hukum;
2. Jaminan terhadap hak-hak asasi manusia;
3. Pembagian kekuasaan;
4. Pengawasan yudisial terhadap pemerintah.¹⁴

Menurut Suko Wiyono, keempat elemen pokok negara berdasar atas hukum tersebut di atas, berfungsi sebagai tolok ukur bagi peraturan perundang-undangan yang baik, bahwa secara yuridis:

- a. Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasar pada peraturan yang lebih tinggi dan atau yang menjadi sumber atribusinya;
- b. Setiap peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar dan hukum positif yang mengatur hak-hak asasi manusia, termasuk hak asasi warga negara dan masyarakat setempat, peraturan perundang-undangan tersebut berlaku mengikat secara umum;
- c. Setiap peraturan perundang-undangan wajib dibentuk sesuai dasar-dasar hukum positif yang melandasi kewenangan lingkungan jabatan atau badan-badan kenegaraan/pemerintahan di tingkat pusat maupun daerah;

¹²Bernard Arief Sidharta. 2000. *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, hlm. 185.

¹³A. Hamid S. Attamimi. *Op. Cit.*, hlm. 308.

¹⁴A. Hamid S. Attamimi. *Op. Cit.*, hlm. 311.

- d. Setiap peraturan perundang-undangan di bawah UUD, terbuka untuk dilakukan *judicial review* oleh lembaga peradilan dalam lingkungan kekuasaan kehakiman (Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi) yang berwenang untuk itu.¹⁵

Selain asas-asas hukum umum, juga terdapat asas-asas hukum khusus pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku pula bagi Peraturan Daerah, yaitu: 1) *asas-asas formal*, meliputi: asas tujuan yang jelas, asas perlunya pengaturan, asas materi muatan yang tepat, asas dapat dilaksanakan, dan asas dapat dikenali; dan 2) *asas-asas material*, meliputi: asas prosedur, asas bentuk dan kewenangan, asas kelembagaan yang tepat, dan asas isi peraturan.¹⁶

Mengacu kepada Pasal 5 UU No. 10/2004, maka pembentukan Peraturan Daerah harus memerhatikan asas-asas hukum prosedural (formal), sebagai berikut:

- 1) *Asas kejelasan tujuan*, artinya setiap pembentukan Peraturan Daerah harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- 2) *Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat*, artinya Peraturan Daerah harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk Peraturan Daerah yang berwenang. Peraturan Daerah tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum jika dibuat oleh pejabat/lembaga yang tidak berwenang;
- 3) *Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan*, artinya dalam pembentukan Peraturan Daerah harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat;
- 4) *Asas dapat dilaksanakan*, artinya pembentukan Peraturan Daerah harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Daerah tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis;
- 5) *Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan*, artinya Peraturan Daerah dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- 6) *Asas kejelasan rumusan*, artinya Peraturan Daerah harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Daerah, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;
- 7) *Asas keterbukaan*, artinya dalam proses pembentukan Peraturan Daerah, mulai dari persiapan, perencanaan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan Peraturan Daerah.

Selanjutnya, mengacu kepada Pasal 6 UU No. 10/2004, maka materi muatan Peraturan Daerah harus mengandung asas-asas hukum, sebagai berikut:

- 1) *Asas pengayoman*, artinya Peraturan Daerah harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;
- 2) *Asas kemanusiaan*, artinya setiap materi muatan Peraturan Daerah harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan HAM serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;

¹⁵Suko Wiyono. 2006. *Otonomi Daerah dalam Negara Hukum Indonesia: Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*. Faza Media. Jakarta. hlm. 119.

¹⁶*Ibid.*, hlm. 357.

- 3) *Asas kebangsaan*, artinya setiap materi muatan Peraturan Daerah harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia;
- 4) *Asas kekeluargaan*, artinya setiap materi muatan Peraturan Daerah harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
- 5) *Asas kenusantaraan*, artinya setiap materi muatan Peraturan Daerah senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Peraturan Daerah yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- 6) *Asas bhineka tunggal ika*, artinya materi muatan Peraturan Daerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- 7) *Asas keadilan*, artinya ssetiap materi muatan Peraturan Daerah harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- 8) *Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan*, artinya materi muatan Peraturan Daerah tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial;
- 9) *Asas ketertiban dan kepastian hukum*, artinya setiap materi muatan Peraturan Daerah harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
- 10) *Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan*, artinya materi muatan setiap Peraturan Daerah harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan mengurus kepentingan masyarakat, maka Kepala Daerah bersama-sama dengan DPRD menetapkan Peraturan Daerah. Secara prinsipil, Pasal 12 UU No. 10/2004 jo. Pasal 136 s.d. Pasal 149 UU No. 32/2004 telah memuat acuan normatif pembentukan Peraturan Daerah, yaitu:

- 1) DPRD membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama;
- 2) Peraturan Daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapatkan persetujuan bersama DPRD;
- 3) Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah;
- 4) Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Adapun yang dimaksud dengan "bertentangan dengan kepentingan umum" adalah "kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif;

- 5) Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya lima puluh juta rupiah;
- 6) Peraturan Daerah dan/atau keputusan kepala daerah ditetapkan untuk melaksanakannya;
- 7) Peraturan Daerah diundangkan dalam lembaran daerah dan peraturan kepala daerah dimuat dalam berita daerah;
- 8) Peraturan Daerah menunjuk pejabat tertentu sebagai Pejabat Penyidik Pelanggaran Peraturan Daerah (PPNS Peraturan Daerah dan peraturan kepala daerah).

Selanjutnya, sesuai dengan Pasal 10 UU No.32/2004, secara materil Peraturan Daerah dapat mengatur semua urusan pemerintahan, kecuali urusan-urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama, karena: *pertama*, keenam urusan pemerintahan ini adalah materi muatan undang-undang, bukan materi muatan Peraturan Daerah,; *kedua*, keenam urusan pemerintahan ini adalah wewenang pemerintah pusat, bukan wewenang Pemda. Jadi, proses pembentukan Peraturan Daerah harus dilakukan dengan cermat, mengacu asas-asas hukum pembentukannya, dan memperhatikan kemanfaatan dan ketepatan materi muatannya, sehingga perlu dipahami dengan baik oleh semua anggota DPRD dan kepala daerah, bahkan setiap kalangan masyarakat yang berkepentingan.

Selain asas-asas hukum umum yang telah dinyatakan secara tegas dalam UU No. 10/2004, terdapat pula asas-asas hukum umum lainnya yang menurut hasil kajian Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) terkandung dalam UUD 1945, yang juga seharusnya mendasari pembentukan Peraturan Daerah, antara lain:

a. Dalam Pembukaan

1. Asas kebebasan yang berperikemanusiaan dan berperikeadilan;
2. Asas bahwa Indonesia negara pejuang;
3. Asas pengakuan atas kekuasaan Tuhan Yang Maha Esa;
4. Asas mengayomi bangsa dan tanah air;
5. Asas memajukan kesejahteraan umum;
6. Asas mencerdaskan kehidupan bangsa;
7. Asas ikut menertibkan dunia;
8. Asas negara Pancasila;
9. Asas kemanusiaan yang adil dan beradab;
10. Asas kebangsaan;
11. Asas Bhineka Tunggal Ika;
12. Asas musyawarah untuk mufakat;
13. Asas keadilan sosial.

b. Dalam batang tubuh

1. Asas negara kebangsaan;
2. Asas kedaulatan rakyat;
3. Asas negara demokrasi perwakilan;
4. Asas negara konstitusional
5. Asas sentralisasi, desentralisasi dan dekonsentrasi dalam sistem pemerintahan;
6. Asas kekeluargaan;
7. Asas persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;

8. Asas persamaan hak atas kesempatan kerja dan penghidupan yang layak;
 9. Asas bahwa hukum mengendalikan struktur perekonomian;
 10. Asas kemerdekaan berserikat dan mengeluarkan pikiran;
 11. Asas wajib memajukan budaya bangsa;
 12. Asas demokrasi ekonomi;
 13. Asas perlindungan kepentingan ekonomi yang menguasai hajat hidup orang banyak;
 14. Asas mengutamakan kemakmuran rakyat;
 15. Asas perlindungan fakir miskin dan anak terlantar;
- c. Dalam Penjelasan
1. Asas pengakuan hukum tertulis sebagai sumber Hukum Nasional, di samping undang-undang dan yurisprudensi tetap;
 2. Asas pemeliharaan budi pekerti luhur;
 3. Asas negara hukum;
 4. Asas sistem hierarkhi peraturan perundang-undangan;
 5. Asas pemerintahan konstitusional;
 6. Asas kekuasaan tertinggi di tangan rakyat;
 7. Asas Presiden bertanggung jawab kepada DPR;
 8. Asas kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas, tetapi dibatasi oleh Konstitusi dan Hukum Nasional pada umumnya.

UUD Tahun 1945 (pasca amandemen) menggariskan paling tidak 7 (tujuh) prinsip yang menjadi dasar kebijakan pembentukan produk hukum daerah, yaitu:

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (*vide* Pasal 18 ayat (2));
2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (*vide* Pasal 18 ayat (5));
3. Prinsip kekhususan dan keragaman Indonesia (*vide* Pasal 18A ayat (1));
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (*vide* Pasal 18B ayat (2));
5. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (*vide* Pasal 18B ayat (1));
6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (*vide* Pasal 18 ayat (3));
7. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat (2)).

Selanjutnya, menurut Muhammad Syaifuddin, UU No. 32/2004 yang dibentuk pasca amandemen Pasal 18 UUD Tahun 1945 dapat menjadi titik pijak penataan produk hukum daerah sebagai instrumen hukum penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, karena telah memuat perubahan baik pada ranah paradigma, pola dan fungsi utama penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam rangka pelaksanaan kewenangan mengurus kepentingan masyarakat, maka Kepala Daerah dan DPRD menetapkan Peraturan Daerah.¹⁷

¹⁷Muhammad Syaifuddin. 2009. "Legislasi Partisipatorik: Pengaturan Hukum Hak Masyarakat untuk Berpartisipasi dalam Proses Legislasi Daerah" *Materi (Makalah)*, Disampaikan di Sekolah Demokrasi, dengan Modul "Legislasi Daerah" dan Topik "Ruang Lingkup, Proses, dan Partisipasi Masyarakat dalam Legislasi Daerah", Diselenggarakan oleh Yayasan Puspa Indonesia dan Komunitas Indonesia untuk Demokrasi, bertempat di Wisma Inayah, Palembang, Sabtu, 6 Juni, hlm. 6.

Kemudian, Pasal 136 sampai dengan Pasal 149 UU No. 32/2004 yang diperkuat oleh Pasal 12 UU No. 10/2004 mengatur beberapa prinsip Peraturan Daerah, sebagai berikut:

1. DPRD membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
2. Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD;
3. Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah;
4. Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum/dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
5. Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum atau pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya 50 (lima puluh) juta rupiah;
6. Peraturan Daerah dan/atau Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Peraturan Daerah;
7. Peraturan Daerah diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Daerah dimuat dalam Berita Daerah;
8. Peraturan Daerah dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai Pejabat Penyidik Pelanggaran Peraturan Daerah (PPNS Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah).

III. Urgensi Partisipasi Masyarakat

Menurut M. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono, terdapat tiga akses yang perlu disediakan bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu:

1. Akses terhadap informasi yang meliputi 2 tipe yaitu:
 - a. Hak akses informasi pasif
 - b. Hak informasi aktif.
2. Akses partisipasi dalam pengalihan keputusan (*public participation in decision making*) meliputi:
 - a. Hak masyarakat untuk mempengaruhi pengambilan keputusan.
 - b. Partisipasi dalam penetapan kebijakan, rencana dan program pembangunan
 - c. Partisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
3. Akses terhadap keadilan (*access to justice*)
Menyediakan mekanisme bagi masyarakat untuk menegakkan hukum lingkungan secara langsung (*the justice pillar also provides a mechanism for public to enforce environmental law directly*). Sifat dasar dan peran serta adalah:
 - a. Keterbukaan (*openness*)
 - b. Transparansi (*transparency*).¹⁸

Lebih lanjut, M. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono menjelaskan bahwa penguatan tiga akses mendorong diyakini dapat mendorong terjadinya perubahan orientasi sikap dan perilaku birokrasi yang semula menjadi *service provider* menjadi *enabler/fasilitator*. Perwujudan tiga akses tersebut dapat dilihat dalam bentuk:

¹⁸W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono. *Op. Cit.*, hlm. 43-44.

1. Turut memikirkan dan memerjuangkan nasib sendiri.
2. Kesadaran bermasyarakat dan bernegara. Tidak menyerahkan penentuan nasibnya kepada orang lain
3. Merespons dan bersikap kritis.
4. Penguatan posisi tawar.
5. Sumber dan dasar motivasi serta inspirasi yg menjadi kekuatan pelaksanaan tugas dan kewajiban pemerintah.¹⁹

Memerhatikan penjelasan M. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono, dapat dipahami bahwa prinsip keterbukaan adalah elemen penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yang berorientasi pada konsep negara kesejahteraan yang bertumpu pada kekuatan masyarakat sipil, dengan bercirikan birokrasi yang efisien, efektif, impersonal, impartial, objektif, rasional dan berorientasi pada kepentingan publik. Prinsip keterbukaan membawa konsekuensi adanya kewajiban bagi Pemerintah Daerah untuk secara proaktif memberikan informasi kepada masyarakat, serta menjelaskan kepada masyarakat tentang berbagai hal yang mereka butuhkan. Pelaksanaan prinsip keterbukaan membawa konsekuensi perlunya pelaksanaan prinsip partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah.

Partisipasi dapat diartikan sebagai ikut serta, berperan serta dalam suatu kegiatan, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi. Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah dapat dikategorikan sebagai partisipasi politik, yang menurut Huntington dan Nelson partisipasi politik adalah kegiatan warga negara sipil (*private citizen*) yang bertujuan mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah.²⁰

Prinsip partisipasi masyarakat (*public participation*), sebagaimana dijelaskan oleh Bambang Sugiono dan Ahmad Husni M.D., adalah "elemen penting dalam proses pelaksanaan demokrasi, yang maknanya memberikan peluang adanya peran serta aktif masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, khususnya kelompok masyarakat yang terkena dampak langsung suatu kegiatan pembangunan sebagai akibat dari kebijaksanaan publik (*public policy*)".²¹

Lebih lanjut, Bambang Sugiono dan Ahmad Husni M.D menjelaskan bahwa pelaksanaan prinsip peran serta masyarakat bertujuan untuk: *pertama*, melahirkan prinsip kecermatan dan kehati-hatian dari pejabat publik dalam membuat kebijaksanaan publik; *kedua*, membawa konsekuensi munculnya suatu kontrol sosial yang konstruktif dan kesiapan sosial masyarakat terhadap setiap bentuk dampak akibat suatu kegiatan pembangunan.²²

Sherry Arnstein dalam bukunya "*A Ladder of Citizen Participation*" yang dijelaskan oleh Esmi Warassih,²³ mengembangkan skema 8 (delapan) tingkat

¹⁹*Ibid.*

²⁰Samuel Huntington dan Joan Nelson. 1994. *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, Rineka Cipta, Jakarta.

²¹Bambang Sugiono dan Ahmad Husni. "Supremasi Hukum dan Demokrasi", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 14 Vol. 7-2000, hlm. 79.

²²*Ibid.*

²³ Sherry Arnstein dalam bukunya "*A Ladder of Citizen Participation*", dikutip dari Esmi Warassih. 2001. *Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan)*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.

partisipasi masyarakat dalam penetapan kebijakan. *Tingkat pertama atau tertinggi* adalah kontrol warga negara (*citizen control*), yang berwujud wewenang publik untuk memutuskan, melaksanakan, dan mengawasi pengelolaan sumber daya. Satu tingkat di bawahnya atau *tingkat kedua* adalah delegasi kewenangan (*delegated power*), yang memberikan kewenangan kepada masyarakat lebih besar daripada penyelenggara negara dalam merumuskan kebijakan. Kemudian, di *tingkat ketiga*, adalah kemitraan (*partnership*) yang mendukung keseimbangan kekuatan relatif antara masyarakat dan pemegang kekuasaan untuk merencanakan dan mengambil keputusan bersama. Tiga tingkatan ini mengakui keberadaan hak rakyat untuk membentuk peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, *tingkat keempat* sampai dengan *tingkat keenam*, adalah partisipasi semu, yang terdiri dari peredaman (*placation*) konsultasi dan informasi (*informing*). Di *tingkat peredaman* rakyat telah mempunyai pengaruh terhadap kebijakan, tetapi jika akhirnya terjadi *voting* pengambilan keputusan, akan tampak keputusan ada di tangan lembaga negara, sedangkan kontrol dari rakyat tidak sangat menentukan. Berikutnya, di *tingkat konsultasi* rakyat didengar pendapatnya lalu disimpulkan, rakyat telah berpartisipasi dalam membentuk peraturan perundang-undangan dan lembaga negara telah memenuhi kewajiban, melibatkan rakyat dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Adapun di *tingkat informasi* rakyat sekedar diberitahu akan adanya peraturan perundang-undangan, tidak peduli apakah rakyat memahami pemberitahuan itu, apalagi memberikan pilihan guna melakukan negosiasi atas kebijakan itu.

Kemudian, di *tingkat ketujuh* dan *kedelapan*, terapi dan manipulasi menunjukkan ketiadaan partisipasi. Di *tingkat terapi* kelompok kebijakan masyarakat korban kebijakan dianjurkan mengadu kepada pihak yang berwenang, tetapi tidak jelas pengaduan itu ditindaklanjuti atau tidak. Paling buruk adalah di *tingkat manipulasi*, karena lembaga negara melakukan "pembinaan" terhadap kelompok-kelompok masyarakat untuk seolah-olah berpartisipasi, padahal yang sebenarnya terjadi adalah *kooptasi* dan *represi* penguasa.

Tingkat partisipasi masyarakat dalam penetapan kebijakan yang dikembangkan oleh Sherry Arnstein sebagaimana diuraikan di atas, dapat ditabulasikan dalam tabel berikut ini:

Matriks Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Penetapan kebijakan
(menurut Sherry Arnstein)

8	Kendali masyarakat (<i>citizen control</i>)	Kekuasaan masyarakat (<i>degree of citizen power</i>)
7	Delegasi kekuasaan (<i>delegated power</i>)	
6	Kemitraan (<i>partnership</i>)	
5	Peredaman (<i>placation</i>)	Partisipasi Semu (<i>Degree of tokenism</i>)
4	Konsultasi (<i>consultation</i>)	
3	Penginformasian (<i>informing</i>)	
2	Terapi (<i>Therapy</i>)	Tidak Partisipatif (<i>nonparticipation</i>)
1	Manipulasi (<i>manipulation</i>)	

Paling tidak ada 8 (delapan) manfaat yang akan dicapai jika Pemda Kabupaten Banyuwangi melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan, termasuk dalam proses pembentukan Peraturan Daerah yang demokratis, sebagaimana dijelaskan oleh M. Irfan Islamy, yaitu:

1. Masyarakat akan semakin siap untuk menerima dan melaksanakan gagasan pembangunan;
2. hubungan masyarakat, pemerintah dan legislatif akan semakin baik;
3. Masyarakat mempunyai komitmen yang tinggi terhadap institusi;
4. Masyarakat akan mempunyai kepercayaan yang lebih besar kepada pemerintah dan legislatif serta bersedia bekerjasama dalam menangani tugas dan urusan publik;
5. Bila masyarakat telah memiliki kepercayaan, dan menerima ide-ide pembangunan, maka mereka juga akan merasa ikut memiliki tanggung jawab untuk turut serta mewujudkan ide-ide tersebut;
6. Mutu/kualitas keputusan atau kebijakan yang diambil akan menjadi semakin baik karena masyarakat turut serta memberikan masukan;
7. Akan memperlancar komunikasi dari bawah ke atas dan dari atas ke bawah; dan
8. Dapat memperlancar kerjasama, terutama untuk mengatasi masalah-masalah bersama yang kompleks dan rumit.²⁴

Partisipasi tidak cukup hanya dilakukan oleh sekelompok orang yang duduk di lembaga perwakilan di daerah, karena institusi dan orang-orang yang duduk dalam lembaga perwakilan, sebagaimana diungkapkan oleh Alexander Abe, seringkali menggunakan politik atas nama kepentingan rakyat untuk memperjuangkan kepentingan pribadi atau kelompok mereka sendiri. Partisipasi rakyat secara langsung, menurut Alexander Abe, akan membawa tiga dampak penting, yaitu: *pertama*, terhindar dari peluang terjadinya manipulasi keterlibatan rakyat dan memperjelas apa yang dikehendaki masyarakat; *kedua*, memberi nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan, karena semakin banyak jumlah pihak yang terlibat semakin baik; dan *ketiga*, meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik masyarakat.²⁵

IV. Prinsip-prinsip dan Model Partisipasi Masyarakat yang Perlu Dikembangkan

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan dapat berupa partisipasi konkrit dalam proses pembentukan Peraturan Daerah di daerah. Kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan Peraturan Daerah demokratis di daerah sudah diakomodasi dalam hukum positif, yaitu Pasal 139 ayat (1) UU Pemda No. 32/2004 dan Pasal 53 UU PPP No. 10/2004, yang memuat *asas keterbukaan* yang substansinya mengakui dan memberikan hak kepada masyarakat untuk memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan rancangan UU atau rancangan Peraturan Daerah.

Pembentukan Peraturan Daerah demokratis berlangsung dalam struktur sosial dan menjadi bagian dari proses sosial yang lebih besar, sehingga tidak secara otomatis berlangsung lancar jika struktur sosial dan proses sosial dalam mana pembentukan Peraturan Daerah itu berlangsung tidak demokratis.

Pembentukan Peraturan Daerah, mulai dari persiapan sampai dengan penyusunan, memerlukan pengetahuan yang mendalam mengenai materi yang akan diatur dan pengetahuan hukum yang luas serta pengetahuan tentang teknik

²⁴M. Irfan Islamy. "Membangun Masyarakat Partisipatif", *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. IV No. 2 Maret-Agustus 2004, hlm. 3-9.

²⁵Alexander Abe. 2005. *Opcit.* 90-91.

peraturan perundang-undangan. Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu, diperlukan suatu kecakapan untuk mencari dan menemukan pokok persoalan atau fakta yang telah tumbuh dan berkembang dalam masyarakat untuk dituangkan dalam rumusan Peraturan Daerah yang singkat namun jelas, sehingga maksud yang diinginkan oleh pembentuk Peraturan Daerah itu dapat dicapai dengan sebaik-baiknya.

Penting dipahami bahwa Peraturan Daerah tidak mengatur keadaan yang masih merupakan anggapan hukum (*rechta opvatigen*), akan tetapi Peraturan Daerah justru mengatur kehidupan masyarakat yang sangat dinamis dalam suatu bidang yang diatur. Jadi, Peraturan Daerah harus diusahakan agar dapat dipergunakan dalam situasi dan kondisi yang berkembang. Selain itu, agar Peraturan Daerah lebih operasional lagi, maka pembentukannya tidak hanya terikat pada asas legalitas sebagaimana dikehendaki oleh UU Pemda No. 32/2004, tetapi perlu dilengkapi dengan hasil penelitian yang mendalam terhadap subjek dan objek hukum yang hendak diaturnya, serta diawali dengan pembentukan naskah akademis terlebih dahulu. Namun, dalam praktiknya, seringkali naskah akademis Peraturan Daerah diabaikan, karena memang tidak ada upaya pelibatan kalangan akademisi dalam proses perancangan Peraturan Daerah.

Partisipasi masyarakat, termasuk masyarakat akademis, dalam pembentukan Peraturan Daerah menjadi penting, karena: *pertama*, menggali pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat, sehingga Peraturan Daerah yang dibentuk nantinya benar-benar memenuhi persyaratan Peraturan Daerah yang baik; *kedua*, menjamin Peraturan Daerah sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat (politik, ekonomi, sosial, dan lain-lain); *ketiga*, menumbuhkembangkan rasa memiliki (*sense of belonging*) dan rasa bertanggung jawab (*sense of responsibility* dan *sense of accountability*) atas Peraturan Daerah yang dibentuk tersebut.

Partisipasi tidak tepat jika hanya pada tataran keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah demokratis di daerah, tetapi harus lebih jauh dari itu, dalam arti masyarakat, terutama masyarakat marjinal dan rentan dapat menentukan hasil akhir atau dampak positif dari keberadaan Peraturan Daerah tersebut.

Berangkat dari situasi dan kondisi belum optimalnya partisipasi masyarakat, maka diperlukan terobosan gerakan *civil society* untuk mendorong maju partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah. Bukan karena alasan reformasi, otonomi daerah, atau demokratisasi, sehingga terobosan harus dilakukan, melainkan karena Peraturan Daerah itu akan berdampak pada masyarakat luas bukan pada sekelompok orang yang ada di lembaga eksekutif (Pemda) maupun legislatif (DPRD).

Mengelaborasi pendapat Rivai G. Ahmad, dkk., maka perlu dikembangkan 8 (delapan) prinsip dalam rangka optimalisasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah, yaitu:

1. Adanya kewajiban publikasi yang efektif;
2. Adanya kewajiban informasi dan dokumentasi yang sistematis, bebas dan mudah diakses;
3. Adanya jaminan prosedur dan forum yang terbuka dan efektif bagi masyarakat untuk terlibat dalam mengawasi proses sejak perencanaan;

4. Adanya prosedur yang menjamin publik dapat mengajukan rancangan Peraturan Daerah;
5. Adanya pengaturan yang jelas mengenai dokumen dasar yang wajib tersedia dan bebas diakses oleh publik, misalnya naskah akademik dan rancangan Peraturan Daerah;
6. Disediakan jaminan banding bagi publik apabila proses pembentukan Peraturan Daerah tidak dilakukan secara partisipatif;
7. Adanya pengaturan jangka waktu yang memadai untuk semua proses penyusunan, pembahasan rancangan Peraturan Daerah, dan diseminasi Peraturan Daerah yang telah dilakukan; dan
8. Adanya pertanggungjawaban yang jelas dan memadai bagi pembentuk Peraturan Daerah yang dengan sengaja menutup peluang masyarakat untuk berpartisipasi;

Selanjutnya, paling tidak ada 4 (empat) model yang dapat dikembangkan dalam partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah demokratis, yaitu: *pertama*, mengikutsertakan anggota masyarakat yang dianggap ahli dan independen dalam tim atau kelompok kerja dalam pembentukan Peraturan Daerah; *kedua*, melakukan *public hearing* (diskusi publik) melalui seminar, lokakarya atau mengundang pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) dalam rapat-rapat penyusunan Peraturan Daerah; *ketiga*, melakukan uji sah kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapatkan tanggapan; *keempat*, mengadakan kegiatan musyawarah atas Peraturan Daerah sebelum secara resmi dibahas oleh institusi yang berkompeten; *kelima*, mempublikasikan rancangan Peraturan Daerah agar mendapatkan tanggapan masyarakat.

Lalu, bagaimanakah mengelola potensi konflik aspirasi yang timbul dalam proses pembentukan Peraturan Daerah demokratis? Berdasarkan penelitian di Propinsi Sumatera Selatan, masyarakat di daerah kabupaten/kota di Propinsi Sumatera Selatan adalah masyarakat yang heterogen, multi kepentingan dan ada stratifikasi sosial yang pasti plural. Konflik aspirasi adalah konsekuensi logis yang pasti terjadi karena keberagaman komunitas masyarakat. Tanpa adanya pengelolaan potensi konflik aspirasi, maka partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah dapat bermuara pada: *pertama*, proses pembentukan Peraturan Daerah berlarut-larut, sehingga merusak tatanan sosial; *kedua*, pengerasan pihak anti demokrasi untuk mengambil keputusan sendiri dan memberlakukannya secara sewenang-wenang bagi pihak-pihak lain.

Sehubungan dengan pengelolaan potensi konflik aspirasi yang timbul dalam proses pembentukan Peraturan Daerah demokratis di Propinsi Sumatera Selatan relevan dan perlu dikemukakan pendapat W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono bahwa melalui keterbukaan pemerintahan, diharapkan dapat dilakukan perubahan dalam pendekatan pelibatan konflik yang lebih didasarkan atas pertimbangan kepentingan (*interest based*) para pihak.²⁶

Lebih lanjut, W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono menjelaskan bahwa pendekatan penyelesaian konflik yang didasarkan atas pertimbangan kepentingan (*interest based*) para pihak adalah bersifat *right based* yang selain

²⁶W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono. *Op. Cit.*, hlm. 45-46.

lazimnya dilakukan melalui pengadilan/arbitrase juga dilakukan melalui negosiasi (*win-win approach*) dan mediasi (*win-win approach*).²⁷

Menurut W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono, tantangan utama yang dihadapi Pemda di Indonesia adalah bagaimana menciptakan suatu tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintah yang bersih (*clean government*). Tantangan tersebut muncul karena banyaknya persoalan nyata yang dihadapi oleh pemerintah daerah dan masyarakat yang belum dapat diselesaikan. Salah satu langkah yang diperlukan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa adalah dengan membuka secara lebih luas ruang bagi akses partisipasi masyarakat.²⁸

Agar partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah demokratis dapat berjalan dengan baik, maka keberadaan Peraturan Daerah yang mengharuskan masyarakat terlibat dalam proses pembentukannya menjadi sangat mendesak. Adapun untuk menentukan kelompok aspirasi mana yang diprioritaskan dalam proses pembentukan Peraturan Daerah demokratis, maka harus memperhatikan prinsip-prinsip, sebagai berikut: 1) prinsip mengutamakan kelompok yang terabaikan; 2) prinsip penguatan rakyat; 3) prinsip rakyat setempat sebagai pelaku dan orang luar sebagai fasilitator; 4) prinsip saling belajar menghargai perbedaan; 5) prinsip mengoptimalkan hasil; 6) prinsip orientasi praktis; 7) prinsip keberlanjutan; dan 8) prinsip belajar dari kesalahan.

Legalisasi akses informasi tidak serta merta membuat penyelenggaraan pemerintahan dan pengelolaan pembangunan berjalan transparan, termasuk pembentukan Peraturan Daerah, karena payung hukum transparansi adalah suatu proses, sementara implementasi adalah proses berikutnya. Diperlukan adanya regulasi yang mengatur transparansi, baik berupa undang-undang untuk skala pusat dan Peraturan Daerah untuk skala lokal yang mengatur tentang transparansi untuk menjangkau akses informasi publik dan rakyat terhadap badan publik. Jadi, suatu proses pemerintahan dikatakan transparan dan partisipatif apabila masyarakat sudah dapat mengakses informasi dengan mudah, efisien dan efektif. Adanya UU Keterbukaan Informasi Publik dapat menjadi *starting point* yang sangat penting untuk menjamin akses publik terhadap informasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Berbagai regulasi sektoral selama ini mendorong dibukanya hak akses publik untuk berperan serta. Namun, pada umumnya, hak untuk berperan serta dalam berbagai regulasi itu hanya berhenti pada level formulasi Peraturan Daerah, tidak teroperasionalisasikan sampai pada level aturan pelaksanaan yang secara riil bisa dipergunakan sebagai landasan normatif bagi akses publik. Dalam kondisi tersebut, masyarakat yang secara teoritik memiliki hak untuk mengakses informasi publik dalam proses penetapan kebijakan, tidak sungguh-sungguh mampu mempergunakan haknya untuk memantau, mengkritisi dan mengevaluasi kebijakan publik yang akan ditetapkan oleh para pejabat publik.

Berbagai regulasi sektoral yang mengatur hak masyarakat untuk berperan serta dalam proses penetapan kebijakan publik yang hanya berhenti pada formulasi Peraturan Daerah, tanpa dioperasionalisasikan secara tuntas dan diekspresikan secara konkrit melalui sikap demokrat pejabat publik untuk membuka diri,

²⁷*Ibid.*

²⁸*Ibid.*

menjadikannya hanya sebatas bahasa. Sekalipun regulasi datang silih berganti, hal itu tak lebih dari politik basa basi dan aborsi bahasa yang sejatinya abai terhadap tuntutan demokrasi.

Salah satu cara untuk mencegah terjadinya krisis kepercayaan publik yang sebenarnya menjadi muara dari terjadinya disinformasi maupun disharmoni antara pemerintah dan rakyatnya, adalah dengan membangun sistem komunikasi efektif antara kedua belah pihak. Namun, hal itu berkonsekuensi perlunya Pemerintah membuka diri untuk memberikan informasi publik secara proaktif kepada rakyatnya mengenai setiap rencana penetapan kebijakan publik.

V. Naskah Akademik sebagai Dasar dan Kerangka Ilmiah Pengembangan Model Partisipasi Masyarakat

Pembentukan Peraturan Daerah regulasi perlu didasarkan atas empat unsur penting, yaitu unsur-unsur yuridis, sosiologis, filosofis dan teknik perancangan. Ditinjau dan sudut perancangan/regulasi, keempat unsur yang meliputi unsur-unsur: yuridis, sosiologis, filosofis dan teknik perancangan dalam pembentukan Peraturan Daerah dapat diklasifikasikan atas 2 (dua) kelompok utama, yaitu:

1. Tahap penyusunan naskah akademik
2. Tahap perancangan, yang meliputi:
 - a. Aspek prosedural
 - b. Aspek penulisan rancangan

Penyusunan naskah akademik merupakan hal yang penting sebelum dilaksanakan pembentukan Peraturan Daerah, sebab naskah akademik berisikan pertanggungjawaban secara akademik mengenai perancangan suatu Peraturan Daerah. Dasar-dasar yuridis, sosiologis dan filosofis dikaji secara mendalam dalam naskah akademik. Di samping itu, sebelum penyusunan naskah akademik, lazimnya didahului dengan dilakukannya penelitian dan pengkajian secara ilmiah menyangkut yang akan diatur dalam suatu Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah adalah penjelmaan preferensi nilai masyarakat yang menghendaki terwujudnya kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan. Hal itu berarti, Peraturan Daerah merupakan cermin kehendak rakyat dalam dewan perwakilan. Pasal 53 UU PPP No. 10/2004 mengatur bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Peraturan Daerah. Namun, dapat dilihat bahwa ketentuan itu tidak mengatur cara/metode pelaksanaan berpartisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah, sehingga metode pelaksanaan hak berpartisipasi masyarakat ditentukan oleh praktek dan inovasi yang dilakukan.

Sehubungan dengan posisi rakyat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah, UU No. 10/2004 hanya memuat 1 (satu) pasal, yaitu Pasal 53 yang mengatur partisipasi masyarakat. Jadi, dapat dianalisis sendiri bagaimana posisi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah? Penjelasan Pasal 53 UU No. 10/2004 itupun juga menyatakan bahwa hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Jadi, kunci untuk membuka ruang yang lebih luas bagi masyarakat untuk menggunakan haknya berpartisipasi terletak pada sejauh mana Peraturan Tatib DPRD mampu membuka ruang demokrasi yang lebih luas bagi keterlibatan masyarakat dalam proses legislasi. Hak masyarakat dalam ketentuan ini

dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pasal 13 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 memuat penegasan bahwa dalam rangka penyempurnaan rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, Pemrakarsa dapat menyebarluaskan Rancangan Undang Undang kepada masyarakat. Hasil penyebarluasan dijadikan bahan panitia antardepartemen untuk penyempurnaan Rancangan Peraturan Daerah. Ketentuan itupun kiranya belum sepenuhnya memberi tekanan terhadap proses pembentukan Peraturan Daerah "kerakyatan", bahkan mengubah "hak rakyat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan Peraturan Daerah, menjadi "kewenang pemrakarsa untuk melibatkan rakyat dalam pembentukan Peraturan Daerah.

Mekanisme penjaringan aspirasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah, seharusnya menggunakan landasan demokrasi deliberatif. Demokrasi deliberatif mengutamakan penggunaan tata cara pengambilan keputusan yang menekankan musyawarah dan penggalian masalah melalui dialog dan tukar pengalaman di antara para pihak dan warganegara. Tujuannya untuk mencapai musyawarah dan mufakat berdasarkan hasil-hasil diskusi dengan mempertimbangkan berbagai kriteria. Keterlibatan warga (*citizen engagement*) merupakan inti dan demokrasi deliberatif.

Demokrasi deliberatif muncul sebagai kritik dan upaya untuk memperbaiki demokrasi perwakilan yang selama ini berjalan di hampir semua negara demokratis, baik di negara maju maupun berkembang, dan menjadi mekanisme utama dalam pengambilan keputusan. Jika demokrasi perwakilan ditandai oleh kompetisi politik, kemenangan, dan kekalahan satu pihak, maka demokrasi deliberatif atau demokrasi musyawarah lebih menonjolkan argumentasi, dialog, saling menghormati, dan berupaya mencapai titik temu dan mufakat. Demokrasi langsung mengandalkan Pemilu, sistem keterwakilan (delegasi wewenang dan kekuasaan), dan elite-elite politik, sedangkan demokrasi deliberatif lebih menekankan partisipasi dan keterlibatan langsung warganegara. Menurut Cohen dan Fung (2004), sekurangnya ada tiga dimensi tujuan yang hendak dicapai oleh demokrasi perwakilan, tetapi gagal dicapai, yaitu:

1. Tanggungjawab (*responsibility*), yakni sejauh mana para pemegang kuasa betul-betul melaksanakan tanggungjawab politiknya sesuai dengan aspirasi warga negara;
2. Kesetaraan (*equality*), yakni sejauh mana tiap warganegara memiliki kesempatan yang sama untuk secara bersama ikut memutuskan suatu kebijakan; di dalam masyarakat modern, ketimpangan sosial ekonomi yang ada telah menghalangi terwujudnya kesetaraan kesempatan dan ikut serta memutuskan kebijakan;
3. Kemandirian politik warganegara (*political autonomy*), yakni sejauh mana warganegara betul-betul mampu hidup mandiri dengan keputusan-keputusan politik yang telah ikut disusunnya. Model penjaringan aspirasi masyarakat dapat menggunakan model Konsultasi Publik.

Konsultasi publik yang ideal/efektif memerlukan tiga dimensi persyaratan:

1. Pengaruh (*influence*), yakni sejauh mana para pelaku warganegara dan kelompok masyarakat memiliki kapasitas untuk mempengaruhi sebuah kebijakan;
2. Inklusi (keterlibatan yang bermakna), yakni sejauh mana warganegara dan berbagai lapisan masyarakat dengan beragam kebutuhan serta cara pandang memiliki jalur dan "pintu" secara aktif terlibat memberikan pendapat dan usulan;

3. Deliberasi (musyawarah), yakni sejauh mana dialog yang terbuka, jujur, saling menghormati dan berkehendak untuk mufakat.

Konsultasi publik yang diselenggarakan berdasarkan urgensi dan manfaat proses-proses demokrasi, baik bagi pemerintah mau warganegara secara umum, haruslah bermakna (meaningful). Konsultasi publik yang "bermakna" secara ideal harus memenuhi sejumlah kriteria yaitu terbuka, deliberatif, partisipatif, dan memihak kelompok miskin (*pro-poor*).

VI. Peran Civil Society sebagai Agen Penguatan Partisipasi Masyarakat

UU Pemda No. 32/2004 memberikan kesempatan yang besar dan luas kepada masyarakat daerah untuk berpartisipasi dalam pemerintahan dan pembangunan di daerahnya. Secara individual, masyarakat daerah tentu sulit berpartisipasi secara langsung dalam pemerintahan dan pembangunan, karena: terbatasnya rata-rata kemampuan individu; kebutuhan, tuntutan dan kepentingannya sangat beragam; ataupun karena partisipasi secara sendiri-sendiri atau dengan kelompok yang kecil sering sering kurang didengar oleh pejabat pemerintah yang menetapkan kebijakan publik.

Agar kepentingan masyarakat yang sangat beragam di daerah dapat tersalurkan dengan baik, maka diperlukan "agen" yang disebut dengan "*civil society*" dalam bentuk organisasi yang lebih teratur dan berwibawa untuk mengartikulasikan kepentingan²⁹ masyarakat tadi agar dapat diperjuangkan sebagai salah satu alternatif untuk dijadikan sebagai kebijakan daerah. Alternatif tersebut bersama alternatif-alternatif lainnya dipadukan (diagregasikan) oleh partai-partai politik dan DPRD, menjadi alternatif-alternatif yang lebih sedikit jumlahnya, lebih sempurna dan lebih terarah dan oleh DPRD bersama Kepala Daerah dibahas dan dipilih untuk dijadikan Peraturan Daerah. *Civil society* yang sering diterjemahkan sebagai "masyarakat sipil" dan "masyarakat madani", adalah bidang kehidupam sosial yang terorganisasi secara sukarela, mandiri dalam arti *self generating* dan *self supporting* otonom dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan hanya tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan.³⁰

Civil society mencakup lembaga-lembaga atau kelompok-kelompok yang sangat luas baik formal maupun nonformal yang meliputi bidang-bidang kehidupan: 1) ekonomi (organisasi ekspor-impor, pertekstilan, perkumpulan koperasi, kamar dagang, dsb.); 2) kebudayaan (organisasi berdasarkan suku bangsa, kedaerahan, kekerabatan, kesenian, dsb.); 3) keagamaan; 4) pendidikan dan informasi (organisasi guru, perguruan swasta, wartawan, penerbit, pelajar, mahasiswa, dsb.); 5) grup-grup kepentingan atau *interest groups* (organisasi buruh, nelayan, tani, veteran, pensiunan, organisasi-organisasi profesional lainnya, dsb.); 6. gerakan-gerakan atau *movements* atau sering juga disebut grup penekan atau *pressure groups* (organisasi lingkungan

²⁹ Artikulasi kepentingan adalah cara yang lazim ditempuh oleh anggota masyarakat agar kepentingan, kebutuhan, atau tuntutannya dapat terpenuhi dengan memuaskan. Berbagai macam kepentingan itu dapat terpenuhi oleh sistem politik jika dikemukakan secara nyata, baik melalui organisasi maupun lembaga-lembaga yang ada dalam masyarakat. Agregasi kepentingan adalah suatu fungsi *input* yang memadupadankan semua kepentingan yang telah diartikulasikan. Perhatikan Gabriel A. Almond. 1978. *Comparative Politics System, Process, and Policy*, Little Brown and Company, Boston.

³⁰ Mustari Pide. "Partisipasi Masyarakat Sipil dalam Otonomi Daerah menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 14 Vol. 7 Agustus 2000, hlm. 136.

hidup, perlindungan konsumen, bantuan hukum nonprofit); 7) pembangunan (lembaga swadaya masyarakat, perbaikan gizi dan kesehatan, keluarga berencana, dsb.); 8) organisasi kemasyarakatan lainnya (pengamat pemilu, pengamat DPR, pengamat korupsi, forum diskusi dan pengkajian, dsb.).³¹

Hubungan antara *civil society* dengan pemerintahan dan demokrasi, dapat dijelaskan sebagai berikut:

"Dalam demokrasi, pemerintah hanyalah salah satu unsur yang hidup berdampingan dalam suatu struktur sosial dari lembaga-lembaga yang baik dan bervariasi, partai politik, organisasi dan asosiasi. Keanekaragaman ini disebut pluralisme, dan ini berasumsi bahwa banyak kelompok terorganisir dan lembaga dalam suatu masyarakat demokratis tidak tergantung pada pemerintah bagi kehidupan, legitimasi atau kekuasaan mereka. Ribuan organisasi swasta bekerja dalam masyarakat demokratis, ada yang lokal, ada yang nasional. Banyak di antaranya berperan sebagai penghubung antara individu dan lembaga-lembaga sosial dan pemerintah yang rumit yang di dalamnya mereka menjadi bagiannya, mengisi peran yang tidak diberikan kepada pemerintah dan menawarkan kesempatan kepada individu untuk menjalankan hak dan tanggung jawab mereka sebagai warga negara demokrasi. Kelompok-kelompok itu mewakili kepentingan anggota mereka dalam berbagai cara dengan mendukung calon bagi jabatan pemerintah, memperdebatkan isu-isu dan berusaha mempengaruhi keputusan politik. Melalui kelompok demikian orang mempunyai saluran untuk berpartisipasi secara bermakna baik di pemerintahan maupun di masyarakat itu sendiri."³²

Setiap *civil society* di daerah harus mempunyai kemampuan "ekstra" baik dari aspek organisasi, kepengurusan, visi dan misinya, apalagi penguasaannya dalam mengakses dan mengolah informasi lokal, regional, nasional, dan internasional, karena "siapa yang menguasai informasi, maka umumnya menguasai persoalan dan penyelesaiannya di bidang-bidang tertentu yang diperjuangkannya. Atas dasar itu, setiap *civil society* di daerah harus mampu membaca, mengkaji peluang yang diberikan oleh UU Pemda No. 32/2004 kepada masyarakat, memilih dan merencanakan bidang-bidang mana yang ditekuni sebagai partisipasinya dalam pembangunan daerah. Kemudian memperjuangkannya untuk dijadikan keputusan pemda atau keputusan politik lainnya, agar *input*, proses, dan *output*-nya menguntungkan daerah yang pada gilirannya juga Propinsi, dan Negara Indonesia secara keseluruhan. Jadi, *civil society* menjadi salah satu unsur penting dan berpengaruh dalam sistem politik di daerah, tanpa turut serta dalam partai politik dan tanpa menjadi anggota DPRD.

Jika *civil society* di daerah dapat menjadi unsur penting dalam sistem politik, berarti diakui mempunyai kompetensi mengartikulasikan kepentingan warga masyarakat daerah, bahkan tidak berlebihan jika diakui berkompetisi memadupadankan (mengagregasikan) artikulasi kepentingan tadi untuk dijadikan sebagai alternatif kebijaksanaan Pemda. Harus diakui juga bahwa untuk dapat berpartisipasi optimal dalam pemerintahan dan pembangunan daerah, maka *civil*

³¹*Ibid.*

³²United States Information Agency. "Apakah Demokrasi itu?", *Publikasi Internasional*, Oktober 1991, USA, hlm. 5-6.

society di daerah tidak hanya tergantung dari diri (internal) *civil society* itu sendiri. Meskipun *civil society* sudah solid secara organisasi, punya sumber daya manusia yang handal dan punya pengurus yang berwibawa masih memerlukan dukungan faktor eksternal agar dapat berpartisipasi maksimal dalam pemerintahan dan pembangunan daerah. Faktor eksternal dimaksud adalah dukungan Pemda, DPRD, dan partisipasi masyarakat serta simpatisannya di daerah itu sendiri dalam menyampaikan ide atau gagasannya, kebutuhannya, kepentingannya, dan kritiknya kepada *civil society* yang bersangkutan.

VII. Penutup

Realisasi dari jaminan atas HAM tidak dapat dilaksanakan hanya dengan menetapkannya secara tekstual dalam suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jaminan tekstual atas HAM senyatanya telah terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan bahkan konstitusi negara. Proses perluasan dan institusionalisasi HAM, baik pada tingkat individu maupun masyarakat yang membuka akses kepada hak-hak dasar termasuk akses kepada kekuasaan, dimaksudkan sebagai proses demokratisasi, baik dalam arti sipil politik maupun ekonomi, sosial dan budaya.

Daftar Pustaka

- Alexander Abe. 2005. *Perencanaan Daerah Partisipatif*. Pembaruan. Yogyakarta.
- A. Hamid S. Attamimi. 1990. "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV", *Disertasi*, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Bambang Sugiono dan Ahmad Husni. "Supremasi Hukum dan Demokrasi", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 14 Vol. 7-2000.
- Bernard Arief Sidharta. 2000. *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung.
- Erni Setyowati, dkk. 2005. *Panduan Praktis Pemantauan Proses Legislasi*, Pusat Studi dan Kebijakan Indonesia. Jakarta.
- Gabriel A. Almond. 1978. *Comparative Politics System, Process, and Policy*, Little Brown and Company, Boston.
- Kompas. 2001. 27 November
- Kantor Berita Antara. 2007. 19 November. "1.406 Perda Dibatalkan Sejak 1999".
- Mada Apriandi Zuhir. 2003. "Implementasi Hukum Hak Asasi Manusia di Indonesia". *Jurnal Ilmiah Simbur Cahaya* No. 21 Tahun VIII Januari 2003 ISSN No.14110-0614.
- Marwah M. Diah. 2003. *Restrukturisasi BUMN di Indonesia: Privatisasi atau Korporatisasi?*, Literata Lintas Media, Jakarta.
- M. Syaifuddin, Mada Apriandi Zuhir dan Annalisa. 2009. *Demokratisasi Produk Hukum Ekonomi Daerah; Pembentukan Peraturan Daerah di bidang Ekonomi di Kabupaten/Kota*, Tunggal Mandiri Publishing. Malang.
- Muhammad Syaifuddin. 2009. "Legislasi Partisipatorik: Pengaturan Hukum Hak Masyarakat untuk Berpartisipasi dalam Proses Legislasi Daerah" *Materi (Makalah)*, Disampaikan di Sekolah Demokrasi, dengan Modul "Legislasi Daerah" dan Topik "Ruang Lingkup, Proses, dan Partisipasi Masyarakat dalam

- Legislasi Daerah", Diselenggarakan oleh Yayasan Puspa Indonesia dan Komunitas Indonesia untuk Demokrasi, Palembang.
- M. Irfan Islamy. "Membangun Masyarakat Partisipatif", *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. IV No. 2 Maret-Agustus 2004.
- Mustari Pide. "Partisipasi Masyarakat Sipil dalam Otonomi Daerah menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 14 Vol. 7 Agustus 2000.
- Suko Wiyono. 2006. *Otonomi Daerah dalam Negara Hukum Indonesia: Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*. Faza Media. Jakarta.
- Samuel Huntington dan Joan Nelson. 1994. *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Sherry Arnstein dalam bukunya "A Ladder of Citizen Participation", dikutip dari Esmi Warassih. 2001. *Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan)*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.
- United States Information Agency. "Apakah Demokrasi itu?", *Publikasi Internasional*, Oktober 1991, USA.
- W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono. *Legislatif Drafting: Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*. Penerbit Universitas Atma Jaya. Yogyakarta.