

Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Mimika

Yulianus Payzon Aituru^{1*}, Alwi Renhoren², Najamuddin Gani³, Maria Yeti Andrias⁴, Yenny Febrianty⁵

¹Dosen Magister Hukum Universitas Yapis Papua, ²Mahasiswa Program Pascasarjana Universitas Yapis Papua, ^{3,4}Dosen Fakultas Hukum Universitas Yapis Papua, ⁵Dosen Universitas Pakuan Bogor

*Email Corresponding author. safanyames@gmail.com

Abstrak

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu unsur penting yang harus diperhatikan dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Perda). Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam pasal 96 secara jelas mengatur mengenai Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan termasuk Perda. Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam pasal 354 juga mengatur mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah terdapat satu pasal yang mengatur tentang partisipasi masyarakat yaitu Pasal 166, dimana dalam pasal tersebut mengatur bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan daerah, peraturan kepala daerah, peraturan bersama kepala daerah dan/atau peraturan DPRD. Partisipasi masyarakat ini merupakan salah satu bentuk partisipasi politik masyarakat yang sangat penting dalam rangka menciptakan good governance. Oleh karena itu pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Perda haruslah diatur secara jelas.

Kata Kunci: Partisipasi, Pembentukan Daerah, Politik Masyarakat

Pendahuluan

Sistem hukum nasional Indonesia merupakan suatu gabungan dari beberapa elemen - elemen hukum yang saling berkesinambungan untuk mengatasi permasalahan yang terjadi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dari lingkup terkecil yaitu desa sampai lingkup terbesar adalah negara. Sehingga peraturan yang mengatur itupun berbeda-beda dari setiap lingkungannya. Untuk mengatur masyarakat dan menyelenggarakan kesejahteraan umum seluruh rakyat, pemerintah mengeluarkan berbagai macam peraturan negara yang biasanya disebut peraturan perundangan. Semua peraturan perundangan yang dikeluarkan pemerintah harus didasarkan dan/atau melaksanakan Undang-Undang Dasar negara Indonesia. Pembentukan peraturan perundang-undangan itu merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

Dengan kata lain, bahwa pembentukan Undang-Undang akan mendukung proses pembangunan hukum nasional dan memenuhi harapan masyarakat jika dilandasi oleh adanya suatu kajian yang memadai dan komprehensif melalui prosedur yang tertata dalam tahap - tahap yang tersusun dan adanya suatu teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh lembaga yang berwenang membentuk Undang-undang. Dengan demikian semua peraturan perundangan Republik Indonesia dikeluarkan harus berdasarkan dan/atau melaksanakan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Proses pembentukan perundang-undangan dimasa yang akan datang akan terus meningkat sejalan dengan tingkat kesadaran berdemokrasi dan kompleksitas kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di Indonesia. Oleh karena itu, proses pembentukan perundang-undangan khususnya para perancang dan pembentuk perundang-undangan yang akan menterjemahkan kebijakan publik dalam tatanan bahasa yang normatif ditengah-tengah masyarakat yang demokratis berdasarkan atas aturan hukum. Lembaga-lembaga pemerintah yang

mempunyai wewenang dibidang perundang-undangan salah satunya adalah pemerintah. Yang dimaksud dengan pemerintah dalam hubungan ini yaitu badan eksekutif. Menurut pasal 4 ayat (1) UUD 1945 Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar.

Selanjutnya menteri, menteri mempunyai wewenang membentuk perundang-undangan yang merupakan wewenang turunan (*derivative*) dari wewenang Presiden. Kemudian lembaga-lembaga pemerintah non departemen yang tugas dan fungsinya mempunyai hubungan dengan masyarakat. Direktorat Jendral Kementerian dapat pula mengeluarkan peraturan-peraturan pelaksanaan yang bersifat teknis dibidangnya masing-masing. Yang terakhir pemerintah daerah dalam UUD 1945 Pasal 18, menyebutkan Pembagian Daerah Indonesia atas Daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang.

Keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah juga tidak terlepas dari adanya partisipasi aktif anggota masyarakatnya. Masyarakat daerah, baik bagi kesatuan sistem maupun individu, merupakan bagian integral yang sangat penting dari sistem pemerintahan daerah. "Ditinjau dari organisasi pemerintahan daerah merupakan organisasi yang bersistem terbuka (*open system*) Membentuk peraturan daerah yang dapat memenuhi aspirasi yang diinginkan masyarakat tentunya harus diimbangi dengan keterlibatan masyarakat yaitu; keterlibatan dalam proses pembahasan peraturan daerah.

Proses ini sebagian besar berada pada posisi pembahasan antara DPRD dan Pemerintah Daerah. Dalam tahap ini seharusnya sebelum dibahas terlebih dahulu diumumkan di media massa untuk memberi kesempatan kepada masyarakat menyampaikan aspirasinya. Selanjutnya, dalam proses pembahasan masyarakat bisa memberikan masukan secara lisan, tertulis ataupun pada saat rapat-rapat pembahasan Perda. Terhadap kehadiran dalam rapat memang menjadi dilema, karena hal tersebut tergantung keinginan DPRD maupun pemerintah daerah apakah akan mengundang masyarakat atau membiarkan proses pembahasan berjalan tanpa keterlibatan masyarakat. Titik tolak dari penyusunan peraturan daerah adalah efektivitas dan efisiensi pada masyarakat. Tujuan dasar dari peran

serta masyarakat adalah untuk menghasilkan masukan dan persepsi yang berguna dari warga negara dan masyarakat yang berkepentingan (*publik interest*) dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan, karena dengan melibatkan masyarakat yang terkena dampak akibat kebijakan dan kelompok kepentingan (*interest groups*), para pengambil keputusan dapat menangkap pandangan, kebutuhan dan penghargaan dari masyarakat dan kelompok tersebut, untuk kemudian menuangkannya ke dalam satu konsep.

Pemikiran Negara hukum dimulai sejak Plato dengan konsepnya “bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik yang disebut dengan istilah *nomoi*. Kemudian ide tentang Negara Hukum populer pada abad ke-17 sebagai akibat dari situasi politik di Eropa yang didominasi oleh absolutisme.¹ Perubahan besar dalam politik di Indonesia terjadi pada tahun 1998 dengan lengsernya Soeharto sekaligus mengakhiri era Orde Baru. Semangat reformasi ini kemudian menjadi salah satu dasar bagi perubahan Undang-Undang Pemerintah Daerah dan pada tahun 1999 dibentuklah Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mulai mengembangkan istilah demokrasi, partisipasi masyarakat, dan keterbukaan dalam penyelenggaraan dan pengelolaan kekuasaan.²

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 96 tentang Partisipasi Masyarakat, menjelaskan bahwa :

1. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
2. Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
 - a. Rapat dengar pendapat umum;
 - b. Kunjungan kerja;
 - c. Sosialisasi; dan/atau

¹ Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amendemen UUD 1945*, Jakarta, Prenadamedia Group, Hal. 61

² Hendra Karianga, 2013, *Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jakarta, Kencana, Hal. 135-136

- d. Seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- 3. Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan.
- 4. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-Undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.⁸

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pasal 354 tentang partisipasi masyarakat, menjelaskan bahwa :

- 1. Dalam penyelenggaraan Pemerintahan daerah, Pemerintah Daerah mendorong partisipasi masyarakat
- 2. Dalam mendorong partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah daerah:
 - a. Menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan pemerintah daerah kepada masyarakat
 - b. Mendorong kelompok dan organisasi masyarakat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui dukungan pengembangan kapasitas masyarakat;
 - c. Mengembangkan kelembagaan dan mekanisme pengambilan keputusan yang memungkinkan kelompok dan organisasi kemasyarakatan dapat terlibat secara efektif; dan/atau
 - d. Kegiatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3. Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud ayat (1) mencakup:
 - a. Penyusunan perda dan kebijakan daerah mengatur dan membebani masyarakat;
 - b. Perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi pembangunan daerah;
 - c. Pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam daerah;
 - d. Penyelenggaraan pelayanan publik.

4. Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dalam bentuk:
 - a. Konsultasi publik;
 - b. Musyawarah;
 - c. Kemitraan;
 - d. Penyampaian aspirasi;
 - e. Pengawasan; dan/atau
 - f. Keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
5. Ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (4) diatur dengan peraturan pemerintah.
6. Peraturan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling sedikit mengatur :
 - a. Tata cara akses masyarakat terhadap informasi penyelenggaraan pemerintahan daerah;
 - b. Kelembagaan dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
 - c. Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; dan
 - d. Dukungan penguatan kapasitas terhadap kelompok dan organisasi kemasyarakatan agar dapat berpartisipasi secara efektif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
7. Tata cara partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat(4) diatur lebih lanjut dalam Perda dengan berpedoman pada peraturan pemerintahan.⁹

Berdasarkan pemaparan diatas peneliti akan mengkajipembentukan peraturan daerah Kabupaten Mimika, pertisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah Kabupaten Mimika dan kendala partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah Kabupaten Mimika dalam penelitian “*Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Mimika*”.

Metode

Tipe penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu penelitian yang bertujuan untuk mendeskripsikan secara sistematis, faktual dan akurat terhadap suatu populasi atau daerah tertentu mengenai sifat-sifat, karakteristik-karakteristik atau faktor-faktor tertentu. Dalam hal ini penelitian deskriptif yaitu dengan menggambarkan keadaan atau suatu fenomena yang berhubungan dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah. Penelitian deskriptif ini dimulai dengan pengumpulan data yang berhubungan dengan pembahasan di atas, lalu menyusun, mengklarifikasikan dan menganalisanya kemudian menginterpretasikan data, sehingga diperoleh gambaran yang jelas tentang fenomena yang diteliti.

Pembahasan

Beberapa hal yang dapat dilakukan dalam kaitannya dengan pelaksanaan peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah antara lain: dilakukannya Rapat Dengar Pendapat Umum atau rapat-rapat lainnya yang bertujuan menyerap aspirasi masyarakat, dilakukannya kunjungan oleh anggota DPRD untuk mendapat masukan dari masyarakat, ataupun diadakannya seminar - seminar atau kegiatan yang sejenis dalam rangka melakukan pengkajian atau menindak lanjuti berbagai penelitian untuk menyiapkan suatu rancangan peraturan daerah. Akan tetapi dalam pelaksanaannya kadang masih terdapat berbagai penafsiran tentang siapa yang dimaksud dengan istilah masyarakat, setiap orang atau lembaga yang terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat. Masyarakat adalah setiap orang pada umumnya terutama masyarakat yang “rentan” terhadap peraturan tersebut, setiap orang atau lembaga terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat yang terkait.³

Penulis juga mewawancarai beberapa masyarakat sipil tentang sejauh mana tingkatan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah,

³ Jazim Hamidi *Legislative Drafting; seri Naskah Akademik Pembentukan Peraturan Daerah* Jakarta 2008. PT RajaGrafindo Persada. Hal 17

kebanyakan jawaban dari masyarakat masih cenderung kurang memahami bagaimana dan seperti apa peran serta masyarakat dalam pembentukan perda, ada pula masyarakat yang hanya menyampaikan keluhan saja dan menganggap perda itu tidak penting, dan bahkan ada jawaban dari masyarakat yang hanya ikut-ikutan saja karna tidak tau dan masyarakat tersebut juga mengatakan tidak mau tau tentang perda.

Mengenai sejauh mana masyarakat tersebut dapat ikut serta dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (dalam hal ini Perda), hal tersebut dapat tergantung pada keadaan dari pembentuk perundang-undangan sendiri oleh karena UUD dan berbagai peraturan perundang-undangan telah menetapkan lembaga mana yang dapat membentuk lembaga peraturan perundang-undangan tersebut.

Oleh karena itu, diperlukan peningkatan kualitas anggota DPRD maupun seluruh jajaran pemerintah yang mempunyai tugas membentuk suatu peraturan daerah. *Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan.*, bahwa Bentuk partisipasi masyarakat dalam peraturan perundang-undangan Indonesia sebagai sebuah negara hukum yang seluruh keputusan dan kebijakan yang dibentuk oleh pemerintah dalam mengurus dan mengatur kehidupan masyarakat harus berdasarkan peraturan perundang-undangan, sehingga hukum menjadi suatu hal yang sangat penting. Peraturan yang dibentuk menjadi sebuah hal yang melandasi seluruh tingkah laku masyarakat. Mengingat pentingnya kedudukan hukum dalam sebuah negara, maka dalam penyusunan setiap peraturan perundang-undangan sangat membutuhkan perhatian yang besar dari pemangku kepentingan.⁴

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai partisipasi politik, oleh Slamet partisipasi politik diartikan sebagai kegiatan warga negara sipil (private citizen) yang bertujuan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah.

Partisipasi dan pelibatan masyarakat dalam proses rencana pembuatan

⁴ Yuliandri. 2013. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Jakarta, PT RajaGrafindo Persada. Hal.85

kebijakan publik, program kebijakan publik, proses pengambilan keputusan publik dan alasan dari pengambilan keputusan publik merupakan salah satu ciri dari penyelenggaraan negara demokratis. Hasil penelitian secara normatif terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara jelas diatur dalam Bab XI mengenai partisipasi masyarakat Pasal 96.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah semakin memperinci tentang bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah, seperti berikut:

1. Konsultasi publik;
2. Musyawarah;
3. Kemitraan;
4. Penyampaian aspirasi;
5. Pengawasan; dan/atau
6. Keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada prinsipnya bentuk partisipasi masyarakat dalam Undang-Undang ini semakin dirinci terutama aspek-aspek yang terkait dengan hak-hak masyarakat untuk melakukan pengawasan terhadap pembuatan peraturan daerah. Dalam peraturan teknis khususnya Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia telah membuat aturan yang menjadi pedoman tentang pentingnya partisipasi masyarakat lewat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan peraturan daerah diatur dalam Pasal 166 dirumuskan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda, Perkada, PBKHD dan/ peraturan daerah. Masukan sebagaimana dimaksud dapat dilakukan melalui:

- a. Rapat dengar pendapat umum;
- b. Kunjungan kerja;

- c. Sosialisasi; dan/atau
- d. Seminar, lokarya, dan/atau diskusi

Dalam hal pelaksanaan peran serta masyarakat, Tiitik Triwulan Tutik menyatakan partisipasi masyarakat dalam rangka pembentukan undang-undang sudah mulai terbangun. Awalnya partisipasi masyarakat dimulai dengan pemberian masukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, baik melalui komisi atau Badan Legislasi (Baleg), mulai dari penyusunan program legislasi, penyiapan Rancangan Undang-Undang. Partisipasi itu kemudian meningkat dengan memberikan masukan fraksi-fraksi atau langsung kepada anggota Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan saat ini sudah menjadi suatu kebutuhan di Indonesia. Hal ini di dorong seiring dengan adanya kepercayaan masyarakat terhadap sistem politik yang dibangun atas dasar partisipasi, transparansi, akuntabilitas dalam penyelenggaraan Negara. Oleh karena itu, dalam suasana sistem politik yang sudah berubah saat ini, dimana transparansi dalam pengambilan kebijakan publik akan mendorong serta memberikan peluang kepada masyarakat untuk ikut serta dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.⁵

Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam ketentuan peraturan perundang-undangan secara rinci dapat diuraikan dalam tabel 1.

Table 1. Bentuk-Bentuk Partisipasi Masyarakat

UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan	UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah	Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah
- rapat dengar pendapat umum	- konsultasi publik	- rapat dengar pendapat umum
- kunjungan kerja	- musyawarah	
	- kemitraan	- kunjungan kerja

⁵ Dayanto, 2015 Peraturan Daerah Responsif: Fondasi Teoritik dan Pedoman Pembentukannya, Yogyakarta; deepublish, halaman 160

- sosialisasi	- penyampaian aspirasi	- sosialisasi
- seminar	- pengawasan	- seminar
- lokakarya	- keterlibatan lain sesuai	- lokakarya
- diskusi	dengan ketentuan	- diskusi.
	perundang-undangan	

(sumber: diolah oleh penulis)

Namun selain bentuk partisipasi masyarakat yang telah diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan, secara teoritis bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat juga dibedakan dalam berbagai model pilihan partisipasi sesuai dengan tingkat perkembangan politik suatu negara.

Partisipasi masyarakat ini akan tergantung dari kesadaran masyarakat dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Berikut ini model lain dari partisipasi publik.

- a. Model Pertama: *Pure Representative Democracy*
- b. Model ke dua: *A Basic Model of Public Participation*
- c. Model ke tiga: *A Realism Model of Public Participation*
- d. Model ke empat: *The Possible Ideal for South Africa*

Partisipasi masyarakat adalah suatu keniscayaan bagi suatu negara-negara demokrasi dalam rangka membangun hubungan yang harmonis antara negara dengan masyarakat sipil. Tidak mengherankan jika pada negara-negara yang telah maju maupun negara-negara berkembang memberikan tempat bagi adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang- Undang meskipun melalui proses yang berbeda.

Ada Negara demokrasi di mana partisipasi masyarakat lahir sebagai suatu proses evolusi dari kematangan politik suatu bangsa, namun ada pula negara demokrasi yang sejak awal berdirinya negara secara sadar menempatkan partisipasi masyarakat sebagai bagian dari materi muatan konstitusinya. Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang- undangan baik yang diatur dalam peraturan perundang-undangan

dan teori, terdiri dari berbagai bentuk yang pelaksanaannya disesuaikan dengan proses atau tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk pembentukan Peraturan Daerah. Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam proses atau tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan secara rinci diuraikan dalam tabel 2.

Tabel 2. Bentuk Partisipasi Masyarakat dalam proses tahapan pembentukan Perda

No.	Bentuk Partisipasi Masyarakat	Keterangan
1	Rapat dengar pendapat umum	- dapat dilakukan pada tahap
2	Kunjungan kerja	perencanaan, penyusunan atau
3	Sosialisasi	pembahasan
4	Seminar	- untuk mengetahui aspirasi masyarakat
5	Lokarya	- dilakukan setiap tahapan pembentukan
6	Diskusi	PUU
7	Konsultasi	- untuk membahas materi
8	Publik musyawarah	- Untuk membahas materi
9	Kemitraan	- untuk membahas materi
10	Penyampaian	- untuk mempertajam materi
11	Aspirasi	- mencapai kesepakatan
12	Pengawasan	- dengan semua pihak sesuai dengan
13	Partisipasi dalam bentuk Penelitian	materi yang dibahas
14	Partisipasi dalam bentuk	- dapat dilakukan oleh perseorangan /kelompok
15	Pengajuan usul inisiatif rancangan PUU	- dilakukan oleh semua pihak
16	Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media Sosial	- dapat dilakukan oleh perseorangan /kelompok
		- ditujukan langsung kepada pembentuk PUU
		- tulisan berupa ide, masukan atau

17	Partisipasi masyarakat dalam bentuk unjuk rasa	konsep - pada saat acara sosialisasi di tv, radio - mendukung atau menolak peraturan yang sedang atau sudah dibentuk - ditujukan langsung kepada pembentuk PUU, mendukung atau menolak peraturan yang sedang atau sudah dibentuk
----	--	---

sumber: wawancara dengan Drs. Tanzil Azharie. Anggota DPRD Mimika

Hanif Nurcholis menambahkan bahwa Negara demokrasi mempunyai peranan dan kedudukan masyarakat yang tidak dapat dipisahkan dari adanya partisipasi masyarakat dalam sebuah proses pembentukan peraturan perundang-undangan, meskipun secara langsung atau tidak langsung dalam mengikuti prosesnya. Akan tetapi salah satu ciri Negara demokrasi adalah Negara yang mengakui adanya kedaulatan rakyat artinya bahwa sistem pemerintahan yang demokratis adalah sistem pemerintahan yang meletakkan kedaulatan dan kekuasaan berada ditangan rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Oleh karena itu, semua proses pembentukan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan kepentingan rakyat haruslah didasarkan pada kedaulatan rakyat. Ini berarti dengan jelas partisipasi masyarakat sangat penting dalam setiap proses pembuatan kebijakan publik termasuk peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah. Akan tetapi, pada hakekatnya partisipasi masyarakat bukanlah merupakan tujuan akhir dalam pembentukan peraturan daerah, yang terpenting memberikan ruang yang lebih luas kepada masyarakat, khususnya bagi kelompok masyarakat yang berkepentingan dengan rancangan atau materi yang sedang dibahas atau masyarakat rentan sebagaimana kriteria masyarakat yang diutarakan oleh Hanif Nurcholis yaitu bahwa: Masyarakat adalah setiap orang pada umumnya terutama masyarakat yang "rentan" terhadap peraturan tersebut, setiap orang atau lembaga

terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat yang terkait.⁶

Hal ini penting untuk dilaksanakan sebagai bagian dari upaya mewujudkan pembentukan peraturan perundang-undangan yang lebih responsif terhadap berbagai kebutuhan dan permasalahan dalam masyarakat. Menurut Philipus M. Hadjon seperti dikutip oleh Arsito, mengatakan konsep partisipasi terkait dengan konsep demokrasi, bahwa sekitar tahun 1960-an muncul suatu konsep demokrasi yang disebut demokrasi partisipasi. Dalam konsep ini rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan. Dalam konsep demokrasi, asas keterbukaan atau partisipasi merupakan salah satu syarat minimum, sebagaimana dikemukakan oleh Burkensb dalam buku yang berjudul *“Beginselen van de democratische rechtsstaat”* bahwa:⁷

- a. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia;
- b. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih;
- c. Setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul;
- d. Badan perwakilan rakyat mempengaruhi pengambilan keputusan melalui sarana *“(mede) beslissing-recht”* (hak untuk ikut memutuskan dan/atau melalui wewenang pengawas);
- e. Asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka;
- f. Dihormatinya hak-hak kaum minoritas

Tampak jelas bahwa dalam paham demokrasi terdapat asas keterbukaan, yang berkaitan dengan asas partisipasi masyarakat, karena pemerintah bertindak demi dan atas nama seluruh masyarakat, maka seluruh masyarakat berhak untuk mengetahui apa yang dilakukannya. Bukan saja berhak mengetahui, juga berhak berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Menurut Dian Utomo, manfaat partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk

⁶ Hanif Nurcholis, 2009, perencanaan partisipatif pemerintah daerah, Jakarta pusat; Grasindo, halaman 9

⁷ Arsito, 2004. Tradisi Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Yang Demokratis. Jakarta. PT RajaGrafindo Persada. Hal.127

dalam pembuatan Perda adalah:⁸

- a. Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik.
- b. Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik.
- c. Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif.
- d. Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat.

Dalam tahapan pembentukan peraturan daerah Kabupaten Mimika, bentuk partisipasi masyarakat sudah diatur dimana prinsipnya masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Secara komprehensif peraturan daerah dibentuk bukan sekedar disusun, dibahas, ditetapkan ataupun disebarluaskan. Akan tetapi pembentukan peraturan daerah diartikan melakukan suatu proses pembuatan peraturan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan dan penyebarluasan.

Kewenangan Daerah untuk membentuk peraturan daerah pada hakekatnya merupakan peluang bagi penyelenggara pemerintahan daerah untuk dapat mengurus daerahnya secara mandiri, maka dari itu hendaknya dapat dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya dalam rangka mengembangkan dan membangun daerahnya masing-masing, sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah serta aspirasi masyarakat setempat. Oleh sebab itu sangat diperlukan adanya keterlibatan masyarakat untuk membangun daerahnya, terutama dalam hal pembuatan kebijakan seperti peraturan daerah. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah sebagaimana telah dikemukakan bermanfaat dalam menghasilkan peraturan daerah yang berkualitas dan sesuai aspirasi masyarakat. Meskipun hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan dan

⁸ Dian Utomo. 2007. *Prospek Otonomi Daerah: di Negara Republik Indonesia*, Jakarta. PT RajaGrafindo Persada. Hal. 93

pembahasan rancangan dalam pembentukan peraturan daerah telah diatur di dalam Peraturan Perundang-undangan dan Tata Tertib DPRD Propinsi, Kabupaten/ Kota di seluruh wilayah Republik Indonesia, namun pada umumnya masyarakat belum secara maksimal berpartisipasi.

Masih rendahnya partisipasi masyarakat kemungkinan diakibatkan oleh berbagai faktor kendala, baik yang berasal dari masyarakat sendiri maupun karena faktor lain. Menurut Yohanis F. Helyanan, SE. (*Wakil Ketua II DPRD Kab. Mimika*) kendala pelaksanaan Partisipasi Masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah Kabupaten Mimika terdapat beragam tanggapan, contohnya :

- a. Adanya Pro-Kontra masyarakat
- b. Adanya pro dan kontra di kalangan masyarakat kemungkinan bisa timbul dalam menyikapi perubahan yang terjadi akibat penerapan kebijakan dan Adanya pro kontra di kalangan masyarakat akhirnya berpengaruh pula terhadap partisipasi masyarakat setempat, sedangkan partisipasi masyarakat dalam pembahasan peraturan daerah sangat dibutuhkan agar nantinya kebijakan yang ditetapkan tepat sasaran atau efektif.
- c. Sikap apatis dari masyarakat untuk menghadiri Rapat Pembahasan Perda Mengingat begitu pentingnya peranan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah, hendaknya pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam berbagai bentuk tidak mengalami hambatan yang berarti. Untuk kelancaran pelaksanaan partisipasi, diperlukan kesadaran yang tinggi warga masyarakat, serta kemauan politik dari pada pemerintah daerah maupun DPRD untuk senantiasa berupaya memfasilitasi serta memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk berpartisipasi, terutama partisipasi masyarakat dalam proses pembahasan peraturan daerah.
- d. Kurangnya Pemahaman Masyarakat
- e. Dalam pembentukan peraturan daerah, partisipasi masyarakat sangat penting untuk memberikan aspirasinya dalam rancangan Undang-undang, tetapi kebanyakan dari kalangan masyarakat tidak begitu paham dalam arti pembentukan peraturan daerah.

Salah satu tahapan yang penting dilakukan dalam proses penyusunan perda adalah communication, yaitu adanya komunikasi antara pemangku kepentingan dan pengambilan kebijakan. Komunikasi ini sangat penting dalam pelaksanaan peraturan daerah. Setidaknya komunikasi yang dapat dilakukan oleh pemerintah adalah sosialisasi. Meskipun bersifat searah, informasi yang didapatkan oleh masyarakat melalui sosialisasi Peraturan Daerah sedikit banyak dapat memberikan kesempatan masyarakat untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan peraturan tersebut sesuai dengan kebutuhannya. Dengan demikian, pelaksanaan Peraturan Daerah yang tidak mencerminkan atau tidak mengakomodasi kepentingan masyarakat mendapat reaksi negatif dari masyarakat.

Secara teoretis dalam ilmu hukum dikenal adanya anggapan yang menyatakan bahwa semua orang dianggap tahu hukum, namun teori fiksi ini tidak dapat diberlakukan begitu saja, karena masalah komunikasi sering kali muncul karena selama ini pemerintah (pemerintah daerah) kurang dalam mengumumkan peraturannya (sosialisasi).

Ketidak efektifan suatu peraturan daerah mungkin terjadi karena beberapa faktor yang saling berkaitan dalam sistem hukum. Menurut *Lawrence Meir Friedman*, ada 3 unsur yang sangat berpengaruh dalam sistem hukum, yaitu substansi, struktur, dan kultur hukum dalam masyarakat. Faktor-faktor yang memengaruhi partisipasi masyarakat di dalam pelaksanaan suatu peraturan daerah, antara lain:

- a. Substansi Peraturan Daerah yang tidak sesuai dengan nilai masyarakat memancing reaksi masyarakat, sedangkan prosedur partisipasi tidak jelas.
- b. Kurangnya optimal kinerja aparatur pemerintah yang berwenang dalam menangani setiap penyelewengan atau pelanggaran peraturan. Dalam struktur hukum, masyarakat sebagai subjek hukum memiliki peran yang sangat besar dalam pelaksanaan Peraturan Daerah.
- c. Kurangnya sosialisasi dan kesadaran serta kesadaran politik masyarakat yang rendah karena tingkat pendidikan atau karena prioritas hidup sebagian besar masyarakat yang lebih tersita untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari. Sehingga kepekaan masyarakat terhadap proses

pembentukan suatu Peraturan Daerah sangat rendah.

Drs. Tanzil Azhari (Anggota DPRD Kab. Mimika) mengatakan kendala terbesar partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah adalah Dalam proses pembentukan Peraturan Daerah, dari Perencanaan, Perancangan, Pembahasan, Pengundangan, sampai tahap Sosialisasi masyarakat masih cenderung menutup diri dari pemerintahan daerah beserta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sehingga seolah-olah masyarakat tak peduli untuk ikut berpartisipasi karena tidak ketertarikannya dalam pembentukan peraturan daerah. Ada beberapa hal juga yang membuat Kendala partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah, salah satu contohnya adanya pro-kontra masyarakat, adanya pro-kontra dikalangan masyarakat sangat berpengaruh dalam partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah karena partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan agar nantinya kebijakan yang ditetapkan tepat sasaran. Drs. Tanzil Azhari juga mengatakan pernah sekali mewawancarai salah satu warga mengapa tidak tertarik untuk ikut berpartisipasi dan warga tersebut hanya menjawab saya tidak sekolah dan saya tidak mengerti, biarkan saja orang-orang pintar di gedung besar itu yang mengerjakan peraturan tersebut.

Lebih lanjut penulis mengutip dari Khairul Muluk, yang menguraikan 6 (enam) tahapan partisipasi Arnstein di atas dan mengklasifikasikannya dalam 5 tingkat. Namun menurut Muluk hanya 4 tahapan yang tergolong partisipatif, satu tergolong nonpartisipatif karena partisipasi yang ada hanya formalitas, pengerahan masa "bayaran" maupun distorsi informasi. Oleh sebab itu, tahap ini disebut dengan nonpartisipatif, dan terakhir kendali warga (bukan lagi sekadar partisipasi, tetapi wargalah yang mengambil keputusan (*decision maker*)). Gambaran lebih jelas lihat di dalam tabel di bawah ini.

Tabel. 3. Tingkat Partisipasi Masyarakat

Tingkat Partisipasi	Klasifikasi	Statistik
6.Kendali	Kendali Warga	Kuat
5.Delegasi	Partisipasi	Kuat
4.Kemitraan	Partisipasi	Sedang

3.Konsultasi	Partisipasi	Sedang
2. Informasi	Partisipasi	Lemah
1.Manipulasi	Nonpartisipasi	Lemah

(Sumber: dikutip dari Khairil Muluk)

Apa pun model partisipasi yang disediakan, tidak akan berarti jika masyarakat masih saja bersikap apatis terhadap keputusan atau kebijakan pemerintah. Untuk itu harus ada strategi khusus untuk mendorong masyarakat agar aktif berpartisipasi dalam setiap proses kebijakan. Ada beberapa strategi yang dapat dilakukan untuk menstimulasi partisipasi masyarakat, antara lain;

1. Mensolidkan kekuatan masyarakat terutama para stakeholders.
2. Memberdayakan masyarakat (membangun kesadaran kritis masyarakat).
3. Publikasi hasil-hasil investigasi atau riset-riset yang penting.
4. Berupaya mempengaruhi pengambil kebijakan.
5. Memunculkan aksi dan gerakan secara kontinu.

Ada beberapa problematika yang terjadi berkaitan dengan hal partisipasi masyarakat dalam peraturan perundang-undangan. Setidaknya ada 3 (tiga) faktor yang melatarbelakangi munculnya problematika partisipasi, yaitu: faktor masyarakat, yuridis, dan birokrasi. Dari ketiga faktor tersebut ditemukan beberapa permasalahan yang dapat diuraikan, sebagai berikut :

Table 4. Problematika Partisipasi Masyarakat

FAKTOR	PROBLEMATIKA
Masyarakat	1. Sikap apatis masyarakat. 2. Kurangnya pengetahuan dan pemahaman masyarakat. 3. Budaya paternalistis yang masih kuat mengakar. 4. Tidak ada reward (berupa tindak lanjut) partisipasi masyarakat 5. Responsibilitas masyarakat yang kurang 6. Masyarakat tidak mengetahui mekanisme penyaluran aspirasi 7. Keterbatasan akses masyarakat informasi.

	8. Kurangnya dukungan elemen masyarakat yang seharusnya membantu memberdayakan seperti : Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), atau media massa yang cenderung provokatif dan/atau profit oriented
Yuridis	1. Banyak peraturan yang belum berpihak pada kepentingan masyarakat. 2. Belum ada peraturan yang dapat memaksa pemerintah untuk melibatkan rakyat dalam proses pembentukan perda. 3. Belum ada peraturan yang menjamin masyarakat mendapatkan informasi. 4. Mudahnya melakukan korupsi kebijakan dibawah payung legalitas. 5. Adanya ketentuan partisipasi yang tidak mengikat karena tidak adanya sanksi atas pengabaianannya. 6. Banyak peraturan yang menyangkut kewajiban masyarakat (ex. perda retribusi), tetapi mengabaikan hak-hak masyarakat. 7. Tidak adanya sosialisasi peraturan atau kebijakan
Birokrasi	1. Sistem birokrasi yang belum memberikan ruang bagi publik. 2. Birokrasi diposisikan sebagai mesin yang hanya bekerja sesuai jalur. 3. Tidak ada keterlibatan masyarakat dalam pengambilan kebijakan dengan dalih high cost. 4. Kurang pahamnya birokrat akan makna partisipasi secara mendasar 5. Image birokrasi yang kental dengan uang. 6. Saluran aspirasi yang kurang baik. 7. Kerap terjadi mobilitas massa untuk kepentingan politik. 8. Partai tidak mampu berperan untuk kepentingan rakyat.

Sumber: Dikutip dan diolah dari Sirajuddin (Sirajuddin dkk, 2006:149)

Penutup

Menyangkut partisipasi masyarakat, semua sudah diatur dalam pasal 96 undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dan pasal 354 Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Namun sebagian masyarakat masih belum memahami

kepentingannya dalam memberikan masukan-masukan atau pendapat-pendapat sebagai bentuk partisipasi dalam Rapat Dengar Pendapat Umum atau rapat - rapat lainnya yang sejenis.

Daftar Pustaka

Tutik, T. (2010). *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amendemen UUD 1945*. Jakarta: Prenadamedia Group.

Karianga, H. (2013). Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah. Jakarta. 135-136.

Hamidi, J. (2008). *Legislative Drafting; seri Naskah Akademik Pembentukan Peraturan Daerah*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Yuliandri. (2013). *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Dayanto. (2015). *Peraturan Daerah Responsif: Fondasi Teoritik dan Pedoman Pembentukannya*. Yogyakarta: Deepublish.

Nurcholis, H. (2009). *Perencanaan Partisipatif Pemerintah Daerah*. Jakarta Pusat: Grasindo.

Arsito. (2004). *Tradisi Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Yang Demokratis*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Utomo, D. (2007). *Prospek Otonomi Daerah: di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Saripudin. (2011). *Tata Negara*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Jakarta.

Santoso. (2007). *Tradisi Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Yang Demokratis*. Yogyakarta: Genta Press.

Sastropetro, Santoso R.A. (1988). *Partisipasi, Komunikasi, Persuasi dan Disiplin dalam Pembangunan Nasional*. Bandung: Alumni.

Sherry. (1999). *"A Ladder of Citizen Participation", Journal of the American Institute of Planners*.

Wijaksono, S. (2013). Pengaruh Lama Tinggal Terhadap Tingkat Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Lingkungan Pemukiman. *Jurnal ComTech*, 4(1).

Irene Astuti Dwiningrum, S. (2011). *Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Slamet. (2003). *Pembangunan Masyarakat Berwawasan Partisipasi*. Surakarta: Sebelas Maret University Press.

Slamet, Y. (1999). Konsep Dasar Partisipasi Sosial. Yogyakarta: PAU-Studi Sosial UGM

Soetomo. (2006). *Stratregi-Strategi Pembangunan Masyarakat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.