Partisipasi Bermakna Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Kabupaten Seram Bagian Barat

Eivandro Wattimury [1], Alfian Reymon Makaruku [2]
[1,2] Universitas Kristen Indonesia Maluku
E-mail: eivandro.wattimury@mail.com, alfinreym234@gmail.com

Article History:
Received: 01 Desember 2024
Revised: 15 Januari 2025
Accepted: 20 Januari 2025

Keywords: *Partisipasi Bermakna, Pembentukan, Peraturan Daerah.*

Abstrak: *Penelitian ini bertujuan untuk meninjau keterlibatan masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Seram Bagian Barat perspektif "Patisipasi Bermakna" yang mengarah pada lahirnya produk hukum yang partisipatif. Metode yang digunakan adalah penelitian yuridis normative yakni menganalisis ketentuan perundang-undangan dan bahan hukum lainya, dengan menggunakan pendekatan konseptual (conceptual approach), pendekatan undang-undang (statute approach). Pengaturan terkait partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda) telah diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan di Indonesia, dimana masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda, masukan sebagaimana dimaksud dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, dan/atau seminar, lokarya, dan/atau diskusi. Implementasi terhadap prinsip patrisipasi bermakna menitikberatkan pada hak masyarakat untuk didengarkan, dipertimbangkan serta mendapat jawaban atas aspirasi yang disampaikan dalam setiap tahapan pembentukan Perda. Hal ini menjadi sangat penting dan benar-benar harus dapat di laksanakan oleh Pembentuk Perda dalam rangka mewujudkan peraturan daerah yang partisipatif bermakna, sebagai perwujudan kedaulatan rakyat serta menjawab kebutuhan hukum yang semakin kompleks dalam masyarakat di Kabupaten Seram Bagian Barat.*

PENDAHULUAN

Partisipasi masyarakat pada tatanan pemerintahan yang demokratis menghendaki adanya keterlibatan publik dalam proses pengambilan keputusan yang semakin penting di era otonomi daerah. Pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah membawa perubahan besar dalam setiap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Realitas yang terjadi dalam kurun waktu pelaksanaan otonomi daerah, pemerintahan daerah ditengarai banyak melakukan penyimpangan dan kesalahan

persepsi mengenai otonomi daerah. Sebagian besar implementasi undang-undang pemerintahan daerah hanya mengedepankan orientasi keuangan dengan menciptakan berbagai Peraturan Daerah yang menekankan kepentingan ekonomi daripada kepentingan pelayanan publik[1]. Kenyataan tersebut merupakan suatu realitas yang justru tidak sesuai dengan semangat dan filosofi otonomi daerah berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya.

Sehubungan dengan hal tersebut, setiap penyelenggaraan pemerintahan selalu bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, dengan demikian peran serta masyarakat dalam setiap pengambilan kebijakan khususnya dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjadi sangat penting dan perlu menjadi pertimbangan oleh pejabat yang berwenag.[2] Pada prinsipnya pembentukan Peraturan Daerah (selanjutnya disebut Perda) sangat diperlukan keterbukaan pemerintah, dengan adanya keterbukaan pemerintah terhadap publik dimungkinkan keterlibatan masyarakat untuk berpartisipasi, baik dari proses perancangan peraturan sampai dengan diberlakukannya suatu peraturan. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan atau Perda jelas diatur dalam Pasal 96 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang "Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan" disebutkan bawa "Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan" selanjutnya "Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui : Rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi; dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi".

Selain itu dalam Pasal 354 dan (3) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daearah, manyatakan bahwa: "dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah mendorong partisipasi masyarakat" serta Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud mencakup:

a. penyusunan Perda dan kebijakan Daerah yang mengatur dan membebani masyarakat.
b. perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemonitoran, dan pengevaluasian pembangunan Daerah;
c. pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam Daerah; dan penyelenggaraan pelayanan publik.

Dari Peraturan Perundang-Undangan diatas menjelaskan bahwa partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda merupakan hak masyarakat, yang dapat dilakukan baik dalam tahap penyiapan maupun tahap pembahasan. Dalam konteks hak asasi manusia, setiap hak pada masyarakat menimbulkan kewajiban pada pemerintah sehingga haruslah jelas pengaturan mengenai kewajiban pemerintahan daerah untuk memenuhi hak atas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda tersebut. Dari penjelasan pasal-pasal diatas dapat diketahui bahwa kewajiban tersebut ada pada DPRD.[3]

Mengenai sejauh mana masyarakat tersebut dapat ikut serta dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (dalam hal ini UU dan Perda), hal tersebut dapat tergantung pada keadaan dari pembentuk Perundang-Undangan sendiri oleh karena UUD NRI 1945 dan berbagai Peraturan Perundang-Undangan telah menetapkan lembaga mana yang dapat membentuk Peraturan tersebut. Akan tetapi keterlibatan masyarakat untuk ikut serta dalam pembentukan suatu Peraturan Perundang-Undangan akan menjadi lebih efisien untuk mencapai suatu pemerintahan yang baik

[1] Soekarwo. 2005. Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-Prinsip Good Financial Governance. Surabaya, Airlangga University Press, Hlm. 2-7.

[2] Indra J. Piliang. 2003. dkk, Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi. Jakarta, Yayasan Harkat Bangsa, Hlm. 267-272.

[3] Mahendra Putra Kurnia, dkk. 2007. Pedoman Naskah Skademik PERDA Partisipatif (Urgensi, Strategi, dan Proses Bagi Pembentukan Perda yang Baik). Yogyakarta, Kreasi Total Media (KTM), Hlm. 22.

(*good governance*). Apabila suatu Perda telah dapat menampung aspirasi masyarakat luas tentunya peran serta masyarakat tersebut tidak akan terlalu dipaksakan pelaksanaannya. Oleh karena itu diperlukan peningkatan kualitas anggota DPRD maupun seluruh jajaran pemerintah yang mempunyai tugas membentuk suatu Perda.[4]

Perencanaan pembangunan dalam hal ini, adanya suatu proses partisipasi masyarakat tidaklah mudah, meskipun dijumpai dalam praktik ada proses yang diawali dengan musyawarah namun hal tersebut belum sepenuhnya dapat menjamin diprioritaskannya kebutuhan publik. Kenyataannya ruang partisipasi ke arah tersebut belum maksimal, karena orang-orang yang di undang untuk hadir adalah orang-orang yang dekat dengan birokrasi dan/atau kekuasaan yang pastinya belum tentu dapat mewakili semua aspirasi dari masyarakat banyak dalam pembentukan Peraturan Daerah.[5] Defenisi partisipasi yang berlaku dikalangan lingkungan aparat perencana dan pelaksana pembangunan adalah kemauan masyarakat untuk mendukung secara mutlak program-program pemerintah yang dirancang dan ditentukan tujuannya oleh pemerintah.[6] Mewujudkan Peraturan Daerah yang partisipatif adalah dari sisi peraturan Perundang-Undangan memang telah diatur secara tegas bahwa proses pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Perda) harus ada partisipasi masyarakat.[7] Maria Farida Indrati S. berpendapat 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.[8]

Realitas yang terjadi dalam pembentukan Peraturan Daerah Perda di Kabupaten Seram Bagian Barat, partisipasi masyarakat masih perlu ditinjau secara baik. Hal ini didasarkan apada beberapa peraturan daerah yang telah di betuk masih belum cukup menjawab kebutuan hukum masyarakat dalam kaitannya dengan Desa Adat (Negeri). Sejatinya di Kabupaten Seram Bagian Barat telah menetapkan Perda No. 13 Tahun 2019 tentang Negeri dan Perda No. 14 Tahun 2019 tentang Saniri Negeri, namun dalam pelaksanaan terhadap Perda-Perda tersebut masih menimbulkan banyak presepsi dalam pemberlakuannya di masyarakat. Hal ini menggambarkan bahwa **partisipasi bermakna** dalam pembentukan Perda di Kabupaten Seram Bagian Barat masih menjadi problematic tersendiri sehingga sangat penting untuk dilakukan penelitian secara mendalam untuk menghasilkan kajian-kajian yang diharapkan menjadi solusi dalam pemecahan masalah dimaksud.

METODE

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.[9] Tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah yuridis normatif, yaitu proses penelitian hukum yang dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori, maupun konsep baru untuk menjawab isu hukum dengan mengkaji dan menganalisis ketentuan perundang-undangan dan bahan hukum lainya. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian yakni pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan undang-undang (*statute approach*) dalam kaitannya dengan partisipasi bermakna dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Seram Bagian Barat.

---

[4] Suwidi Tono. 2003. Kita Lebih Bodoh dari Generasi Soekarno-Hatta. Jakarta, Vision 03 Jakarta, Hlm. 185.

[5] Maria Farida Indrati S. 2007. Ilmu Perundang-undangan. Yogyakarta, Kanisius, Hlm. 262-265.

[6] Kemilau Mutik. 2010. Kedudukan Naskah Akademik Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, Hlm. 27.

[7] Kemilau Mutik. 2010. Kedudukan Naskah Akademik Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, Hlm. 13.

[8] Maria Farida Indrati Op.cit Hlm. 4

[9] Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, (Jakarta: Prenada Media Group, 2007) Hlm. 29-36.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis, mengandung arti bahwa demokrasi di Indonesia diatur dan dibatasi oleh aturan hukum, sedangkan subtansi hukum itu sendiri dibuat dan ditentukan dengan caracara yang demokratis berdasarkan konstitusi sebagai hukum tertinggi. Inilah yang secara sederhana dikatakan negara demokrasi konstitusional[10]. Secara umum demokrasi dipahami sebagai suatu bentuk pemerintahan atau sistem politik yang didasarkan atas kepentingan rakyat. Sebagai pemegang kedaulatan, rakyat berpartisipasi dalam segala aktifitas politik dan pemerintahan, baik dalam proses pengambilan keputusan, pelaksanaan kebijakan maupun pengawasan. Partisipasi rakyat secara maksimal memungkinkan terciptanya pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat[11].

Partisipasi dapat diartikan sebagai keikutsertaan dan peran serta dalam suatu kegiatan, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi. Partisipasi dapat didefinisikan secara umum sebagai kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, antara lain dengan cara memilih pemimpin negara serta secara langsung maupun tidak langsung memengaruhi kebijakan pemerintah. Kata partisipasi menyiratkan adanya peran serta atau keikutsertaan (mengawasi, mengontrol, dan memengaruhi) masyarakat dalam suatu kegiatan pembentukan perundang-undangan mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi pelaksanaan peraturan[12].

Pembentukan peraturan perundang-undangan dalam sebuah negara hukum yang baik (demokratis) tidak lagi semata-mata menjadi wilayah dominasi eksekutif (birokrat) dan parlemen, namun sudah menjadi bagian dari tanggung jawab masyarakat untuk berpartisipasi di dalamnya. Masyarakat berhak ikut menentukan arah kebijakan prioritas penyusunan peraturan perundang-undangan. Tanpa keterlibatan masyarakat dalam pembentukannya, mustahil sebuah peraturan perundang-undangan tersebut dapat diterima dan dilaksanakan dengan baik[13]. Hal ini dikarenakan sebagai salah satu syarat penting untuk menghasilkan hukum yang responsif yakni adanya partisipasi masyarakat. Terciptanya suatu peraturan perundang-undangan yang responsif yang bersumber dari aspirasi masyarakat serta mempunyai daya laku yang lama dan daya guna yang efektif untuk kepentingan seluruh lapisan masyarakat adalah muara dari pelaksanaan partisipasi masyarakat[14].

Partisipasi masyarakat merupakan prasyarat dan representasi dari terealisasinya pemerintahan yang demokratis. Dalam pemerintahan yang tak disertai partisipasi dan hanya mengandalkan mobilisasi, demokrasi niscaya tidak akan terwujud dalam sistem pemerintahan negaranya. Untuk itu, sebuah pemerintahan yang baik perlu berupaya meningkatkan arus informasi, akuntabilitas, memberikan perlindungan kepada masyarakat, serta memberikan suara bagi pihakpihak yang paling terimbas kebijakan publik. Oleh sebab itu, sebagai salah satu prinsip *good governance* dan wujud kedaulatan rakyat, partisipasi publik dalam wujud pengambilan kebijakan publik harus terjamin konstitusi atau peraturan perundang-undangan Jaminan ini diperlukan untuk menunjukkan bahwa public memiliki peluang untuk terlibat baik dalam proses pelaksanaan maupun pengawasan sebuah kebijakan publik. Sejalan dengan prinsip partisipasi

---

[10] Sarah M. A. Dondokambey, Penerapan Prinsip Partisipasi Masyarakat Bermakna (Meaningful Participation) Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, Lex Privatum Vol.XI/No.2/Feb/2023, Hlm. 1

[11] Jayadi Nas. "Demokrasi dan Demokratisasi: Konsep, Teori, dan Aplikasinya," Wacana Indonesia. Jurnal Pemikiran Mahasiswa No. 1. Mei 2005. hal. 24

[12] Dani R. Pinasang Toar N. Palilingan, Penerapan Prinsip Partisipasi Masyarakat Bermakna *(Meaningful Participation)* Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, Lex Privatum Vol.Xi/No.2/Feb/2023, Hlm. 1-2

[13] Henny Andriani, Partisipasi Bermakna Sebagai Wujud Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Undang-Undang,, UNES Journal of Swara Justisia, Volume 7, Issue 1, April 2023, Hlm. 306-307

[14] Ibid.

masyarakat dalam konteks pembentukan perundang-undangan salah satu asas penting dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik adalah harus dilakukan berdasarkan pada asas keterbukaan, dan yang dimaksud dengan asas keterbukaan ini adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut,atau dengan kata lain partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu keharusan mutlak[15].

Harapan agar proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dapat mengakomodir semua aspirasi dan partisipasi masyarakat masih belum sepenuhnya terpenuhi, partisipasi masyarakat tersebut setidaktidaknya dilindungi oleh beberapa ketentuan, diantarnya dalam ketentuan Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945 bahwa Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan
sebagainya ditetapkan dengan undang-undang. Pengakuan hak tersebut juga termasuk hak mengeluarkan pendapat, dalam hal ini adalah untuk berpendapat dalam rangka berpartisipasi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Masuknya persyaratan partisipasi bermakna memberikan makna penting dalam pembentukan perundangan yang aspiratif dan partisipatif. Hal ini karena akan mendorong proses pembentukan yang transparan, sekaligus juga akan berdampat positif pada substansi pengaturan dalam UU. Pemenuhan meaningful participation menjadi tolok ukur suatu produk hukum telah tersusun dengan sempurna secara formil sehingga secara materiil juga memenuhi rasa keadilan yang dikehendaki masyarakat[16].

Wujud mengakomodasi masukan dari masyarakat itu masih dirasakan tidak cukup transparan, sehingga publik tidak dapat berpartisipasi maksimal dalam pembentukan UU. Putusan MK pada pengujian materi UU Cipta Kerja di atas jelas menkonfirmasi hal tersebut. Dampak dari konsep meaningful participation dalam pertimbangan hakim di Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020 adalah sedikit banyak diakomodir dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada dilakukan dalam bentuk: Konsultasi public, Musyawarah, Kemitraan, Penyampaian aspirasi, Pengawasan; dan/atau Ketrlibatan lain sesuai dengan ketentuan peaturan perundang-undangan. 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 masukanm secara lisan, tertulis ataupun pada saat rapat-rapat pembahasan Perda[17].

Pasca perubahan kedua Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdapat 15 poin perubahan yang menjadi konsen penulis ialah pasal 5 huruf G dan pasal 96 ayat 1 sampai 9 yang dimana di dalam pasal 5 huruf G yang sebagaimana dijelaskan dalam bab penjelasan ialah Yang dimaksud dengan "asas keterbukaan" adalah bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan,

[15] Sarah M. A. Dondokambey, Op.Cit. Hlm. 2
[16] Ibid.
[17] Ibid.

pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan, termasuk Pemantauan dan Peninjauan memberikan akses kepada publik yang mempunyai kepentingan dan terdampak langsung untuk mendapatkan informasi dan/atau memberikan masukan pada setiap tahapan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dilakukan secara lisan dan/ atau tertulis dengan cara daring (dalam jaringan) dan/atau luring (luar jaringan)[18]. Dalam Pasal 96 mengenai partisipasi masyarakat berubah menjadi:

a. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/ atau tertulis dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundangundangan.
b. Pemberian masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara daring dan/atau luring.
c. Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
d. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Naskah Akademik dan/atau Rancangan Peraturan Perundang-undangan, dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat
e. Dalam melaksanakan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang Undangan menginformasikan kepada masyarakat tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan.
f. Untuk memenuhi hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang Undangan dapat melakukan kegiatan konsultasi publik melalui:
    1) rapat dengar pendapat umum;
    2) kunjungan kerja;
    3) seminar, lokakarya, diskusi; dan/ atau
    4) kegiatan konsultasi publik lainnya.
g. Hasil kegiatan konsultasi publik sebagaimana dimaksud pada ayat (6) menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
h. Pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
i. Ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (8) diatur dalam Peraturan DPR, Peraturan DPD, dan Peraturan Presiden.

Mahkamah Konstitusi mengamanatkan, bahwa partisipasi masyarakat yang bermakna setidaknya memenuhi tiga syarat, yaitu: pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya *(right to be heard);* kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya *(right to be considered);* dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan *(right to be explained*). Partisipasi masyarakat yang bermakna *(meaningful participation)* merupakan konsep partisipasi yang mendukung pembentukan relasi melalui keterlibatan, kolaborasi, dan pemberdayaan masyarakat sedemikian rupa sehingga masyarakat dapat menyumbangkan pengetahuannya dalam perencanaan dan perancangan peraturan perundang-undangan[19].

[18] Fiqih Rizki Artioko, Pengadopsian Partisipasi Masyarakat Yang Bermakna (Meaningful Participation) Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Al-Qisth Law Review Vol 6 No. 1 (2022), Hlm. 63-64

[19] Ratna Ayu Damayanti, Syarifuddin, Haerial, "Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan Guna Mengurangi Kemiskinan di Desa Je'netallasa Kabupaten Gowa", Jurnal Terapan Abdimas Universitas Hasanuddin, Vol. 5, No. 2 (2022), hlm. 155-162.

Daerah sebagi peraturan pelaksana pembentukan Perda belum mengadopsi prinsip meangingful participation maka harus ada peraturan pelaksanaan baru atau tindak lanjut dari Undang-Undang 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan PerundangUndangan yang mengatur prinsip meaningful participation dalam pembentukan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah (perda) adalah instrument aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Sejak Tahun 1945 hingga sekarang ini, telah berlaku beberapa undang-undang yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menetapkan Perda sebagai salah satu instrument yuridisnya. Kedudukan dan fungsi perda berbeda antara yang satu dengan lainnya sejalan dengan system ketatanegaraan yang termuat dalam UUD/Konstitusi dan UU Pemerintahan Daerahnya. Perbedaan tersebut juga terjadi pada penataan materi muatan yang disebabkan karena luas sempitnya urusan yang ada pada pemerintah daerah. Demikian juga terhadap mekanisme pembentukan dan pengawasan terhadap pembentukan dan pelaksanaan perda pun mengalami perubahan seiring dengan perubahan pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Setiap perancang perda, terlebih dahulu harus mempelajari dan menguasai aturan hukum positip tentang UU Pemerintahan Daerah, UU tentang Perundangundangan, Peraturan pelaksanaan yang secara khusus mengatur tentang perda. Untuk merancang sebuah perda, perancang pada dasarnya harus menyiapkan diri secara baik dan mengusai hal-hal sebagai berikut [20]:

1. Analisa data tentang persoalan sosial yang akan diatur.
2. Kemampuan teknis perundang-undangan
3. Pengetahuan teoritis tentang pembentukan aturan
4. Hukum perundang-undangan baik secara umum maupun khusus tentang perda.

Proses pembentukan peraturan daerah dilaksanakan oleh pihak DPR dan cara membicarakan serta membahas secara mendalam bersama pihak kepala daerah untuk memperoleh kata sepakat, kata mufakat dan persetujuan yang nantinya hasil yang diperoleh akan menjadi keputusan perundang-undangan yang akan diberlakukan di daerah. Proses dalam pembentukan peraturan daerah memiliki beberapa elemen dasar, diantaranya:

1. Proses persiapan terlebih dahulu, proses diadakannya persiapan-persiapan yang nantinya akan dicantumkan sebagai peraturan daerah. Misalnya lengkapnya dalam membuat dan menyusun makalah tentang keakademikan, makalah tentang perancangan peraturan daerah yang berlaku didalam kedaerahan provinsi yang terkait
2. Proses untuk kata sepakat, proses untuk mengumpulkan kata sepakat, kata mufakat dan persetujuan hasil dari pertemuan, pembahasan bersama dan hasil seminar di DPRD.
3. Proses pengesahan persetujuan, proses persetujuan yang telah mendapat pengesahan dari pihak-pihak yang berwenang antara lain dari sekretaris daerah, pemerintahan daerah, biro hukum dan para kepala daerah didaerah provinsi masing-masing dimana aturan-aturan yang telah disahkan didalam peraturan daerah diketahui oleh masyarakat daerah yang terkait.

Peraturan daerah pada setiap provinsi dan kabupaten/kota dapat di artikan sebagai pelayanan masyarakat, bukan untuk melayani diri sendiri. Artinya pelayanan di sini pemerintah daerah harus mampu menciptakan kondisi yang memungkinkan untuk mengembangkan kretifitas masyarakat demi tercapainya kesejahtraan besama. Dalam hal ini pemerintah haruslah memiliki standart kopetensi, besikap demokratis, responsif, dan adaptif dalam melaksanakan tugas pokok, fungsi, kewenangan, dan tanggung jawab yang di amanahkan masyarakat kepadanya. Khususnya menyikapi perubahan-perubahan, tuntutan, aspirasi dan kepentingan yang selalu berkembang di

[20] Sarah M. A. Dondokambey, Op.Cit. Hlm. 5

tengah-tengah masyarakatnya[21].

Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan. Disamping itu masyarakat juga mengharapkan dengan terbentuknya Perda dapat menjadi pengayom dan pelindung dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat. Bangsa Indonesia yang pluralistik (kebinekaan) dan tetap menjadi perinsip Negara kesatuan Republik Indonesia atas asas kekeluargaan dan asas Bineka Tunggal Ika, maka setiap materi muatan perda harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi daerah dan budaya khususnya yang menyangkut maslah-masalah sensitive dalam kehidupan bermasyarakat, berbangasa dan bernegara. Dalam pelaksanaanya perda di harapkan mampu menjadi pengayom keadilan, artinya perda harus mencerminkan kesamaan keadilan secaran profesional bagi setiap warga Negara tanpa terkecuali. Karena Perda yang berisikan hal-hal yang bersifat membedakan latar belakang seperti agama, ras, suku, golongan, gender, atau status social akan menyebabkan kekacauan dalam masyarakat. Dari penjelasan yang diuraikan di atas serta hasil pengamatan yang dilakukan penulis secara langsung, memang terlihat bahwa suatu hal yang tidak bisa dipungkiri ada hal yang sifatnya menghambat jalannya proses partisipasi masyarakat, yaitu[22]:

1. Kurang Luasnya Lingkup Sosialisasi Pemerintah, Sebagaimana diketahui bersama melalui penjelasan yang telah dijabarkan penulis sebelumnya bahwa dalam menanggapi partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah (Raperda) akan di dapati hal-hal yang sifatnya menghambat jalannya proses partisipasi masyarakat tersebut. Dimana salah satu factor penghambat dari partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah adalah kurang luasnya ruang lingkup sosialisasi dari pemerintah kepada masyarakat.
2. Kurangnya Pemahaman Masyarakat, Hambatan berikutnya yang terjadi dari pada partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah yaitu faktor pengetahuan masyarakat yang kurang memahami dengan baik substansi dari Raperda yang akan diajukan. Dalam pembentukan peraturan daerah, partisipasi masyarakat sangat penting untuk memberikan aspirasinya dalam rancagan Undangundang, tetapi kebanyakan dari kalangan masyarakat tidak begitu paham dalam arti pembentukan peraturan daerah.
3. Rendahnya Kesadaran Masyarakat Untuk Berpartisipasi .

Faktor yang tak kalah pentingnya sebagai factor penghambat partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah adalah dari masyarakat itu sendiri, rendahnya kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi langsung dari pada proses penyusunan rancangan peraturan daerah. Masyarakat cenderung tidak peduli akan haknya sebagai objek atau bahkan subjek dari suatu peraturan daerah untuk berpartisipasi dan enggan untuk turut berpartisipasi dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah. Proses pembentukan perda sering kali tidak transparan sehingga perda di beberapa daerah belum sepenuhnya memiliki substansi muatan local atau pemenuhan perlindungan hukum terhadap hak-hak tradisional daerah itu dan pada beberapa daerah program legislasi daerahnya hanya sekedar formalitas untuk memberikan kepastian hukum penyelenggaraan pemerintahan secara umum sehingga belum menjawab aspirasi masyarakat local dalam bentuk perda. Oleh karena itu, selain menggunakan aturan legal formal berupa peraturan perundang-undangan, partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah perlu dilakukan secara bermakna *(meaningful participation).* Karena seperti yang telah penulis uraikan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang

[21] Ibid.
[22] Ibid.

Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sayangnya tidak merubah secara spesifik ketentuan bahwa dalam pembentukan Peraturan Daerah telah mengadopsi prinsip *meaningful participation* atau bisa dikatakan masih kabur atau kurang spesifik pengaturannya. Karena dengan adanya pengaturan yang lebih spesifik tentang meaningful participation dalam pembentukan Perda diharapkan dapat tercipta/terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguhsungguh. Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya memenuhi tiga prasyarat, yaitu: pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya *(right to be heard);* kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya *(right to be considered)*; dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan *(right to be explained*[23]*).*

Kenyataan bahwa terbentuknya Kabupaten Seram Bagian Barat tidak terlepas dari partisipasi masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya berdasarkan kebutuhannya di daerah hingga dituangkan dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Maluku Nomor 08 Tahun 2003 tanggal 28 April 2003 tentang Persetujuan Terhadap Pembentukan Kabupaten Seram Bagian Timur dan Kabupaten Seram Bagian Barat dengan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 08/KPTS/DPRD-MT/2003 tanggal 27 Pebruari 2003 tentang Dukungan Tehadap Pembentukan Kabupaten Seram Bagian Timur; dan Kabupaten Seram Bagian Barat. Berdasarkan hal tersebut di atas dan memperhatikan aspirasi masyarakat yang selanjutnya dituangkan dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Maluku Nomor 10 Tahun 2002 tentang Persetujuan Terhadap Pembentukan Kabupaten Kepulauan Aru, Kabupaten Seram Bagian Timur, Seram Bagian Barat sebagai Daerah Otonom, hal ini menggambarkan betapa pentingnya partisipasi masyarakat dalam setiap penyelengaraan pemerintahan.

Pada prinsipnya dalam membahas konteks "patisipasi bermakna" dalam pembentukan Perda di Kabupaten Seram Bagian Barat setidaknya akan mengarah pada penetapan terhadap beberapa Perda yang telah berlaku namun hingga saat ini masih menimbulkan ketidak pastiannya dalam implementasi di masyarakat. Merujuk pada beberapa peraturan daerah yang telah ditetapkan pada Tahun 2019 di antaranya akan bermuara pada beberapa Pertanyaan mendasar, yakni; kepada siapa Perda No. 13 Tahun 2019 tentang Negeri dan Perda No. 14 Tahun 2019 tentang Saniri Negeri itu dibuat? Apakah masyarakat benar-benar dilibatkan dalam Proses pembentukan Perda-Perda tersebut ? Apakah Perda-Perda tersebut telah memenuhi kebutuhan hukum dalam masyarakat ?[24]. Untuk menjawab pertanyaan tersebut perlu dikonstruksikan terlebih dahulu bahwa keberadan Perda No. 13 Tahun 2019 tentang Negeri dan Perda No. 14 Tahun 2019 tentang Saniri Negeri merupakan harapan serta aspirasi teringgi sebagian besar masyarakat adat sekaligus menjadi landasan hukum di tingkat kabupaten terkait pengakuan terhadap eksistensi pemerintahan adat (negeri) di Kabupaten Seram Bagian Barat yang di atur secara terpisah dari Perda yang mengatur tentang tentang Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Penetapan terhadap beberpa Perda yang belum melalui proses penyusunan peraturan yang partisipatif sebagaimana digambarkan di atas tentu akan berpengaruh pada implementasi dari Perda tersebut. Realitasnya dalam implementasinya menimbulkan banyak tafsiran di kalangan masyarakat bahkan sebagian masyarakat tidak benar-benar mengetahui pemberlakuan terhadap

[23] Ibid. Hlm. 8-9

[24] Alfian R. Makaruku, dkk, Urgensi Penetapan Negeri Adat dalam Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Negeri di Kabupaten Seram Bagian Barat, Jurnal Sains, Sosial dan Humaniora (JSSH), Vol. 1 Nomor 2, November 2021, Hal. 86.

Perda-Perda tersebut, yang pada akhiirnya bermuara pada ketidakpastian hukum dalam masyarakat, dikarenakan Perda tersebut tidak dapat menjamin terlaksananya pongokohan pemerintahan adat yang pada akhirnya sebagian desa adat (negeri) menyelenggarakan pemilihan kepala desa secara serentak secara Demokratis yang justru jauh dari tatanan pemerintahan adat (negeri) yang berdasarkan garis keturunan (mata rumah parenta). Di sisi lain, kepastian hukum diartikan sebagai kejelasan norma sehingga dapat dijadikan pedoman bagi masyarakat yang dikenakan peraturan, sehingga dalam proses pembentukan Perda sangat penting meliatkan masyarakat untuk turut serta menggunakan haknya melalui penyampaian aspirasi baik secara lisan dan/ tulisan, dapat dipertimbangkan aspirasinya hingga mendapatkan jawaban ataupun pertanggungjawaban atas aspirasi yang disampaikan dari lembaga yang bewenang membentuk Peraturan Daerah.

Eksistensi hukum bertujuan untuk memberikan keamanan dan ketertiban serta menjamin adanya kesejahteraan yang diperoleh masyarakat dari sebagai payung bermasyarakat. Kaidah hukum di samping kepentingan manusia terhadap bahaya yang mengancamnya, juga mengatur hubungan di antara manusia. Identifikasi setiap permasalahan merupakan tugas dari hukum untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Untuk itu perlu hukum yang kontekstual, dalam arti dapat mengakomodir praktik-praktik sosial di masyarakat dengan diatur oleh norma hukum. Ajaran-ajaran hukum yang dapat diterapkan, menurut Johnson, agar tercipta korelasi antara hukum dan masyarakatnya, yaitu hukum sosial yanglebih kuat dan lebih maju daripada ajaran-ajaran yang diciptakan oleh hukum perseorangan[25]. Artikulasi hukum ini akan menciptakan hukum yang sesuai cita-cita masyarakat. Penganut mazhab utilitarianisme memperkenalkan tujuan hukum yang ketiga, disamping keadilan dan kepastian hukum. Dilanjutkannya, tujuan hukum itu adalah untuk kemanfaatan bagi seluruh orang[26]. Menurut montesquieu, Legislator harus mendiagnosis di masyarakat kebutuhan atau elemen-elemen apa saja yang dapat di implementasikan saat diberlakukannya peraturan perundang-undangan[27].

Pembentukan Peraturan Daerah dengan mengedepankan prisip "Partisipasi Bermakna" *(Meaningful Participation)* akan bermuara pada ketercapaian atas prinsip kepastia hukum. Kepastian hukum tersebut dapat dimaknai bahwa adanya kejelasan dan ketegasan terhadap berlakunya hukum di dalam masyarakat. Hal ini dimaksudkan agar tidak menimbulkan banyak salah tafsir dalam pelaksanaannya di masyarakat. Pada prinsipnya untuk menghasilkan produk Perda yang baik dan partisipatif, penting juga untuk dipahami faktor-faktor lain yang menghambat partisipasi masyarakat khususnya terhadap prinsip "partisipasi bermakna" yaitu; *Pertama*, minimnya sosialisasi pada masyarakat sebagai subjek dan objek dalam pembentukan Perda, *Kedua*, rendahnya kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi, *Ketiga,* masyarakat cenderung tidak peduli terhadap haknya untuk beraspirasi dan *Keempat*, proses pembentukan Perda sering kali tidak transparan sehingga terkadang substansi muatan local atau pemenuhan dan perlindungan terhadap hak-hak tradisional masyarakat adat (Negeri) belum berjalan optimal di Kabupaten Seram Bagian Barat. Di sisi lain poses legislasi di daerah terkadang hanya sekedar formalitas yakni pihak-pihak yang terlibat dalam proses penyusunan Perda tidak benar-benar dapat merepresentasikan kebutuan hukum masyarakat di daerah. Dengan demikian kedepannya menjadi sangat penting dalam setiap proses pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Seram Bagian Barat harus benar-benar dapat mengimplementasikan Prinsip "Partisipasi Bermakna",

[25] Sudikno Mertokusumo, Teori Hukum, Cetakan ke 1(Yogyakarta: Universitas Atma Jaya,2011) Hal. 16

[26] Alvin S. Johnson dan Sidharta dalam Suwardi Sagama, *Analisis Konsep Keadilan, Kepastian Hukum Dan Kemanfaatan Dalam Pengelolaan Lingkungan Faculty of Sharia*, IAIN Samarinda, Mazahib,Vol XV, No. 1 (Juni 2016). Hal. 33

[27] Montesquieu, The Spirit of Laws, Cetakan Ke 6 (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2013. Hal. 17

serta keberpihakan pemerintah daerah terhadap hak-hak tradisional sehingga dalam proses legislasi maupun pengambilan kebijakan dapat melahirkan produk hukum daerah yang partisipatif dan bermanfaat bagi pembangunan daerah yang baik dan bermartabat.

KESIMPULAN

Patisipasi bermakna *(meaningful participation)* dalam pembentukan Perda di Kabupaten Seram Bagian Barat mengarah pada penetapan terhadap beberapa Perda yang telah berlaku namun hingga saat ini masih menimbulkan ketidak pastiannya dalam implementasi di masyarakat dengan merujuk pada beberapa peraturan daerah yang telah ditetapkan pada Tahun 2019. Mengedepankan prisip "Partisipasi Bermakna" dalam pembentukan Perda akan mendorong ketercapaian atas prinsip kepastia hukum, selain itu untuk mendorong ketercapain terhadap partisipasi masyarakat yang baik pelru juga memperhatika factor-faktor penghabat partisipasi sehingga dapat dioptimalkan kedepannya. Partisipasi semestinya dapat dioptimalkan dimana masyarakat dapat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda, melalui Rapat dengar pendapat umum, Kunjungan kerja, Sosialisasi, dan/atau Seminar, lokarya, dan/atau diskusi. Prinsip patrisipasi bermakna menitikberatkan pada hak masyarakat untuk didengarkan, dipertimbangkan serta mendapat jawaban ataupun pertanggungjaawaban atas aspirasi yang disampaikan dalam setiap tahapan pembentukan Perda dalam rangka mewujudkan peraturan daerah yang partisipatif sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat di daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Dani R. Pinasang Toar N. Palilingan, Penerapan Prinsip Partisipasi Masyarakat Bermakna (Meaningful Participation) Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, Lex Privatum Vol.Xi/No.2/Feb/2023.

Fiqih Rizki Artioko, Pengadopsian Partisipasi Masyarakat Yang Bermakna (Meaningful Participation) Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Al-Qisth Law Review Vol 6 No. 1 (2022).

Henny Andriani, Partisipasi Bermakna Sebagai Wujud Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Undang-Undang,, UNES Journal of Swara Justisia, Volume 7, Issue 1, April 2023.

Indra J. Piliang. 2003. dkk, Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi. Jakarta, Yayasan Harkat Bangsa.

Jayadi Nas. "Demokrasi dan Demokratisasi: Konsep, Teori, dan Aplikasinya," Wacana Indonesia. Jurnal Pemikiran Mahasiswa No. 1. Mei 2005.

Johnson, Alvin S. dan Sidharta dalam Suwardi Sagama, Analisis Konsep Keadilan, Kepastian Hukum Dan Kemanfaatan Dalam Pengelolaan Lingkungan Faculty of Sharia, IAIN Samarinda, Mazahib,Vol XV, No. 1 (Juni 2016).

Kemilau Mutik. 2010. Kedudukan Naskah Akademik Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang.

Mahendra Putra Kurnia, dkk. 2007. Pedoman Naskah Skademik PERDA Partisipatif (Urgensi, Strategi, dan Proses Bagi Pembentukan Perda yang Baik). Yogyakarta, Kreasi Total Media (KTM).

Makaruku, Alfian R., dkk, Urgensi Penetapan Negeri Adat dalam Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Negeri di Kabupaten Seram Bagian Barat, Jurnal Sains, Sosial dan Humaniora (JSSH), Vol. 1 Nomor 2, November 2021.

Maria Farida Indrati S. 2007. Ilmu Perundang-undangan. Yogyakarta, Kanisius.

Montesquieu, The Spirit of Laws, Cetakan Ke 6 (Bandung: Penerbit Nusa Media), 2013.

Ratna Ayu Damayanti, Syarifuddin, Haerial, "Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan Guna Mengurangi Kemiskinan di Desa Je'netallasa Kabupaten Gowa", Jurnal Terapan Abdimas Universitas Hasanuddin, Vol. 5, No. 2 (2022).

Sarah M. A. Dondokambey, Penerapan Prinsip Partisipasi Masyarakat Bermakna (Meaningful Participation) Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, Lex Privatum Vol.XI/No.2/Feb/2023

Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, (Jakarta: Prenada Media Group, 2007).

Sudikno Mertokusumo, Teori Hukum, Cetakan ke 1 (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya,2011).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.

Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143.

Peraturan Daerah Kabupaten Seram Bagian Barat Nomor 13 Tahun 2019 tentang Negeri, Lembaran Daerah Kabupaten Seram Bagian Barat Tahun 2017 Nomor 167.

Peraturan Daerah Kabupaten Seram Bagian Barat Nomor 14 Tahun 2019 tentang Saniri Negeri, Lembaran Daerah Kabupaten Seram Bagian Barat Tahun 2017 Nomor 168.