

**■ PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM  
PEMBUATAN DAN EVALUASI  
KEBIJAKAN DAERAH**

**Oleh:  
SUMIATI**

**A. Pendahuluan**

Seiring dengan dilaksanakannya program otonomi daerah, pada umumnya masyarakat mengharapkan adanya peningkatan kesejahteraan dalam bentuk peningkatan mutu pelayanan masyarakat, partisipasi masyarakat yang lebih luas dalam pengambilan kebijakan publik, yang sejauh ini hal tersebut kurang mendapat perhatian dari pemerintahan pusat. Namun kenyataannya sejak diterapkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah sejak Januari 2001, belum menunjukkan perkembangan yang signifikan bagi pemenuhan harapan masyarakat tersebut.

Dalam era transisi desentralisasi kewenangan itu telah melahirkan berbagai penyimpangan kekuasaan atau korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) termasuk didalamnya bidang politik di daerah, KKN yang paling menonjol pasca otonomi daerah antara lain semakin merebaknya kasus-kasus

politik uang dalam pemilihan kepala daerah, anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) yang tidak memihak pada kesejahteraan rakyat banyak, penggemukan instansi-instansi tertentu di daerah yang menimbulkan disalokasi anggaran, dan meningkatkan pungutan-pungutan melalui peraturan-peraturan daerah (perda) yang memberatkan masyarakat dan tidak kondusif bagi pengembangan dunia usaha di daerah.

Berbagai pihak menyoroti realitas otonomi daerah yang rawan terhadap terjadinya KKN tersebut, dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain :

- a. Program otonomi daerah hanya terbatas pada pelimpahan wewenang dalam pembuatan kebijakan, keuangan dan administrasi dari pemerintah pusat ke daerah, tanpa disertai pembagian kekuasaan kepada masyarakat atau tanpa partisipasi masyarakat secara luas. Dengan perkataan lain, program otonomi daerah tidak diikuti dengan program demokratisasi yang membuka peluang keterlibatan masyarakat dalam pengambilan kebijakan uraum di daerah. Karenanya, program desentralisasi ini hanya memberi peluang kepada para elit lokal (daerah) baik elit eksekutif maupun elit legislatif untuk mengakses sumber-sumber ekonomi

daerah dan politik daerah, yang rawan terhadap KKN, perbuatan sewenang-wenang, penyalahgunaan wewenang dan atau perbuatan yang melampaui batas wewenang;

- b. Tidak adanya institusi negara yang mampu mengontrol secara efektif penyimpangan wewenang di daerah. Program otonomi daerah telah memotong struktur hirarki pemerintahan, sehingga tidak efektif lagi kontrol pemerintah pusat ke daerah karena tidak ada lagi hubungan struktural secara langsung memaksakan kepatuhan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat. Kepala daerah, baik bupati maupun Walikota tidak lagi ditentukan oleh pemerintah pusat, melainkan oleh mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD dan bertanggungjawab kepada DPRD. Hubungan pemerintahan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah tidak lagi struktural, melainkan fungsional yaitu hanya kekuasaan untuk memberi policy guidance kepada pemerintah daerah.
- c. Terjadi indikasi KKN yang cukup krusial antara pemerintah daerah dan DPRD, sehingga kontrol terhadap jalannya penyelenggaraan pemerintah daerah sulit terlaksana,

sementara kontrol dari kalangan masyarakat masih sangat lemah.

Berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah, penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis dan akuntabel, merupakan isu yang sangat penting dan strategis. Hal tersebut sesungguhnya merupakan konsekuensi logis otonomi daerah yang semestinya memungkinkan:

- (1) Semakin dekatnya pelayanan pemerintahan daerah kepada masyarakat;
- (2) Penyelesaian masalah-masalah di daerah menjadi lebih terfokus dan mandiri;
- (3) Partisipasi masyarakat menjadi lebih luas dalam pembangunan daerah;
- (4) Masyarakat melakukan pengawasan lebih intensif terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Keempat faktor tersebut hanya dapat berlangsung dalam suatu pemerintahan yang demokratis dan akuntabel. Pelaksanaan otonomi daerah tanpa diimbangi dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis dan akuntabel, pada hakekatnya otonomi daerah tersebut telah kehilangan jati diri dan maknanya.

Pemerintahan daerah yang demokratis dapat dikaji dari dua aspek, yakni aspek tataran proses maupun aspek tataran substansinya. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dikatakan demokratis secara proses, apabila pemerintahan daerah yang bersangkutan mampu membuka ruang bagi keterlibatan masyarakat dalam semua pembuatan maupun pengkritisan terhadap sesuatu kebijakan daerah yang dilaksanakan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dikatakan demokratis secara substansial apabila kebijakan-kebijakan daerah yang dibuat oleh para penguasa daerah mencerminkan aspirasi masyarakat.

Sesuatu pemerintahan daerah dikatakan akuntabel, apabila ia mampu menjalankan prosedur-prosedur yang telah ada dan dapat mempertanggungjawabkannya kepada publik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

## B. Pembahasan

### 1. Partisipasi Masyarakat Dalam Pembuatan Dan Evaluasi Kebijakan Daerah

Peluang dan partisipasi masyarakat dalam pembuatan dan evaluasi atas kebijakan daerah, cukup besar dan strategis. Hal tersebut pada hakekatnya telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain dalam :

- a. UU NO. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- b. PP No. 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Kepmendagri No 41 Tahun 2001 tentang Pengawasan Represif Kebijakan Daerah
- c. UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Yang bersih dan Bebas dari KKN.

Secara garis besar, amanat bagi masyarakat untuk berpartisipasi terhadap sesuatu kebijakan daerah dapat disistematisir sebagai berikut:

- a. Setiap pembuatan kebijakan daerah yang baru, baik berupa keputusan kepala daerah maupun peraturan daerah, senantiasa wajib melibatkan masyarakat daerah untuk berpartisipasi;
- b. Setiap kebijakan daerah yang baru, yang tidak melibatkan masyarakat daerah dapat

4 *Hj. Sumiati, Partisipasi Masyarakat Dalam Pembuatan dan Evaluasi Kebijakan Daerah*

menyebabkan kebijakan daerah tersebut dibatalkan oleh pemerintah atasan;

- c. Masyarakat berhak untuk mengkritisi dan mengevaluasi atas sesuatu kebijakan daerah yang telah ada, dan apabila dipandang perlu dapat mengajukan usul agar kebijakan daerah yang dinilai oleh masyarakat tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat dan tuntutan keadaan /zaman, ditinjau kembali dan apabila perlu dapat diusulkan untuk dicabut;
- d. DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk menampung dan menindak lanjuti aspirasi daerah dan aspirasi masyarakat;
- e. Masyarakat mempunyai hak untuk mencari, memperoleh, dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan negara (termasuk penyelenggaraan pemerintahan daerah), serta menyampaikan saran dan pendapat terhadap kebijakan penyelenggaraan negara (termasuk penyelenggaraan pemerintahan daerah). ( Prasetyo, 2002 : 3)

Tantangan yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam pembuatan dan evaluasi kebijakan

daerah, antara lain karena (Prasetyo, 2002 : 3-4):

- a. Berbagai peraturan perundangan yang berkaitan erat dengan pembuatan dan evaluasi kebijakan daerah, tidak mengatur mekanisme partisipasi masyarakat secara rinci dan tegas. Peraturan perundang-undangan tersebut antara lain :
  - UU NO. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
  - PP No. 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Kepmendagri No. 41 Tahun 2001 tentang Pengawasan Represif Kebijakan Daerah;
  - UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Yang bersih dan Bebas dari KKN; PP No. 1 Tahun 2001 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD;
  - Keppres No. 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU;
  - Keppres No. 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan dan Bentuk RUU, R Keppres, Raperda dan Rancangan Keputusan Kepala Daerah;

- Kepmendagri dan Otonomi Daerah NO. 23 Tahun 2001 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah;

- b. Belum seluruh komponen masyarakat yang ada memahami akan hak dan kewajibannya, untuk berpartisipasi dalam pembuatan dan evaluasi atas sesuatu kebijakan daerah.

Suatu sikap dan langkah yang telah ditempuh oleh DPRD menyelenggarakan public hearing perlu diberikan penghargaan. Public Hearing ini dimaksudkan, untuk mendapatkan masukan dari masyarakat, guna membahas tentang sesuatu kebijakan daerah. Namun disayangkan langkah ini belum seluruhnya tepat, mengingat sifatnya sangat parsial, tidak menentu, dan sangat terbatas. Sebagai konsekuensinya banyak kebijakan daerah, baik oleh DPRD maupun eksekutif ternyata bermasalah, karena tidak dapat diikuti oleh masyarakat. Sehubungan dengan itu, maka hadirnya peraturan daerah, tentang mekanisme pembuatan dan evaluasi kebijakan daerah, yang dapat mengakomodir partisipasi masyarakat secara memadai dan komprehensif, sangat didambakan oleh banyak

kalangan masyarakat. (Prasetyo, 2002 : 4-5)

Urgensi Perda tentang mekanisme partisipasi masyarakat, yakni berupaya untuk mensistematisasi secara komprehensif dan terpadu, mekanisme pembuatan dan evaluasi kebijakan daerah dalam satu ketentuan. Nantinya diharapkan bahwa semua proses pembuatan dan evaluasi suatu kebijakan daerah mengacu pada satu sumber saja, sebagai konsekuensinya DPRD maupun eksekutif daerah wajib mengikuti dan melaksanakan peraturan daerah tersebut. (Suhardi, 2002 : 4)

Perda tentang mekanisme partisipasi masyarakat tersebut, diharapkan dapat memuat substansi yang penting antara lain (Suhardi, 2002 :4-5):

- a. Hak partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan daerah yang baru maupun usulan pencabutan kebijakan daerah yang sudah tidak relevan lagi;
- b. Meletakkan kewajiban kepada DPRD maupun eksekutif daerah untuk menampung dan menindaklanjuti usulan masyarakat;

- c. Partisipasi masyarakat dalam pembahasan naskah akademik dan Raperda;
- d. Sosialisasi rencana penyusunan dan pembahasan kebijakan daerah kepada publik.

Dengan demikian partisipasi masyarakat tersebut pada dasarnya meliputi seluruh proses yang relevan dalam pembuatan sesuatu kebijakan daerah. Dalam hal ini masyarakat diposisikan sebagai subyek pembuatan kebijakan daerah, sejajar dengan eksekutif dan legislatif, dan bukan sekedar simbol legitimasi legislatif dan eksekutif saja.

## 2. **Asas Legalitas dan Perlindungan**

Konsep negara hukum (*rechtsstaat*) diintrodusir melalui RR 1854 dan ternyata dilanjutkan dalam UUD 1945. (Wignjosoebroto, 1994 : 188, Hadjon, 1994 : 4) Dengan demikian ide dasar negara hukum Pancasila tidaklah lepas dari ide dasar tentang "*rechtsstaat*". (Hadjon, 1994 : 4)

Persyaratan dasar untuk dapat dikategorikan sebagai negara hukum yakni:

- a. Setiap tindak pemerintahan harus didasarkan atas dasar peraturan

perundang-undangan (*wettelijke grondslag*). Dengan landasan ini, undang-undang dalam arti formal dan UUD sendiri merupakan tumpuan dasar tindak pemerintahan. Dalam hubungan ini pembentukan undang-undang merupakan bagian penting negara hukum, (asas legalitas).

- b. Kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan. (asas pembagian kekuasaan).
- c. Hak-hak dasar merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentukan undang-undang, (prinsip *grondrechten*)
- d. Bagi rakyat tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan (*rechtmatigheidstoetsing*) tindak pemerintahan, (pengawasan pengadilan) (Burkens, 1990 : 29, Hadjon, 1994, *ibid.*: 5, Sukismo, 2002,(a):2).

Syarat-syarat dasar tersebut seyogyanya juga menjadi syarat dasar negara hukum Pancasila. Untuk hal tersebut kiranya dibutuhkan suatu usaha besar

berupa suatu kajian yang sangat mendasar terutama tentang ide bernegara bangsa Indonesia. Ada beberapa tulisan awal tentang itu yang barangkali dapat dijadikan acuan awal, seperti : Negara Hukum Pancasila Dan Teori Bernegara Bangsa Indonesia. Disamping itu tentunya kita tidak menutup mata terhadap perkembangan konsep negara hukum yang telah terjadi di berbagai negara, seperti konsep negara hukum yang telah terjadi di berbagai negara seperti konsep *rechtsstaat* yang telah berkembang dari konsep "liberal-democratische rechtsstaat" ke "sociale rechtsstaat" yang pada dewasa ini pun sudah dirasakan bahwa konsep terakhir itu sudah tidak memadai. (Hadjon, 1994 : 5, B. Sukismo, 2002 (a): 3)

Untuk mengkategorikan negara hukum, biasanya digunakan dua macam asas, yakni: asas legalitas dan asas perlindungan atas kebebasan setiap orang dan atas hak-hak asasi manusia. (Utrecht, 1963 : 310, Sukismo, 2002 (a): 3)

Unsur utama suatu negara hukum, yakni asas legalitas. Semua tindakan negara harus berdasarkan dan bersumber pada undang-undang. Penguasa tidak boleh keluar dari rel-rel dan batas-batas yang telah ditetapkan dalam undang-

undang. Batas kekuasaan negara ditetapkan dalam undang-undang. Akan tetapi untuk dinamakan negara hukum tidak cukup bahwa suatu negara hanya semata-mata bertindak dalam garis-garis kekuasaan yang diberikan kepadanya oleh undang-undang. ( Gouw Giok Siong, 1955 : 12-13, Sukismo, 2002 (a): 4) Sudah barang tentu bahwa dalam negara hukum setiap orang yang merasa hak-hak pribadinya dilanggar, diberi kesempatan seluas-luasnya untuk mencari keadilan dengan mengajukan perkaranya itu di hadapan pengadilan. Cara-cara mencari keadilan itu pun dalam negara hukum diatur dengan undang-undang. (Rochmat Soemitro, 1976 : 18, Sukismo, 2002 (a):4).

Dalam negara hukum asas perlindungan nampak antara lain dalam "Declaration of Independence", bahwa orang yang hidup di dunia ini sebenarnya telah diciptakan merdeka oleh Tuhan, dengan dikaruniai beberapa hak yang tidak dapat dirampas atau dimusnahkan. Hak-hak tersebut yang sudah ada sejak orang dilahirkan, perlu mendapat perlindungan secara tegas dalam negara hukum modern (Soemitro, 1976 : 18, Sukismo, 2002 (a): 4). Peradilan tidak semata-mata melindungi hak asasi perseorangan,

melainkan fungsi hukum adalah untuk mengayomi masyarakat sebagai totalitas, agar supaya cita-cita luhur bangsa tercapai dan terpelihara. Peradilan mempunyai maksud membina, tidak semata-mata menyelesaikan perkara. Hakim harus mengadili menurut hukum dan menjalankan dengan kesadaran akan kedudukan, fungsi dan sifat hukum. Dengan kesadaran bahwa tugas hakim ialah, dengan bertanggung jawab kepada diri sendiri dan kepada Nusa dan Bangsa, turut serta membangun dan menegakkan masyarakat adil dan makmur yang berkepribadian Pancasila. (Soemitro, 1976 : 20-21, Sukismo, 2002 (a): 5).

Suatu negara merupakan negara hukum, semata-mata didasarkan pada asas legalitas. (Yamin, 1952 : 9, Sukismo, 2002 (a) : 5) Disisi lainnya asas legalitas, hanyalah merupakan salah satu unsur atau salah satu corak dari negara hukum, karena disamping unsur asas legalitas tersebut, masih perlu juga diperhatikan unsur-unsur lainnya, antara lain kesadaran hukum, perasaan keadilan dan perikemanusiaan, baik bagi rakyat maupun pimpinannya. (Siong, 1955 : 23, Sukismo, 2002 (a) : 5, Yunanto, 2000 : 4)

Dalam UUD 1945 ada ketentuan yang menjamin hak-hak asasi manusia. Ketentuan tersebut antara lain:

- Kemerdekaan berserikat dan berkumpul (Ps. 28);
- Kemerdekaan mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan (Ps. 28);
- Hak bekerja dan hidup (Ps. 27 ayat (2));
- Kemerdekaan agama (Ps. 29 ayat (2));
- Hak untuk ikut mempertahankan negara (Ps. 30), disini nampak adanya asas perlindungan.

Dengan adanya Majelis Pertimbangan Pajak, seseorang dapat mengajukan surat bandingnya untuk hal-hal dimana ia merasa telah diperlakukan tidak sebagaimana mestinya oleh pejabat perpajakan. Orang dapat menuntut/mengajukan gugatan kepada negara, bila oleh negara dilakukan suatu perbuatan yang melawan hukum (onrechtmatigedaad), bahwa seseorang dapat melakukan gugatan terhadap Pemerintah Republik Indonesia, jika putusan pejabat yang berwenang dirasa tidak adil. (Soemitro, 1976. : 25, Sukismo, 2002 (a) : 5, Ashari, 1999 : 6) Sudah banyak peraturan-peraturan yang memberi jaminan kepada para warga

negara, untuk menggunakan hak-haknya mengajukan tuntutan-tuntutan di muka pengadilan, bila hak-hak dasarnya atau kebebasannya dilanggar. ( Ashari, 1999 : 25 - 26, Sukismo, 2002 (a): 6)

Penghormatan, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, mendapat tempat utama dan dapat dikatakan sebagai tujuan dari pada negara hukum; sebaliknya dalam negara totaliter tidak ada tempat bagi hak-hak asasi manusia. Istilah "rechtsstaat" mulai populer sejak abad XIX, meskipun pemikiran tentang itu sudah lama adanya. Istilah "the rule of law" mulai populer tahun 1885. Dari latar belakang dan sistem hukum yang menopangnya, terdapat perbedaan antara konsep "rechtsstaat" dengan konsep "the rule of law", pada dasarnya kedua konsep itu mengarahkan dirinya pada satu sasaran yang utama yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Meskipun dengan sasaran yang sama, tetapi keduanya tetap berjalan dengan sistemnya sendiri yaitu sistem hukum sendiri. Konsep "rechtsstaat" lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep "the rule of law" berkembang secara evolusioner. Hal ini nampak dari isi

atau kriteria "rechtssataat" dan kriteria "the rule of law". Konsep "rechtsstaat" bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut "civil law" atau "Modern Roman Law", sedangkan konsep "the rule of law" bertumpu atas sistem hukum yang disebut "common law". Karakteristik "civil law" adalah "administratief", sedangkan karakteristik "common law" adalah "judicial". Perbedaan karakter yang demikian disebabkan karena latar belakang dari pada kekuasaan raja. Pada zaman Romawi, kekuasaan yang menonjol dari raja yakni membuat peraturan melalui dekret. Kekuasaan itu kemudian didelegasikan kepada pejabat-pejabat administratif, sehingga pejabat-pejabat administratif yang membuat pengarahannya tertulis bagi hakim tentang bagaimana menyelesaikan suatu sengketa. Begitu besar peran administrasi negara, sehingga tidaklah mengherankan, kalau dalam sistem kontinental-lah mula pertama muncul cabang hukum baru yang disebut "droit administratif", dan intinya adalah hubungan antara administrasi negara dengan rakyat. Sebaliknya di Inggris, kekuasaan utama dari raja adalah memutus perkara. Peradilan oleh raja kemudian berkembang menjadi suatu

peradilan, sehingga hakim-hakim peradilan adalah delegasi dari raja, tetapi bukan melaksanakan kehendak raja. Hakim harus memutus perkara berdasarkan kebiasaan umum Inggris (the common custom of England), sebagaimana dilakukan oleh raja sendiri sebelumnya. Dengan demikian nampak bahwa di Eropa peranan administrasi negara bertambah besar, sedangkan di Inggris peranan peradilan dan para hakim bertambah besar. Sehubungan dengan latar belakang tersebut, di Eropa dipikirkan langkah-langkah untuk membatasi kekuasaan administrasi negara, sedangkan di Inggris dipikirkan langkah-langkah untuk mewujudkan suatu peradilan yang adil. Dalam perjalanan waktu, konsep "rechtsstaat" telah mengalami perkembangan dari konsep klasik ke konsep modern. Sesuai dengan sifat dasarnya, konsep klasik disebut "klasiiek liberale en democratische rechtsstaat", yang sering disingkat dengan "democratische rechtsstaat". Sedangkan konsep modern lazimnya disebut "sociale rechtsstaat" atau "sociale democratische rechtsstaat". (Hadjon, 1987 : 71 -74, Sukismo, 2002 (a): 7

Karakternya yang liberal bertumpu atas pemikiran kenegaraan

dari John Locke, Montesquieu dan Immanuel Kant. Karakternya yang demokratis bertumpu atas pemikiran kenegaraan dari J.J. Rousseau tentang kontrak sosial. ( Couwenberg. 1977 : 25, Daryadi, 2001 : 7)

Konsep liberal bertumpu atas "liberty" (vrijheid) dan konsep demokrasi bertumpu atas "equality" (gelijkheid). "Liberty" adalah "the free selfassertion of each-limited only by the like liberty of all". Atas dasar itu "liberty" merupakan suatu kondisi yang memungkinkan pelaksanaan kehendak secara bebas dan hanya dibatasi seperlunya, untuk menjamin koeksistensi yang harmonis antara kehendak bebas individu dengan kehendak bebas semua yang lain. Dari sinilah mengalir prinsip selanjutnya yaitu : "freedom from arbitrary and unreasonable exercise of the power and authority (Pound, 1957 : 1 - 2. Sukismo, 2002 (a) : 8) Konsep "equality" mengandung makna yang abstrak dan formal (abstract-formal equality) dan dari sini mengalir prinsip "one man-one vote) (Hadjon, 1987 : 75, Sukismo, 2002 (a): 8)

Konsep-konsep dasar yang sifatnya liberal dari "rechtssataat" meliputi:

- adanya jaminan atas hak-hak kebebasan sipil (burgelijke vrijheidsrechten);
- pemisahan antara negara dengan gereja;
- persamaan terhadap undang-undang (gelijkheid voor de wet);
- adanya konstitusi tertulis sebagai dasar kekuasaan negara dan dasar sistem hukum;
- pemisahan kekuasaan berdasarkan trias politica dan sistem "checks and balances",
- asas legalitas (heerschappij van de wet);
- ide tentang aparat pemerintah dan kekuasaan kehakiman yang tidak memihak dan netral;
- prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap penguasa;
- prinsip pembagian kekuasaan, baik teritorial sifatnya maupun vertikal (sistem desentralisasi maupun federasi). (Couwenberg, 1977 : 30, Sukismo, 2002 (a): 8)

Konsep dasar demokratis, "rechtsstaat" dikatakan sebagai "negara kepercayaan timbal balik" (de staat van het wederzijds vertrouwen) yaitu kepercayaan dari pendukungnya, bahwa kekuasaan yang diberikan tidak akan

disalahgunakan, dia mengharapkan kepatuhan dari rakyat pendukungnya. (Port - Donner, 1983 :143, Sukismo, 2002 (a): 9)

Rechtsstaat mendasarkan atas asas-asas demokratis antara lain:

- asas hak-hak politik (het beginsel van de politieke grondrechten);
- asas mayoritas;
- asas perwakilan;
- asas pertanggung jawaban;
- asas publik (openbaarheids beginsel). (Couwenberg, 1977 : 30, Sukismo, 2002 (a): 9)

Ciri-ciri "rechtsstaat" adalah:

- 1) Adanya Konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
- 2) Adanya pembagian kekuasaan negara, yang meliputi : kekuasaan pembuatan undang-undang yang berada pada parlemen, kekuasaan kehakiman bebas yang tidak hanya menangani sengketa antara individu rakyat, tetapi juga antara rakyat dan penguasa, dan pemerintah mendasarkan tindakannya atas undang-undang (wetmatig bestuur);
- 3) Diakui dan dilingunginya hak-hak rakyat yang sering disebut "vrijheidsrechten van burger".

(Port - Donner, 1983 : 143, Karman, 1992:9)

Ciri-ciri diatas menunjukkan dengan jelas bahwa ide sentral "rechtsstaat" adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya konstitusi akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan. Adanya pembagian kekuasaan untuk menghindari penumpukan kekuasaan dalam satu tangan, yang sangat cenderung kepada penyalahgunaan kekuasaan, berarti pemerkosaan terhadap kebebasan dan persamaan. Dengan adanya pembuatan undang-undang yang dikaitkan dengan parlemen, dimaksudkan untuk menjamin bahwa hukum yang dibuat adalah atas kehendak rakyat; dengan demikian hukum tersebut tidak akan memperkosa hak-hak rakyat, tetapi dikaitkan dengan asas mayoritas, kehendak rakyat diartikan sebagai kehendak golongan mayoritas. Dengan prinsip "wetmatig bestuur" agar tindak pemerintahan tidak memperkosa kebebasan dan persamaan (heerschappij van de wet). Dalam konsep "rechtsstaat" yang liberal dan demokratis, inti perlindungan hukum bagi rakyat

adalah perlindungan terhadap kebebasan individu. Setiap tindak pemerintahan yang melanggar kebebasan individu, melahirkan hak untuk menggugat di muka peradilan. (Hadjon, 1987 : 76 - 77) Sebutan "sociale rechtsstaat" lebih baik dari pada sebutan "welfarestaat". (Verdam, 1976 : 17) "Sociale rechtsstaat" merupakan variant dari "liberaal-democratische rechtsstaat"(Hadjon, 1987 : 77)

Variant dari "sociale rechtsstaat" terhadap "liberaal-democratische rechtsstaat", antara lain : interpretasi baru terhadap hak-hak klasik dan munculnya serta dominasi hak-hak sosial, konsepsi baru tentang kekuasaan politik dalam hubungannya dengan kekuasaan ekonomi, konsepsi baru tentang makna kepentingan umum, karakter baru dari "wet" dan "wetgeving"(Couwenberg, 1977 ; 33)

Semula kebebasan dan persamaan (vrijheid en gelijkheid) dalam konsep liberaal-democratische rechtsstaat sifatnya yuridis formal, dalam konsep sociale rechtsstaat ditafsirkan secara riil dalam kehidupan masyarakat (reele maatschappelijke gelijkheid), bahwa tidak terdapat persamaan mutlak di dalam masyarakat antara individu yang satu dengan yang lain.

(Franken, 1983 : 273, Untung, 1991 : 6)

Dalam "sociale rechtsstaat" prinsip perlindungan hukum terutama diarahkan kepada perlindungan terhadap hak-hak sosial, hak ekonomi dan hak-hak kultural. Dikaitkan dengan sifat hak, dalam "rechtsstaat" yang liberal dan demokratis adalah "the right to do" dalam "sociale rechtsstaat" muncul "the right to receive". Dikaitkan dengan sarana perlindungan hukum, maka makin kompleks sistem perlindungan hukum bagi rakyat. (Meuwissen, 1975:140)

Tugas negara dalam konsep yuridis "sociale rechtsstaat", disamping melindungi kebebasan sipil juga melindungi gaya hidup rakyat. (Idenberg, 1983 :27)

Pengaruh negara terhadap individu menjelma dalam tiga cara yakni : pertama, pengaruh langsung sebagai akibat dari pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak sosial, kedua, pengaruh tidak langsung sebagai akibat dari pembentukan aparat pemerintah yang dilengkapi dengan kekuasaan jabatan dan keahlian, ketiga, harapan bahwa problema-problema masyarakat dapat dipecahkan melalui campur tangan penguasa. (Idenberg, 1983 :28 - 29)

Wacana murni dan sempit mengenai "the rule of law", inti dari tiga pengertian dasar yang diketengahkan adalah "common law", sebagai dasar perlindungan bagi kebebasan individu terhadap kesewenang-wenangan oleh penguasa. Penolakan kehadiran peradilan administrasi negara adalah sesuai dengan perkembangan hukum dan kenegaraan di Inggris. Inti kekuasaan raja di Inggris semula adalah kekuasaan memutus perkara, yang kemudian didelegasikan kepada hakim-hakim peradilan yang memutus perkara tidak atas nama raja, tetapi berdasarkan "the common custom of England", sehingga karakteristik dari "common law" adalah "judicial", sedangkan karakteristik dari "civil law" (kontinental) adalah "administratif" (Hadjon, 1987: 82)

Konsep "the rule of law" maupun konsep "rechtsstaat" keduanya menempatkan perlindungan dan pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai titik sentralnya, sedangkan bagi negara Republik Indonesia, yang menjadi titik sentralnya adalah "keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan". Untuk melindungi hak-hak asasi manusia, dalam

konsep "the rule of law" mengedepankan prinsip "equality before the law", dan dalam konsep "rechtsstaat" mengedepankan prinsip "wetmatigheid" kemudian menjadi "rechtmatigheid", Untuk negara Republik Indonesia yang menghendaki keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat, yang mengedepankan adalah "asas kerukunan" dalam hubungan antara pemerintah dan rakyat. Dari asas ini akan berkembang elemen lain dari konsep Negara Hukum Pancasila, yakni terjalannya hubungan fungsional antara kekuasaan-kekuasaan negara, penyelesaian sengketa secara musyawarah, sedangkan peradilan merupakan sarana terakhir, dan tentang hak-hak asasi manusia tidaklah hanya menekankan hak dan kewajiban saja, tetapi juga terjalannya suatu keseimbangan antara hak dan kewajiban. Elemen Negara Hukum Pancasila adalah:

- a. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;
- b. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;
- c. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

d. Keseimbangan hubungan antara pemerintahan dan rakyat berdasarkan asas kerukunan (Hadjon, 1987 : 82 - 90)

### **3. Asas Keterbukaan**

Rumusan secara eksplisit tentang asas keterbukaan tidak ditemukan dalam UUD 1945. Namun demikian isu keterbukaan dalam pelaksanaan pemerintahan telah merebak di tanah air sejak tahun delapan puluhan dan sebagai realisasinya dalam bidang politik dan sosial pada tahun 1986 wakil Presiden membuka kotak pos 5000. (Soemardjan, 1995 : 56)

Tanpa keterbukaan tidak mungkin ada peran serta masyarakat. Meskipun segi-segi keterbukaan telah mulai mendapat perhatian namun belum nampak suatu pengaturan dasar tentang makna dan prosedur keterbukaan dalam pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Demikian juga halnya peran serta. Tidak heran kalau ada sementara kalangan lebih mengartikan peranserta sebagai bentuk partisipasi dalam arti gotong royong peran serta secara fisik. Oleh karena melalui studi perbandingan dengan hukum tata negara dan hukum administrasi Belanda ditelaah konsep

keterbukaan. Studi perbandingan tidaklah dimaksudkan untuk mengalihkan hukum Belanda ke Indonesia namun lebih-lebih untuk memahami konsep itu dan mudah-mudahan akan dapat mempertajam, konsep kita sendiri. (Hadjon, 1999:4)

Makna utama dari keterbukaan, baik "openheid" maupun "openbaarheid" ("openheid" adalah suatu sikap mental berupa kesediaan untuk memberi informasi dan kesediaan untuk menerima pendapat pihak lain; "openbaarheid" menunjukkan suatu keadaan) sangat penting artinya bagi pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan demokratis. Dengan demikian keterbukaan dipandang sebagai suatu asas ketatanegaraan mengenai pelaksanaan wewenang secara layak (staatsrechtelijk beginsel van behoorlijke bevoegdheidsuitoefening). (Haan, 1986 : 122, Hadjon, 1999 : 4) Begitu pentingnya arti keterbukaan sehingga dapat dikatakan bahwa : "Openbaarheid is licht, geheimhouding is duisternis". (Hadjon, 1999 : 4)

Dalam kenyataannya kepustakaan hukum dalam bahasa Indonesia masih langka membahas soal keterbukaan, meskipun usaha

keterbukaan (seperti telah dikemukakan di atas) telah dikumandangkan sejak beberapa tahun yang lalu. (Hadjon, 1999: 4)

#### **4. Asas Demokrasi Partisipasi**

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya dalam hukum tata negara dan hukum administrasi "keterbukaan" merupakan asas penyelenggaraan pemerintahan yang bertumpu atas asas demokrasi (partisipasi). Demokrasi perwakilan sudah lama dirasakan tidak memadai. Pernyataan seperti yang pernah diucapkan Prof. Mr. R. Boedisoetio pada pidato inagurasinya sebagai Guru Besar Luar Biasa Hukum Tata Negara dan Hukum Tata Pemerintahan pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga yang diucapkan pada hari Rabu, tanggal 10 Nopember 1958 kiranya sudah ketinggalan dalam kehidupan demokrasi modern. Dalam pidato tersebut dikatakan:

Sekali anggota-anggota itu terpilih dan terbentuk DPR, maka rakyat yang berdaulat itu tidak mempunyai wewenang lagi untuk menjatakan kemaunja.....(Budisoesetyo, 1958 : 13, Hadjon, 1999 : 5)

Apabila wacana itu diikuti maka setelah rakyat memberikan suaranya pada (hari pemungutan suara),

selanjutnya rakyat itu tidak tahu apa-apa lagi tentang pelaksanaan pemerintahan. Bagi suatu negara demokrasi pelaksanaan pemilihan umum bukan satu-satunya instrumen demokrasi. Konsep demokrasi dan instrumennya telah jauh berkembang. (Hadjon, 1999, *ibid.*: 5)

Pada dekade tahun enampuluhan-tujuh puluhan lahirnya suatu konsep demokrasi yang disebut demokrasi partisipasi, (Akkormans, 1985 : 161, Hadjon, 1999 : 6) Dalam konsep demokrasi partisipasi rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan (*medebeslissingsrecht*, dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan (*besluitvormingsproces*) (Haan, 1986 : 140, Hadjon, 1999:6)

##### **5. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik**

Sebagai pelaksanaan asas keterbukaan dalam pemerintahan di Belanda, mula-mula melalui asas "fair play" sebagai salah satu dari apa yang disebut "algemene beginselen van behoorlijk bestuur", yang dalam praktek Peradilan TUN di Indonesia dewasa ini dikenal dengan nama "Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik" (AAUPB). Dengan lahirnya wet *openbaarheid van bestuur* (WOB) yang efektif sejak tanggal 1 Mei 1980 asas "fair play"

dimasukkan dalam wet tersebut. Dalam WOB dibedakan dua macam keterbukaan pemerintahan, yaitu keterbukaan aktif dilaksanakan atas prakarsa pemerintah sedangkan keterbukaan pasif atas permintaan warga masyarakat. (Wijk-Konijnenbelt, 1984 : 42, Hadjon. 1999 : 6)

Pada dasarnya keterbukaan pemerintahan tidak hanya menyangkut informasi. Keterbukaan meliputi keterbukaan sidang-sidang badan perwakilan rakyat, keterbukaan informasi; keterbukaan prosedur; keterbukaan register. Dalam WOB Belanda hanya diatur tentang keterbukaan informasi saja sebagai dasar hubungan antara pemerintahan dan rakyat. (Haan, 1986 : 124, Hadjou, 1999:6)

Arti penting keterbukaan dalam sidang-sidang badan perwakilan rakyat berkaitan dengan fungsi pengawasan yang dimiliki badan perwakilan rakyat Keterbukaan dalam pengambilan keputusan-keputusan politik memungkinkan pengawasan dan bagi pembuat keputusan akan mendorong sikap berhati-hati dalam pengambilan keputusan (Burkens, 1990 : 94, Hadjon, 1999 : 6-7)

Sebagai ilustrasi adanya asas keterbukaan antara lain : "Rapat Paripurna, Rapat Paripurna Luar

Biasa, Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi dan Rapat Panitia husus pada dasarnya bersifat terbuka, kecuali apabila rapat yang bersangkutan atau Badan Musyawarah memutuskan rapat tersebut bersifat tertutup". (Kep. DPR RI.No.10/DPR-RI/III/82-83, Ps 96 ayat(l))

#### **6. Konsep Partisipasi Masyarakat**

Sesuatu hal yang dirasa atau dipandang sangat penting ialah adanya saluran bagi rakyat untuk menyampaikan aspirasinya melalui DPR. Ketentuan tentang dengar pendapat umum, merupakan sarana yang patut dioptimalkan sehingga pembentukan undang-undang dan perumusan kebijakan lainnya betul-betul mengikutkan masyarakat. (Hadjon, 1999 : 7) Pemerintahan demokratis mengenal adanya keterbukaan informasi yang dibedakan atas keterbukaan aktif dan pasif berkaitan dengan dokumen-dokumen pemerintahan. Keterbukaan informasi dimungkinkan dalam batas-batas tertentu bagi masyarakat untuk mengetahui dokumen-dokumen pemerintah. Fiksi hukum yang menyatakan bahwa "setiap orang dianggap mengetahui undang-undang" tidaklah ada artinya apabila undang-undang tidak dipublikasikan

secara luas. (Duk-Loeb-nicolai, 1981 : 157, Hadjon, 1999 : 7)

Cukup banyak terjadi masyarakat tidak pernah diberi informasi tentang ketentuaa hukum, karena disatu sisi kita hanya berpegang pada fiksi hukum dan disisi lain mungkin karena niat untuk memanfaatkan ketidak tahuan masyarakat tentang suatu aturan hukum. (Hadjon, 1999 : 7-8)

Eksistensi keterbukaan prosedur berkaitan dengan "besluitvormingsprocedures" dan salah satu dari "besluit" yang sangat penting adalah "beschikking" yang dalam UU No. 5 Tahun 1986 disebut keputusan tata usaha negara. (Hadjon, 1999 : 9) Keterbukaan penting dalam pemerintahan. Keterbukaan dalam prosedur pemerintahan memungkinkan masyarakat melakukan : meeweten (ikut mengetahui); meedenken (ikut memikirkan); meespreken (bermusyawarah); dan meebeslissen (ikut memutuskan dalam rangka pelaksanaan); medebeslissingsrecht (hak ikut memutus) (Haan, 1986 : 138, Hadjon, 1999 : 8)

Dalam prosedur pengambilan keputusan pemerintahan baik menyangkut suatu rencana, kebijakan, pembentukan peraturan perundang-undangan maupun suatu

keputusan tata usaha negara, (misalnya izin) asas-asas keterbukaan harus dituangkan dalam prosedur tersebut.

Asas keterbukaan dalam suatu prosedur izin, pelaksanaannya dapat berupa:

- a. tersedianya sarana "meedenken en meespreken" baik berupa keberatan, dengar pendapat atau bentuk lain;
- b. pengumuman keputusan izin.
- c. keterbukaan isi permohonan. (Hadjon, 1999: 8)

Keterbukaan prosedur izin di Indonesia sesungguhnya telah diatur dalam ketentuan izin gangguan yang lazimnya dikenal sebagai HO, namun sangat disesalkan. keterbukaan prosedur begitu saja diabaikan dalam PERMENDAGRI No. 7 tahun 1993 dalam Rangka Paket Kebijakan Pelaksanaan Pemerintah 23 Oktober 1993 (PAKTO 1993). Dalam Pasal 7 PERMENDAGRI tersebut sebagai kelengkapan suatu permohonan izin undang-undang gangguan pada huruf g diisyaratkan : Persetujuan tetangga/atau masyarakat yang berdekatan.

Ketentuan dalam Pasal 7 huruf g diatas disatu sisi bertentangan dengan Ordonansi Gangguan dan disisi lain telah mengabaikan asas keterbukaan pemerintah, yaitu

kewajiban pejabat yang berwenang untuk mengumumkan isi permohonan di lokasi dimana usaha itu bakal berdiri, telah diganti dengan persetujuan tetangga. Dengan demikian asas keterbukaan telah digeser oleh asas tetangga, padahal asas keterbukaan berupa pengumuman isi permohonan tidak hanya untuk tetangga tetapi untuk siapa saja pihak ketiga yang berkepentingan (bisa juga LSM) untuk mengajukan keberatan dalam rangka "meeweten-meedenken-meespreken-meebeslissen". (Hadjon, 1999 : 8-9)

Register mengenai kedudukan hukum seseorang (misalnya pendaftaran penduduk; peadaftaran pemilihan umum), pendaftaran benda-benda tidak bergerak serta pendaftaran bidang usaha disamping sebagai suatu bentuk informasi, pada sisi lain memiliki sifat sebagai "bestuurswaarborg". (Haan 1986: 137,Hadjon,1999:9)

Keterbukaan register di Indonesia dikenal antara lain dalam hukum kadaster yaitu keterbukaan buku tanah. Keterbukaan seperti itu di satu pihak memang memberikan informasi kepada masyarakat mengenai hak atas tanah yang sudah didaftarkan dan sekaligus memberikan jaminan perlindungan

hukum terhadap hak-hak yang sudah didaftarkan itu. (Hadjon, 1999 : 9)

Salah satu perwujudan asas demokrasi yakni keterbukaan, bahkan merupakan *conditio sine qua non* asas demokrasi. Keterbukaan memungkinkan partisipasi masyarakat secara aktif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. (Hadjon, 1999 : 9)

Asas keterbukaan dalam rangka pembentukan peraturan perundangan-undangan yang demokratis, perlu mendapat perhatian, oleh karena demokrasi perwakilan saja dewasa ini sudah tidak memadai.

Dalam rangka hubungan antara pemerintah dan rakyat, kiranya keterbukaan merupakan prioritas pemikiran untuk mendapat perhatian khusus. Kodifikasi hukum administrasi, umum, khususnya mengenai prosedur pemerintahan seyogyanya perlu mendapat perhatian, yang membuka peluang kodifikasi administrasi secara bertahap. Kodifikasi yang demikian punya arti bagi pelaksanaan asas negara hukum untuk mewujudkan asas kekuasaan berdasarkan atas hukum secara nyata. Dalam mengantisipasi era globalisasi usaha tersebut perlu mendapat prioritas karena hukumlah yang mempunyai

peran utama dalam lalu lintas ekonomi global. Pembangunan yang hanya menempatkan posisi hukum sebagai sarana, diragukan kemampuannya untuk mewujudkan negara Hukum Republik Indonesia yang intinya adalah mewujudkan cita hukum (*rechts idee*). (Hadjon, 1999 : 9-10)

### C. **Penutup**

Berdasarkan analisis hasil dan pembahasan dapatlah disimpulkan antara lain :

- a. Perda tentang mekanisme partisipasi masyarakat untuk mengkritisi kebijakan-kebijakan sampai saat ini belum eksis, namun telah ada usaha-usaha untuk merintis dan membuka jalan kearah dapat dilakukannya partisipasi masyarakat secara kritis dan konstruktif melalui email dan hot line;
- b. Harapan untuk terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih terbebas dari KKN terayata masih dihantui dan dibayang-bayangi adanya indikasi praktek KKN tidak hanya dapat terjadi dalam jajaran pemerintahan pusat. melainkan dapat pula terjadi dalam jajaran Pemda.
- c. Partisipasi masyarakat mempunyai kontribusi yang cukup signifikan Untuk mencegah dan mengeliminir terjadinya praktek KKN dalam

pembentukan kebijakan-kebijakan daerah, namun patut disesalkan sampai saat ini partisipasi masyarakat tersebut belum sepenuhnya dapat terealisasi;

- d. Keterbukaan memberikan akses yang cukup signifikan untuk pendidikan politik rakyat daerah guna menghasilkan kebijakan daerah yang aspiratif, partisipatif dan demokratis.

Indonesia, Pidato, diucapkan pada peresmian jabatan guru besar luar biasa dalam mata pelajaran hukum tata negara dan hukum tata pemerintahan pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, di Surabaya, pada hari Rabu tanggal 10 November 1958

Bruggink, J.J.H., (alih bahasa Arief Sidharta), 1996, Refleksi Tentang hukum, P.T. Citra Aditya Bakti, Bandung

Couwenberg, S.W., 1977, Westers Staatsrecht als Emancipatie Proces, Samson, Alphen aan de Rijn

#### DAFTAR PUSTAKA

Ashari 1999, Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa makalah disampaikan pada seminar sehari diselenggarakan oleh Forum Nusantara Bersatu, pada tanggal 10 April 1999 di Klaten

Attamimi, A. Hamid S., 1990, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia, disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta

Akkormans, P.W.C., 1985, Algemene Begrippen Van Staatsrecht, deel I, W.E.J. Tjeenk, Zwolle

Burkens, M.C., 1990, Beginselen van de Democratische Rechtsstaat, Tjeenk Willink, Zwolle

Burkens, M.C., 1990, Beginselen van de democratische rechtsstaat, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle in samenwerking met het Nederlands Instituut voor Sociaal en Economisch Recht, NISER

Budisoesetyo, R., 1958, Kedaulatan Rakyat Dalam Hukum Positif