
PERAN MASYARAKAT DALAM KEBIJAKAN DAERAH YANG
DEMOKRATIS PADA SISTEM PEMERINTAHAN DI INDONESIA

Muhammad Randhy Marthadinata¹, Faisal Ahmadi²

Email: mrandy22@yahoo.co.id

Abstrak

Pemerintahan daerah yang demokratis dapat dikaji dari dua aspek, yakni aspek tataran proses maupun aspek tataran substansinya. 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. Adapun secara substansial apabila kebijakan-kebijakan daerah yang dibuat oleh para penguasa daerah mencerminkan aspirasi masyarakat. Partisipasi masyarakat mempunyai kontribusi yang cukup signifikan untuk mencegah dan mengeliminir terjadinya praktik KKN dalam pembentukan kebijakan-kebijakan daerah, namun patut disesalkan sampai saat ini partisipasi masyarakat tersebut belum sepenuhnya dapat terealisasi;

Kata Kunci: Peran, kebijakan, demokratis, sistem, pemerintahan.

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

¹ Dosen Tetap Prodi Hukum Keluarga Islam, Sekolah Tinggi Agama Islam Ma'arif Jambi

² Dosen Tetap Prodi Hukum Keluarga Islam, Sekolah Tinggi Agama Islam Ma'arif Jambi

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 :

- (1) 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 umum 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;
- (2) 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.
- (3) 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.

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBUATAN DAN EVALUASI KEBIJAKAN DAERAH

Peluang dan partisipasi masyarakat dalam pembuatan dan evaluasi atas kebijakan daerah, 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 disistematiskan 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 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 di Provinsi Jambi, 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.

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:

1. 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).
2. Kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan. (asas pembagian kekuasaan).
3. Hak-hak dasar merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentukan undang-undang, (*prinsip grondrechten*)
4. 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 inipun sudah dirasakan bahwa konsep terakhir itu sudah tidak memadai.

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. 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.

Suatu negara merupakan negara hukum, semata-mata didasarkan pada asas legalitas. 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.

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

- Kemerdekaan berserikat dan berkumpul (Psl. 28);
- Kemerdekaan mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan (Psl. 28);
- Hak bekerja dan hidup (Psl. 27 ayat (2));
- Kemerdekaan agama (Psl. 29 ayat (2));
- Hak untuk ikut mempertahankan negara (Psl. 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. 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

PENUTUP

Berdasarkan uraian diatas dapatlah disimpulkan antara lain :

- a. Perda tentang mekanisme partisipasi masyarakat untuk mengkritisi kebijakan-kebijakan jajaran Pemda Kota Jambi 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.

- e. Penggunaan wewenang pemerintahan dalam perencanaan dan pembentukan kebijakan daerah secara tidak tepat dapat berakibat fatal dan kontra produktif, dan oleh karenanya partisipasi masyarakat mutlak diperlukan eksistensinya.
- f. Hak asasi warga masyarakat suatu daerah merupakan hak dasar, yang layak memperoleh perlindungan hukum dan dapat dipertahankan dalam keadaan apapun juga, untuk mengantisipasi akibat-akibat yang timbul dari dibentuk dan diberlakukannya suatu kebijakan daerah.

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 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
- Daryadi 2001, *Perjanjian Masyarakat*, makalah disampaikan pada seminar nasional diselenggarakan oleh Forum Cinta Bangsa, pada tanggal 10 Januari 2001 di Surabaya
- Duk-Loeb-nicolai, 1981, *Bestuursrecht*, Bowar-boek : 157
- Meuwissen, D.H.M., 1979, *Vier Stellingen Over Recht Filosofie*, in : *Een beeld van Recht, Ars Aequi*

- Meuwissen, D.H.M., 1975, Elementen van Staatsrecht, Tjeenk Willink, Zwolle
- Pound, Roscoe, 1957, The Development of Constitutional Guaranties of Liberty, Yale University Press, New Haven London
- Port, C.W. van der, - bewerkt door AM. Donner, 1983, Handboek van het Nederlandse Staatsrecht, II e druk, Tjeenk Willink, Zwolle
- Siong, Gouw Giok, 1955, Pengertian Tentang Negara Hukum, Keng Po, Jakarta
- Soemitro, Rochmat 1976, Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak Di Indonesia, cet. ke - IV, PT. ERESKO, Jakarta-Bandung
- Utrecht, 1963, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia , PT. Ichtiar, Jakarta