



S A S I

Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Pattimura Ambon

- Telaah Konstitusional Pengaturan *Impeachment* Presiden Dan Wakil Presiden Dalam Mewujudkan Demokrasi
J. Sahalessy
- Praktik Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Kota Ambon
Dayanto
- Akibat Hukum Kerugian Keuangan Negara Dalam Proses Penyidikan Tindak Pidana Korupsi
Denny Latumaerissa
- Peran Balai Pemasyarakatan (Bapas) Dalam Proses Penyelesaian Tindak Pidana Yang Dilakukan Anak Berbasis *Restoratif Justice*
Margie G. Sopacua
- Membedah Kasus Korupsi Gayus Tambunan Dengan Pisau Anomi
Yetty Patty
- Kebijakan Formulasi Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Tindak Pidana Perjudian Melalui Internet (Internet Gambling)
Erwin Ubwarin
- Implementasi Penerapan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta Sebagai Upaya Perlindungan Hukum Karya Seni Batik
Agustina Balik
- Perjanjian Lisensi Sebagai Bentuk Perlindungan Merek
Sarah s. Kuahaty
- Kebebasan Beragama Ditinjau Dari Perspektif Hak Asasi Manusia
Merlien I. Matitaputty

PENGELOLA

Penanggung Jawab	:	Dr. J. Tjiptabudy, SH. M. Hum	(Dekan)
Penasihat	:	1. J. D. Pasalbessy, SH. M.Hum	(PD I)
		2. Dr. A. D. Laturete, SH. MH	(PD II)
		3. N. Tianotak, SH. M.Hum	(PD III)
		4. O. Lawalata, SH. M.Hum	(PD IV)
Pemimpinan Redaksi	:	Ny. S. S. Kuahaty, SH. MH	
Wakil Pemimpin Redaksi	:	Ny. R. D. Daties, SH. MH	
Sekretaris Redaksi	:	E. S. Holle, SH. MH	
Redaksi Ahli	:	1. Prof. Dr. R. Z. Titahelu, SH. MS	
		2. Dr. H. Hattu, SH. MH	
		3. Dr. J. Leatemia, SH. MH	
		4. Dr. S. E. M. Nirahua, SH. M.Hum	
Redaktur Pelaksana	:	1. Ny. Y. A. Lewerissa, SH. MH	
		2. M. A. H. Labetubun, SH. L.LM	
		3. A. D. Bakarbessy, SH. LLM	
		4. S. Peilouw, SH. MH	

EDITORIAL

Pemerintah dalam melaksanakan tugasnya, sering diperhadapkan dengan perubahan yang terjadi dalam masyarakat. Dinamika dan tuntutan masyarakat yang begitu cepat berubah, ternyata menimbulkan berbagai permasalahan hukum, termasuk masalah tanggungjawab pemerintah dalam memberikan perlindungan sesuai dengan tugas dan tanggungjawab serta kewenangannya. Dalam edisi “SASI” kali ini beberapa permasalahan hukum yang menjadi sorotan adalah Telaah Konstitusional Pengaturan *Impeachment* Presiden Dan Wakil Presiden Dalam Mewujudkan Demokrasi, Praktik Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Kota Ambon, Akibat Hukum Kerugian Keuangan Negara Dalam Proses Penyidikan Tindak Pidana Korupsi, Peran Balai Pemasarakatan (Bapas) Dalam Proses Penyelesaian Tindak Pidana Yang Dilakukan Anak Berbasis *Restoratif Justice*, Membedah Kasus Korupsi Gayus Tambunan Dengan Pisau Anomi, Kebijakan Formulasi Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Tindak Pidana Perjudian Melalui Internet (*Internet Gambling*), Implementasi Penerapan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta Sebagai Upaya Perlindungan Hukum Karya Seni Batik, Perjanjian Lisensi Sebagai Bentuk Perlindungan Merek, dan Kebebasan Beragama Ditinjau Dari Perspektif Hak Asasi Manusia

Pemikiran-pemikiran yang dikembangkan di atas sebenarnya didasarkan pada kajian-kajian yang terkait dengan upaya pengembangan dan pembangunan ilmu hukum kedepan, semoga tulisan-tulisan ini bermanfaat.

Redaksi

DAFTAR ISI

Editorial	i
Daftar Isi	ii
• Telaah Konstitusional Pengaturan <i>Impeachment</i> Presiden Dan Wakil Presiden Dalam Mewujudkan Demokrasi J. Sahalessy	1
• Praktik Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Kota Ambon Dayanto	12
• Akibat Hukum Kerugian Keuangan Negara Dalam Proses Penyidikan Tindak Pidana Korupsi Denny Latumaerissa	22
• Peran Balai Pemasyarakatan (Bapas) Dalam Proses Penyelesaian Tindak Pidana Yang Dilakukan Anak Berbasis <i>Restoratif Justice</i> Margie G. Sopacua	32
• Membedah Kasus Korupsi Gayus Tambunan Dengan Pisau Anomi Yeti Patty	41
• Kebijakan Formulasi Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Tindak Pidana Perjudian Melalui Internet (Internet Gambling) Erwin Ubwarin	48
• Implementasi Penerapan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta Sebagai Upaya Perlindungan Hukum Karya Seni Batik Agustina Balik	57
• Perjanjian Lisensi Sebagai Bentuk Perlindungan Merek Sarah S. Kuahaty	65
• Kebebasan Beragama Ditinjau Dari Perspektif Hak Asasi Manusia Merlien I. Matitaputty	74

Ketentuan Penulisan Jurnal SASI

KETENTUAN PENULISAN JURNAL SASI

Jurnal SASI adalah jurnal ilmiah yang diterbitkan oleh Fakultas Hukum Universitas Pattimura, sebagai upaya mempublikasikan hasil-hasil pemikiran dan penelitian di bidang ilmu hukum dalam upaya pengembangan ilmu hukum, dengan ketentuan sebagai berikut:

1. Naskah Tulisan bertemakan hukum, bersifat ilmiah yang belum pernah diterbitkan dalam media cetak lain.
2. Sistematika penulisan terdiri dari Abstrak, Pendahuluan, Pembahasan, Penutup, dan Daftar Pustaka
3. Naskah wajib mencantumkan abstrak dalam bentuk bahasa Inggris yang baik.
4. Diketik dengan menggunakan pengolah kata MS Word, spasi rangkap, setebal 10-15 halaman kuarto dalam bentuk naskah dan disket.
5. Margin kiri dan atas 4, margin kanan dan bawah 3. Menggunakan huruf Times New Roman 12.
6. Redaksi berhak menyingkat atau memperbaiki tulisan untuk keseragaman format tanpa mengubah maksud isinya. kandungan tulisan tetap menjadi tanggungjawab penulis.

PRAKTIK PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI KOTA AMBON

Oleh: Dayanto

ABSTRACT

The purpose of this study was to analyze the practice of public participation in the formation of local regulation, the factors that affect, and forms of such participation. The study was conducted in the city of Ambon by using a type of juridical sociological. The results showed that the implementation of public participation in the establishment of Local Regulation in Ambon not maximized due to the lack of publication / dissemination of the legislative agenda to the public; the lack of awareness of community participation; and the rule of law on the mechanism of participation is not adequate. Participation is generally performed in the establishment of Local Regulation in Ambon is channeling aspirations through leaders / members of parliament, this shows the strength of political culture / development which is still dominated by a relationship that is patron-client.

Keyword: Participation, Local Government, Regional Regulation

A. PENDAHULUAN.

Eksistensi Peraturan Daerah sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan pertama kalinya mendapatkan legitimasi konstitusional dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan".

Implikasi dari perubahan sistem ketatanegaraan menyebabkan partisipasi masyarakat menjadi elemen penting dalam seluruh aspek perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik, tidak saja pada aras pusat tetapi juga di daerah. Melalui partisipasi masyarakat dimungkinkan adanya kualitas produk hukum yang berkarakteristik demokratis-responsif dengan demikian berpihak kepada kepentingan masyarakat, sebaliknya produk hukum tanpa partisipasi masyarakat akan berujung pada kebijakan yang berkarakter otoriter-represif.

Partisipasi merupakan tanda bagi bekerjanya demokrasi, sebagaimana yang

ditekankan oleh **Robert Dahl**¹, demikian pula menurut **Shabbir Chemma** dan **Rondinelli**² salah satu alasan dari rasionalitas desentralisasi adalah untuk memperluas partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan. Secara spesifik dengan mengacu pada pandangan **Philippe Nonet** dan **Philip Selznick**³ dapat disimpulkan bahwa kekuasaan yang otoriter (mengabaikan partisipasi masyarakat) akan melahirkan hukum yang represif, sebaliknya, kekuasaan yang demokratis (melibatkan

¹ Robert Dahl memperkenalkan istilah *polyarchy* sebagai nama lain dari demokrasi. Lihat dalam Kacung Marijan, *Partisipasi Publik, Budaya Politik Pemilih, dan Demokrasi Di Indonesia*, www.simpuldemokrasi.com/download/.../49-demokrasi-kacung-marijan, diakses 12 Januari 2011, hlm. 4

² Ni'matul Huda, 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, hlm. 79-82

³ Lihat Philippe Nonet dan Philip Selznick, 2008. *Hukum Responsif*, Nusamedia Bandung, hlm. 33-52 dan 83-115. Bandingkan pula dengan Hendrik Hattu, Juni 2011. "Tahapan Undang-Undang Responsif", *Mimbar Hukum*, Volume 23, Nomor 2, hlm. 410 serta Rodiyah, Januari 2012. "Aspek Demokrasi Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Perspektif Socio Legal", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 41, Nomor 1, hlm. 149

partisipasi masyarakat) akan melahirkan hukum yang responsif.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda) dapat dicermati dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 maupun penggantinya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sinkron dengan hal tersebut, dalam pasal 139 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga terdapat ketentuan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda. Penjelasan Pasal 139 (1) tersebut menjelaskan bahwa hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Dari berbagai ketentuan di atas dapat diketahui bahwa: (1) Masyarakat berhak memberikan masukan dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda; (2) Masukan masyarakat tersebut dapat dilakukan secara lisan atau tertulis; dan (3) Hak masyarakat tersebut dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Satjipto Rahardjo⁴ menyatakan bahwa pembentukan undang-undang (termasuk Perda) adalah bagian dari aktivitas dalam mengatur masyarakat yang terdiri atas gabungan individu-individu manusia dengan segala dimensinya, sehingga merancang dan membentuk undang-undang yang dapat diterima masyarakat luas merupakan suatu pekerjaan yang sulit. Kesulitan ini terletak pada kenyataan bahwa kegiatan pembentukan undang-undang adalah bentuk komunikasi antara lembaga yang menetapkan yaitu pemegang kekuasaan legislatif dengan rakyat dalam suatu negara.

Dalam proses pembentukan undang-undang ini, di dalamnya terdapat visi, misi, dan nilai yang diinginkan oleh lembaga pembentuk undang-undang dengan masyarakat dalam suatu bentuk aturan hukum. Pembentuk undang-undang sejak awal proses perancangan telah dituntut agar undang-undang yang dihasilkan mampu memenuhi kebutuhan. *Pertama*, mampu dilaksanakan; *kedua*, dapat ditegakkan; *ketiga*, sesuai dengan prinsip-prinsip jaminan hukum dan persamaan hak-hak sasaran yang diatur; dan *keempat*, mampu menyerap aspirasi masyarakat⁵.

Selain berbagai kesulitan tersebut, pembentuk undang-undang berpacu dengan dinamika perkembangan masyarakat yang terus berubah sejalan dengan nilai-nilai yang dianggap baik oleh masyarakat. Jadi pembentukan undang-undang sebagai bagian dari proses pembentukan sistem hukum yang lebih luas tidaklah statis, tetapi mengalami dinamika perubahan.

Namun, pada tataran implementasinya, partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Perda masih menjadi kebutuhan komplementer bahkan cenderung diabaikan. Banyaknya dijumpai Perda bermasalah yang ditetapkan oleh pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota merupakan refleksi atas substansi yang diatur oleh Perda itu berlawanan dengan kepentingan umum. Setidak-tidaknya, dinilai membebani masyarakat, tidak aspiratif, dan tidak adil.

Hingga kini berdasarkan data dari Kementerian Dalam Negeri,⁶ telah tercatat sebanyak 1983 Perda yang dibatalkan dan masih terdapat ribuan Perda yang direkomendasikan untuk dievaluasi dan/atau dibatalkan. Perda yang dibatalkan pada umumnya Perda tentang pajak dan retribusi

⁵ *Ibid*, hlm. 2

⁶ Muhammad Sapta Murti, SH, MA, MKn, *Harmonisasi Peraturan Daerah dengan Peraturan perundang-undangan lainnya*, Media Informasi Hukum dan Peraturan Perundang-undangan, Dirjen Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, <http://www.djpp.depukumham.go.id>.

⁴ Satjipto Rahardjo, dalam Saifudin, 2009. *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 1, Kursif oleh penulis

daerah. Sampai dengan bulan Juli 2009 Perda tentang pajak dan retribusi daerah dibatalkan sudah mencapai 1152 Perda.

Sebelum berlakunya Undang-undang No. 32 Tahun 2004 sudah terdapat sekitar 8000 Perda tentang pajak dan retribusi daerah yang dibuat dan lebih dari 3000 Perda tersebut terindikasi bermasalah. Perda-perda yang mengatur pajak dan retribusi dan bermacam-macam pungutan lainnya dibatalkan karena pada umumnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan dinilai telah yang menimbulkan biaya ekonomi tinggi dan menghambat iklim investasi.

Untuk konteks Kota Ambon sejauh ini terdapat 5 (lima) produk Perda yang telah dibatalkan oleh Pemerintah Pusat. Kelima Perda itu adalah: Peraturan Daerah Kota Ambon Nomor 14 Tahun 2003 tentang Retribusi Izin Usaha dan Pungutan Hasil Perikanan, Peraturan Daerah Kota Ambon Nomor 15 Tahun 2003 tentang Retribusi Pengesahan Akta Pendiri, Perubahan Anggaran Dasar, dan Pendaftaran Ulang Koperasi, Peraturan Daerah Kota Ambon Nomor 11 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol, Peraturan Daerah Kota Ambon Nomor 8 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan, Peraturan Daerah Kota Ambon Nomor 5 Tahun 2001 tentang Pajak Reklame.⁷

Fenomena terpinggirkannya atau bahkan diabaikannya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Perda⁸ tentu saja akan memberikan dampak menjalar (*multiplier effect*) yang buruk bagi kapasitas dan kualitas penyelenggaraan pemerintahan

daerah secara keseluruhan. Pemerintahan daerah yang baik (*local good governance*) meniscayakan paradigma yang memandang bahwa nasib dan kualitas pembangunan daerah merupakan tanggung jawab bersama (*joint responsibility*) antara Pemerintahan Daerah (Kepala Daerah dan DPRD) dan masyarakat (swasta dan *civil society*).⁹

Hal ini merupakan konsekuensi logis dari transformasi pendekatan pembangunan yang *state-centric (top down approach)* ke arah *society-centric (bottom up approach)* yang menonjolkan tanggung jawab dari pemerintah dan partisipasi aktif dari masyarakat dalam setiap agenda kebijakan publik, termasuk diantaranya dalam hal pembentukan Perda.

Pembentukan Perda yang partisipatif dalam konsep yang digunakan pada penulisan ini mengacu pada definisi bahwa produk hukum yang partisipatif dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial di dalam masyarakat sehingga hasilnya responsif atau aspiratif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial dalam masyarakat tersebut.

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan di atas, maka permasalahan yang dapat dikemukakan adalah:

1. Sejauhmana pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan daerah di Kota Ambon serta faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhinya?
2. Bagaimanakah bentuk partisipasi masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Ambon ?

⁷ Daftar Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Pembatalan Peraturan Daerah dan KDH 2002-2009, www.depdagri.go.id.

⁸ Partisipasi tidak hanya diperlukan dalam proses penyusunan peraturan daerah, namun dalam seluruh tahapan pembentukannya sampai dengan evaluasi. Iza Rumesten, Januari 2012. "Model Ideal Partisipasi Masyarakat", Jurnal Dinamika Hukum, Volume 12, Nomor 1, hlm, 140.

⁹ Bandingkan dengan Faisal Abdullah, Juni 2005. "Implementasi Prinsip Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah", Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa, Volume 13, Nomor 2, hlm. 126 maupun Surya Jaya, Januari 2004. "Bad Governance Menuju Good Governance: Paradigma Pencegahan Korupsi Di Indonesia", Jurnal Pengembangan Ilmu Hukum Clavia, Volume 5, Nomor 1, hlm. 88

B. PEMBAHASAN

1. Praktik Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perda dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi

Partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan di daerah sangat dibutuhkan, termasuk dalam hal pembentukan Peraturan daerah (Perda), mengingat muatan substansi hukum Perda yang akan dibuat mengikat semua warga masyarakat di daerah sesuai dengan lokus kewenangan yang dimiliki oleh daerah yang bersangkutan. Partisipasi masyarakat tersebut terkait dengan fungsi pemerintahan daerah sebagai lembaga pemerintahan yang bertugas untuk mewujudkan cita-cita bersama sebagai amanah konstitusi negara berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Oleh sebab itu setiap Perda seharusnya mencerminkan semua aspirasi masyarakat. Fungsi utama yang diemban oleh pemerintah daerah dalam pembuatan produk Perda adalah menjalankan fungsi regulator.

Kota Ambon sebagai daerah otonom yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1955 Tentang Pembentukan Kota Ambon sebagai Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1955 Nomor 30, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 809) memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri yakni yang berkaitan dengan bidang pelayanan publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hal ini sekaligus menegaskan bahwa eksistensi otonomi daerah tidak sekedar merupakan kewenangan untuk mengurus (*besturende*) tetapi juga untuk mengatur

(*regulende*) urusan-urusan yang berkaitan dengan kewenangan Kota Ambon dalam tatanan penyelenggaraan pemerintahan secara menyeluruh. Pada konteks inilah pembentukan Perda menjadi bagian yang esensial dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Perda sendiri merupakan payung hukum bagi kebijakan maupun tindakan-tindakan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan berbagai kewenangannya. Berikut ini berbagai Perda yang telah diterbitkan Pemerintah Kota Ambon di kurun waktu tahun 2008 dan Tahun 2009.

Tabel 1. Perda yang diterbitkan Pemerintah Kota Ambon dalam Tahun 2008 dan 2009

N o	Tahun	Perda Pelayanan Publik	Perda Non Pelayanan Publik	Perda/ Tahun
1	2008	5 buah	3 buah	8 buah
2	2009	7 buah	7 buah	14 buah
Total		12 Buah	10 buah	22 buah

Sumber: Website Pemerintah Kota Ambon, www.ambon.go.id.

Berdasarkan Tabel 1, tampak bahwa di tahun 2008 dan 2009 terdapat 10 Perda yang berkaitan dengan pelayanan publik yang dibentuk Pemerintah Kota Ambon. Perda-Perda tersebut semuanya berkaitan dengan pelayanan publik, seperti, Perda Retribusi izin perhubungan laut, terminal bus, KTP, Akte Catatan Sipil, pelayanan Persampahan, dan sebagainya. Semua Perda tersebut berlaku efektif setelah diumumkan dalam lembaran daerah.

Fungsi regulator secara teoritis adalah fungsi pemerintahan daerah yang menjalankan fungsi primer dari sebuah pemerintahan, dimana setiap kepentingan *stakeholder* harus terpenuhi. Untuk memenuhi kepentingan dimaksud pemerintah daerah harus memiliki kapasitas untuk merespon semua kepoentingan *stakeholder*.

Pada konteks inilah paradigma hukum responsif dapat diaktualisasikan.

Sebab hukum yang berkarakter responsif¹⁰ meniscayakan kapasitas *government* untuk merespon tuntutan dan kebutuhan yang berkembang di masyarakat, tanpa hal tersebut maka penyelenggaraan pemerintahan akan terjadi secara represif dan *top down*. Berikut ini tanggapan responden tentang keterlibatannya dalam Pembuatan Perda.

Tabel 2. Tanggapan Responden Tentang Keterlibatan Masyarakat dalam Pembentukan Perda di Kota Ambon

No	Kategori Jawaban Responden	Frekwensi	Persentase (%)
1	Terlibat	4	8,9
2	Kadang-Kadang Terlibat	11	24,4
3	Belum Pernah Terlibat	30	66,7
	Jumlah	45	100

Sumber: Diolah dari data Primer, 2011

Konsep negara demokrasi berdasarkan hukum mengandaikan partisipasi masyarakat dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan. Rendahnya keterlibatan masyarakat berpartisipasi dalam pembentukan produk hukum daerah, sebagaimana hasil tanggapan responden yaitu mencapai angka 66,7%. Ini menunjukkan bahwa pemerintahan daerah Kota Ambon belum sepenuhnya konsekwen dalam menjalankan sistem pemerintahan yang partisipatif.

Praktik di Kota Ambon dapat dicermati berdasarkan wawancara dengan Kepala Bagian Hukum Kota Ambon menyatakan bahwa:¹¹ “Praktik pelibatan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kota Ambon bersifat kasuistik, tidak semua Perda yang dibentuk melibatkan partisipasi masyarakat secara utuh. Artinya terdapat Perda yang dalam

proses pembentukannya mengikutsertakan partisipasi masyarakat dan ada juga yang tidak secara luas melibatkan partisipasi masyarakat”.

Hal ini mengisyaratkan bahwa partisipasi masyarakat belum menjadi agenda utama dalam proses pembentukan Perda. Partisipasi masih diposisikan sebagai agenda pelengkap (komplementer) dalam proses penyiapan maupun pembahasan Perda.

Mengenai partisipasi masyarakat dalam proses pra legislasi pernah dilakukan berupa inisiatif masyarakat dalam mengajukan rancangan peraturan daerah tentang Peringatan Dini Konflik, akan tetapi ranperda tersebut hingga kini perkembangannya tidak mengalami kejelasan.¹²

Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi atau Menghambat Praktik Pelaksanaan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perda Di Kota Ambon adalah sebagai berikut:

a. Kurangnya Publikasi/Sosialisasi

Masih minimnya upaya publikasi rencana pembuatan Perda di Kota Ambon, sebagaimana yang diakui oleh Kepala Bagian Hukum Kota Ambon¹³ maupun salah satu anggota DPRD Kota Ambon.¹⁴ Sehingga hal ini mempersulit masyarakat Kota Ambon untuk berperan aktif secara optimal dalam pembentukan Perda.

Perintah berbagai ketentuan yang secara normatif mengatur tentang kewajiban untuk melakukan sosialisasi/publikasi rancangan peraturan daerah yang akan dibahas bersama DPRD seringkali diabaikan. Padahal dengan publikasi memungkinkan terwujudnya partisipasi masyarakat secara luas karena dengan publikasi tersebut masyarakat mengetahui dan mengenali berbagai substansi aturan yang diatur dalam Ranperda sehingga pada gilirannya dapat menyampaikan masukan atau usulan untuk

¹⁰ Lihat Achmad Ruslan, 2005. “Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Karakter Produk Hukumnya (Kajian Tentang Perda Tentang Pajak dan Retribusi di Sulawesi Selatan)”, Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa, Volume 13, Nomor 2, hlm. 169.

¹¹ Wawancara 21 Juni 2011

¹² *Ibid*

¹³ Wawancara, 21 Juni 2011

¹⁴ Wawancara, 20 Juni 2011

memboboti substansi aturan yang diatur dalam Ranperda tersebut.

Sekalipun Pemerintah Kota Ambon telah memiliki website yang beralamat di www.ambon.go.id akan tetapi konten (isi) website tersebut masih bersifat terbatas dan tidak dapat menggambarkan secara utuh seluruh aktivitas pelayanan publik yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Ambon. Akibatnya, problem akses masyarakat terhadap informasi publik tetap menjadi masalah yang membelit Pemerintah Kota Ambon dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Sehingga Pemerintah Kota Ambon tidak optimal dalam memberikan pelayanan dan akses informasi kepada masyarakat. Hal ini dikarenakan:

Pertama, minimnya penyediaan informasi yang berorientasi pada informasi yang dibutuhkan oleh publik untuk memenuhi kepentingan publik. Padahal penyediaan informasi ini merupakan ekspresi dari upaya memenuhi hak kebebasan masyarakat dalam memperoleh informasi.

Kedua, Minimnya diseminasi informasi yang meliputi: (a) Informasi yang dibutuhkan masyarakat sebagai penjelasan atau klarifikasi atas isu yang berkembang di dalam masyarakat; (b) Informasi tentang kebijakan pemerintah yang mempunyai dampak luas kepada masyarakat dan harus segera diketahui oleh masyarakat; (c) Informasi tentang agenda-agenda lembaga pemerintahan termasuk DPRD yang harus diketahui masyarakat.

Ketiga, Kurangnya penyaluran informasi dan umpan balik masyarakat, dengan menghimpun dan menganalisis masukan, tanggapan, saran, dan pendapat dari berbagai kalangan untuk mendapatkan perhatian dari penyedia informasi.

b. Lemahnya kesadaran partisipatif masyarakat

Masyarakat dalam hal ini elemen-elemen organisasi masyarakat sipil/CSO (*civil society organization*)

masih didominasi oleh *mindset* konvensional dalam mengagregasi kepentingannya. *Mindset* konvensional yang dimaksud adalah model agregasi kepentingan yang masih mengedepankan cara-cara seperti unjuk rasa, pernyataan-pernyataan di media (*media statement*), dan sebagainya. Sangat sedikit model agregasi kepentingan yang dilakukan melalui forum-forum perumusan kebijakan publik (Perda), misalnya saja dengan mengikuti dan memantau setiap tahapan penyusunan Perda atau bahkan menawarkan konsep naskah akademik dan draft Ranperda tentang sektor/bidang urusan tertentu.

Pada tingkatan masyarakat umum maupun kelompok masyarakat yang rentan terkena dampak suatu kebijakan Peraturan daerah masih didominasi oleh kultur apatisme terhadap dinamika kebijakan publik di daerah.

Masyarakat masih berada dalam cara pandang bahwa urusan-urusan pemerintahan merupakan wewenang yang diserahkan sepenuhnya kepada pihak pemerintah baik yang mewakili mereka di DPRD maupun pihak pemerintah Daerah. Masyarakat lebih tertarik untuk mengurus urusan kesehariannya dibanding untuk memiliki perhatian dan terlibat partisipatif dalam proses pengambilan keputusan publik.

Partisipasi politik oleh masyarakat lebih banyak dimaknai secara kognitif sebagai urusan lima tahunan dalam bentuk pemilihan kepala daerah ataupun dalam wujud pemilihan anggota DPRD.

c. Aturan hukum tentang mekanisme partisipasi yang belum memadai

Berbagai instrumen peraturan perundang-undangan termasuk tata tertib DPRD yang mengatur tentang mekanisme partisipasi belum jelas dan fokus. DPRD Kota Ambon menerbitkan Keputusan DPRD Kota Ambon Nomor: 16/KPTS/DPRD/2010 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Kota Ambon Tahun 2009-2014 pada Bab XV mengatur tentang Penerimaan Pengaduan dan Penyaluran Aspirasi Masyarakat.

Meskipun disadari bahwa tata tertib DPRD adalah aturan internal dewan, akan tetapi dalam implementasinya ia berdampak pada publik. Maka setiap klausul dalam tata tertib DPRD yang berhubungan dengan pembahasan kebijakan harus memperhatikan partisipasi masyarakat.

Mekanisme partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda harus diatur secara jelas di dalam tata tertib DPRD. Paling tidak dalam setiap tingkatan pembahasan kebijakan yang tertuang dalam Tata Tertib DPRD tergambar jelas bagaimana dan dalam tingkatan apa masyarakat dapat diakomodir ide dan gagasan serta aspirasinya.

Pada konteks inilah Tata Tertib DPRD Kota Ambon Tahun 2009-2014 memperlihatkan kelemahannya dalam mengakomodir partisipasi masyarakat secara optimal karena pengaturan tentang partisipasi masyarakat sebagaimana yang diatur dalam Bab XV tersebut masih bersifat umum dan mengambang tidak memperlihatkan adanya mekanisme yang baik dalam mengakomodir bagaimana dan dalam tingkatan apa masyarakat dapat berpartisipasi sehingga memungkinkan adanya umpan balik yang optimal dari masyarakat serta mekanisme untuk menjamin aspirasi dan partisipasi tersebut benar-benar dapat mewarnai substansi kebijakan publik atau Perda yang diputuskan. Apalagi tindak lanjut terhadap Pasal 122 ayat (6) Tata Tertib DPRD Kota Ambon yang mengamanatkan agar pengaduan dan/atau penyaluran aspirasi masyarakat diatur oleh Sekretaris DPRD dengan persetujuan pimpinan DPRD belum diterbitkan.

DPRD sebagai lembaga legislasi daerah berfungsi untuk menyalurkan aspirasi masyarakat yang diwakilinya. Pengaturan tentang mekanisme pelibatan partisipasi masyarakat yang masih mengambang serta lemahnya komitmen anggota DPRD Kota Ambon dalam memposisikan dirinya sebagai wakil rakyat membuat agenda partisipasi masyarakat dalam pembentukan

Perda tidak berjalan secara optimal. Sehingga proses pembentukan Perda cenderung berjalan searah dari pemerintah ke DPRD yang minim pelibatan partisipasi masyarakat.

Begitu juga praktik yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Ambon, tidak terdapat prosedur secara khusus yang mengatur tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda.¹⁵ Pelibatan partisipasi masyarakat dilakukan semata-mata hanya secara formil, sehingga ruang partisipasi tersebut tidak terbuka secara luas.

2. Bentuk Partisipasi Masyarakat Kota Ambon Dalam Pembentukan Perda

Dalam konsep negara demokrasi berdasarkan hukum, keterlibatan masyarakat pada dasarnya dilakukan melalui sistem perwakilan yang ada pada lembaga legislatif. Meskipun lembaga ini secara teoritis merupakan representasi dari suara mayoritas masyarakat pada umumnya, namun dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan saat ini banyak fenomena yang menyebabkan kepentingan masyarakat kurang terwakili. pemerintah cenderung hanya mementingkan kepentingan konstituen partai politik semata bukan konstituen publik.¹⁶

Penetapan kewajiban dalam Perda yang mengikat masyarakat banyak memerlukan kontrol publik secara langsung mengingat ada kecenderungan hubungan yang tidak konsisten antara sistem perwakilan dengan kebutuhan masyarakat pada umumnya. Padahal dalam pembentukan setiap Produk hukum di dalamnya mengatur minimal tiga kepentingan hukum yaitu kepentingan individual, kepentingan kelompok dan kepentingan sosial.

Dominasi kepentingan eksekutif (*executive heavy*) dalam praktik pembuatan Perda menyebabkan kepentingan

¹⁵ Wawancara dengan Kepala Bagian Hukum Pemerintah Kota Ambon, 21 Juni 2011

¹⁶ Lihat Faisal Abdullah, 2009. *Jalan Terjal Good Governance*, PUKAP, Makassar, hlm. 125

masyarakat terkadang dikorbankan. pada prinsipnya penggunaan sistem representasi publik melalui legislatif merupakan konsep yang ideal dilakukan sepanjang pihak legislatif mampu merespon tuntutan masyarakat secara umum. Tidak adanya atau tidak masuknya aspirasi masyarakat menjadi kendala bagi pelaksanaan demokrasi yang partisipatif.

Konsep partisipasi masyarakat dalam konteks politik menempati posisi yang dominan. Dominasi partisipasi publik dimaksud dalam negara hukum memiliki wujud yang beragam. Wujud paling utama adalah keterlibatan dalam menentukan kebijakan pembuatan peraturan perundang-undangan (Perda) dalam arti meminta dukungan politik melalui diseminasi substansi hukum yang diatur dalam Perda.

Praktik di negara-negara maju, partisipasi politik dalam hal diseminasi materi substansi Perda menunjukkan secara signifikan posisi partisipasi masyarakat. Akan tetapi praktik partisipasi masyarakat sejak berlaku otonomi daerah di Indonesia masih dipertanyakan apakah kebijakan pemerintahan memberikan peluang kepada partisipasi masyarakat.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda di Kota Ambon dilakukan melalui berbagai bentuk, sebagaimana yang diungkapkan oleh responden di lokasi penelitian.

Tabel 3. Tanggapan Responden terhadap Bentuk Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perda

No	Kategori Jawaban Responden	Frekwensi	Persentase (%)
1	Ikut Dalam Sidang	2	4,4
2	Melalui Parpol	3	6,7
3	Melalui Pimpinan/Anggota DPRD	5	11,1
4	Unjuk rasa	2	4,4
5	Tanggapan lisan/tertulis di media massa	3	6,7
6	Tidak berpartisipasi	30	66,7
	Jumlah	45	100

Sumber: Diolah dari data Primer, 2011

Data menunjukkan bahwa dari 15 responden yang menyatakan terlibat dan kadang-kadang terlibat dalam pembuatan Perda terlihat bahwa yang terbanyak adalah partisipasi melalui pimpinan/anggota DPRD, sebanyak 11,1 %, hal ini menunjukkan bahwa masyarakat masih memberikan kepercayaan kepada pimpinan/anggota DPRD untuk mewakili aspirasinya dalam proses pembuatan Perda. Apalagi dalam lingkungan politik yang bersifat *patron-clien* menyebabkan masyarakat cenderung mendelegasikan seluruh urusan publik kepada wakil-wakilnya.

Sedangkan cara terbaik melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan perda, diusulkan oleh responden sebagaimana tampak dalam Tabel berikut:

Tabel 4. Tanggapan Responden Tentang Cara Terbaik Melibatkan Masyarakat dalam Pembentukan Perda

No	Kategori Jawaban Responden	Frekwensi	Persentase (%)
1	Public Hearing	8	17,8
2	Kotak Aspirasi	6	13,3
3	Ikut dalam sidang	10	22,2
4	Public hearing dan ikut dalam sidang	12	26,7
5	Public hearing dan Kotak Aspirasi	4	8,9
6	Kotak Aspirasi dan ikut dalam sidang	5	11,2
	Total	45	100

Sumber: Diolah dari data Primer, 2011

Data menunjukkan bahwa terdapat 26,7% responden menyatakan bahwa sebaiknya wujud keterlibatan masyarakat dalam pembuatan Perda dengan cara *publik hearing* dan ikut dalam sidang. Pada urutan kedua adalah responden yang menyatakan ikut dalam sidang yakni sebanyak 22,2 %.

Tingginya persentase responden yang menyatakan melalui publik hearing dan ikut dalam sidang tersebut menandakan bahwa sesungguhnya masyarakat memiliki kepentingan agar aspirasi benar-benar dapat dijamin dalam proses pengambilan

kebijakan publik berupa Peraturan Daerah (Perda).

C. PENUTUP

Pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kota Ambon belum optimal yang ditandai dengan rendahnya keterlibatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan Peraturan daerah. Hal ini disebabkan oleh berbagai faktor yang mempengaruhi atau menghambat pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah yang optimal antara lain: kurangnya publikasi/sosialisasi kepada masyarakat; lemahnya kesadaran/kultur apatisme masyarakat; dan aturan hukum tentang mekanisme partisipasi yang belum memadai.

Bentuk partisipasi yang umumnya dilakukan dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kota Ambon adalah penyaluran aspirasi melalui pimpinan/anggota DPRD, hal ini menunjukkan masih kuatnya kultur politik/pembangunan yang masih didominasi oleh hubungan yang bersifat *patron-client*.

Untuk mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kota Ambon, maka :

1. Pemerintahan daerah Kota Ambon baik Pemerintah Kota maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Ambon hendaknya menggunakan sarana publik hearing dan mengikutsertakan masyarakat (*stakeholder*) dalam penyusunan maupun sidang pembahasan rancangan peraturan daerah. Selain itu dengan melakukan publikasi/sosialisasi secara luas materi rancangan peraturan daerah maupun agenda-agenda pemerintah dalam pembentukan Peraturan Daerah lainnya.
2. Pemerintah Kota Ambon hendaknya membentuk Peraturan Walikota yang mengatur secara konkrit dan rinci prosedur partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda. Demikian Pula

DPRD Kota Ambon hendaknya merevisi Keputusan DPRD Kota Ambon Nomor: 16/KPTS/DPRD/2010 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Ambon 2009-2014 dengan Keputusan baru yang lebih konkrit dan rinci mengatur prosedur partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda.

3. Perlunya meningkatkan kesadaran partisipatif masyarakat baik aktor-aktor organisasi masyarakat sipil maupun kelompok masyarakat yang rentan terhadap dampak kebijakan Perda untuk terlibat secara partisipatif dalam seluruh agenda tahapan pembentukan Perda baik sejak perencanaan hingga evaluasinya.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Ruslan, 2005. *"Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Karakter Produk Hukumnya (Kajian Tentang Perda Tentang Pajak dan Retribusi di Sulawesi Selatan)"*, Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa, Volume 13, Nomor 2.
- Faisal Abdullah, 2009. *Jalan Terjal Good Governance*, PUKAP, Makassar.
- , Juni 2005. *"Implementasi Prinsip Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah"*, Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa, Volume 13, Nomor 2.
- Hendrik Hattu, Juni 2011. *"Tahapan Undang-Undang Responsif"* Mimbar Hukum, Volume 23, Nomor 2.
- Iza Rumesten, Januari 2012. *"Model Ideal Partisipasi Masyarakat"*, Jurnal Dinamika Hukum, Volume 12, Nomor 1.
- Kacung Marijan, *Partisipasi Publik, Budaya*

Politik Pemilih, dan Demokrasi Di Indonesia,

www.simpuldemokrasi.com/download/.../49-demokrasi-kacung-marijan, diakses 12 Januari 2011.

Muhammad Sapta Murti, SH, MA, MKn, *Harmonisasi Peraturan Daerah dengan Peraturan perundang-undangan lainnya*, Media Informasi Hukum dan Peraturan Perundang-undangan, Dirjen Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, <http://www.djpp.depkmham.go.id>. Diakses pada Kamis, 6 Mei 2010.

Ni'matul Huda, 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung.

Philippe Nonet dan Philip Selznick, 2008. *Hukum Responsif*, Nusamedia, Bandung.

Rodiyah, Januari 2012. "Aspek Demokrasi Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Perspektif Socio Legal", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 41, Nomor 1.

Saifudin, 2009. *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, FH UII Press, Yogyakarta.

Surya Jaya, Januari 2004. "Bad Governance Menuju Good Governance: Paradigma Pencegahan Korupsi Di Indonesia", *Jurnal Pengembangan Ilmu Hukum Clavia*, Volume 5, Nomor 1.