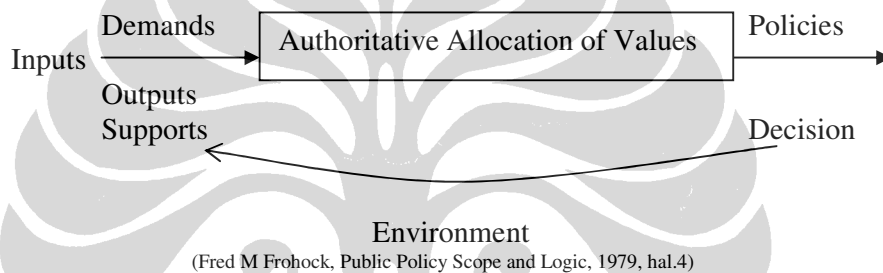


BAB II

KEBIJAKAN PUBLIK DAN PARTISIPASI

A. Kebijakan Publik

Kebijakan publik seringkali diidentikkan dengan "politik", dalam hal ini politik dimaknai sebagai *authoritative allocation of values* seperti dalam bagan di bawah ini



Demands dan *Supports* dalam bagan di atas menjadi *Policies* melalui proses *authoritative allocation of values* (Frohock, 1979).

Authoritative sebagai sebuah *policy* adalah ketika orang-orang merasa harus mematuhi peraturan tersebut. Sebuah *policy* dapat saja berasal dari sebuah proses pembuatan kebijakan (keputusan), tetapi *policy* sebagai sebuah hasil mempunyai sebuah kewibawaan untuk mempengaruhi pola perilaku yang diharapkan oleh para pihak yang membuat kebijakan tersebut.

Salah satu hal yang seringkali menjadi kendala *authoritative* sebagai sebuah system yang harus dipatuhi adalah bagaimana untuk mempengaruhi orang agar mau menaati *policy* tersebut, tentu saja *policies* harus dapat menimbulkan efek agar ditaati oleh orang.

Politik yang dimaknai oleh David Easton dalam *The Political System* pada tahun 1953 (Frohock, 1979) adalah sebagai *Authoritative Allocation of Values*.

Authoritative dimaknai oleh Easton (Frohock, 1979) sebagai *when people feel they must or ought to obey it*, namun dalam situasi tertentu seperti misalnya dalam

masyarakat adat, kekuasaan para tetua adat dengan tradisi-tradisinya akan lebih efektif mempengaruhi perilaku masyarakat setempat dari para pemimpin politik. Hal lain yang menyulitkan mengenai *authoritative* ini adalah mengenai bagaimana untuk menyarankan orang-orang untuk mematuhi. Tentu saja sebuah *policy* harus menimbulkan respon dari orang-orang untuk mematuhinya, tetapi ada juga kebijakan-kebijakan yang tidak bersifat imperatif dan tidak mengharuskan adanya penataan.

Sebagai contoh dengan ditetapkannya Undang-Undang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis jika disandingkan dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua disebutkan bahwa Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Papua mesti orang asli Papua. Sementara dalam Undang-Undang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis ada jaminan bahwa setiap warganegara berhak memperoleh perlakuan yang sama untuk mendapatkan hak sipil, ekonomi, social dan budaya tanpa membedakan ras dan etnis, dalam Anti Diskriminasi Diskriminasi Positif Masih Diperlukan (Kompas, November 14 2008, hal.2). Kebijakan dalam Undang-Undang Otonomi Khusus Papua walaupun telah disahkan terlebih dahulu seolah-olah akan bertentangan dengan Undang-Undang Anti Diskriminasi yang disahkan kemudian hari setelah Undang-Undang Otonomi Khusus Papua. Jika dipandang dari kepentingan kelompok minoritas Papua yang perlu untuk mengejar ketertinggalannya dengan daerah lain dengan cara membangun sebuah kondisi yang berimbang untuk melindungi hak masyarakat Papua, untuk kondisi tertentu diskriminasi untuk melindungi kepentingan kelompok minoritas masih diperlukan.

Sebuah undang-undang jika dipandang dari perspektif kelompok minoritas terutama dalam hal penyediaan persamaan akses dan kesempatan bisa jadi bukanlah sebagai sesuatu yang harus ditaati. Beberapa kebijakan dapat dikatakan sebagai pembentukan hukum, kebijakan atau peraturan yang permisif, baik dengan cara mengubah cara kerja dalam pembentukan kebijakan melalui pembuatan peraturan baru atau membuat suatu keadaan untuk melakukan hal-hal tertentu. Hal lain mesti dilihat adalah dapatkah tanggapan dari semua warganegara atas undang-undang tersebut secara akurat dideskripsikan sebagai penataan (Frohock, 1979).

Sedangkan *Allocation* dilihat oleh Frohock jika mengalokasikan sesuatu maka ada kecenderungan untuk membagikannya dan hal ini merupakan sebuah kecenderungan yang wajar dalam dunia politik saat ini, *when we allocate items, we distribute them. Distribution is a common enough theme in contemporary politics.*

Hal ini dapat dilihat (Frohock, 1979) dalam kebijakan mengenai jaminan keamanan sosial, program-program pengentasan kemiskinan, bantuan pendidikan di Amerika sebagai sebuah *strong allocationist programs*, yaitu ketika ada sumber-sumber daya yang diambil dari suatu kelompok tertentu yang kemudian dibagikan kepada kelompok lain. Ada juga kebijakan-kebijakan yang sulit untuk dilihat sebagai sebuah bentuk alokasi, misalnya kebijakan yang berkaitan dengan hak-hak sipil politik, penegakan hukum yang hanya sedikit bersifat alokatif. Kebijakan-kebijakan tersebut lebih terlihat mengarah pada adanya penyesuaian melalui beberapa peraturan, ataupun membangun sebuah akses kepada proses alokasi dan bukan dengan cara mengalokasikan sumber-sumber daya seperti dalam contoh diatas.

Ada dua hal yang akan sulit untuk dijadikan contoh sebagai sebuah kebijakan yang berkaitan dengan pengalokasian yaitu *public goods*, dan *ethical issue* (Frohock, 1979). *Public Goods* didefinisikan sebagai hal-hal yang bersifat *non-excludeable* yaitu dapat dinikmati oleh semua orang (tidak dapat mengecualikan orang lain ketika seseorang lain dapat menikmati barang tersebut) dan bersifat *supply irreducible* yaitu ketika barang tersebut dapat dinikmati oleh seseorang tidak akan mengurangi ketersediannya untuk dapat dinikmati oleh orang lain (Wikipedia http://en.wikipedia.org/wiki/Public_good).

Hal kedua adalah persoalan etika, karena seringkali persoalan etika tidak berada dalam wilayah publik (Frohock, 1979), namun bisa jadi sebuah persoalan etika dapat masuk dalam domain kebijakan publik, karena dalam hal tertentu walaupun berkaitan dengan masalah moral dan etika, tetapi memerlukan persetujuan publik mengenai sanksi dalam prakteknya. Berkaitan dengan persoalan etika ini dalam pembentukan kebijakan publik akan lebih mengarah pada sebuah kesepakatan dari masyarakat mengenai sebuah nilai apa yang pantas untuk dijadikan pedoman bersama, *settling on what ought to be valued by the*

society (Frohock, 1979). Hal inilah yang kemudian akan menyisakan sebuah persoalan karena bisa jadi nilai-nilai yang dipakai oleh satu orang tidak akan sesuai dengan orang lain, perbedaan pandangan ini jangan sampai menimbulkan masalah dalam implementasinya ketika diatur dalam sebuah peraturan publik.

Sebagai suatu contoh adalah dalam hal pengesahan Undang-Undang Pornografi setelah disahkan dalam Rapat Paripurna pada 30 Oktober 2008 oleh DPR RI undang-undang ini terus menuai pro dan kontra (*Kompas*, 14 November 2008, 52). Kelompok yang mendukung melihat sudah waktunya persoalan pornografi ditangani secara khusus tidak hanya persoalan pidana biasa karena semakin mudahnya hal-hal yang berkaitan dengan pornografi diakses bahkan oleh anak-anak. Sementara bagi yang menolak, bukan karena kelompok ini menyetujui pornografi, tetapi menolak terhadap formulasi nilai-nilai di dalam pasal-pasal yang dianggap masih multitafsir dan dianggap malah akan merugikan pihak perempuan dan anak yang seharusnya malah menjadi pihak yang dilindungi dengan adanya undang-undang tersebut. Persoalan pro dan kontra atas Undang-Undang Pornografi di Indonesia ini berimbas sampai ke negara lain (*Kompas*, 14 November 2008, 52) dalam Peran Negara Kontrol Tubuh dan Seksualitas Makin Ketat, dalam artikel tersebut disebutkan bahwa pada waktu Konferensi II Kartini Network di Bali pada tanggal 2-6 November 2008 para peserta mengkhawatirkan disahkannya Undang-Undang Pornografi di Indonesia akan berdampak juga di negaranya.

Values secara politis oleh Frohock dilihat dalam dua cara yaitu (1) *by re-arranging the attitudes of citizens that express values* atau (2) *by distributing the things that are valued by citizens*. Hal pertama yang perlu untuk dilihat oleh pembuat kebijakan adalah bahwa sebuah *policy* bertujuan untuk mengubah atau memelihara masyarakat dalam berperilaku berdasarkan nilai-nilai yang mereka anut. Adapun yang kedua adalah *policy* digunakan untuk mendistribusikan barang dan atau jasa yang dianggap berharga oleh masyarakat.

Masih menurut Frohock dimensi Politik tidaklah sesederhana sebagai sebuah *the authoritative allocation of values*, karena politik sendiri meliputi beberapa tindakan yang tidak mungkin dapat digambarkan dalam sebuah kalimat

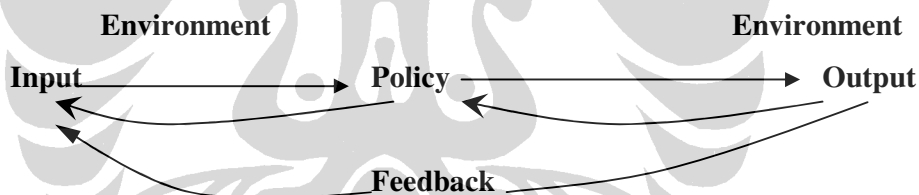
Politics includes regulation, bargaining, assigning roles and offices, extracting resources, maximizing, allocating, changing the rules or

conditions of the game, and other actions that both overlap each other and extend to forms probably impossible to catalog exhaustively, and certainly impossible to describe with a single phrase (8)

b. Proses Pembuatan Kebijakan sebagai sebuah Sistem

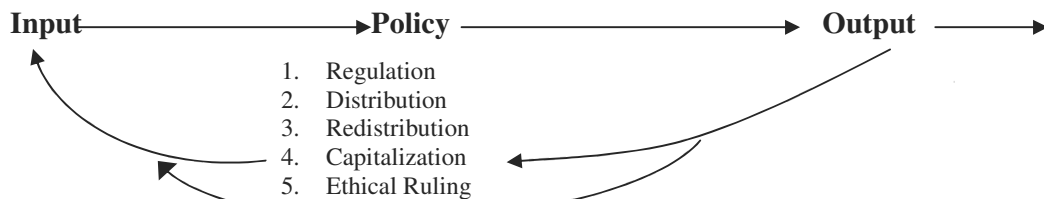
Sistem dimaknai sebagai sebuah interaksi antara dua unit yang saling tergantung dalam waktu yang lama, dan sebuah sistem haruslah tahan terhadap tekanan dari lingkungan, yang dimaknai sebagai sebuah unit di luar sistem. Sebuah sistem dapat bersifat tertutup atau terbuka, sistem yang bersifat tertutup tidak bersifat responsif terhadap lingkungannya sementara sistem yang terbuka responsif atas lingkungannya. Sebuah sistem yang terbuka dipengaruhi oleh tekanan baik dari luar maupun dari dalam unitnya dan merespon tekanan tersebut dengan berbagai cara, tekanan-tekanan tersebut akan mempengaruhi keberadaan sistem. Sebuah sistem politik adalah sebuah subset aktifitas dalam sistem sosial.

Bagan basic model dari proses pembentukan kebijakan akan terlihat sebagai berikut



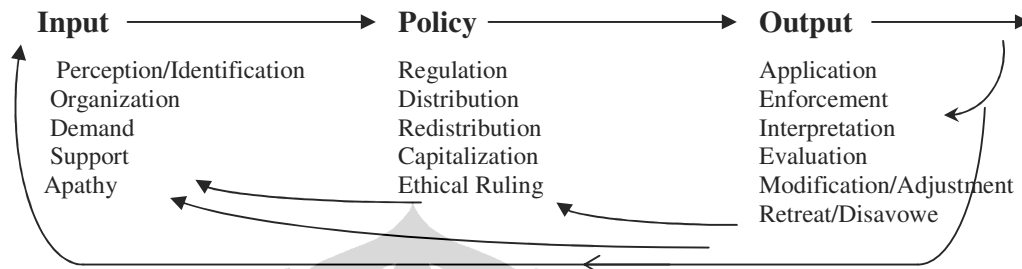
(Fred M Frohock, Public Policy Scope and Logic, 1979, hal.16)

Feedback dalam bagan adalah sebuah efek yang mempengaruhi, mengubah, atau mengkoreksi *output* yang kemudian akan mempengaruhi *input* dari sebuah sistem *policy*, sehingga dapat dilihat bahwa sebagai sebuah sistem maka *policy* adalah sebuah interaksi antara dua kegiatan yang saling bergantung satu sama lain yang berlangsung sepanjang waktu dan bertahan atas tekanan dari lingkungan pembentukan kebijakan.



(Fred M Frohock, Public Policy Scope and Logic, 1979, hal.17)

Dalam bagan tersebut dapat dilihat *policy* terdiri atas lima bentuk dan kesemua bentuk kebijakan tersebut menyediakan *output* yang mempengaruhi lingkungan dalam sebuah sistem pembentukan kebijakan.



Arus proses pembuatan kebijakan ditunjukkan oleh anak panah yang memperlihatkan bagaimana unit-unit kegiatan yang saling bergantung, termasuk efek dari tanggapan baik atas *policy* maupun *input*. Beberapa kegiatan di bawah *input* seperti pengidentifikasian masalah akan menjadikan sebuah kebijakan dibuat oleh lembaga yang berwenang dalam sistem politik dan kebijakan tersebut kemudian akan dilaksanakan, dilakukan penegakan peraturan, dan semua proses tersebut akan mempengaruhi bagaimana kebijakan baru akan dibuat kemudian hari.

C. Partisipasi

Partisipasi Publik didefinisikan sebagai aktivitas oleh warganegara untuk mempengaruhi pembuatan keputusan pemerintah (dalam Afrizal, 2003). Partisipasi dilakukan oleh warga masyarakat untuk mendapatkan kepastian atau jaminan agar kebijakan yang diambil oleh pembuat kebijakan tidak hanya menguntungkan kelompok tertentu saja dalam masyarakat, tetapi dapat memberi manfaat bagi masyarakat secara umum (dalam Afrizal, 2003). Partisipasi publik tersebut dapat dilakukan pada tahap agenda setting, perumusan dan implementasi kebijakan (dalam Afrizal, 2003).

d. Publik dalam Perwujudan Partisipasi Publik

Berkaitan dengan siapa publik yang dapat terlibat dalam partisipasi ada dua macam pendekatan yaitu:

1. Esktsensif : pelibatan publik dalam jumlah yang besar, namun memberikan ruang yang adil bagi kontribusi individu.
2. Intensif : publik yang terlibat sangat sedikit, karena yang terlibat adalah kelompok-kelompok, namun memberikan peluang, waktu, serta ruang partisipasi yang luas (dalam Afrizal, 2003).

Hal lain yang perlu untuk diperhatikan adalah memetakan publik dengan memperhatikan keragaman masyarakatnya karena semakin luas partisipasi terutama yang menyentuh kelompok masyarakat minoritas atau marginal maka akan semakin baik, karena hubungan birokrat dengan kelompok masyarakat minoritas dan marginal hanyalah

bersifat sporadis dan insidental. Ada dua hal yang penting dalam memetakan keragaman masyarakat ini yaitu:

1. Dimana dan bagaimana masyarakat bersangkutan dapat memiliki akses untuk berhubungan dengan pemerintah.
2. Bagaimana kelompok masyarakat yang berbeda tersebut dapat menggunakan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah dan bagaimana melibatkan mereka dalam proses perumusan kebijakan sebagai upaya untuk memberikan ruang untuk menyampaikan aspirasinya (dalam Afrizal, 2003)

Partisipasi Publik dalam Kaitan dengan Relasi Warga Masyarakat dengan Negara dalam hal ini ada dua macam pendekatan yaitu:

1. Masyarakat telah memberikan mandatnya kepada wakil-wakil yang telah dipilihnya, maka pembentukan kebijakan publik sepenuhnya diserahkan kepada para wakil yang telah dipilih tersebut. Peranan atau partisipasi warga hanya dibutuhkan pada saat memilih para wakil tersebut.
2. Walaupun warga telah memberikan mandatnya kepada para wakil namun, masyarakat tetap memiliki hak untuk terlibat dalam pembentukan kebijakan publik yang dapat dilakukan dengan cara ;
 - a. Negara menjamin tersedianya ruang-ruang partisipasi bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses penyusunan kebijakan.
 - b. Negara bekerja sama dengan masyarakat dalam seluruh proses penyusunan kebijakan (dalam Afrizal, 2003).

Partisipasi Publik merupakan salah satu syarat mendasar dalam terciptanya *good governance*, agar kebijakan yang dibuat oleh pemerintah lebih akuntabel kepada masyarakat mengenai input yang mereka berikan dalam perumusan kebijakan publik, sehingga pemerintah harus memberikan andil yang signifikan kepada berbagai kelompok kepentingan karena kebijakan yang dibuat tersebut akan dirasakan oleh masyarakat secara umum (dalam Afrizal, 2003).

Penerapan partisipasi juga merupakan wujud dari *participatory democracy* yang menekankan terciptanya hubungan langsung antara masyarakat dengan pemerintah, jadi tidak hanya sebatas pada konteks keterwakilan dalam institusi pemerintah maupun partai politik sebagaimana dalam *representative democracy* (dalam Afrizal, 2003).

Menyerahkan partisipasi hanya kepada perwakilan masyarakat secara umum yang tergabung dalam organisasi atau kelompok juga memiliki kerentanan yang tinggi karena adanya kecenderungan akan terbentuknya masyarakat yang elitis. Bahkan tidak menutup kemungkinan kelompok perwakilan ini akan menjadi alat legitimasi politik para pembuat

kebijakan ketika kebijakan-kebijakan yang dihasilkan ternyata tidak menyentuh substansi permasalahan public (dalam Afrizal, 2003).

e. Pembeneran Bagi Terjadinya Partisipasi Publik

Menurut Stirling ada tiga jenis pembeneran bagi partisipasi yaitu:

1. **Normatif:** partisipasi merupakan sesuatu yang benar dengan sendirinya. Tidak ada mekanisme pengambilan keputusan lain yang lebih *legitimate* di dalam masyarakat demokratis dimana harus ada pelibatan masyarakat secara langsung untuk mengambil keputusan. Jadi pada intinya dalam sebuah negara yang demokratis harus ada sebuah sistem yang memfasilitasi agar sebisa mungkin banyak orang bisa ikut terlibat langsung dalam setiap proses pengambilan keputusan kebijakan untuk publik.
2. **Instrumental:** partisipasi untuk meningkatkan *trust* dan penerimaan masyarakat terhadap kebijakan pemerintah. Dimana dengan adanya partisipasi maka kebijakan yang diambil oleh masyarakat lebih *legitimate*, karena masyarakat terlibat langsung dalam proses pengambilan keputusan kebijakan tersebut. Selain itu proses pengambilan keputusan yang lebih transparan akan membuat kinerja pemerintah lebih dipercaya oleh masyarakatnya.
 - (1) **Substantif:** partisipasi akan mengarah pada pertukaran informasi melalui partisipasi sebagai cara untuk menjamin agar kualitas dan *reliability* informasi/pengetahuan dapat terus ditingkatkan. Partisipasi bermula pada ide tentang keaslian, penguatan, dan kualitas dalam pilihan-pilihan masyarakat yang akan muncul dalam penilaian oleh masyarakat. Disini masyarakat akan bertindak lebih sebagai subyek daripada obyek kebijakan yang diambil oleh pemerintah, sehingga kebijakan tersebut akan lebih berkualitas "emphasizing the 'quality' of the resulting decision" (dalam Stirling, 2005).

Menurut Arnstein (dalam Afrizal, 2003) dalam melihat partisipasi publik, perlu dibedakan antara partisipasi semu atau ritual dengan partisipasi yang memiliki kekuasaan yang nyata "there is difference between going through the empty ritual and having the real power to affect the outcome of the process" (dalam Afrizal, 2003) .

Menurut Arnstein (dalam Afrizal, 2003) partisipasi masyarakat harus masuk dalam wilayah perumusan kebijakan dan tidak hanya sebatas pada tataran implementasi kebijakan. Jika publik telah masuk dalam wilayah perumusan kebijakan, maka partisipasi masyarakat memiliki kekuasaan yang nyata untuk ikut menentukan kebijakan pemerintah, yang disebut oleh Arnstein sebagai tingkat kontrol masyarakat yaitu kekuasaan untuk mengarahkan (Afrizal, 2003). Jika pemerintah serius dalam

memberdayakan masyarakatnya, pemerintah harus membuka ruang partisipasi bagi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik.

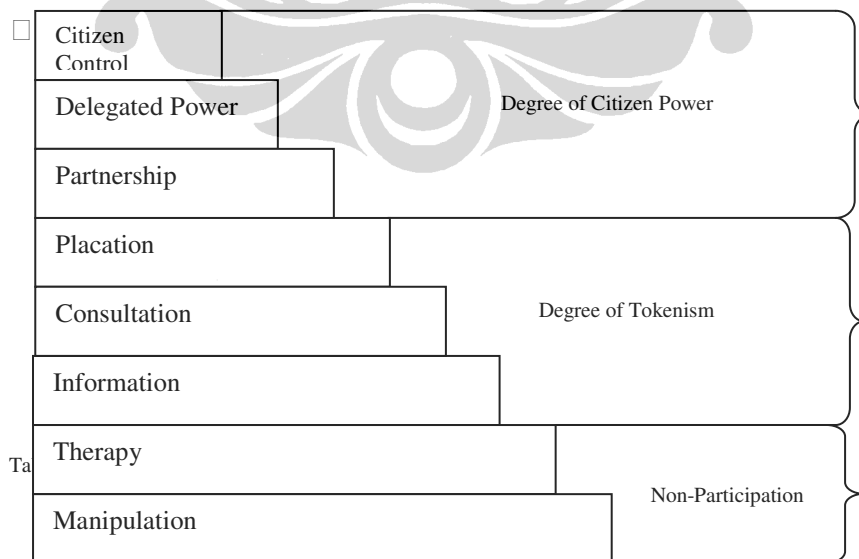
e. Tingkat Partisipasi Masyarakat

Menurut Arnstein (Afrizal, 2003) menyebutkan tingkat partisipasi masyarakat dapat diukur melalui tangga derajad partisipasi, dimana setiap tingkatan berkaitan dengan luasnya kekuatan masyarakat untuk menentukan kebijakan. Secara umum tangga tersebut dibagi kedalam tiga kategori tingkat partisipasi masyarakat :

non-participation (tidak ada partisipasi) yang mencakup manipulation dan therapy. Pada tingkatan ini masyarakat tidak terlibat dalam perencanaan atau mengarahkan program, sedangkan pemerintah aktif dalam mendidik dan mengobati masyarakat.

tokenism (pertanda/simbol) yang terdiri dari information, cummunication, dan placation, terjadi komunikasi atau dialog antara pemerintah dengan masyarakat walaupun masyarakat tidak terlibat langsung pengambilan keputusan. Bentuk-bentuk komunikasi antara pemerintah dengan masyarakat adalah dengan (1) komunikasi satu arah yang didominasi oleh pemerintah, (2) komunikasi dua arah, dan (3) komunikasi yang bersifat kooptatif, dan;

citizen power (kekuasaan masyarakat) yang terdiri atas partneship, delegated, dan citizen control. Dimana masyarakat dapat meningkatkan kekuasaan dan pengaruhnya dalam pembuatan kebijakan publik. (dalam Afrizal, 2003).



Keterangan bagan:

Manipulation pada tahapan ini tidak terjadi komunikasi atau dialog.

Therapy pada tahapan ini mulai timbul komunikasi walau bersifat terbatas, gaya komunikasi bersifat satu arah (pengarahan dari pemerintah) dan inisiatif datang dari pemerintah.

Information pada tahapan ini telah terjadi peningkatan komunikasi namun, masih bersifat satu arah.

Consultation pada tahap ini terjadi peningkatan komunikasi menjadi dua arah, misalnya pada pertemuan publik seperti public hearing.

Placation atau **Co-optation** dalam tahap ini komunikasi dan dialog sudah meningkat sampai pada tahap negosiasi. Disini masyarakat telah dilibatkan oleh pemerintah dalam satu badan atau komite bersama, namun kekuasaan untuk memutuskan masih berada ditangan pemerintah yang sifatnya kooptatif.

Partnership pada tahap ini masyarakat dan pemerintah menjadi mitra sejajar.

Delegated Power. Pemerintah mendistribusikan kewenangannya kepada masyarakat untuk mengurus sendiri kebutuhannya.

Citizen Control pada tahap ini masyarakat memiliki kekuasaan atas kebijakan publik, baik dalam perumusan, implementasi hingga evaluasi (Afrizal, 2003)

Bentuk Partisipasi Publik

Secara garis besar Kell Antoft dan Jack Novack menggambarkan bentuk partisipasi publik menjadi lima macam bentuk yaitu:

Electoral Participation. Partisipasi publik dalam bentuk ini merupakan pelaksanaan dari prinsip demokrasi perwakilan, dimana masyarakat terlibat dalam menentukan pra wakil rakyat dan kepala eksekutif. Namun, seperti pendapat Sherry Arnstein (dalam Afrizal, 2003) partisipasi dalam bentuk ini cenderung bersifat semu atau seremonial belaka karena dalam bentuk partisipasi seperti ini tidak ada jaminan bahwa setiap kebijakan yang dirumuskan akan didasarkan pada kepentingan maupun kebutuhan publik.

lobbying. Partisipasi publik dalam konteks ini telah menjadi bagian yang tak terpisahkan dalam suatu proses politik di negara-negara demokratis. Baik individu maupun kelompok-kelompok kepentingan selalu berupaya untuk menjalin hubungan dengan para legislator, senator, maupun administrator yang memberikan keuntungan bagi kedua belah pihak. Para pelobi akan berusaha untuk memastikan agar agenda kepentingannya diakomodasi dan diwujudkan dalam kebijakan pemerintah. Sedangkan bagi pihak legislator maupun senator lobby dapat dijadikan indikator untuk meningkatkan popularitas dalam pemilu berikutnya. Metode lobbying yang digunakan sangat beragam, mulai dari opini publik di media massa, petisi, hingga pendekatan kepada para legislator/senator/ administrator atau bahkan melalui tindakan boikot, demonstrasi hingga pendudukan kantor legislatif atau senat.

Getting on Council Agenda. Efektifitas dari partisipasi publik dapat dilihat dari isu atau masalah yang dituntut oleh publik bisa diakomodasi menjadi agenda pembahasan dalam lembaga legislatif. Namun, disisi lain publik tidak dapat masuk ke dalam ruang legislasi, seperti publik hearing, tanpa adanya aturan-aturan yang secara jelas memayunginya. Karena itu agar publik dapat memiliki ruang tersebut, maka diperlukan peraturan perundangan yang memuat hak publik untuk mengikuti pembahasan-pembahasan agenda publik tersebut.

Special Purpose Bodies. Partisipasi publik tidak hanya sebatas pada hubungan melalui lobbying maupun keterlibatan publik dalam pembahasan di lembaga legislatif. Bentuk lainnya adalah pembentukan institusi tertentu oleh pemerintah yang anggotanya adalah perwakilan masyarakat yang independen. Dalam arti, bukan anggota maupun partisan partai politik tertentu. Institusi khusus ini bersifat semi otonomi, seperti school boards, regional development commision dan sebagainya. Partisipasi publik disini diwujudkan terutama dalam implementasi kebijakan selain dalam hal perumusan.

Special Purpose Participation. Partisipasi publik disini berangkat dari kepentingan akan suatu isu atau masalah tertentu. Pengelompokan publik didasarkan atas isu atau masalah tersebut ataupun aspek kewilayahannya misalnya masalah pembangunan wilayah kawasan industri, penanganan banjir, dan lainnya. Untuk itu kemudian publik selalu berupaya untuk menekan pemerintah agar mensosialisasikan informasi secara transparan mengenai suatu permasalahan tertentu, dan berdasarkan informasi tersebut masyarakat menggelar public hearing dengan pembuat kebijakan (Afrizal, 2003).

Macam-macam Pola Partisipasi

Hubungan antara birokrasi dengan pressure groups menurut B. Guy Peters adalah bentuk atau pola partisipasi yang kemudian digambarkan menjadi empat macam pola yaitu; Legitimate, Clientela, Parentela, dan Illegitimate (Peters, 2001)

<i>Types</i>	<i>Scope</i>	<i>Influence</i>	<i>Style</i>	<i>Impact</i>
<i>Legitimate</i>	Broad	Great	Bargaining	Redistribution/Self-Regulation
<i>Clientela</i>	Narrow	Moderate	Symbiosis	Redistribution/Self-Regulation
<i>Parantela</i>	Narrow	Moderate	Kinship	Regulation/Distribution
<i>Illegitimate</i>	Variable	None/Great	Confrontation	None/Redistribution

(sumber: B. Guy Peters. Politics of Bureaucracy. London : Routledge Taylor & Francis Group. 2001. hal. 187.)

f. Dasar Hukum Partisipasi Publik di Indonesia

Dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 53 dikatakan bahwa "masyarakat berhak untuk memberikan masukan secara lisan ataupun tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah". Sedangkan dalam penjelasan pasal ini dikatakan bahwa "hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah".

Dalam Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden Pasal 41 dirumuskan :

“Dalam rangka penyiapan dan pembahasan Rancangan Undang-undang, masyarakat dapat memberikan masukan kepada pemrakarsa. Masukan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan menyampaikan pokok-pokok materi yang diusulkan.”

Masyarakat dalam memberikan masukan harus menyebutkan identitas secara lengkap dan jelas.

Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, Bab XVII bagian ketujuh tentang Partisipasi Masyarakat

Pasal 141:

Dalam rangka penyiapan Rancangan Undang-Undang, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan tertulis kepada DPR.

Masukan secara tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada pimpinan DPR dengan menyebutkan identitas yang jelas.

Pimpinan meneruskan masukan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) kepada alat kelengkapan DPR yang menyiapkan Rancangan Undang-Undang dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari.

Dalam hal pemberian masukan dilakukan secara lisan, Pimpinan alat kelengkapan menentukan waktu pertemuan dan jumlah orang yang diundang dalam pertemuan. Pimpinan alat kelengkapan menyampaikan undangan kepada orang yang diundang sebagaimana dimaksud pada ayat (4).

Pertemuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) dapat dilakukan dalam bentuk Rapat Dengar Pendapat Umum, pertemuan dengan Pimpinan alat kelengkapan, atau pertemuan dengan Pimpinan alat kelengkapan didampingi oleh beberapa Anggota yang terlibat dalam penyiapan Rancangan Undang-Undang.

Hasil Pertemuan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) menjadi bahan masukan terhadap Rancangan Undang-Undang yang sedang dipersiapkan.

Pasal 142:

Dalam rangka pembahasan Rancangan Undang-Undang, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis.

Masukan secara tertulis sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disampaikan kepada Pimpinan DPR dengan menyebutkan identitas yang jelas sebelum pembicaraan tingkat II. Pimpinan meneruskan masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada alat kelengkapan DPR yang membahas Rancangan Undang-Undang dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari.

Dalam hal pemberian masukan dilakukan secara lisan, Pimpinan alat kelengkapan menentukan waktu pertemuan dan jumlah orang yang diundang dalam pertemuan.

Pimpinan alat kelengkapan menyampaikan undangan kepada orang yang diundang sebagaimana dimaksud pada ayat (4).

Pertemuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dalam bentuk Rapat Dengar Pendapat Umum, pertemuan dengan Pimpinan alat kelengkapan, atau pertemuan dengan Pimpinan alat kelengkapan didampingi oleh beberapa Anggota yang terlibat dalam penyiapan Rancangan Undang-Undang.

Masukan yang disampaikan dalam bentuk tertulis ditujukan kepada alat kelengkapan yang bertugas membahas Rancangan Undang-Undang dengan tembusan kepada Pimpinan DPR.

Hasil Pertemuan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) dan hasil masukan tertulis sebagaimana dimaksud dalam ayat (7) menjadi bahan masukan terhadap Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas bersama dengan Presiden.

Pasal 143:

Selain masukan berdasarkan permintaan masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 141 dan Pasal 142, alat kelengkapan yang menyiapkan atau membahas Rancangan Undang-Undang dapat melakukan kegiatan untuk mendapatkan masukan dari masyarakat.

Kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa Rapat Dengar Pendapat Umum, seminar atau kegiatan sejenis, dan kunjungan.

Kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan memperhatikan jadwal kegiatan DPR dan anggaran yang disediakan.

Dalam Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia No 2/DPD/2004 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia sebagaimana Diubah Terakhir dengan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Republik Indonesia No 29/DPD/2005 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, dirumuskan dalam

Pasal 91 :

Rapat Dengar Pendapat Umum adalah rapat antara Panitia Ad Hoc, Gabungan Panitia Ad Hoc, Panitia Perancang Undang-Undang, dan/atau Panitia Khusus dengan perseorangan, kelompok, organisasi atau badan swasta, baik atas undangan Pimpinan Panitia Ad Hoc, Pimpinan Gabungan Panitia Ad Hoc, Pimpinan Panitia Perancang Undang-Undang, Pimpinan Panitia Khusus maupun atas permintaan yang bersangkutan, dipimpin oleh Panitia Ad Hoc, Pimpinan Gabungan Panitia Perancang Undang-Undang, dan/atau Pimpinan Panitia Khusus.

Pasal 146:

Kegiatan Anggota DPD di daerah yang diwakilinya dilakukan untuk :

Menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah pemilihannya masing-masing yang berada dalam ruang lingkup tugas dan wewenang DPD;

Menyampaikan perkembangan pelaksanaan tugas dan wewenangnya di daerah pemilihan masing-masing;

Melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.

Pasal 147:

Selain melalui Rapat Dengar Pendapat Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 91 dan melalui kunjungan kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (5) huruf d dan Pasal 49 ayat (2) huruf d, Anggota menerima penyampaian aspirasi masyarakat dan daerah pada saat melakukan kegiatan di daerah yang diwakilinya.

Anggota atau Perwakilan Propinsi yang bersangkutan menyampaikan hasil kegiatan di daerah yang diwakilinya pada Sidang Paripurna setiap awal masa sidang.

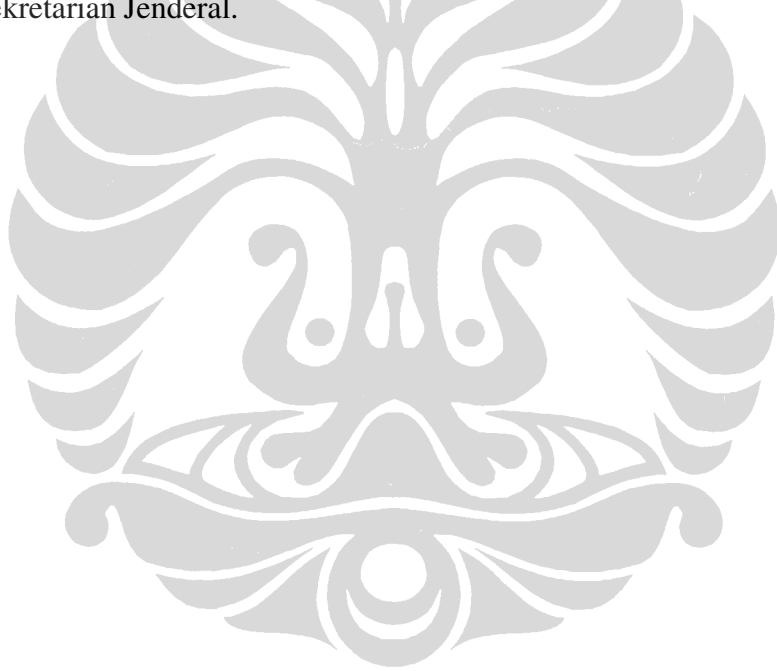
Panitia Ad Hoc, Anggota, atau pengelompokan Anggota yang dibentuk oleh DPD menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah.

Pasal 148:

Pimpinan DPD menerima dan menyalurkan aspirasi masyarakat dan daerah kepada alat kelengkapan DPD sesuai dengan ruang lingkup tugas dan wewenangnya atau Perwakilan Propinsi yang bersangkutan yang difasilitasi oleh Sekretariat Jenderal.

Pada saat Anggota melakukan kunjungan kerja dan kegiatan di daerah yang diwakilinya, Sekretariat Jenderal berkoordinasi dengan Sekretarian Daerah dan Sekretariat DPRD menerima dan menyalurkan aspirasi masyarakat dan daerah kepada Anggota.

Teknis penyampaian aspirasi masyarakat dan daerah secara langsung diatur lebih lanjut oleh Sekretarian Jenderal.



BAB III

SISTEMATIKA PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA DAN ANALISIS PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA

Proses pembentukan undang-undang merupakan suatu tahapan kegiatan yang dilaksanakan secara berkesinambungan yang diawali dengan terbentuknya suatu ide tentang perlunya pengaturan terhadap suatu permasalahan, yang kemudian dilanjutkan dengan mempersiapkan rancangan undang-undang baik oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, maupun Pemerintah, yang kemudian dilanjutkan dengan pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan bersama antara pihak eksekutif dengan pihak legislatif, jika telah disetujui kemudian dilanjutkan dengan pengesahan dan diakhiri dengan pengundangan (Soeprapto, 2007).

Ketentuan mengenai prosedur pembentukan undang-undang telah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Maka, semenjak undang-undang tersebut disahkan segala sesuatu yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan terikat oleh ketentuan dalam undang-undang tersebut (Soeprapto, 2007).

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dibuat dengan mempertimbangkan ketentuan Pasal 5, Pasal 20, Pasal 20 A ayat (1), Pasal 21, dan Pasal 22 A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Secara garis besar proses pembentukan Undang-Undang terdiri atas beberapa tahap, yaitu:

1. Proses persiapan pembentukan undang-undang yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat, atau Dewan Perwakilan Daerah.
2. Proses pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat.
3. Proses pengesahan oleh Presiden, dan
4. Proses pengundangan oleh Menteri yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang peraturan perundang-undangan (Soeprapto, 2007).

A. Proses Pembentukan undang-undang

1. Program Legislasi Nasional

Menurut Pasal 15 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional. Dalam Pasal 17 Rancangan Undang-Undang baik yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, maupun Dewan Perwakilan Daerah disusun berdasarkan Prolegnas. Namun, dalam keadaan tertentu Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar Prolegnas. Dalam Penjelasan Pasal 17 ayat (3) undang-undang ini disebutkan yang dimaksud dengan Keadaan tertentu tersebut adalah kondisi yang memerlukan pengaturan yang tidak tercantum dalam Prolegnas. Dengan adanya ketentuan ini, rancangan undang-undang yang sudah masuk termasuk dalam daftar prioritas dalam Prolegnas tetap tidak bersifat mutlak. Jika timbul kebutuhan yang benar-benar obyektif dan mendesak, maka dapat diajukan rancangan undang-undang baru yang tidak termasuk dalam daftar resmi yang diprioritaskan dalam Prolegnas. Dengan demikian, rancangan undang-undang dapat berasal dari daftar yang sudah ditentukan dalam Prolegnas dan dapat pula tidak berasal dari daftar yang diprioritaskan dalam Prolegnas tersebut asalkan memenuhi kriteria “dalam keadaan tertentu” seperti dalam penjelasan pasal 17 ayat (3) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 (Asshiddiqie, 2006).

Penyusunan Prolegnas sendiri dapat dilakukan atas dasar kebutuhan hukum (*legal need*) dalam rangka penyelenggaraan kenegaraan kegiatan bernegara atau atas dasar perintah undang-undang dasar. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sendiri cukup banyak mendelegasikan pengaturan sesuatu hal agar dituangkan dalam bentuk undang-undang, tetapi banyak ketentuan-ketentuan dasar yang tidak dilengkapi dengan perintah legislasi sama sekali. Karena itu, kebutuhan hukum dalam praktek yang lebih banyak menentukan perlu tidaknya suatu kebijakan kenegaraan dituangkan dalam bentuk undang-undang (Asshiddiqie, 2006).

2. Proses Pembentukan Undang-Undang

Pembentukan peraturan perundang-undangan menurut ketentuan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menurut Pasal 1 angka 1 adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada

dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, tehnik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.

(1) Pembentukan Undang-Undang atas Prakarsa Presiden

Yang dapat mempunyai prakarsa untuk membentuk undang-undang menurut ketentuan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga pembentuk undang-undang, Presiden sebagai kepala pemerintahan eksekutif, dan Dewan Perwakilan Daerah. Pada pokoknya pemegang kekuasaan legislatif adalah Dewan Perwakilan Rakyat, akan tetapi Pasal 5 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menyatakan, "*Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.*" Artinya bahwa pemerintah dapat memprakarsai atau mengambil inisiatif lebih dahulu untuk merancang suatu kebijakan yang akan dituangkan ke dalam undang-undang (Asshiddiqie, 2006). Menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Pasal 18, setiap rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non-departemen, sesuai dengan lingkup tugas dan tanggungjawabnya. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsep rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden, dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang peraturan perundang-undangan, dalam kabinet yang sekarang adalah Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Asshiddiqie, 2006).

Rancangan undang-undang yang telah disiapkan oleh Presiden diajukan dengan surat Presiden yang disebut "Ampres" (Amanat Presiden) kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat. Surat Presiden tersebut berisi antara lain tentang menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan rancangan undang-undang tersebut di Dewan. Kemudian Dewan akan membahas rancangan undang-undang yang dimaksud dalam jangka waktu 60 hari sejak surat Presiden diterima (Asshiddiqie, 2006). Untuk keperluan pembahasan tersebut, menteri atau pimpinan lembaga pemrakarsa memperbanyak naskah rancangan undang-undang tersebut dalam jumlah yang diperlukan. penyebarluasan rancangan undang-undang yang berasal dari presiden ditentukan harus dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa.

(2). Pembentukan Undang-Undang atas Prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat

Menurut Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 20 ayat (1) Dewan Perwakilan Rakyat adalah lembaga yang memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang (Asshiddiqie, 2006).

Menurut ketentuan UU No. 10 Tahun 2004 pasal 21 ayat (1), (2), dan (3), rancangan undang-undang yang telah disiapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat disampaikan dengan surat pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat kepada presiden. Kemudian presiden menugasi menteri yang mewakili untuk membahas rancangan undang-undang tersebut bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam jangka waktu paling lama 60 hari sejak Surat Pimpinan DPR tersebut diterima. Menteri yang dimaksud kemudian mengkoordinasikan persiapan pembahasan dengan menteri yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang peraturan perundang-undangan. Oleh karena Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dapat sama-sama mengajukan rancangan undang-undang, jika rancangan undang-undang yang diajukan materinya sama, maka yang akan dibahas adalah rancangan undang-undang yang dari Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan rancangan undang-undang yang dari Pemerintah akan disandingkan sebagai pembandingan. Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang No 10 Tahun 2004 Pasal 22, Penyebarluasan rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat dilaksanakan oleh sekretariat jendral Dewan Perwakilan Rakyat (Asshiddiqie, 2006).

Penyebarluasan naskah rancangan undang-undang dimaksudkan agar khalayak ramai dapat mengetahui adanya rancangan undang-undang yang sedang dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat guna memberi kesempatan kepada siapa saja untuk berpartisipasi. Penyebarluasan tersebut dapat melalui baik media elektronik, maupun media cetak (Asshiddiqie, 2006).

3. Pengesahan

Rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat kemudian disampaikan kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-undang dalam jangka waktu paling lambat tujuh hari semenjak tanggal persetujuan bersama. Pengesahan tersebut dilakukan dengan pendandatanganan rancangan undang-undang oleh Presiden dan paling lambat

dilakukan semenjak tiga puluh hari setelah terjadi persetujuan bersama. Apabila Presiden menolak untuk menandatangani yang berarti Presiden menolak untuk mengesahkan, tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut mendapat persetujuan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan Presiden rancangan undang-undang tersebut secara otomatis sah menjadi Undang-undang dan wajib untuk diundangkan. Setelah rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang oleh Menteri Sekretaris Negara kemudian diberi nomor dan tahun. Kemudian pengundangan wajib dilakukan oleh Menteri yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang peraturan perundang-undangan agar Undang-undang tersebut dapat berlaku dan mengikat secara umum. Pada umumnya peraturan perundang-undangan berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan (Soeprapto, 2007).

Apabila suatu rancangan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan Presiden namun kemudian tidak disahkan oleh Presiden, maka rumusan kalimat pengesahannya berbunyi :”undang-undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945” (Soeprapto, 2007). Rumusan kalimat pengesahan tersebut diletakkan pada halaman terakhir undang-undang sebelum pengundangan naskah undang-undang ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (Soeprapto, 2007).

Naskah undang-undang yang telah dibubuhi kalimat pengesahan tersebut kemudian diberi nomor dan tahun oleh Menteri Sekretaris Negara dan selanjutnya disampaikan kepada Menteri yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang peraturan perundang-undangan untuk diundangkan (Soeprapto, 2007). Menteri yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang peraturan perundang-undangan tersebut kemudian akan menempatkannya kedalam Lembaran Negara Republik Indonesia disertai nomor dan tahunnya, dan menempatkan penjelasannya kedalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia dengan memberikan nomor (Soeprapto, 2007).

Selanjutnya menteri yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang peraturan perundang-undangan tersebut kemudian akan menandatangani pengundangan undang-undang dengan membubuhkan tanda tangannya pada naskah undang-undang tersebut dan

kemudian menyampaikan kepada Menteri Sekretaris Negara untuk disimpan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Soeprpto, 2007).

Pengundangan

Pengundangan undang-undang diatur mulai dari Pasal 45 sampai dengan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. dalam Pasal 45 menentukan “*Agar setiap orang mengetahuinya, Peraturan Perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam :*

- a. *Lembaran Negara Republik Indonesia;*
- b. *Berita Negara Republik Indonesia;*
- c. *Lembaran Daerah; atau*
- d. *Berita Daerah.*

Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia meliputi :

- a. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- b. Peraturan Pemerintah;
- c. Peraturan Presiden mengenai :
 - i) Pengesahan perjanjian antara Negara Republik Indonesia dan negara lain atau badan internasional;
 - ii) Pernyataan keadaan bahaya.
- d. Peraturan perundang-undangan lain yang menurut Peraturan perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Dalam Pasal 47 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 menentukan bahwa Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia memuat penjelasan peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, sedangkan dalam Tambahan Berita Negara Republik Indonesia memuat penjelasan peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia.

5. Pemberlakuan

Menurut ketentuan Pasal 50 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 “*Peraturan Perundang-undangan yang mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.*”

Penentuan berlakunya suatu peraturan perundang-undangan tidak sama dengan tanggal pengundangnya, dimungkinkan untuk persiapan sarana dan prasarana serta kesiapan aparatur pelaksana peraturan perundang-undangan tersebut. Dengan demikian jika tidak ditentukan lain, disebut atau tidak disebut mengenai kapan mulai berlakunya suatu ketentuan undang-undang itu berlaku mengikat umum sejak tanggal diundangkan. Memang sudah menjadi "*ius comminis opinio doctorum*" yang diakui umum di dunia ilmu hukum suatu norma hukum itu mulai berlaku sejak ditetapkan, kecuali jika ditentukan lain oleh norma hukum itu sendiri. Penegasan ini penting karena dalam pengalaman praktek, pernah terjadi dimana suatu peraturan ditetapkan dengan tanpa diakhiri ketentuan penutup ataupun kalimat penutup yang lazim digunakan misalnya :"*undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan*" atau "*peraturan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan*" (Soeprapto, 2007).

ANALISA PARTISIPASI PUBLIK DALAM PROSES PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA

Ada tiga hal yang dilihat untuk mengukur tingkat partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang pertama adalah ada berapa banyak forum-forum publik yang diselenggarakan, berapa banyak perwakilan masyarakat yang terlibat, dan bagaimana transparansi data yang berkaitan dengan pembahasan suatu undang-undang.

Undang-undang No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Tujuan pengaturan dan Masalah yang ingin dipecahkan Undang-undang tentang Pemerintahan Aceh ini dibuat dengan tujuan untuk menyelesaikan konflik Aceh yang telah berkepanjangan, dan juga untuk menindaklanjuti Nota Kesepahaman antara pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka. Ada beberapa pihak yang terlibat dalam pembahasan undang-undang ini diantaranya adalah;

- Jaringan Demokrasi Aceh yang diwakili oleh PSHK, Kontras, Imparsial, ICW, Kalyanamitra, Demos, LBH Apik, YAPIKKA, Cetro, dan WALHI;
- Taman Iskandar Muda;
- Majelis Pertimbangan Ulama Aceh;
- PPAD;
- PBNU;
- PP Muhammadiyah;
- Asosiasi Pemerintah Kota;
- Badan Kerjasama DPRD Propinsi se-Indonesia;
- Asosiasi Pemerintah Propinsi;
- Badan Rekonstruksi dan Rehabilitasi Aceh;
- Aceh Seupakat;
- Puja Kesuma;

- Dewan Harian Angkatan '45;
- Pepabri.
- Jaringan Masyarakat Adat (JKMA).
- Pakar Hukum Tata Negara;
- LIPI; dan
- Pakar otonomi Daerah.

Rakyat Aceh pada umumnya selama ini berada dalam situasi konflik yang merugikan kelompok rentan seperti kelompok perempuan, anak-anak, dan masyarakat adat. Dengan adanya undang-undang ini diharapkan akan memperbaiki kondisi tersebut. Untuk itu ada beberapa ketentuan khusus yang mengatur hak-hak perempuan dan anak, serta masyarakat adat.

UUPA merupakan turunan dari pasal 18B UUD. Namun, sebagaimana pihak berpendapat bahwa undang-undang ini tidak sesuai dengan semangat Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) karena dekat dengan sistem federalisme. Ketidaksesuaian dengan semangat negara kesatuan ini sering diistilahkan dengan “*inkonstitusional*” padahal tidak ada pasal-pasal Konstitusi yang dilanggar oleh undang-undang ini. Sehingga pengistilahan itu tidak tepat walaupun wacana perdebatan ini tidak dapat ditiadakan.

Dokumen pokok seperti jadwal, daftar nama anggota Panitia Khusus, Daftar Inventaris Masalah (DIM), dan pandangan fraksi cukup mudah didapatkan melalui Sekretariat Panitia Khusus. Namun, laporan-laporan singkat, dokumen terkait lainnya seperti masukan dari Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), serta dokumen yang beredar selama rapat Panitia Kerja yang berlangsung tertutup tidak bisa didapatkan dari Sekretariat Panitia Khusus, melainkan harus didapat melalui kenalan-kenalan anggota Panitia Kerja.

Partisipasi Publik yang ada dilakukan lewat Forum publik yang diselenggarakan yaitu; Selain Rapat Dengar Pendapat Umum tidak ada forum publik resmi yang diselenggarakan oleh Panitia Khusus. Panitia Khusus hanya mengadakan kunjungan kerja ke Aceh untuk bertemu dengan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh dan Pemerintah Daerah serta beberapa elit politik Aceh. Namun, kehadiran mereka diwarnai oleh beberapa pertemuan informal yang diadakan karena desakan *stakeholder*, termasuk juga demonstrasi oleh Mahasiswa. Kalaupun ada catatan di media massa maupun pernyataan

anggota Dewan Perwakilan Rakyat bahwa proses ini "partisipatif" sesungguhnya semua upaya konsultasi publik di Banda Aceh, dialog publik di Dewan Perwakilan Rakyat Aceh, dan seminar di Jakarta diadakan oleh organisasi-organisasi masyarakat sipil (misalnya Jaringan Demokrasi Aceh), Tim Advokasi dari DPRD dan Pemda Nanggroe Aceh Darussalam, serta Forum Bersama anggota DPR dan DPD asal Aceh.

Metoda Pembahasan di Dewan

Sifat rapat

- Untuk rapat Panitia Khusus berlangsung terbuka, sedangkan rapat Panitia Kerja berlangsung tertutup.

Metoda Pembahasan

- Mengacu pada Daftar Inventaris Masalah. Pimpinan sidang memberikan kesempatan kepada setiap Fraksi untuk mengemukakan pendapatnya tentang Daftar Inventaris Masalah yang sedang dibahas. Selanjutnya pemerintah memberikan tanggapan. Kemudian pimpinan rapat akan membuat kesimpulan dari hasil pembahasan. Jika terjadi kesepakatan, maka rumusan pasal diserahkan ke Tim Perumus. Sedangkan jika terjadi kesepakatan antar fraksi, maka rumusan pasal diserahkan ke Panitia Kerja untuk dibahas lebih lanjut.

Metoda pengambilan Keputusan

- Diambil secara musyawarah, dan beberapa pasal yang bernilai politis berat diambil dalam lewat lobby.

Undang-undang No 13 tahun 2006 Tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

Merujuk kepada tujuan awal dari undang-undang ini, maka sesungguhnya yang ingin diuntungkan adalah saksi atau korban suatu tindak pidana. Untuk memberikan perlindungan bagi saksi atau korban yang seringkali mendapatkan ancaman fisik maupun psikis. Kesadaran akan pentingnya pemberian perlindungan ini disebabkan oleh seringnya sebuah kasus sulit dipecahkan karena saksi atau korban enggan memberikan kesaksian akibat ancaman yang diterimanya. Selain itu juga untuk mengatasi kelemahan pengaturan tentang saksi dan korban yang diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana.

Keterlibatan Publik dalam pembahasan

Selama pembahasan rancangan undang-undang di tingkat Panitia Kerja terdapat dua kali Rapat Dengar Pendapat Umum. Yang pertama studi banding mengenai pelaksanaan sistem perlindungan saksi di negara lain (Amerika dan Australia). Yang kedua Rapat Dengar Pendapat Umum dengan mengundang Komisi Pemberantasan Korupsi, perwakilan Kejaksaan Amerika, dan perwakilan dari Australia.

Rapat Dengar Pendapat Umum yang kedua diadakan dalam rangka mencari masukan dari pakar pidana mengenai pidana yang akan diatur dalam rancangan undang-undang tersebut. Yang diundang ahli hukum pidana Prof. Muladi, Prof. J.E. Sahetapy, dan Arief Gosita.

Dari dua Rapat Dengar Pendapat Umum yang diadakan tersebut, sebenarnya hanya Komisi Pemberantasan Korupsi yang merupakan pihak pemangku kepentingan. Keterlibatan Komisi Pemberantasan Korupsi sebatas pada memberikan masukan, dan masukan dari Komisi Pemberantasan Korupsi tersebut cukup mendapat perhatian.

Berkaitan dengan derajat partisipasi, masukan pendapat dari dua kali ahli hukum luar negeri tersebut cukup mewarnai argumen ataupun pola pemikiran dalam pembahasan rancangan undang-undang ini.

Dari dua Rapat Dengar Pendapat Umum yang diadakan, hanya Komisi Pemberantasan Korupsi dan para pakar pidana yang diundang bisa dikategorikan sebagai kelompok-kelompok keahlian. Selain dari kedua pihak tersebut Panja tidak mengundang kelompok-kelompok keahlian lainnya.

Mengenai derajat partisipasi, Komisi Pemberantasan Korupsi memiliki derajat partisipasi yang dominan dibandingkan para pakar pidana yang diundang dalam Rapat Dengar Pendapat Umum. Beberapa kali anggota Panitia Kerja meminta pendapat anggota Komisi Pemberantasan Korupsi baik dalam pertemuan maupun dalam pembicaraan informal.

Akses Informasi terhadap Dokumen Pembahasan

- **Dokumen RDPU.** Sebagaimana perlakuan terhadap dokumen Rapat Dengar Pendapat Umum, dokumen Rapat Dengar Pendapat Umum tersebut tidak dicantumkan dalam kompilasi riwayat pembahasan rancangan undang-undang. Dokumen Rapat Dengar Pendapat Umum tidak didapatkan dari sekretariat Komisi III, melainkan langsung dari orang-orang yang diundang dalam Rapat Dengar Pendapat Umum tersebut, terutama Rapat Dengar Pendapat Umum yang diselenggarakan dengan Komisi Pemberantasan Korupsi, wakil kerjasama Amerika Serikat, dan Praktisi Hukum dari Australia.
- **Laporan Singkat.** Karena rapat-rapat pembahasan sifatnya tertutup, maka sifat laporan singkatnya pun rahasia, bukan untuk konsumsi publik. Karena kedekatan personal dengan anggota Panja saja maka dokumen tersebut dapat diperoleh.
- **Risalah Rapat.** Tidak untuk konsumsi publik, dokumen didapatkan karena kedekatan personal dengan anggota Panja.

- **Jadwal.** Walau sudah ada kesepakatan jadwal di awal, namun jadwal tersebut cepat sekali berubah, sehingga sulit untuk dipantau perkembangannya, harus rutin dikonfirmasi baik ke Komisi III maupun dengan anggota Panja sendiri.
- **Daftar Hadir.** Sulit untuk didapatkan.

Metoda Pembahasan

Sifat rapat

- Forum pembahasan yang digunakan adalah rapat-rapat Panja yang sifatnya tertutup. Rapat-rapat yang sifatnya terbuka hanyalah Rapat Dengar Pendapat Umum yang dilakukan sebanyak dua kali.

Forum publik yang diselenggarakan

- Selama pemabasan Panja tidak pernah melakukan kegiatan lain di luar rapat-rapat.

Metoda Pembahasan

- Berdasarkan Daftar Invertarsi Masalah (DIM)

Metoda pengambilan Keputusan

- Rapat bersifat tertutup sehingga sulit untuk menentukan bagaimana keputusan diambil. Akan tetapi karena tidak tercatat adanya voting, maka bisa disimpulkan metode keputusan yang diambil adalah musyawarah mufakat.

Menakar Kualitas Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat

Legislasi bukan sekedar teks dan Dewan Perwakilan Rakyat bukan pabrik undang-undang. Membuat undang-undang adalah persoalan merumuskan kesepakatan mengenai bagaimana menangani suatu isu publik. Untuk itu mengukur kualitas kinerja legislasi bukanlah soal kuantitas dan judul undang-undang, tetapi soal isi undang-undang (PSHK, 2007).

Untuk itu bagaimana menakar kualitas legislasi dapat dipakai kerangka analisis **Substansi** dan **Proses**. Soal substansi dapat dibagi menjadi dua bagian yaitu materi muatan dan serta struktur pengaturan dan kalimat perundang-undangan. Dalam hal proses, ada dua hal yang harus dilihat yaitu partisipasi publik dan perdebatan. Setiap bagian dijabarkan melalui serangkaian pertanyaan kunci, yang didasarkan pada dua prinsip : yaitu konstitusi dan prinsip universal; serta pemihakan pada kelompok rentan (PSHK, 2007).

Menurut catatan PSHK dalam kualitas legislasi Dewan Perwakilan Rakyat 2006 kualitas produk yang dihasilkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat masih minim hal ini dikarenakan partisipasi yang masih minim. Partisipasi dan keterbukaan dalam pembentukan undang-undang akan berbanding lurus dengan kualitas materi muatannya.

Undang-undang yang prosesnya partisipatif dan transparan cenderung menghasilkan materi muatan yang baik, dan demikian pula sebaliknya (PSHK, 2007).

Dalam pelaksanaannya partisipasi dan transparansi dapat diartikan berbeda oleh pihak yang berbeda. Ini yang kemudian menyebabkan abivalensi penilaian terhadap partisipatif tidaknya proses pembahasan suatu undang-undang.

Seringkali suatu undang-undang melalui mekanisme pembahasan diluar rapat. Menurut pemantauan PSHK dalam legislasi 2006 ada 4 undang-undang yang dibahas secara khusus melalui forum diluar rapat yaitu; RUU Dewan Penasehat Presiden, RUU tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, RUU Kewarganegaraan, dan RUU Badan Pemeriksa Keuangan (PSHK, 2007).

Hal lain yang harus dilihat dalam proses partisipasi adalah seringkali partisipasi dan transparansi didapatkan karena adanya tekanan dari luar, dan bukan karena kerelaan dari pembahasnya sendiri. Dalam pantuan PSHK dalam catatan kualitas legislasi Dewan Perwakilan Rakyat 2006, UU Pemerintahan Aceh dan UU Administrasi Kependudukan dianggap baik karena dilakukan secara partisipatif. Tingginya partisipasi ini bukan dilakukan oleh Pansus, melainkan oleh para pemangku kepentingan (*stakeholder*) (PSHK, 2007).

Menurut PSHK hal yang penting adalah pelembagaan proses partisipasi. Saat ini, kata "partisipasi" sekan menjadi kata yang bisa dimaknai secara sembarangan oleh banyak pihak. Kadang menjadi legitimasi semata, kadang bisa menjadi esensi (PSHK, 2007).

Catatan Perbaikan Fungsi Legislasi DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

No	Perbaikan	Sudah	Belum	Keterangan
1.	Instrumen Perencanaan undang-undang yang tepat sasaran		✓	Prolegnas belum mampu membuktikan menjadi bukti sebagai instrumen perencanaan yang efektif, efisien, dan tepat sasaran.
2.	Kebijakan yang mengharuskan dibuatnya naskah akademik sebagai dasar penyusunan RUU untuk menghasilkan produk legislasi yang berkualitas		✓	Banyak UU yang dibuat tanpa berdasarkan naskah akademik, sehingga substansinya bisa dipertanyakan.
3.	Sistem pendokumentasian lengkap yang melampirkan		✓	Selama ini dokumentasi direduksi hanya menjadi distribusi daftar judul

No	Perbaikan	Sudah	Belum	Keterangan
	penjelasan mengapa sebuah RUU diusulkan			
4.	Sistem distribusi beban kerja pembahasan RUU		✓	Usul Baleg kepada Bamus pada pertengahan September 2005, bahwa setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat hanya terlibat dalam dua Pansus yang ditugaskan membahas RUU. Usulan ini belum diadopsi
5.	Perampingan komposisi anggota Pansus atau alat kelengkapan yang membahas sebuah RUU		✓	Besarnya komposisi anggota Pansus membuat proses perdebatan dan pengambilan keputusan makin rumit
6.	Mekanisme dan waktu bicara saat rapat		✓	Berlarut-larutnya pembahasan RUU
7.	Peleburan Timus dan Timsin		✓	Fungsi kedua Tim dalam Pansus hampir sama. Sebaiknya dilebur jadi satu tim yang bertugas untuk merumuskan dan sekaligus mensinkronisasikan redaksi RUU. Selain mampu menghemat anggaran, penggabungan tim tersebut akan mempercepat proses pembahasan RUU
8.	Administrasi jadwal RUU	✓		Dewan Perwakilan Rakyat melalui Bamus mengalokasikan dan menetapkan dua hari kerja yaitu Rabu dan Kamis untuk pelaksanaan fungsi legislasi agar tidak ada lagi rapat yang bentrok satu sama lain.
9.	Rapat Panja terbuka	✓		Baru sekali, yaitu pada rapat Panja RUU Kewarganegaraan
10.	Mekanisme penyerapan aspirasi		✓	Tidak ada mekanisme yang jelas mengenai tindak lanjut apa yang harus dilakukan dan sekian banyak masukan yang diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat
11.	Penyebarluasan informasi		✓	Dokumen pembahasan RUU belum dapat diakses dengan mudah oleh publik, misalnya dengan meletakkan dokumen tersebut dalam situs Dewan Perwakilan Rakyat. Selama ini dokumen lengkap hanya dapat diakses lewat

No	Perbaikan	Sudah	Belum	Keterangan
				Biro Persidangan Dewan Perwakilan Rakyat.

(sumber : Tabel 2.1 Perbaikan Dewan Perwakilan Rakyat di bidang Prosedur. Bobot Kurang, Janji Masih Terhutang Catatan Legislasi PSHK tentang Kualitas Legislasi 2006. Januari 2007)

Menurut catatan PSHK prosedur legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat mulai dari awal sampai akhir, dari tahap perencanaan, perancangan, pembahasan, hingga pengundangan telah ada perbaikan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat walaupun belum tuntas (PSHK, 2007).

Sedangkan menurut Tim Kajian Peningkatan Kinerja Dewan dalam Rapat Paripurna DPR RI pada tanggal, 8 Desember 2006 membuat laporan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Ri dalam bidang Legislasi

Tabel Rekomendasi Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR RI untuk Bidang Legislasi

NO	MASALAH	SOLUSI	REKOMENDASI
1.	Kualitas undang-undang yang dihasilkan belum memadai sehingga kurang memberi manfaat langsung bagi kehidupan masyarakat	Meningkatkan sosialisasi tentang mekanisme dan proses penyusunan undang-undang kepada masyarakat Membuka peluang partisipasi publik secara luas dalam proses penyusunan undang-undang	1. Merevisi peraturan Tatib DPR RI terutama mengenai; keanggotaan, tugas, fungsi, dan mekanisme kerja Baleg. Mekanisme kerja antara anggota Dewan Perwakilan Rakyat (pengusul RUU) alat kelengkapan Dewan dengan Baleg dalam pengajuan RUU usul inisiatif anggota. Pengaturan mengenai sifat rapat-rapat pembahasan RUU agar dilakukan secara terbuka sehingga mudah diakses oleh publik 2. Meningkatkan rapat koordinasi Baleg dengan alat kelengkapan Dewan untuk mengevaluasi target pencapaian pembahasan RUU pertahun dan menentukan batas maksimal jumlah dan waktu pembahasan RUU
2.	Target jumlah penyelesaian RUU yang telah ditetapkan dalam Prolegnas belum terpenuhi.	Merumuskan format (mekanisme, bentuk, dan tata cara) penyerapan/penyaluran aspirasi masyarakat Meningkatkan kualitas dan profesionalisme staf pendukung	
3.	Proses pembahasan RUU kurang transparan, sehingga sulit diakses oleh publik	Mengembangkan/membangun perpustakaan menjadi bank data dan pusat pelayanan informasi parlemen Meningkatkan kemauan dan	

NO	MASALAH	SOLUSI	REKOMENDASI
		kemampuan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam mengakses data dan informasi	

(sumber : Tabel 2.3 Masalah, Solusi, dan Rekomendasi Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR RI untuk Bidang Legislasi. Dalam Bobot Kurang Janji masih Terutang Catatan PSHK tentang Kualitas Legislasi 2006. Januari 2007)

Partisipasi publik menghadapi kendala serius karena beberapa faktor bahwa:

1. Pejabat pemerintah dan anggota legislatif tidak bersedia berdialog dengan masyarakat;
2. Pejabat pemerintah bersikap diskriminatif dengan mengistimewakan kelompok atau perorangan tertentu, yaitu ekonomi kuat atau yang dekat dengan pusat kekuasaan;
3. Posisi tawar masyarakat dalam menghadapi pemerintah sangat lemah karena tidak ada mekanisme sanksi atau pemaksa bagi aparat pemerintah yang tidak menggubris imbauan, keluhan, pendapat, usul dan aspirasi masyarakat.
4. Tekanan politik yang kuat, misalnya berbentuk protes massal/demonstrasi yang besar atau dengan cara anarkhis sehingga menimbulkan perhatian luas, ternyata berpeluang lebih besar mendapat perhatian pemerintah; dan
5. Legislatif relatif lemah ketika berhadapan dengan eksekutif. Walaupun wewenang legislatif di masa kini jauh lebih besar daripada di masa lalu, lembaga yang secara konstitusional merupakan penyerap dan penyalur aspirasi rakyat ini kerap kalah dalam perdebatan dengan para pejabat eksekutif dalam berbagai sidang di legislatif. Selain itu, fraksi-fraksi bahkan anggota dalam satu fraksi sulit mencapai kesamaan sikap, lazimnya karena memiliki kepentingan yang beraroma politik uang (*money politics*) (Prakoso, 2007. www.ipcos.or.id/artikel)

Kecenderungan praktik pemerintahan di akhir milenium kedua menunjukkan kuatnya semangat untuk menjalankan tata pemerintahan yang baik (*good Governance*). Kecenderungan ini karena semakin derasnya dorongan nilai universal yang menyangkut demokrasi, transparansi, dan penghormatan terhadap hak azasi manusia termasuk hak memperoleh informasi yang benar. Praktik pemerintahan yang baik mensyaratkan bahwa pengelolaan dan keputusan manajemen publik harus di lakukan secara terbuka dengan ruang partisipasi sebesar-besarnya bagi masyarakat yang terkena dampaknya. Konsekuensi dari transparansi pemerintahan adalah terjaminnya akses masyarakat dalam berpartisipasi, utamanya dalam proses pengambilan keputusan. Partisipasi dipahami sebagai keikutsertaan masyarakat dalam proses manajemen publik yang mencakup :

perencanaan, pengambilan keputusan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi (Fernandez, 2007)

Transparansi adalah suatu proses keterbukaan dari para pengelola manajemen, utamanya manajemen publik, untuk membangun akses dalam proses pengelolaannya sehingga arus informasi keluar dan masuk secara berimbang. Jadi dalam proses transparansi, informasi bukan saja diberikan oleh pengelola manajemen publik tetapi masyarakat memiliki hak untuk memperoleh informasi yang menyangkut kepentingan publik. Hal yang utama dalam azas transparansi adalah keputusan yang mengikat publik harus dapat diterima oleh nalar publik dan tidak ada alasan yang sumir dan tertutup untuk diperdebatkan (PSHK, 2007).

Tata pemerintahan yang baik ditandai oleh transparansi manajemen publik, akuntabilitas publik dan partisipasi publik. Partisipasi yang paling konkret sekaligus bermakna ialah yang dalam proses kebijakan meliputi identifikasi masalah, perumusan masalah, alternatif pemecahan masalah, putusan kebijakan, implementasi kebijakan, monitoring/evaluasi kebijakan, dan identifikasi masalah (Prakoso, 2007, www.ipcos.or.id/artikel).

Partisipasi publik ini harus dibangun dengan kesadaran (*awareness*) tentang pentingnya partisipasi publik, serta membagikan (*sharing*) dan menyebarkan (*dissemination*) pengetahuan tentang proses kebijakan tidak hanya di elemen-elemen masyarakat tetapi juga kalangan pejabat dan birokrasi pemerintahan. Bersamaan pada tahap pembangunan kesadaran, perlu dibangun saling percaya (*trust building*) di antara pemerintah dan masyarakat, sesama instansi dan pejabat/aparat pemerintah, dan sesama elemen masyarakat.

Pemerintah dan masyarakat harus menyadari bahwa demokrasi bukan hanya mengenai perbedaan pendapat dan kebebasan menyampaikan pendapat akan tetapi pada esensinya, yaitu bersama-sama menemukan solusi yang tepat atas suatu persoalan melalui partisipasi publik secara nyata dan bermutu dalam seluruh tahap proses kebijakan. Khususnya dalam pembentukan undang-undang sebagai sebuah bentuk kebijakan publik, seharusnya ada mekanisme yang jelas untuk mengatur bagaimana proses partisipasi tersebut diselenggarakan baik dalam undang-undang (UU No. 10 Tahun 2004), maupun dalam Tatib anggota Dewan. Kejelasan mekanisme ini akan memudahkan masyarakat untuk

memantau proses pembuatan kebijakan tersebut, dan memudahkan masyarakat untuk dapat ikut serta dalam menyalurkan aspirasinya.

Sumber daya dan Arena agar Partisipasi Publik Efektif.

Agar partisipasi publik dapat menjadi efektif maka diperlukan dukungan sumber daya tertentu yang harus dimiliki oleh publik maupun pemerintah, sumber daya tersebut adalah :

1. Perubahan perilaku dan institusi pemerintahan. Institusi pemerintahan tradisional dengan jenjang hierarki organisasi yang panjang, dan perumusan kebijakan yang didasarkan pada jenjang hierarkis kewenangan, ketertutupan, monopoli informasi, hal-hal tersebut merupakan hambatan besar bagi pelaksanaan partisipasi public yang mensyaratkan keterbukaan, fleksibilitas, responsifitas maupun akuntabilitas.
2. Peningkatan kapasitas asosiasi atau organisasi publik. Peningkatan ini juga harus didukung oleh pemerintah, terutama melalui program ataupun alokasi dana.
3. Kemudahan publik untuk mendapatkan informasi. Hal ini dilatarbelakangi oleh kenyataan bahwa seringkali isu atau masalah yang diangkat oleh publik tidak disertai dengan data yang akurat, terutama yang menyangkut kebijakan atau program pemerintah (Afrizal, 2003)

Peningkatan Efektifitas Partisipasi Publik Melalui Mekanisme Konsultasi.

Menurut Kell Anoft dan Anton Novack partisipasi publik dapat diefektifkan dengan cara mengupayakan sebuah mekanisme konsultasi, ada empat cara konsultasi untuk peningkatan efektifitas partisipasi publik tersebut yaitu:

1. Pengkomunikasian isu kepada publik. Hal ini perlu dilakukan karena seringkali terdapat isu atau masalah yang tidak secara terbuka disosialisasikan kepada masyarakat. Akibatnya masyarakat tidak dapat memberikan masukan ataupun melakukan tindakan pencegahan terhadap masalah-masalah yang timbul, misalnya menyikapi dengan cara memberikan rekomendasi pada saat perumusan kebijakan. Sosialisasi suatu masalah publik mungkin dapat menimbulkan perdebatan tajam secara politis (*political noise*), tetapi hal tersebut akan lebih baik daripada menutupi-nutupinya yang akan berakibat pada kondisi yang lebih buruk bila kebijakan tersebut diberlakukan dan akan timbul ketidakpercayaan publik kepada pemerintah.
2. Menjaring berbagai saran atau rekomendasi. Dalam tahapan ini, pemerintah harus membuka ruang bagi masukan yang disampaikan dari berbagai individu maupun kelompok kepentingan, terutama mereka yang ahli dalam bidang tertentu.
3. Pertemuan atau rapat antara pejabat pemerintah dengan berbagai kelompok masyarakat yang berkepentingan. Cara ini memang akan membuka peluang bagi munculnya perdebatan panjang. Namun, segi positifnya adalah pemerintah maupun kelompok kepentingan dapat mengurangi terjadinya bias informasi, dan kedua belah pihak juga dapat memperoleh suatu opini yang kuat bagi perumusan suatu kebijakan.

4. Mengidentifikasi isu atau masalah publik merupakan hal penting yang harus dilakukan oleh berbagai kelompok kepentingan. Disatu sisi, wakil-wakil masyarakat dalam lembaga perwakilan dapat memformulasikan berbagai isu atau masalah publik yang diwakilinya dalam pembahasan di lembaga legislatif. Namun, pada kenyataannya tidak semua hal tersebut dapat terangkum secara komprehensif, oleh karenanya masyarakat mempunyai andil yang besar untuk melakukan identifikasi dan mengupayakan agar masalah tersebut dapat menjadi agenda pembahasan (Afrizal : 2003).

