

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN  
PERDA DI DPRD KABUPATEN KLATEN  
(Studi Terhadap Pembentukan Perda No. 8 Th 2011 &  
Perda No. 9 Th 2011)**

**TESIS**



**OLEH :**

**NAMA MHS. : M. PUJO DARMO  
NO. POKOK MHS. : 99 M 0033  
BKU : HTN / HAN**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2013**

**HALAMAN PERSETUJUAN TESIS**



**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERDA  
DI DPRD KABUPATEN KLATEN  
(Studi Terhadap Pembentukan Perda No. 8 Th 2011 &  
Perda No. 9 Th 2011)**

**OLEH :**

**NAMA MHS. : M. PUJO DARMO**

**NO. POKOK MHS. : 99 M 0033**

**BKU : HTN / HAN**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada  
Tim Penguji dalam ujian akhir/Tesis

Pembimbing

Dr. Ni'matul Huda, SH, M. Hum

Yogyakarta .....

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana  
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Dr. Ni'matul Huda, SH, M. Hum

**HALAMAN PENGESAHAN TESIS**



**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERDA  
DI DPRD KABUPATEN KLATEN  
(Studi Terhadap Pembentukan Perda No. 8 Th 2011 &  
Perda No. 9 Th 2011)**

**OLEH :**

**NAMA MHS. : M. PUJO DARMO**

**NO. POKOK MHS. : 99 M 0033**

**BKU : HTN / HAN**

Telah diujikan di hadapan Tim Penguji dalam ujian akhir/Tesis dan dinyatakan Lulus pada hari : Jum'at, 01 November 2013

Pembimbing

Dr. Ni'matul Huda, SH, M. Hum Yogyakarta .....

Anggota Penguji

1. Dr. Saifudin, SH, M. Hum Yogyakarta .....

2. Sri Hastuti Puspitasari, SH, MH Yogyakarta .....

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana  
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Dr. Ni'matul Huda, SH, M. Hum

## **MOTTO DAN PERSEMBAHAN**

### ***MOTTO:***

Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan, maka apabila kamu telah selesai dari suatu urusan, kerjakanlah dengan sungguh-sungguh urusan yang lain (QS. Alam Nasyrah : 6)

### ***PERSEMBAHAN:***

Kupersembahkan tesis ini untuk :

Almamaterku tercinta, Program Studi Magister Ilmu Hukum, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia Yogyakarta;

Rasa hormatku dan terima kasihku kepada istriku Sri Purwaningsih, anak-anakku, ayah dan ibuku, kakakku Soewarto Widjojo beserta istri dan keponakanku tercinta;

Kepada guru-guruku yang telah mengajariku tentang kebenaran, keilmuan, kasih sayang dan rasa hormat kepada orang tua.

## **PERNYATAAN ORIGINALITAS**

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam Tesis ini tidak ada terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi, dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Yogyakarta, Mei 2013

Penulis

M. Pujo Darmo

## **KATA PENGANTAR**

Bismillahirrohman nirrohim

Dengan memanjatkan puji syukur ke hadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya penulis merasa bersyukur, karena telah dapat menyelesaikan penyusunan Tesis dengan judul **PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERDA DI DPRD KABUPATEN KLATEN (Studi Terhadap Pembentukan Perda No. 8 Th 2011 & Perda No. 9 Th 2011)**, yang disusun untuk memenuhi sebagian syarat dalam mencapai derajat Kesarjanaan Strata 2 pada Program Magister Hukum; Program Pascasarjana Fakultas Hukum; Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Dalam penulisan Tesis ini, berbagai pihak telah memberikan bantuan, untuk itu penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Edi Suwandi Hamid, M. Ec., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
2. Ibu Dr. Ni'matul Huda, SH, M. Hum., selaku Ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Yogyakarta sekaligus sebagai Pembimbing yang telah mencurahkan perhatian, bimbingan serta pemikiran hingga selesainya penulisan ini.
3. Dewan Penguji, yang telah dengan penuh kesabaran menguji penulis hingga memberikan masukan-masukan guna penyempurnaan Tesis ini.
4. Seluruh civitas akademika Universitas Islam Indonesia Yogyakarta pada umumnya dan khususnya kepada civitas akademika Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah mendidik dan memberikan bekal ilmu pengetahuan sejak awal perkuliahan penulis pada Program Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta sampai dengan penyelesaian Tesis ini.

5. Bapak Dr. H. Basuki, MM., Ketua Yayasan Pendidikan Klaten yang telah memberi kesempatan kepada penulis sekaligus membiayai penulis dalam mengikuti pendidikan di Pasca Sarjana ini.
6. Rektor UNWIDHA Klaten beserta jajarannya yang telah memberikan kesempatan kepada penulis.
7. Ketua DPRD Kabupaten Klaten beserta jajarannya yang telah banyak membantu penulis dalam pengumpulan data penelitian. Juga kepada Bagian Sekretariat DPRD Kabupaten Klaten yang telah dengan penuh kesabaran membantu penulis.
8. Bapak Bupati Klaten dan jajarannya.
9. Bapak Kepala BAPPEDA Kabupaten Klaten.
10. Bapak Kepala Bagian Hukum Setda Klaten dan jajarannya yang telah banyak membantu penulis.
11. Semua pihak yang tidak dapat saya sebut satu persatu, dengan harapan Tuhan dapat menerima sebagai amal ibadah Bapak/Ibu/Saudara sekalian, amin.

Harapan penulis hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi upaya peningkatan partisipasi masyarakat pada pembentukan Peraturan Daerah. Sehingga masyarakat akan semakin mempunyai rasa memiliki terhadap Peraturan Daerah yang dibuat oleh DPRD bersama Pemerintah Daerah Kabupaten Klaten.

Amin ya rabal ‘alamin.

Yogyakarta, Mei 2013

Penulis

M. Pujo Darmo

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERSETUJUAN .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN .....	iii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....	iv
HALAMAN PERNYATAAN ORIGINALITAS .....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	viii
DAFTAR TABEL DAN/ATAU GAMBAR .....	x
DAFTAR LAMPIRAN .....	xi
HALAMAN ABSTRAK .....	xii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	13
C. Tujuan Penelitian.....	15
D. Manfaat Penelitian.....	15
E. Kerangka Teori .....	16
F. Metode Penelitian .....	21
G. Keaslian Penelitian .....	28
H. Sistematika Penulisan .....	29
BAB II PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH.....	31
A. Pengertian Partisipasi Masyarakat .....	32
B. Partisipasi Politik .....	33
C. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah .....	39
BAB III PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN KLATEN NOMOR 8 TAHUN 2011 DAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN KLATEN NOMOR 9 TAHUN 2011 .....	79



A. Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah .....	79
B. Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak .....	81
C. Bentuk Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan/Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 8 Tahun 2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah .....	84
D. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 9 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak .....	86
E. Unsur-unsur yang Terlibat dalam Partisipasi Masyarakat pada Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 8 Tahun 2011 dan Nomor 9 Tahun 2011 .....	88
F. Persamaan dan Perbedaan Partisipasi Masyarakat pada Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Klaten dengan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 9 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.....	90
BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN .....	93
A. Kesimpulan .....	93
B. Saran.....	97
DAFTAR PUSTAKA.....	99
LAMPIRAN .....	102

## DAFTAR TABEL DAN/ATAU GAMBAR

	Halaman
Tabel 1. Persamaan dan Perbedaan Bentuk Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perda Nomor 8 Tahun 2011 dan Perda Nomor 9 Tahun 2011 .....	91
Tabel 2. Persamaan dan Perbedaan Unsur dalam Partisipasi Masyarakat pada Pembentukan Perda Nomor 8 Tahun 2011 dan Perda Nomor 9 Tahun 2011 .....	92
Gambar 1. Hubungan antara Demokrasi, Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Klaten dan Penyelenggaraan Perlindungan Anak, pembentukan Peraturan Daerah dan Partisipasi .....	18

## DAFTAR LAMPIRAN

	Halaman
Lampiran 1: Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 8 Tahun 2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) .....	102
Lampiran 2: Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak .....	109
Lampiran 3: Surat Ijin Pelaksanaan Penelitian dari BAPPEDA Kabupaten Klaten .....	118

## **ABSTRAK**

### **PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERDA DI DPRD KABUPATEN KLATEN (Studi Terhadap Pembentukan Perda No. 8 Th 2011 & Perda No. 9 Th 2011).**

**M. Pujo Darmo,**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mengkaji partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten no. 8 dan no. 9 tahun 2011, bentuk partisipasi, unsur-unsur partisipasi serta persamaan dan perbedaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda Kabupaten Klaten no. 8 dan no. 9 tahun 2011.

Penyusunan Tesis ini menggunakan jenis penelitian hukum empiris dengan jenis penelitian diskriptif analitis dengan melakukan penelitian kepustakaan perundang-undangan untuk memperoleh bahan hukum sekunder dan penelitian lapangan untuk memperoleh bahan hukum primer dengan melakukan wawancara. Data penelitian kemudian dianalisis dengan metode kualitatif.

Hasil penelitian ini adalah : 1) Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah telah diatur dalam UU No. 12 tahun 2011, Undang-undang no. 32 tahun 2004, Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Klaten Nomor 10 tahun 2010. 2) Dalam pembentukan Perda no. 8 dan no. 9 tahun 2011 telah melibatkan masyarakat baik pada saat penyusunan Raperda maupun pembahasan Raperda di DPRD Kabupaten Klaten. 3) Bentuk dan unsur partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda tersebut telah bervariasi. 4) Terdapat persamaan dalam bentuk maupun unsur partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda no. 8 dan no. 9 tahun 2011, demikian pula perbedaan baik bentuk maupun unsur partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah.

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Kondisi geografis Kabupaten Klaten bagian utara berada di lereng gunung Merapi di mana kegiatan vulkanis yang disebut dengan erupsi sering terjadi. Setiap erupsi yang terjadi tidak sedikit korban jiwa, lahan pertanian, ternak dan seterusnya yang rusak terutama di wilayah Kecamatan Manisrenggo, Kemalang, Karangnongko dan Kecamatan Jatinom.

Pada tahun 2010 misalnya korban tewas di wilayah Kabupaten Klaten 28 orang, sedangkan jumlah korban tewas seluruhnya per 18 November 2010 adalah 275 orang sedangkan jumlah korban yang menjalani rawat inap sebanyak 273 orang<sup>1</sup> ([News Detik.com/read/2010/11/18/135047/1496723/10\\_bnpb](http://News.Detik.com/read/2010/11/18/135047/1496723/10_bnpb)). Jumlah rumah yang rusak berat tidak dapat ditempati lagi juga cukup besar, lahan pertanian yang tersapu awan panas dan tertimbun pasir panas juga cukup besar.

Gempa bumi yang terjadi di wilayah Kabupaten Klaten pada tanggal 28 Mei 2006 juga membawa korban tewas 838 orang dan yang luka berat 842 orang. Sementara itu jumlah bangunan rumah warga yang rubuh mencapai 12.073 rumah, rusak berat 1.950 buah. Sementara bangunan milik pemerintah rubuh 1 buah, rusak berat 22 unit, dan rusak ringan 111 unit<sup>2</sup>. Masalah banjir juga terjadi, karena ada tanggul yang jebol yang menyebabkan 2 desa di Cawas kebanjiran.

---

<sup>1</sup> [News Detik.com/read/2010/11/18/135047/1496723/10\\_bnpb](http://News.Detik.com/read/2010/11/18/135047/1496723/10_bnpb)

<sup>2</sup> [www antara News.com/derita/1148821823](http://www.antara.com/derita/1148821823)

Bencana alam yang timbul lainnya adalah angin puting beliung yang melanda beberapa wilayah kecamatan di Kabupaten Klaten. Keadaan ini tentunya membutuhkan penanganan yang profesional sehingga perlu adanya payung hukum bagi penyelenggaraan penanggulangan bencana alam yang sewaktu-waktu dapat terjadi lagi di Kabupaten Klaten. Payung hukum dimaksud adalah Peraturan Daerah. Karena persoalan bencana alam ini menyangkut harkat hidup orang banyak maka di dalam pembentukan peraturan daerahnya sangat memerlukan partisipasi dari masyarakat Kabupaten Klaten itu sendiri.

Di Kabupaten Klaten cukup banyak persoalan yang berhubungan dengan kehidupan anak. Padahal disadari bahwa anak adalah amanah dan karunia Tuhan yang harus dipelihara, dididik dan dipertanggungjawabkan di dunia dan akherat. Oleh karenanya jangan kita wariskan anak dan keturunan dalam keadaan miskin, bodoh dan terbelakang. Anak merupakan keturunan atau manusia yang masih kecil yang dilahirkan karena hubungan biologis antara laki-laki dengan perempuan, karena masih kecil maka perlu mendapatkan perlindungan. Perlindungan anak merupakan kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh berkembang dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Perlindungan anak mengupayakan agar setiap hak anak tidak dirugikan dan bersifat melengkapi hak-hak lain dan menjamin bahwa anak akan menerima apa yang mereka butuhkan agar mereka dapat hidup, berkembang dan tumbuh. Tujuan dasar dari perlindungan anak adalah untuk menjamin bahwa semua pihak yang berkewajiban mengawasi perlindungan anak mengenali tugas-tugas dan dapat memenuhi tugas itu.

Berdasarkan temuan Polres Klaten kasus kekerasan terhadap anak di wilayah Kabupaten Klaten meningkat dari tahun sebelumnya. Dalam kurun waktu Januari – Juli 2010 Polres Klaten menangani 19 kasus dengan korban 23 orang. Korban kekerasan terdiri dari 21 anak berusia 13 tahun – 18 tahun dan sisanya baru berusia 4 tahun – 8 tahun. Kasusnya 12 anak korban pelecehan seksual dan 6 anak korban perdagangan manusia. Sementara tahun sebelumnya hanya berjumlah 18 kasus<sup>3</sup>.

Permasalahan anak secara umum yang terjadi di wilayah Klaten juga terungkap dalam kegiatan *Focus Group Discussion* (FGD) di mana dalam forum ini muncul temuan sebagai berikut :

1. Anak kurang perhatian dari orang tua. Hal ini menjadikan anak nakal atau ugal-ugalan.
2. Banyaknya anak yang putus sekolah karena faktor ekonomi dan kurangnya dukungan orang tua.
3. Banyaknya anak yang menikah dini.
4. Pergaulan bebas.
5. Banyaknya anak bekerja di bawah umur<sup>4</sup>.

Dari hasil FGD ditemukan bentuk-bentuk kekerasan yang dialami anak jalanan di Kabupaten Klaten diantaranya adalah<sup>5</sup>:

#### 1. Kekerasan Fisik

Bentuk-bentuk kekerasan fisik yang biasa dialami oleh anak jalanan yaitu: dipukul pakai benda keras, dibanting, ditendang, dijambak rambutnya, disiram air, dicubit, ditampar, dijewer telinganya, matanya diculek, dilukai dengan benda, ditarik dengan paksa atau diseret, dicekik, dan dipukul atau dijotos.

---

<sup>3</sup> Media Indonesia, *Kekerasan Anak di Klaten Meningkat*, tanggal 20 Juli 2010.

<sup>4</sup> Naskah Akademik *Usulan Draft tentang Ranperda Perlindungan Anak Kabupaten Klaten*, Bagian Hukum Setda Klaten, hal.32.

<sup>5</sup> Ibid, hal. 32.

## 2. Kekerasan Psikis

Bentuk-bentuk kekerasan psikis yang dialami oleh anak jalanan, yaitu: diolok-olok dengan panggilan oon, dancuk, goblok, pekok atau bodoh, gelandangan, lonte atau pelacur, setan, bajingan, gila, gembel, dan pengemis. Selain itu juga sering mendapatkan kekerasan lain seperti dibentak dan dimarahi, diajak minum-minuman keras dan narkoba, dan diajak mencuri.

## 3. Kekerasan seksual yang biasa dialami oleh anak jalanan yaitu: payudara diraba dan dipegang, pantat dan paha diraba dan dipegang, kemaluan diraba, dicium dengan paksa, diperkosa, disodomi, dipaksa oleh lesbian.

Sedangkan tindak kekerasan terhadap para pekerja anak dari temuan FGD Klaten meliputi hal berikut<sup>6</sup>:

### 1. Kekerasan fisik

Bentuk-bentuk kekerasan fisik yang dialami oleh para pekerja anak di Klaten yaitu: dijambak rambutnya, dijewer telinganya, dicubit, ditendang, ditonjok, dan dipukul.

### 2. Kekerasan psikis

Bentuk-bentuk tindakan kekerasan secara psikis yang dialami oleh pekerja anak di Klaten, yaitu: dimarahi, diejek, dan tidak dipercaya.

### 3. Kekerasan seksual

Bentuk-bentuk tindak kekerasan secara seksual yang dialami oleh pekerja anak di Klaten yaitu: dicium, diraba payudaranya, diraba perutnya, diraba pantat dan pahunya.

---

<sup>6</sup> Ibid, hal. 33.



Kemudian pengamatan penulis di lapangan juga menunjukkan meningkatnya anak-anak funk di wilayah Kabupaten Klaten, yang walaupun sudah diadakan penertiban masih banyak pula yang kemudian datang ke wilayah perkotaan Klaten.

Atas dasar keadaan sebagaimana disebutkan di atas maka Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak di Kabupaten Klaten adalah sangat diperlukan, dan dalam pembentukan draft Raperda juga telah melibatkan masyarakat dalam beberapa kegiatan seperti:

1. Konsultasi publik
2. FGD (*Focus Group Discussion*) di beberapa kecamatan
3. *Public Hearing* dan lain-lain

Dalam kegiatan tersebut telah menghadirkan :

1. Tokoh masyarakat
2. NGO
3. Perguruan tinggi
4. Pihak kepolisian, kejaksaan dan sebagainya.

Menyadari bahwa Kabupaten Klaten merupakan daerah rawan bencana dan kondisi kehidupan anak-anak di Klaten sebagaimana diuraikan di atas maka Pemerintah Daerah bersama DPRD Kabupaten Klaten telah menetapkan Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) yaitu Peraturan Daerah \No 8 Tahun 2011 dan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak yaitu Peraturan Daerah No 9 Tahun 2011.

Adapun secara singkat kedua Peraturan Daerah tersebut sebagai terurai di bawah ini.

1. Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 8 Tahun 2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD)
  - a. Latar Belakang Pentingnya Peraturan Daerah Kabupaten Klaten tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Klaten

Kabupaten Klaten berada dalam wilayah yang memiliki kondisi geografis yang rawan terhadap terjadinya bencana dengan frekuensi yang cukup tinggi, sehingga memerlukan penanganan yang sistematis, terpadu dan terkoordinasi, baik dalam penanganan bencana alam, bencana non alam maupun bencana sosial.

Dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana serta Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah Pasal 45 telah mengamanatkan bagi pemerintah daerah untuk membentuk lembaga lain yaitu Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

Untuk penanganan bencana yang terjadi di Kabupaten Klaten selama ini dilaksanakan oleh satuan pelaksanaan penanggulangan bencana yang dibentuk berdasarkan Peraturan Bupati Klaten Nomor 5 Tahun 2006, di mana Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat sebagai sekretaris pelaksana harian. Berdasarkan Surat Menteri Dalam Negeri nomor 061/1803/SJ tanggal 16 Mei 2010 perihal

Rekomendasi Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Klaten telah ditetapkan Peraturan Bupati Klaten Nomor 48 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Klaten; dengan Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat sebagai pelaksana tugas Kepala Pelaksana Harian Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Untuk lebih menjamin kepastian hukum terhadap kelembagaan yang menangani penanggulangan bencana menjadi lebih kuat, perlu merubah lembaga yang non struktural menjadi lembaga yang struktural dengan payung hukum Peraturan Daerah.

Dengan Peraturan Daerah ini maka dibentuk BPBD, dengan demikian penanganan bencana di Kabupaten Klaten dilaksanakan dan dikoordinasikan secara terpadu oleh BPBD.

b. Kedudukan Tugas dan Fungsi BPBD

BPBD berkedudukan sebagai lembaga lain daerah yang merupakan unsur pendukung tugas Bupati di bidang penanggulangan bencana daerah<sup>7</sup>.

c. Tugas Badan Penanggulangan Bencana Daerah adalah sebagai berikut.

- 1) Menetapkan pedoman dan pengarahan terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan darurat, rehabilitasi serta rekonstruksi secara adil dan setara.
- 2) Menetapkan standarisasi serta kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- 3) Menyusun, menetapkan dan menginformasikan peta rawan bencana.
- 4) Menyusun dan menetapkan prosedur tetap penanganan bencana.

---

<sup>7</sup> Pasal 3 Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 8 Tahun 2011 tentang *Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Klaten*.

- 5) Melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada Bupati setiap bulan sekali dalam kondisi normal dan setiap saat dalam kondisi darurat bencana.
- 6) Mengendalikan pengumpulan dan penyaluran uang dan barang.
- 7) Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari anggaran pendapatan dan belanja daerah.
- 8) Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan<sup>8</sup>.

d. Fungsi BPBD

BPBD dalam menyelenggarakan tugas mempunyai fungsi sebagai berikut.

- 1) Perumusan dan penetapan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat, efektif dan efisien.
- 2) Pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu dan menyeluruh<sup>9</sup>.

2. Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak

a. Latar Belakang

Anak adalah anugrah, amanah dan karunia Tuhan Yang Maha Esa yang harus dipelihara, dididik dan dipertanggungjawabkan di dunia dan akherat serta merupakan generasi penerus masa depan bangsa dan negara. Oleh karenanya melekat kepadanya hak-hak untuk mendapatkan jaminan kehidupan yang layak, kesempatan untuk tumbuh dan berkembang serta perlindungan yang optimal dari orang tua, keluarga, masyarakat dan pemerintah agar mampu menjadi manusia yang mandiri, bertanggung jawab dan berakhlak mulia.

---

<sup>8</sup> Perda Nomor 8 Tahun 2011 Pasal 4.

<sup>9</sup> Ibid. Pasal 4 ayat (2).

Arah dari perlindungan anak adalah untuk menjamin semua pihak yang berkewajiban dapat melaksanakan dan menangani tugas-tugasnya. Pengakuan tentang pentingnya perlindungan anak juga sudah menjadi kesepakatan internasional yang dituangkan dalam konvensi hak-hak anak sebagai salah satu norma internasional tentang hak anak secara umum.

Selain itu pasal 34 UUD 1945 juga mengamanatkan negara untuk memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar. Oleh karena itu perlindungan, pemenuhan dan penghormatan terhadap hak-hak anak mutlak diwujudkan oleh setiap elemen masyarakat dan tentunya dijamin keberadaannya oleh negara agar anak dapat tumbuh dan berkembang secara wajar.

Perlindungan anak yang efektif harus berbasis pendekatan sistem guna menciptakan lingkungan protektif untuk menjaga anak-anak dari segala bentuk tindakan kekerasan, eksploitasi, perlakuan salah, penelantaran/pengabaian, terdiri dari 3 komponen yang saling terkait, yaitu sistem kesejahteraan sosial bagi anak dan keluarga, sistem peradilan dan sistem perubahan perilaku sosial.

Peraturan daerah ini hanya mengatur tentang penyelenggaraan perlindungan anak pada komponen sistem kesejahteraan sosial bagi anak dan keluarga dengan menjamin tersedianya layanan primer, sekunder, dan tersier beserta kelembagaannya sesuai dengan kewenangan pemerintah daerah. Penyelenggaraan layanan primer, sekunder dan tersier menjadi kewajiban pemerintah daerah dan merupakan tanggung jawab dan peran serta masyarakat.

Pengakuan akan hak anak tersebut selanjutnya tercantum dalam beberapa peraturan perundang-undangan Indonesia dan strategi pendekatan perlindungan anak berbasis sistem yang menjadi dasar dalam penyusunan peraturan daerah tentang penyelenggaraan perlindungan anak.

b. Prinsip dalam Penyelenggaraan Perlindungan Anak

Penyelenggaraan perlindungan anak dilakukan dengan memperhatikan agama, adat istiadat, sosial budaya masyarakat dengan mengedepankan prinsip-prinsip dasar hak anak. Prinsip-prinsip dasar hak anak tersebut meliputi:

- 1) Non diskriminasi.
- 2) Kepentingan yang terbaik bagi anak.
- 3) Hak untuk hidup, kelangsungan hidup dan perkembangan; dan
- 4) Penghargaan terhadap pendapat anak.

c. Maksud dan Tujuan

- 1) Pengaturan penyelenggaraan perlindungan anak dimaksudkan untuk memberikan pedoman dan arahan bagi Pemerintah Daerah dan masyarakat dalam menyelenggarakan perlindungan anak melalui peningkatan kesejahteraan sosial anak dan keluarga serta penguatan kelembagaan.
- 2) Penyelenggaraan perlindungan anak bertujuan untuk mewujudkan sistem pencegahan dan penanganan anak dari tindakan kekerasan, eksploitasi, perlakuan salah, penelantaran/pengabaian dalam semua

situasi kehidupan anak termasuk anak yang berhadapan dengan hukum dan anak dalam situasi darurat.

- d. Ruang lingkup penyelenggaraan perlindungan anak meliputi:
- 1) Kesejahteraan sosial anak dan keluarga; dan
  - 2) Kelembagaan penyelenggaraan perlindungan anak.

#### Kelembagaan Perlindungan Anak

##### 1. Koordinasi Pelaksanaan Perlindungan Anak

- (1) Bupati melakukan pembinaan dan koordinasi pelaksanaan perlindungan anak.
- (2) Untuk pelaksanaan pembinaan dan koordinasi Bupati membentuk forum pembinaan dan koordinasi penyelenggaraan perlindungan anak yang beranggotakan instansi terkait.
- (3) Tata cara dan mekanisme pembinaan dan koordinasi diatur lebih lanjut oleh Bupati.

##### 2. Penyelenggaraan Layanan Terpadu Perlindungan Anak

- (1) Penyelenggaraan layanan perlindungan anak dilakukan secara terpadu dalam wadah pusat pelayanan terpadu yang dikoordinasi oleh instansi/lembaga yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang pemberdayaan dan perlindungan anak.
- (2) Ketentuan mengenai pusat pelayanan terpadu perlindungan anak diselenggarakan menurut standar operasional prosedur (SOP) dan diatur lebih lanjut oleh Bupati.

### Evaluasi, Pelaporan dan Pertanggungjawaban

Satuan kerja perangkat daerah yang melakukan langkah pencegahan dan penanganan anak yang menjadi korban serta memberikan layanan atau santunan berkewajiban untuk melaksanakan evaluasi dan membuat laporan pertanggungjawaban kepada Bupati.

### Pembiayaan

Semua biaya yang timbul sebagai akibat ditetapkannya Peraturan Daerah ini dibebankan kepada:

1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- dan
3. Sumber dana lain yang syah dan tidak mengikat.

### Ketentuan Peralihan

Pada saat berlakunya Peraturan Daerah ini, semua ketentuan yang berkaitan dengan perlindungan anak yang sudah ada dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah ini.

### Ketentuan Penutup

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan yaitu tanggal 14 Oktober 2011.

Penulis tertarik meneliti mengenai partisipasi masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 8 Tahun 2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah dan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 9 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak karena :



1. Bencana alam sewaktu-waktu dapat terjadi, apalagi yang sudah rutin seperti erupsi Merapi, puting beliung dan sebagainya.  
Untuk itu perlu adanya payung hukum yang mendasari upaya penanggulangannya.
2. Peraturan Daerah tersebut merupakan inisiatif DPRD sehingga masyarakat dapat memahami bahwa DPRD Kabupaten Klaten telah dapat mewujudkan aspirasi masyarakat ke dalam Peraturan Daerah.
3. Permasalahan anak cukup kompleks sehingga menarik untuk dikembangkan dalam suatu studi dan membutuhkan perlindungan hukum. Ini berarti bahwa penyelenggaraan perlindungan anak melalui Peraturan Daerah menjadi suatu yang urgent untuk dikembangkan.
4. Dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang perlindungan anak merupakan pertama yang dilakukan di Indonesia, serta mendapatkan dukungan maupun pemihakan dari UNICEF sehingga menarik untuk dikaji.

Atas dasar keadaan di atas maka penulis mengajukan judul tesis dengan judul sebagai berikut:

Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah di DPRD Kabupaten Klaten (Studi terhadap Pembentukan Perda No. 8 Tahun 2011 dan Perda No. 9 Tahun 2011).

## **B. Rumusan Masalah**

Dengan memperhatikan latar belakang masalah dan mengingat pentingnya peran serta masyarakat dalam proses pembentukan peraturan

perundang-undangan<sup>10</sup> yakni *pertama*, menjangkir pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat sehingga peraturan perundang-undangan benar-benar memenuhi syarat peraturan perundang-undangan yang baik. *Kedua*, menjamin peraturan perundang-undangan sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat (politik, ekonomi, sosial dan lain-lain). *Ketiga*, menimbulkan rasa memiliki (*sense of belonging*), rasa bertanggung jawab (*sense of responsibility*) dan *sense of accountability* atas peraturan perundang-undangan tersebut. *Keempat*, akhir-akhir ini para anggota DPR maupun DPRD dalam mengambil keputusan sering kali mengabaikan aspirasi rakyat yang diwakilinya. Mereka asyik dengan logika kekuasaan yang dimilikinya dan cenderung menyuarakan dirinya sendiri. Maka dapat diajukan rumusan masalah penelitian sebagai berikut.

1. Apakah di dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 8 Tahun 2011 dan Nomor 9 Tahun 2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah dan Penyelenggaraan Perlindungan Anak telah dilaksanakan dengan melibatkan partisipasi masyarakat?
2. Bagaimanakah bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan kedua Peraturan Daerah tersebut ?
3. Unsur-unsur masyarakat apa saja yang terlibat dalam pembentukan dua Peraturan Daerah tersebut ?
4. Bagaimanakah persamaan dan perbedaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah jika dibandingkan

---

<sup>10</sup> Sirajudin, Fathurrohman dan Zulkarnain, *Legislatif Drafting, Pengembangan Metode Partisipasi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* (Jakarta Yapikha, 2006, hal 107-108)

dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 9 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Mengetahui apakah dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 8 Tahun 2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah dan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak telah dilaksanakan dengan melibatkan partisipasi masyarakat.
2. Mengetahui bagaimanakah bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 8 Tahun 2011 dan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 9 Tahun 2011.
3. Mengetahui unsur-unsur masyarakat yang terlibat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 8 Tahun 2011 dan Nomor 9 Tahun 2011.
4. Membandingkan partisipasi masyarakat mengenai bentuk dan unsurnya dalam pembentukan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 9 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Secara teoritis hasil penelitian ini dimaksudkan untuk memberikan sumbangan bagi pengembangan hukum tata negara, khususnya dalam hal pembentukan Peraturan Daerah yang partisipatif.

2. Secara praktis hasil penelitian ini untuk memberikan manfaat kepada masyarakat agar dapat meningkatkan partisipasinya dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Klaten.

### **E. Kerangka Teori**

Prinsip demokrasi menekankan terdapatnya keterlibatan publik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan (*rechts varming*). Dengan demokrasi dalam artian pada mekanisme pembentukan Peraturan Perundang-undangan menunjukkan adanya peranserta masyarakat (*public participation*). Hal ini berarti rakyat dilibatkan secara langsung untuk memberikan saran dan pendapatnya dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah<sup>11</sup>. Termasuk dalam rangka pembentukan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Bencana Daerah dan Penyelenggaraan Perlindungan Anak.

Dalam pandangan paham demokrasi, rakyat memiliki hak menyampaikan pendapat dan aspirasi terhadap terselenggaranya pemerintahan yang baik, karena hal ini merupakan salah satu bentuk pengejawantahan dari kedaulatan rakyat. Negara demokrasi mengedepankan aspek partisipasi, tranparansi (keterbukaan), akuntabilitas (pertanggungjawaban) dan keadilan (keseimbangan) dalam mengelola pemerintahan, termasuk dalam pembentukan Peraturan Daerah.

Dalam suatu negara demokrasi, partisipasi rakyat merupakan dasarnya sesuai dengan pengertian istilah demokrasi yang berarti pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Partisipasi masyarakat merupakan dasar pelaksanaan demokrasi sesuai cita-cita negara demokrasi yang mengedepankan kesejahteraan

---

<sup>11</sup> Robert A Dahl, dalam Akmal Boedianto, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pembentukan Perda APBD Partisipatif* (Yogyakarta, Laks Bang Presindo, Edisi II, 2010), halaman 17.

rakyat. Sehingga prinsip-prinsip demokrasi dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah merupakan bagian penting yang tidak boleh diabaikan<sup>12</sup>. Sesungguhnya demokrasi yang dibangun adalah demokrasi akar rumput (*bottom-up*), keputusan apapun yang diambil, jika menyangkut urusan publik, keikutsertaan masyarakat dalam bentuk partisipasi masyarakat harus menjadi bagian dalam setiap keputusan kebijakan pembangunan daerah. Hakikat pemerintahan demokrasi adalah adanya partisipasi masyarakat secara aktif dan dinamis dalam bentuk partisipasi konkrit, pemerintahan bersifat aspiratif dan responsif. Prinsip demokrasi menekankan terdapatnya keterlibatan masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan<sup>13</sup>.

Dengan demikian hakekat dari negara demokrasi adalah adanya partisipasi masyarakat secara aktif dan dinamis dalam bentuk partisipasi konkrit. Peluang partisipasi masyarakat menjadi lebih besar dalam mengelola sumber daya daerah termasuk memberikan masukan di dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Penanggulangan Bencana di Kabupaten Klaten maupun Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak, demikian pula terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dimaksud serta peran sertanya dalam pengawasan pelaksanaannya dalam kehidupan yang nyata.

Dalam koridor teoritik untuk memberikan landasan dasar bagi pengembangan dan penggambaran hubungan konseptual yang kuat antara demokrasi, organisasi dan tata kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah

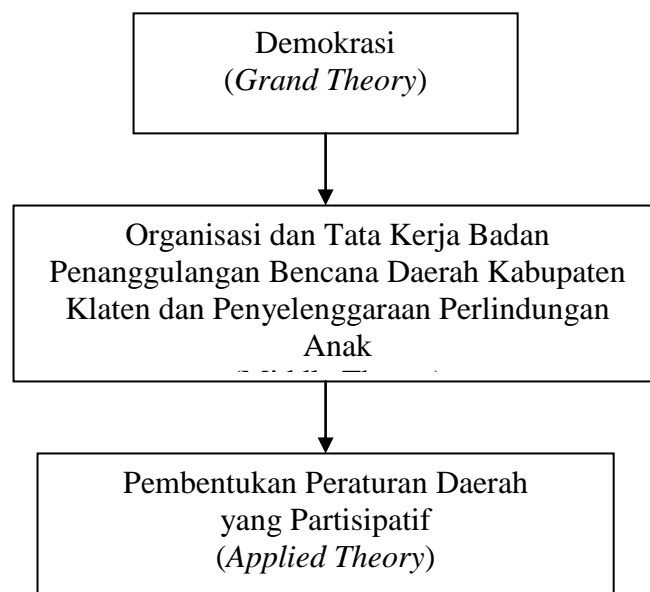
---

<sup>12</sup> Hendra Karianga: *Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Keuangan Daerah, Perspektif Hukum dan Demokrasi*, (Bandung, Penerbit PT Alumni, 2011), hal 2.

<sup>13</sup> Robert A Dahl dalam Hendra Karianga, 2011, *Ibid*, hal 3.

Kabupaten Klaten dan Penyelenggaraan Perlindungan Anak, pembentukan Peraturan Daerah dan partisipasi dapat dipaparkan dalam gambar berikut<sup>14</sup> :

Gambar 1 : Hubungan antara Demokrasi, Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Klaten dan Penyelenggaraan Perlindungan Anak, pembentukan Peraturan Daerah dan Partisipasi



Dengan gambar 1 di atas dapat dilihat bahwa terdapat hubungan yang runtut antara demokrasi, pembentukan peraturan daerah dan partisipasi publik dalam konteks pengkajian aspek hukum organisasi dan tata kerja badan penanggulangan bencana daerah Kabupaten Klaten dan penyelenggaraan perlindungan anak. Secara teoritis jelas bahwa pembentukan peraturan daerah tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Klaten dan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak harus berbasis pada demokrasi sebagai *grand theory* yang mendasari pembentukan peraturan Perundang-undangan (Kedua Peraturan Daerah di atas)

<sup>14</sup> Diadopsi dengan Penyesuaian dari Akmal Boedianto, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pembentukan Perda APBD Partisipatif*, Yogyakarta, Laks Bang, 2010, hal. 19.

yang disusun secara partisipatif. Hal ini merupakan kaidah fundamental untuk menentukan keterlibatan publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dalam hal ini Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Klaten dan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.

Dalam kehidupan bernegara di manapun ternyata demokrasi menjadi pilihan yang didambakan, hal ini disebabkan karena<sup>15</sup>:

- a. Faktor demokrasi prosedural. Dalam hal ini prosedur pengambilan putusan secara demokratis yang kebanyakan daripadanya dilakukan secara mayoritas, dengan partisipasi rakyat yang sebanyak-banyaknya, dengan penghargaan yang besar kepada kehendak rakyat, lebih dapat menjamin bahwa segala yang dilakukan dalam kehidupan bernegara akan sesuai dengan kehendak rakyat untuk mencapai kebenaran, kemakmuran dan keadilan.
- b. Faktor kepatuhan kepada keputusan pemerintah/masyarakat. Dalam hal ini, karena keputusan yang diambil secara demokratis dianggap keputusan yang diambil secara bersama, meskipun sebagian kecil (minoritas) mungkin telah dikalahkan dalam pemungutan suara, maka keputusan seperti itu dapat membawa kesejukan hati bagi rakyat yang telah merasa dihargai dan telah menyatakan pendapatnya misalnya melalui suatu pemilihan umum. Karena itu, keputusannya tersebut sangat besar kemungkinannya untuk dipatuhi oleh rakyat.
- c. Faktor tujuan yang bersifat substantif yang hendak dicapai oleh suatu demokrasi. Dalam hal ini demokrasi mengandung begitu banyak manfaat

---

<sup>15</sup> Munir Fuady: *Konsep Negara Demokrasi*. (Bandung, PT Refika Aditama, 2010) hal. 5.

yang hendak dicapai bagi kehidupan manusia dan masyarakat, seperti yang terdapat dalam kutipan berikut ini :

... demokrasi dipertahankan karena ia menghasilkan kebijaksanaan yang bijak; suatu masyarakat yang adil, suatu masyarakat yang bebas, keputusan-keputusan yang memajukan pengetahuan dan kegiatan intelektual, dan sebagainya, ... bahwa demokrasi akan memajukan mereka<sup>16</sup>.

- d. Faktor pencarian kebahagiaan manusia. Sesuai ajaran dari paham utilitarianisme bahwa tujuan hidup manusia adalah untuk mencapai kebahagiaan yang sebesar-besarnya untuk sebanyak-banyaknya manusia (*the most happiness for the great people*), maka pengambilan putusan secara demokratis adalah yang mungkin mencapai kebahagiaan tersebut, karena proses pengambilan putusan secara demokratis melibatkan semua anggota masyarakat yang sudah memenuhi kualifikasi sebagai pihak yang berhak atas kebahagiaan (*happiness*) tersebut.

Menurut Munir Fuady, partisipasi rakyat bagi suatu proses demokrasi begitu penting, sehingga partisipasi tersebut menjadi suatu ikon bagi demokrasi. Di mana tanpa partisipasi rakyat dalam suatu proses pemerintahan, sulit dikatakan di sana ada demokrasi<sup>17</sup>. Dijelaskan selanjutnya bahwa :

Partisipasi rakyat dalam suatu proses demokrasi dilakukan dengan berbagai cara, baik secara tradisional, konvensional, dan non konvensional. Secara tradisional, partisipasi rakyat dilakukan dengan jalan semua rakyat beramai-ramai memutuskan segala hal yang penting, yang di zaman modern mirip dengan sistem referendum. Di negara yang jumlah penduduk atau wilayahnya kecil, seperti di negara kota, sistem seperti ini masih mungkin dilakukan.

---

<sup>16</sup> David Miler, dalam Munir Fuady, 2010, *Ibid*, hal 6.

<sup>17</sup> Munir Fuady, 2010, *Ibid*, hal 4.



Partisipasi rakyat dalam sistem yang tergolong konvensional, antara lain dilakukan dengan jalan pemberian suara dalam suatu pemilihan umum melalui voting (untuk memilih pemimpin atau wakil-wakil rakyat), ikut dalam kegiatan kampanye, atau kontak langsung dengan pejabat politik atau pejabat negara, misalnya melalui audisi (dengar pendapat).

Sedangkan partisipasi rakyat dalam proses demokrasi secara non konvensional, antara lain dilakukan melalui pengajuan protes, petisi, demonstrasi, seminar dan lokakarya, panggung terbuka, pengajuan pendapat melalui media massa, referendum, *coffee morning* pejabat dengan rakyat, makar, tindakan kekerasan politik, perang saudara bahkan revolusi.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Untuk mencari jawaban dari permasalahan penelitian sebagaimana diuraikan di atas, maka peneliti memilih atau menggunakan jenis penelitian hukum empiris.

Melalui penelitian ini diharapkan dapat diketahui bagaimana peran masyarakat di dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 8 Tahun 2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Klaten dan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 9 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak. Baik peran dalam masing-masing tahapan maupun bentuk-bentuk peran sertanya dan pelaku peran serta peraturan hukum yang melandasinya.

Jenis penelitian ini dapat juga disebut penelitian diskriptif analitis, dalam arti bahwa di dalam hasil penelitian disajikan peran serta masyarakat dalam tahapan pembentukan peraturan daerah, peran serta masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah, peran serta masyarakat dalam mekanisme pembahasan dan penetapan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten

tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah dan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.

## 2. Objek Penelitian

Yang menjadi objek penelitian dalam tesis ini adalah “Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 8 Tahun 2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah, dan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 9 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.

## 3. Subjek Penelitian

Yang menjadi subjek penelitian ataupun nara sumber dalam penelitian tesis ini adalah meliputi:

- a. Bagian Sosial Budaya BAPPEDA Kabupaten Klaten
- b. Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Klaten.
- c. Anggota Pansus Perda tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Klaten DPRD Kabupaten Klaten.
- d. Anggota Pansus Perda tentang Perlindungan Anak DPRD Kabupaten Klaten.
- e. Sekretariat DPRD Kabupaten Klaten.
- f. Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Klaten.
- g. Sekretariat Daerah Kabupaten Klaten.

## 4. Pendekatan Penelitian

Untuk menjawab semua pokok permasalahan secara komperhensif maka penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan, yakni pendekatan

yuridis sosiologis, pendekatan prosedural, pendekatan comparative atau kajian perbandingan.

Pendekatan yuridis sosiologis dipilih karena setiap norma itu tidak berada dalam situasi vacuum melainkan merefleksikan kenyataan dan keinginan masyarakatnya yang kemudian dikontestasikan secara publik. Itu menjadi keniscayaan karena hukum berfungsi melayani masyarakatnya sesuai area dan eranya. Dengan pendekatan yuridis sosiologis, penelitian ini dapat mengaitkan antara perjalanan histories, pergulatan dan kesepakatan politik serta kenyataan-kenyataan masyarakat yang mempengaruhinya<sup>18</sup>.

Pendekatan prosedural dipilih untuk melihat pengaturan yang secara tegas berkaitan dengan lembaga yang memegang kekuasaan membentuk peraturan daerah, proses dan kelembagaan DPRD serta instrumen pendukung kekuasaan membentuk peraturan daerah.

Pendekatan comparatif atau perbandingan dipergunakan untuk menemukan persamaan dan perbedaan mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten nomor 8 tahun 2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten nomor 9 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.

---

<sup>18</sup> Enid Cambell, E J Glasson, dalam Pataniani Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945* Penerbit Konpress, Jakarta, 2012, hal. 44.

## 5. Jenis Data

Ada dua jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini. Kedua jenis data tersebut adalah data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan berdasarkan hasil wawancara dengan responden (nara sumber) dan berdasarkan observasi atas masalah yang diteliti. Sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan tertulis.

Adapun yang dimaksud dengan data primer dalam penelitian ini ialah data yang diperoleh secara langsung di lapangan melalui wawancara dan observasi.

Sedangkan data sekunder, adalah bahan-bahan hukum yang terdapat dalam berbagai tulisan yang dibedakan atas:

- a. Bahan hukum primer yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, peraturan tata tertib DPR/DPRD dan peraturan-peraturan lainnya yang terkait dengan kekuasaan membentuk peraturan daerah.
- b. Bahan hukum sekunder, yakni bahan-bahan hukum berupa tulisan-tulisan hukum yang dalam bentuk buku, hasil-hasil penelitian, disertasi, makalah, artikel dan risalah-risalah persidangan DPRD Kabupaten Klaten.
- c. Bahan hukum tersier, yakni bahan-bahan hukum yang berisi penjelasan arti tentang berbagai istilah yang terkait dengan objek penelitian seperti kamus bahasa, kamus hukum, kamus politik dan ensiklopedia.

## 6. Cara Pengumpulan Data

Jenis-jenis data sebagaimana disebutkan di atas, dikumpulkan melalui cara:

- a. Studi Pustaka, yakni studi atas berbagai data sekunder atau dokumen, baik terhadap hukum primer, sekunder maupun tersier dan klasifikasi berdasarkan materinya masing-masing.
- b. Studi lapangan, yakni dengan wawancara. Wawancara dilakukan dengan organ pemerintahan daerah, terutama institusi yang memiliki kewenangan langsung untuk pembentukan Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah dan tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak. Adapun responden ataupun nara sumber yang diwawancarai dalam penelitian ini meliputi:
  - 1) Bagian Sosial Budaya BAPPEDA Klaten sebagai koordinator pembentukan Ranperda Penyelenggaraan Perlindungan Anak di Kabupaten Klaten.
  - 2) Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Klaten
  - 3) Anggota Pansus Pembahasan Ranperda tentang Perlindungan Anak DPRD Kabupaten Klaten
  - 4) Sekretarian DPRD Kabupaten Klaten, khususnya bagian Perundang-undangan.
  - 5) Sekretaris Daerah Kabupaten Klaten.
  - 6) Badan Penanggulangan Bencana Kabupaten Klaten.
  - 7) Anggota Pansus Pembentukan Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

## 7. Tahap Penelitian

Penelitian ini dilakukan melalui 3 (tiga) tahap yakni: tahap persiapan, tahap pelaksanaan penelitian, dan tahap penyelesaian.

a. Tahap Persiapan

Pada tahap persiapan dimulai dengan pengumpulan bahan kepustakaan yang berhubungan dengan permasalahan penelitian ini, selanjutnya dibuat usulan penelitian yang didahului dengan kegiatan konsultasi kepada pembimbing tesis, dengan maksud untuk penyempurnaan usulan penelitian atau proposal tersebut. Berikutnya adalah penyusunan instrumen penelitian, permohonan ijin pelaksanaan penelitian kepada lembaga atau instansi terkait.

b. Tahap Pelaksanaan

Dalam tahap pelaksanaan penelitian dimulai dengan kegiatan mengumpulkan dan mengkaji data sekunder, kemudian dilakukan pengorganisasian data lalu dianalisis lebih lanjut terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Kemudian pengumpulan data primer dengan melakukan wawancara kepada nara sumber/responden.

c. Tahap Penyelesaian

Tahap paling akhir dalam kegiatan penelitian ini disebut dengan tahap penyelesaian yang ditandai dengan kegiatan analisis atas hasil penelitian dan pengambilan kesimpulan. Kemudian dilanjutkan dengan penulisan laporan penelitian dalam bentuk tesis.

8. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Sebagaimana dikemukakan bahwa kajian penelitian ini menggunakan bahan hukum dengan data sebagai penunjang, maka bahan-bahan hukum yang diperoleh akan diolah secara tematik sesuai dengan fokus pertanyaan

untuk selanjutnya analisis yuridis secara kualitatif. Pelaksanaan analisis demikian dilakukan bukan dengan cara uji hipotesis melainkan dengan melakukan penalaran yuridis yang argumentatif. Penalaran ini menggunakan tiga tolok ukur penting sebagaimana dikemukakan oleh Ph. Visser Koof<sup>19</sup>.

Adapun tiga tolok ukur tersebut untuk mewujudkan:

- a. Positivitas: hukum harus memiliki otoritas, sehingga dalam hal ini harus dianalisis mengenai eksistensi dan kompetensi peraturan perundang-undangan mengenai Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah dan tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.
- b. Koherensi : hukum sebagai tatanan yang logis, maka analisis diarahkan pada sinkronisasi dan harmonisasi perangkat hukum tentang pembentukan Peraturan Daerah mengenai Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah dan tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.
- c. Keadilan : hukum diterima sebagai pengaturan hubungan antar manusia yang tepat.

Lebih dari itu bahan hukum juga ditelaah melalui konsep-konsep hukum yang dalam konsepsi ilmu hukum mencakup: pengertian-pengertian hukum, norma-norma hukum dan sistematika hukum<sup>20</sup> yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah dan tentang Penyelenggaraan

---

<sup>19</sup> Akmal Budianto, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pembentukan Perda APBD Partisipatif*, CV Putra Media Nusantara, Surabaya, 2010, hal. 53-54.

<sup>20</sup> Akmal Budianto, 2010, *Ibid*, hal 54-55.

Perlindungan Anak. Dalam melakukan analisis mengenai hal ini, dilakukan sesuai dengan apa yang dipaparkan oleh D.H. M. Meuwissen sebagai pengkajian deskriptik-analitik yang dilakukan dengan memaparkan, menelaah, mensistematisasi, menginterpretasi dan mengevaluasi hukum positif<sup>21</sup> yang berlaku bagi partisipasi masyarakat dalam upaya pembentukan Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah dan tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak.

#### **G. Keaslian Penelitian**

Dalam kedudukannya sebagai negara hukum yang demokratis partisipasi masyarakat mempunyai nilai yang sangat urgent termasuk di dalam pembentukan peraturan daerah; khususnya peraturan daerah tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah dan tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak. Hal ini sangat diharapkan dapat terealisasi pada arus kehidupan masyarakat dalam berbangsa dan bernegara.

Partisipasi masyarakat dimungkinkan untuk dilakukan dan dikembangkan mengingat hal tersebut telah diatur pula dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun sejauh ini di Kabupaten Klaten belum ada penelitian dari segi akademis yang bersifat ilmiah yang dihasilkan dalam upaya merefleksikan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut di atas.

Jadi penelitian ini dari segi keasliannya bersifat eksploratif dan sepanjang pengetahuan maupun penelusuran peneliti belum menemukan di Kabupaten Klaten yang membahas mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan

---

<sup>21</sup> D.H.M. Meuwissen, dalam Akmal Budianto, 2010, *Ibid*, hal 55.



peraturan daerah tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah dan tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak. Akan tetapi apabila ternyata pernah dilaksanakan penelitian yang sama atau sejenis maka penelitian ini diharapkan dapat melengkapinya.

## **H. Sistematika Penulisan**

### **Bab I Pendahuluan**

- A. Latar Belakang
- B. Rumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Manfaat Penelitian
- E. Kerangka Teori
- F. Metode Penelitian
- G. Keaslian Penelitian
- H. Sistematika Penulisan

### **Bab II Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah**

- A. Pengertian Partisipasi Masyarakat
- B. Partisipasi Politik
- C. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah

### **Bab III Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten**

- A. Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah dengan Partisipasi Masyarakat dalam

Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan  
Perlindungan Anak

B. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah tentang  
Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah dan  
Pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Perlindungan  
Anak

1. Perbandingan mengenai Bentuk-bentuk Partisipasi
2. Perbandingan mengenai Pelaku-pelaku Partisipasi
3. Perbandingan Partisipasi Masyarakat dalam Tahapan Penyusunan  
Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan  
Penanggulangan Bencana Daerah dengan Peraturan Daerah tentang  
Penyelenggaraan Perlindungan Anak

#### Bab IV Penutup

- A. Kesimpulan
- B. Saran-saran

**BAB II**

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN**

**PERATURAN DAERAH**

**A. Pengertian Partisipasi Masyarakat**

Secara etimologi partisipasi berasal dari bahasa Latin *partis* yang artinya bagian dan *capere* yang artinya mengambil sehingga diartikan “mengambil bagian”<sup>1</sup>

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia partisipasi diartikan sebagai ada keikutsertaan (mengawasi, mengontrol dan mempengaruhi) masyarakat dalam suatu kegiatan mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi pelaksanaan<sup>2</sup>.

Selanjutnya ada beberapa konsep partisipasi, yaitu:

1. Partisipasi sebagai kebijakan, adalah konsep yang memandang partisipasi sebagai prosedur konsultasi para pembuat kebijakan kepada masyarakat sebagai subjek dalam pembentukan peraturan daerah.
2. Partisipasi sebagai strategi, konsep ini melihat partisipasi sebagai salah satu strategi untuk mendapatkan dukungan masyarakat demi kredibilitas kebijakan yang dikeluarkan pemerintah daerah bersama DPRD.
3. Partisipasi sebagai alat komunikasi, konsep ini melihat partisipasi sebagai alat komunikasi bagi pemerintah sebagai pelayan rakyat/untuk mengetahui keinginan rakyat.
4. Partisipasi sebagai alat penyelesaian sengketa, konsep yang melihat partisipasi sebagai alat penyelesaian sengketa dan toleransi atas letak kepercayaan dan kerancuan dalam masyarakat.

Di lain pihak Bank Dunia memberi batasan partisipasi masyarakat sebagai:

*Pertama*, keterlibatan masyarakat yang terkena dampak pengambilan keputusan tentang hal-hal yang harus dikerjakan dan cara mengerjakannya.

---

<sup>1</sup> Hendra Karianga, *Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Keuangan Daerah: Perspektif Hukum dan Demokrasi* (Bandung, PT Alumni, 2011) hal 213.

<sup>2</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta, Balai Pustaka, 2001, hal 831.

*Kedua*, keterlibatan tersebut berupa kontribusi dari masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan yang telah diputuskan.

*Ketiga*, bersama-sama memanfaatkan hasil program sehingga masyarakat mendapatkan keuntungan dari program tersebut<sup>3</sup>.

Andrea Cornwall and John Gaventa<sup>4</sup> mengemukakan bahwa partisipasi adalah proses tumbuhnya kesadaran terhadap hubungan di antara *stakeholders* yang berbeda dalam masyarakat, yaitu antara kelompok-kelompok sosial dan komunitas dengan pengambil kebijakan dan lembaga jasa lain.

## **B. Partisipasi Politik**

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan termasuk dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah merupakan bentuk dari partisipasi politik. Sehingga partisipasi politik merupakan bagian penting dalam kehidupan politik suatu Negara terutama bagi negara-negara yang menyebut dirinya sebagai negara demokrasi. Dalam hal ini partisipasi politik merupakan salah satu indikator utama, artinya suatu negara baru bisa disebut sebagai negara demokrasi jika pemerintah yang berkuasa memberi kesempatan yang seluas-luasnya kepada warga negara untuk berpartisipasi dalam kegiatan politik. Sebaliknya warga negara yang juga harus memperlihatkan tingkat partisipasi politiknya yang cukup tinggi. Jika tidak maka kadar kedemokrasian negara tersebut masih diragukan.

Masalah partisipasi politik bukan hanya menyangkut watak atau sifat dari pemerintahan negara, melainkan lebih berkaitan dengan sifat dan karakter masyarakat suatu negara dan pengaruh yang ditimbulkannya. Oleh karena itu

---

<sup>3</sup> Rifki SB dkk, dalam Hendra Karianga, 2011, *Opcit* hal 213

<sup>4</sup> Andrea Cornwall and John Gaventa dalam Hendra Karianga, *Ibid*, hal 214

partisipasi politik atau partisipasi publik atau partisipasi masyarakat menjadi kajian penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk dalam pembentukan peraturan daerah sebagai produk undang-undang lokal.

### 1. Pengertian Partisipasi Politik

Partisipasi politik mempunyai pengertian sebagai:

Partisipasi politik adalah kegiatan-kegiatan sukarela dari warga masyarakat melalui mana mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa, dan secara langsung atau tidak langsung dalam proses pembentukan kebijakan umum (*the term a political participation will refer to those voluntary activities by which members of a society share in the selection of rules and directly in the formation of public policy*<sup>5</sup>)

Menurut Miriam Budihardjo hal yang diteropong terutama adalah tindakan-tindakan yang bertujuan untuk mempengaruhi keputusan-keputusan pemerintah, sekalipun fokus utamanya lebih luas tetapi abstrak, yakni usaha-usaha untuk mempengaruhi alokasi nilai secara otoritatif untuk masyarakat.

Samuel P. Huntington dan John M Nelson<sup>6</sup> memberikan definisi partisipasi politik adalah kegiatan warga yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang dimaksud untuk mempengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah. Partisipasi bisa bersifat individual atau kolektif, terorganisir atau spontan, mantap atau sporadik secara damai atau dengan kekerasan, legal atau illegal, efektif atau tidak efektif. (*By political participation we mean activity by private citizens designed to influence government decision making participation maybe individual or collective, organized or spontaneous, sustained or sporadic, peaceful or violent, legal or illegal, effective or in effective*<sup>7</sup>).

Dari pengertian yang disampaikan oleh Huntington dan Nelson di atas ada beberapa hal yang dapat dicatat<sup>8</sup>:

<sup>5</sup> Herbut MC Closky, dalam Miriam Budihardjo, 2002: *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Utama, hal. 367.

<sup>6</sup> Samuel P Huntington, dalam Miriam Budihardjo, *Ibid*, hal. 368.

<sup>7</sup> Miriam Budihardjo, *Ibid*, hal. 368.

<sup>8</sup> Huntington dan Nelson, dalam Komarudin Sahid, *Memahami Sosiologi Politik*. Jakarta Ghalia Indonesia 2011 hal 177-178.

*Pertama*, partisipasi politik menyangkut kegiatan-kegiatan dan bukan sikap-sikap. Dalam hal ini komponen-komponen subjektif seperti orientasi-orientasi politik yang meliputi pengetahuan tentang politik, minat terhadap politik, perasaan-perasaan mengenai kompetisi dan keefektifan politik, dan persepsi-persepsi relevansi politik tidak dimasukkan. Hal-hal seperti sikap dan perasaan politik hanya dipandang sebagai sesuatu yang berkaitan dengan bentuk tindakan politik, tetapi terpisah dari tindakan politik.

*Kedua*, subjek yang dimasukkan dalam partisipasi politik itu adalah warga negara preman (*privat citizen*) atau lebih tepatnya, orang per orang dalam peranannya sebagai warga negara biasa; bukan orang-orang profesional di bidang politik, seperti pejabat-pejabat pemerintah, pejabat-pejabat partai, calon-calon political, loby professional. Kegiatan yang disebut partisipasi politik itu bersifat terputus-putus, hanya sebagai sambilan atau sebagai pekerjaan sewaktu-waktu (*evocational*) dan bersifat sekunder saja dibandingkan dengan peranan-peranan sosial lainnya.

*Ketiga*, kegiatan dari apa yang disebut partisipasi politik itu hanyalah kegiatan-kegiatan yang dimaksud untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah dan ditujukan kepada pejabat-pejabat pemerintah yang mempunyai wewenang politik. Sasarannya adalah untuk mengubah keputusan-keputusan pejabat-pejabat yang sedang berkuasa, menggantikan atau mempertahankan pajabat-pejabat itu, mengubah atau mempertahankan organisasi sistem politik yang ada dan aturan-aturan main politiknya. Tujuan-tujuan itulah yang menjadi batasan partisipasi politik terlepas apakah itu legal

atau tidak. Karena itu, aktivitas seperti misalnya protes-protes, huru-hara, demonstrasi, kekerasan bahkan pemberontakan untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah merupakan bentuk-bentuk partisipasi politik.

*Keempat*, partisipasi politik mencakup semua kegiatan yang mempengaruhi pemerintah, terlepas apakah tindakan itu mempunyai efek atau tidak, berhasil atau gagal.

*Kelima*, partisipasi politik mencakup partisipasi otonom dan partisipasi yang dimobilisasikan. Partisipasi otonom adalah kegiatan politik yang dilakukan atas kemauan sendiri, sedangkan partisipasi yang dimobilisasikan adalah karena keinginan dan digerakkan orang lain.

## 2. Bentuk-bentuk Partisipasi Politik

Partisipasi politik dapat dikelompokkan ke dalam bentuk-bentuk sebagai berikut:<sup>9</sup>

- a. Kelompok kepentingan; mereka dapat duduk dalam badan pengawas pemerintahan (*ombudsman*) misalnya dalam masalah pelayanan publik.
- b. Kelompok anomik mereka adalah kelompok yang terbentuk secara spontan karena rasa frustrasi, putus asa, kecewa, dan emosi lain, mereka turun ke jalan karena rasa ketidakadilan. Pada saat seperti ini sangat memungkinkan kekerasan akan terjadi “lead to violence” karena kelompok yang ada dan terorganisasi semisal partai politik tidak mampu mewakili kepentingan mereka yang marak dalam sistem politik. Kekerasan dapat meledak pada saat tidak terduga dan tidak terkendali walaupun kelompok anomik dapat pula yang secara sengaja diorganisir untuk kepentingan politik tertentu.
- c. Kelompok non-asosional; sangat jarang sekali terorganisir, disebabkan aktivitas mereka yang sangat episodik pula. Perbedaan dari kelompok anomik adalah dasar mereka membentuk kelompok karena kesamaan kepentingan, etnik, wilayah, agama, pekerjaan, dan juga tali kekeluargaan.
- d. Kelompok ini bias berkelanjutan bila dibandingkan dengan kelompok anomik. Kelompok anomik terbagi 2 (dua) yaitu:

---

<sup>9</sup> Almond, dalam Komarudin Sahid, 2011: *Memahami Sosiologi Politik*, *Ibid*, hal. 178-180.

- 1) Kelompok besar terorganiasi, dan
  - 2) Sub kelompok kecil pedesaan, mengenal satu sama lain sehingga lebih efektif.
- e. Kelompok institusional merupakan bentuk kelompok yang lebih canggih karena sudah berupa partai politik, kooperat, bisnis, legislaty, militer, birokrasi, persekutuan gereja, majelis ulama, di mana mereka mendukung kelompok khusus dan memiliki anggota dengan tanggung jawab khusus untuk mewakili kepentingan kelompok.
  - f. Kelompok asosiasional, merupakan kelompok yang dibentuk mewakili kepentingan kelompok yang khusus atau spesifik, termasuk serikat perdagangan dan serikat pengusaha.
  - g. Kecenderungan sekarang ini timbul kelompok besar keenam, yaitu *civil society*, di mana kelompok masyarakat tujuan berinteraksi secara sosial dan politik tanpa campur tangan, atau control dari pemerintah berupa aturan. Mereka merupakan asosiasi bersifat sukarela.

### 3. Fungsi Partisipasi Politik

Partisipasi politik memiliki beberapa fungsi, diantaranya yang disampaikan oleh Robert Lane<sup>10</sup> ada empat fungsi partisipasi politik, yaitu:

- a. Sebagai sarana untuk mengejar kebutuhan ekonomis
- b. Sebagai sarana untuk memuaskan suatu kebutuhan bagi penyesuaian sosial.
- c. Sebagai sarana untuk mengejar nilai-nilai khusus
- d. Sebagai sarana untuk memenuhi kebutuhan alam bawah sadar dan kebutuhan psikologis tertentu.

Pendapat lain disampaikan oleh Arbi Sanit yang menyatakan bahwa fungsi partisipasi politik meliputi<sup>11</sup>:

- a. Memberikan dukungan kepada penguasa dan pemerintah yang dibentuknya beserta sistem politik yang dibentuknya
- b. Sebagai usaha untuk menunjukkan kelemahan dan kekurangan pemerintah
- c. Sebagai tantangan terhadap penguasa dengan maksud menjatuhkannya sehingga kemudian diharapkan terjadi perubahan struktural dalam pemerintahan dan dalam sistem politik, misalnya melalui pemogokan, huru-hara, dan kudeta.

<sup>10</sup> Robert Lane dalam Rush dan Althoff, 2005: *Pengantar Sosiologi Politik*, Jakarta, Rajawali Pers.

<sup>11</sup> Arbi Sanit dalam Komarudin Sahid, 2011, *Ibid*, hal 184.



Selain fungsi di atas partisipasi politik juga mempunyai fungsi bagi kepentingan pemerintah yaitu<sup>12</sup>:

- a. Untuk mendorong program-program pemerintah. Hal ini berarti bahwa peran serta masyarakat diwujudkan untuk mendukung program politik dan program pemerintah.
- b. Sebagai institusi yang menyuarakan kepentingan masyarakat untuk membagi pemerintah dalam mengarahkan dan meningkatkan pembangunan.
- c. Sebagai sarana untuk memberikan masukan saran dan kritik terhadap pemerintah dalam perencanaan dan pelaksanaan program-program pembangunan.

#### 4. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Partisipasi Politik

Banyak faktor yang berpengaruh dalam implementasi partisipasi politik, diantaranya disampaikan oleh Arenstain SR<sup>13</sup>, bahwa partisipasi politik masyarakat didasarkan kepada fakta politik untuk menentukan suatu produk akhir. Lebih rinci ia menjelaskan fakta politik tersebut meliputi:

Komunikasi politik, kesadaran politik, pengetahuan masyarakat terhadap proses pengambilan keputusan dan control masyarakat terhadap kebijakan publik. Sedangkan menurut Frank Lindenfeld fakta utama yang mendorong seseorang untuk berpartisipasi dalam kehidupan politik adalah kepuasan finansial. Dalam studinya ia menemukan bahwa status ekonomi yang rendah menyebabkan seseorang merasa teralienasi dari kehidupan politik; dan orang yang bersangkutan akan menjadi apatis. Menurutnya hal ini tidak terjadi pada orang yang memiliki kemampuan ekonomi.

Ramlan Surbakti<sup>14</sup> menjelaskan ada dua variabel penting yang mempengaruhi tinggi rendahnya partisipasi politik yaitu:

*Pertama*, aspek kesadaran politik seseorang yang meliputi kesadaran terhadap hak dan kewajiban sebagai warga negara, misalnya hak-hak politik, hak ekonomi, hak mendapat perlindungan hukum, hak mendapat jaminan sosial, dan kewajiban-kewajiban seperti kewajiban dalam sistem politik, kewajiban kehidupan sosial dan kewajiban lainnya.

<sup>12</sup> Komarudin Sahid, 2011, *Ibid*, hal 184.

<sup>13</sup> Arenstain SR dalam Komarudin Sahid, 2011, *Ibid*, hal 185.

<sup>14</sup> Ramlan Surbakti dalam Komarudin Sahid, 2011, *Ibid*, hal 185.

*Kedua*, menyangkut bagaimanakah penilaian dan apresiasinya terhadap pemerintah, baik terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah dan pelaksanaan pemerintahannya.

Di samping pendapat di atas terdapat pula pendapat lain yakni yang disampaikan oleh Weiman<sup>15</sup> yang menyatakan bahwa minimal ada 5 faktor yang berpengaruh terhadap partisipasi politik:

- a. Modernisasi di segala bidang berimplikasi pada komersialisasi pertanian, industrialisasi, meningkatnya arus urbanisasi, peningkatan tingkat pendidikan, meluasnya peran media massa dan media komunikasi. Kemajuan itu berakibat pada meningkatnya partisipasi warga negara, terutama diperkotaan, untuk turut serta dalam kekuasaan politik. Mereka ini, misalnya kaum buruh, para pedagang, dan para profesional.
- b. Terjadinya perubahan-perubahan struktur kelas esensial. Dalam hal ini adalah munculnya kelas menengah dan pekerja baru yang semakin meluas dalam era industrialisasi. Kemunculan mereka tentu saja dibarengi tuntutan-tuntutan baru yang pada gilirannya akan mempengaruhi kebijakan-kebijakan pemerintah.
- c. Pengaruh kaum intelektual dan meningkatnya komunikasi massa, ide-ide nasionalisme, liberalisme dan galiteralisme membangkitkan tuntutan-tuntutan untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan. Komunikasi yang meluas mempermudah partisipasi warga negara dalam kehidupan politik.
- d. Adanya konflik di antara pemimpin-pemimpin politik. Pemimpin politik yang saling memperebutkan kekuasaan seringkali untuk mencapai kemenangan dilakukan dengan cara mencari dukungan massa. Dalam konteks ini, sering kali terjadi partisipasi yang dimobilisasikan.
- e. Adanya keterlibatan pemerintah yang semakin meluas dalam urusan sosial, ekonomi, dan kebudayaan. Meluasnya ruang lingkup aktivitas pemerintah ini seringkali merangsang tumbuhnya tuntutan yang terorganisasi untuk ikut serta dalam mempengaruhi pembuatan keputusan politik. Hal tersebut merupakan konsekuensi dari perbuatan pemerintah dalam segala bidang kehidupan.

Dalam kasus di Indonesia menurut Arbi Sanit,<sup>16</sup> ada lima faktor yang mendorong partisipasi politik, yaitu *pertama*, adanya kebebasan berkompentensi di segala bidang termasuk dalam bidang politik. *Kedua*,

<sup>15</sup> Weiman dalam Komarudin Sahid, *Ibid*, hal 185-186.

<sup>16</sup> Arbi Sanit dalam Komarudin Sahid, *Ibid*, hal 187.

adanya kenyataan berpolitik secara luas dan terbuka. *Ketiga*, adanya keleluasaan untuk mengorganisasi diri sehingga organisasi masyarakat dan partai politik dapat tumbuh dan subur. *Keempat*, adanya penyebaran sumber daya politik dalam masyarakat yang berupaya kekayaan dalam masyarakat. *Kelima*, adanya distribusi kekuatan di kalangan masyarakat sehingga tercipta suatu perimbangan kekuatan.

Dari beberapa pendapat di atas dapat disimpulkan beberapa faktor yang mendorong masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan daerah, yaitu<sup>17</sup>:

- a. Modernisasi di segala bidang
- b. Meningkatnya kesadaran berpolitik dalam masyarakat
- c. Meningkatnya apresiasi warga negara/masyarakat terhadap pemerintah termasuk dalam pembuatan kebijakan publik.
- d. Meluasnya kelas menengah dan pekerja baru di dalam masyarakat yang kemudian diikuti dengan tuntutan-tuntutan kehidupan yang baru dan pada gilirannya dapat mempengaruhi kebijakan-kebijakan pemerintah.
- e. Meningkatnya jumlah kaum intelektual dalam masyarakat yang berimplikasi pada meningkatnya komunikasi massa, ide-ide baru yang modern yang dapat membangkitkan tuntutan untuk berpartisipasi dalam pembentukan kebijakan publik termasuk pembentukan peraturan daerah.
- f. Adanya keterlibatan pemerintah yang meluas dalam urusan sosial, ekonomi, dan kebudayaan.

### **C. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah**

#### **1. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perda**

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah merupakan salah satu bentuk keterlibatan masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

---

<sup>17</sup> Weiman, dalam Komarudin Sahid, 2011, *Ibid*, hal 185.

Adanya kesempatan atau ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan daerah merupakan sebuah keniscayaan dalam sistem pemerintahan demokrasi, yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan dalam negara. Oleh karenanya Indonesia sebagai negara yang menganut sistem demokrasi wajar membuka ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi politik termasuk partisipasi dalam pembentukan peraturan daerah.

Apalagi di dalam masyarakat terdapat berbagai macam representasi yang sangat berbeda dengan representasi yang ada di DPRD. Representasi dalam masyarakat dapat berupa representasi politik, representasi teritorial dan representasi ide. Dalam representasi politik keterwakilan rakyat diwujudkan secara fisik yaitu dengan terpilihnya seseorang yang duduk dalam keanggotaan DPRD. Sedangkan representasi teritorial diwujudkan dengan adanya daerah pemilihan di mana orang tersebut mewakili daerah pemilihan untuk duduk di DPRD.

Sementara untuk representasi ide, rakyat tetap dapat menyuarakan aspirasinya melalui berbagai media, baik media cetak, media elektronik maupun media tradisional dan konvensional lainnya yang secara konstitusional juga dijamin dalam rangka hak azasi manusia. Hak di atas tentu sejalan dengan makna yang terdapat dalam Pasal 28 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur tentang kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah diatur dalam Pasal 96 Ayat (1), (2), (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan:

- a. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
- b. Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
  - 1) rapat dengar pendapat umum;
  - 2) kunjungan kerja;
  - 3) sosialisasi dan/atau;
  - 4) seminar, lokakarya dan/atau diskusi.
- c. Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan.
- d. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap rancangan peraturan perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Atas dasar ketentuan undang-undang di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa partisipasi masyarakat di dalam pembentukan peraturan daerah adalah hal yang mengikat secara hukum, artinya harus ditaati oleh DPRD dan

pemerintah propinsi maupun DPRD kabupaten/kota dan pemerintah kabupaten/kota yang terlibat langsung dalam pembentukan peraturan daerah.

Ditinjau dari segi konstitusi maka Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, adalah merupakan undang-undang yang diperintahkan oleh UUD RI Tahun 1945, Pasal 22A yang menyatakan, “Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang”. Ketentuan ini merupakan penegasan prinsip konstitusionalisme agar berbagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk tidak bertentangan dengan konstitusi.

Jadi peran/partisipasi masyarakat di dalam pembentukan peraturan daerah tidak sekedar basa-basi, melainkan harus dihormati/ditaati oleh DPRD dan kepala daerah.

Peran/partisipasi strategis dari masyarakat terhadap pembentukan peraturan daerah merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat sebagaimana dimaksudkan oleh Pasal 1 Ayat (2) dan Ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia yang menyatakan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar adalah merupakan implementasi dari negara hukum Pancasila.

Pemberdayaan rakyat dalam proses penyelenggaraan negara adalah ide dasar dalam suatu negara demokrasi. Rakyat tidak hanya dilihat sebagai objek, tetapi sekaligus subjek dalam penyelenggaraan negara<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Saifudin, 2009: *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Yogyakarta, FH UII Press, hal. 86.

Dengan demikian demokrasi tidak cukup hanya dipahami sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, yang dalam pelaksanaannya dilaksanakan oleh lembaga perwakilan. Namun harus dipahami dari, oleh, untuk dan bersama rakyat. Keberadaan lembaga perwakilan tetap dibutuhkan akan tetapi dalam proses pengambilan keputusan yang mencakup kebijakan publik rakyat perlu dilibatkan. Ini berarti bahwa terdapat kesinambungan dalam pelibatan rakyat atau masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

Salah satu fungsi lembaga perwakilan adalah dalam bidang legislasi yaitu pembentukan peraturan perundang-undangan di mana dalam tingkat lokal disebut pembentukan peraturan daerah atau sebutan lain sesuai undang-undang.

Secara konstitusional pembentukan peraturan daerah ini dilakukan oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah. Dalam prakteknya pembentukan peraturan daerah yang dilakukan oleh DPRD sebagai pelaksanaan fungsi legislasi pasti terjadi tarik menarik kepentingan di antara kekuatan politik di dalamnya sehingga keputusan politik berupa peraturan daerah sangat mungkin sarat dengan nuansa-nuansa politik dari kekuatan politik yang dominan di DPRD tersebut. Hal ini akan sangat bahaya ketika tidak ada kontrol terhadap kinerja lembaga legislasi tersebut (DPRD).

Dalam rangka mengontrol produk peraturan daerah inilah maka partisipasi masyarakat menjadi hal yang urgen keberadaannya.

Menurut Farkan<sup>19</sup>, partisipasi dalam konteks relasi antara pemerintah dan warga negara (*governance*) hendak menempatkan masyarakat pada posisi yang sebenarnya:

*Pertama*, warga negara atau masyarakat bukanlah sebagai hamba (*client*) melainkan sebagai warga (*citizen*)

*Kedua*, warga negara atau masyarakat bukan dalam posisi yang diperintah, tetapi sebagai teman seajar (*partner*) pemerintah dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan.

*Ketiga*, partisipasi bukanlah pemberian pemerintah tetapi sebagai hak warga negara.

*Keempat*, warga negara atau masyarakat bukan sekedar objek pasif penerima manfaat kebijakan pemerintah, tetapi sebagai aktor atau subjek yang aktif menentukan kebijakan<sup>20</sup>.

Berkaitan dengan definisi di atas maka penjaringan aspirasi masyarakat atau pelibatan masyarakat dalam sistem legislasi, seharusnya menggunakan landasan demokrasi deliberatif. Di mana demokrasi deliberatif mengutamakan penggunaan tata cara pengambilan keputusan yang menekankan musyawarah dan penggalian masalah melalui dialog dan tukar pengalaman di antara para pihak dan warga negara. Tujuannya untuk mencapai musyawarah dan mufakat berdasarkan hasil-hasil diskusi dengan mempertimbangkan berbagai kriteria. Keterlibatan warga (*citizen engagement*) merupakan inti dari demokrasi deliberatif.

Menurut Hari Chand, salah satu prinsip pokok dalam partisipasi adalah *a person law fully obligated must not be arbitrarily excluded from the community*<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Farkan, dalam W. Riawan dan Kusno Budi Darsono, 2009: *Legilasi Drafting: Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Yogyakarta, Penerbit Universitas Atma Jaya, hal. 70.

<sup>20</sup> *Ibid.*



Berkaitan dengan pembentukan hukum daerah (peraturan daerah), partisipasi masyarakat dimaksud adalah adanya keikutsertaan pihak-pihak di luar lembaga dan/atau badan yang berwenang untuk membentuk produk hukum daerah, dalam hal ini DPRD dan pemerintah daerah.

Dijelaskan oleh Bagir Manan terdapat dua sumber partisipasi, yaitu:

*Pertama*, dari unsur-unsur pemerintahan di luar DPRD dan pemerintah daerah, seperti kepolisian, kejaksaan, pengadilan, perguruan tinggi, dan lain-lain. *Kedua*, dari masyarakat, baik individual seperti ahli-ahli atau yang memiliki pengalaman atau dari kelompok seperti LSM, sesuai dengan keahlian atau pengalamannya<sup>22</sup>.

## 2. Pentingnya Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Lathar Gundling<sup>23</sup> mengemukakan beberapa alasan tentang perlunya peran serta masyarakat dalam penyusunan suatu kebijakan, yaitu:

- a. *Informing the administration* (memberi informasi kepada pemerintah)
- b. *Increasing the readiness of the public to accept decisions* (meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan)
- c. *Supplementing judicial practice* (membantu perlindungan hukum)
- d. *Democratizing decision-making* (mendemokrasikan pengambilan keputusan).

Sehingga melalui partisipasi publik diharapkan peraturan perundang-undangan akan memiliki kelebihan dalam hal efektivitas keberlakuan di dalam masyarakat.

---

<sup>21</sup> Hari Chand, dalam Yuliandri, 2011: *Azas-azas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, hal. 187.

<sup>22</sup> Bagir Manan, 2004: *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Studi Hukum (PSH)*, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta (cetakan ketiga), hal. 85-86.

<sup>23</sup> Lathar Gundling, dalam Yuliandri, *Op cit*, hal. 187-188.

Selain itu partisipasi juga memberikan legitimasi atau dukungan politik dari masyarakat terhadap pembentukan suatu peraturan perundang-undangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) sebagai pemegang fungsi legislasi dituntut untuk membuka pintu yang seluas-luasnya partisipasi masyarakat. Apabila disepakati bahwa reformasi politik di Indonesia merupakan tahapan untuk menuju demokratisasi anggota DPR merupakan perwujudan. Representasi politik rakyat yang harus peka kepada aspirasi publik yang telah memilihnya<sup>24</sup>.

Menurut Yuliandri<sup>25</sup> pentingnya partisipasi publik masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah (Perda), dilihat dari fungsi azas-azas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik merupakan perwujudan dari azas keterbukaan, sebagaimana diatur pada Pasal 5 huruf e UU No 10 Tahun 2004 j.o. Pasal 5 huruf g UU No 12 Tahun 2011.

Pada bagian penjelasan Pasal 5 huruf g, dengan/melalui azas keterbukaan, ditentukan bahwa dalam proses pembentukan undang-undang dari perencanaan persiapan, penyusunan dan pembahasannya harus bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian masyarakat yang berkepentingan mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan undang-undang.

Sedangkan JM Alto<sup>26</sup> berpendapat bahwa dilihat dari teori pembentukan undang-undang, keharusan adanya partisipasi masyarakat

---

<sup>24</sup> Lihat Yuliandri, 2011, *Ibid*, hal 188

<sup>25</sup> Yuliandri, 2011, *Ibid*, hal 200-201.

<sup>26</sup> JM Alto, dalam Yuliandri, *Ibid*, hal. 101

merupakan tujuan dari teori “*the synoptic policy phases theory*” (teori tahapan kebijakan sinoptik).

Menurut teori ini pembentukan undang-undang sebagai suatu proses yang terorganisasi dan terarah secara baik terhadap suatu pembentukan keputusan yang mengikat, sebagai upaya mencari dan menentukan arahan bagi masyarakat secara keseluruhan. Suatu kebijakan dibentuk oleh lembaga yang akuntabel, serta melalui proses yang terbuka dan bertanggung jawab agar tercapai ketepatannya (*enforce ability*), keseimbangan (*adequacy*) dan keterlaksanaan (*implementability*) dari suatu aturan.

Dalam pandangan Sirajuddin<sup>27</sup> dengan mengemukakan model pembuatan hukum menurut Steven Vago dikatakan bahwa penyusunan suatu peraturan perundang-undangan berlangsung dalam struktur sosial tertentu dengan demikian merupakan bagian dari proses sosial yang lebih besar. Berangkat dari perspektif yang demikian itu, maka penyusunan sebuah peraturan perundang-undangan tidak secara otomatis berjalan lancar, mana kala struktur sosial di mana pembuatan itu berlangsung tidak demokratis. Dengan kata lain sangat tergantung dari kondisi masyarakat.

Untuk lebih jelasnya akan diuraikan model perspektif teoritis pembuatan hukum menurut Steven Vago, sebagai terurai di bawah ini<sup>28</sup>:

*Pertama*, model rasionalistik menyatakan bahwa hukum (khususnya hukum pidana) diciptakan sebagai suatu cara rasional untuk melindungi masyarakat.

*Kedua*, pandangan fungsionalis dalam pembuatan hukum adalah berkaitan dengan bagaimana hukum timbul. Dalam pandangan ini hukum adalah suatu jenis khusus dari “kebiasaan yang dilembagakan kembali” dan

---

<sup>27</sup> Sirajuddin, Fathurahman dan Zulkarnaen, 2006: *Legislatif Drafting: Perkembangan Metode Partisipatis dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Yapiku, hal 184.

<sup>28</sup> Steven Vago dalam Sirajuddin Fathurahman dan Zulkarnaen, 2006, *Ibid*, hal 184-185.

hukum adalah sah karena mewakili, menggambarkan suara rakyat. Hukum secara esensial merupakan kestabilan kebiasaan dari tertib normative yang berlaku.

Walaupun ada konflik dalam masyarakat hukum secara relatif marginal (tidak memihak) dan hukum tidak memerlukan nilai-nilai dasar. Dalam pandangan ini konflik dan kompetisi dalam masyarakat sesungguhnya akan memberi sumbangan bagi kohesi dan solidaritas masyarakat.

*Ketiga*, teori konflik, teori ini mengemukakan bahwa pertentangan nilai, ketidaksamaan akses terhadap sumber-sumber ekonomi dan akibat pergerakan struktural dalam masyarakat sebagai determinasi pokok dari hukum. Secara khusus timbulnya hukum dapat dilacak pada munculnya kelas elit. Para elit ini seperti dikemukakannya, menggunakan mekanisme kontrol sosial seperti hukum untuk memperkokoh posisi yang menguntungkan diri mereka dalam masyarakat.

Dalam peristiwa konflik di luar norma yang ada para penganut teori konflik akan berpendapat bahwa kelompok-kelompok kepentingan lebih terikat erat dengan kepentingan-kepentingan kelompok elit yang mungkin menang dalam konflik.

*Keempat*, teoris "*moral enter premier*" (usahawan/pejuang moral) mengaitkan timbulnya peristiwa-peristiwa penting dengan "munculnya seorang pengusaha individual atau kelompok". Aktivitas-aktivitas mereka dapat dengan tepat disebut "*moral enterprise*" karena apa yang mereka usahakan

adalah penciptaan sebuah fragmen baru tata moral masyarakat, pedomannya benar atau salah.

Yang patut dicatat dalam pandangan ini bahwa pengesahan sebuah undang-undang mungkin juga merupakan simbolisasi supremasi kelompok-kelompok yang mendukungnya. Penciptaan sebuah hukum adalah merupakan sebuah pernyataan bahwa perilaku ilegal adalah tidak terhormat. Di mana kelompok-kelompok secara signifikan berbeda dalam prestise dan status, atau di mana dua kelompok bersaing untuk status masing-masing melihat hukum sebagai sebuah tanda legitimasi. Mereka akan berusaha menyempurnakannya untuk mempertahankan kehormatan cara hidup mereka sendiri.

Bagir Manan<sup>29</sup> menyatakan bahwa keikutsertaan pihak-pihak di luar DPRD dan pemerintah daerah sangat penting karena:

*Pertama*, menjaring pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat sehingga Perda benar-benar memenuhi syarat peraturan perundang-undangan yang baik. *Kedua*, menjamin perda sesuai dengan pernyataan yang hidup dalam masyarakat (politik, ekonomi, sosial dan lain-lain). *Ketiga*, menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*), rasa bertanggung jawab (*sense of responsibility* dan *sense of accountability*) atas perda tersebut. Pelbagai faktor di atas akan memudahkan penerimaan masyarakat dan memudahkan pula pelaksanaan atau penegakkannya<sup>30</sup>.

Dari penjelasan di atas memberikan gambaran bahwa ada sebuah keharusan untuk melibatkan unsur di luar lembaga perwakilan, dalam proses

---

<sup>29</sup> Bagir Manan, 2004, *Opcit*, hal 86.

<sup>30</sup> *Ibid.*

penyusunan peraturan daerah. Hal ini disebabkan adanya keterbatasan yang dimiliki oleh lembaga perwakilan daerah ketika menyusun peraturan daerah. Di samping itu keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan peraturan daerah, tentu akan menimbulkan tanggung jawab dalam pelaksanaan dan penegakan peraturan daerah setelah ditetapkan.

Akan tetapi dalam kenyataannya masih banyak problem yang dihadapi ketika partisipasi masyarakat itu diimplementasikan dalam penyusunan kebijakan publik/pembuatan peraturan daerah diantaranya.

*Pertama*, rendahnya pengetahuan masyarakat tentang kebijakan otonomi daerah. *Kedua*, banyaknya masyarakat yang mengaku memperoleh informasi tentang otonomi daerah dari TV, yang menimbulkan persoalan sendiri bagi upaya penyebarluasan informasi otonomi daerah sebab kebanyakan masyarakat desa khususnya penduduk miskin belum memiliki TV. *Ketiga*, tingginya pengetahuan masyarakat ternyata tidak banyak berkaitan dengan tingkat kemajuan suatu daerah tetapi lebih dengan persepsi dan harapan masyarakat terhadap masa depan otonomi daerah bagi kehidupannya. Persoalannya tidak semua orang mempunyai persepsi dan harapan positif terhadap masa depan otonomi daerah. *Keempat*, beberapa organisasi kemasyarakatan atau organisasi tertentu yang ditunjuk oleh masyarakat sebagai fasilitator dalam banyak hal mereka sering terlibat konflik kepentingan politik. *Kelima*, model partisipasi konvensional melalui demonstrasi dan unjuk rasa yang tidak jarang melibatkan kekerasan fisik yang biasanya dilakukan oleh masyarakat lokal selama ini agaknya kurang

kondusif bagi penciptaan budaya politik yang demokratis di masa depan. *Keenam*, lembaga-lembaga politik di tingkat lokal umumnya kurang responsive terhadap berbagai tuntutan masyarakat. *Ketujuh*, masyarakat lokal seringkali menemui beberapa kendala dalam melakukan aktivitas politiknya diantaranya adalah soal keterbatasan dana, fasilitator, ijin penyelenggaraan, kepemimpinan, dan transportasi. Dan *kedelapan*, kebanyakan masyarakat tidak bersedia dan tertarik terlibat dalam kegiatan politik di era otonomi daerah.

Di samping hal di atas ada temuan hasil penelitian yang dilakukan oleh Sirajuddin dan Zulkarnaen<sup>31</sup>, yang menyatakan bahwa keengganan dari pembentuk peraturan perundang-undangan (Perda) untuk melibatkan masyarakat ke dalam proses pembentukannya. Alasan yang dikemukakan oleh pihak eksekutif dan DPRD, tidak dilibatkannya masyarakat secara maksimal karena tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengharuskan masyarakat terlibat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya peraturan daerah termasuk model-model partisipasi yang harus diterapkan.

Pendapat lain menyatakan rendahnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah disebabkan oleh lemahnya kemauan politik dari pemerintah daerah dalam memahami konsep otonomi daerah serta rendahnya kesadaran masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam rangka

---

<sup>31</sup> Lihat Sirajuddin dan Falkhuraeman dan Zulkarnain, 2006, *Opcit*, hal 187.

implementasi otonomi daerah, khususnya dalam pembentukan peraturan daerah.

### 3. Prinsip-prinsip Partisipasi Masyarakat

Telah dimengerti bahwa partisipasi masyarakat merupakan keterlibatan masyarakat yang terkena dampak pengambilan keputusan tentang hal-hal yang harus dikerjakan dan cara mengerjakannya. Keterlibatan tersebut berupa kontribusi dari masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan yang telah diputuskan dan bersama-sama memanfaatkan hasil program sehingga masyarakat mendapatkan keuntungan dari program tersebut.

Karenanya terdapat beberapa prinsip dalam partisipasi masyarakat diantaranya sebagaimana yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon yaitu bahwa konsep partisipasi masyarakat berkaitan dengan konsep keterbukaan, jadi tanpa keterbukaan pemerintahan tidak mungkin masyarakat dapat melakukan partisipasi dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan. Selanjutnya diungkapkan bahwa keterbukaan sangat penting artinya bagi pelaksanaan pemerintahan yang baik dan demokratis. Dengan demikian menurut Philipus M. Hadjon, keterbukaan dipandang sebagai suatu azas ketatanegaraan mengenai pelaksanaan wewenang secara layak<sup>32</sup>.

Lebih jauh dikatakan bahwa keterbukaan merupakan syarat demokrasi yang merupakan suatu *conditio sine qua non*. Keterbukaan, baik *open heid* (sikap mental masyarakat berupa kesediaan untuk memberi informasi dan kesediaan menerima pendapat pihak lain) maupun *open baar heid*

---

<sup>32</sup> Philipus M. Hadjon, dalam Hendar Karianga, *Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Keuangan Daerah, Perspektif Hukum dan Demokrasi*, (Bandung, Alumni, 2011), hal 230.



(menunjukkan suatu keadaan yang memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memberi informasi) sangat penting bagi demokrasi. Dengan demikian keterbukaan dipandang sebagai suatu azas ketatanegaraan mengenai pelaksanaan wewenang secara layak<sup>33</sup>.

Philipus M. Hadjon mengemukakan pula bahwa sekitar tahun 1960-an muncul suatu konsep demokrasi yang disebut demokrasi partisipasi. Dalam konsep ini rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan. Dalam konsep demokrasi azas keterbukaan atau partisipasi merupakan salah satu syarat minimum sebagaimana dikemukakan oleh M. C. Barkens.

- a. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia.
- b. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih.
- c. Setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul.
- d. Badan perwakilan rakyat mempengaruhi pengambilan keputusan melalui sarana untuk ikut memutuskan dan atau melalui wewenang pengawas.
- e. Azas keterbukaan dalam pengambilan dan sifat keputusan yang terbuka.
- f. Dihormatinya hak-hak kaum minoritas.

Azas keterbukaan sebagai salah satu syarat minimum dari demokrasi terungkap pula dalam pendapat Courvenburg dan Sri Sumantri Mertosuwignyo. Menurut SW Courvenburg lima azas demokrasi yang

---

<sup>33</sup> Ni Made Ari Yuliantini Sriadi, dalam Hendra Karianga, *Ibid*, hal 230.

melandasi *Rechstetaat*, dua diantaranya adalah azas pertanggung jawaban dan azas public (*open baar heid beginsel*) yang lainnya adalah azas hak-hak politik, azas mayoritas dan azas perwakilan<sup>34</sup>.

P. De Haan mengemukakan bahwa keterbukaan dalam prosedur memungkinkan masyarakat untuk ikut mengetahui (*meeweten*), ikut memikirkan (*medenken*), bermusyawarah (*meespreke*), dan ikut memutuskan dalam rangka pelaksanaan (*meebeslissen*) serta hak ikut memutuskan (*medebelissingsrecht*).

Keterbukaan menurut Mardiasmo adalah pemberian informasi dan pengungkapan (*disclousure*) atas aktivitas dan kinerja finansial pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Pemerintah, sekurang-kurangnya harus bisa menjadi subjek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak masyarakat, yaitu hak untuk tahu (*right to know*), hak untuk diberi informasi (*right to be heard and to be listened to*)<sup>35</sup>.

Sehubungan dengan istilah keterbukaan dan partisipasi Hendra Karianga<sup>36</sup>, berpendapat bahwa kedua istilah ini memiliki perbedaan. Keterbukaan belum menjamin adanya partisipasi. Keterbukaan yang tidak dibarengi dengan pemberian kesempatan untuk ikut serta dalam proses pengelolaan keuangan negara belum dapat disebut partisipatif. Jadi, tindak lanjut dari prinsip keterbukaan dari pemerintah adalah partisipasi dari masyarakat.

---

<sup>34</sup> Philipus M. Hadjon dalam Hendra Karianga, 2011, *Ibid*, hal 231.

<sup>35</sup> Mardiasmo dalam Hendra Karianga, 2011, *Ibid*, hal 232.

<sup>36</sup> Graham Smith dalam Hendra Karianga, 2011, *Ibid*, hal 232

Pemerintah di seluruh dunia, khususnya di tingkat lokal, sedang bereksperimen dengan cara yang berbeda untuk melibatkan warga dalam pengambilan keputusan<sup>37</sup>. Sifat dan tujuan dari inisiatif tersebut sangat bervariasi tetapi tetap suatu kesatuan sejauh mereka “bercita-cita untuk memperdalam cara di mana orang awam dapat secara efektif berpartisipasi dan mempengaruhi kebijakan yang secara langsung mempengaruhi kehidupan mereka. Namun apa yang bekerja dengan baik di satu tempat tidak selalu dapat diulang di tempat lain.

Banyak faktor spesifik kedaerahan yang membentuk implementasi dan validitas dari inisiatif partisipasi yang disponsori secara resmi. Dalam studi kasus dari praktek-praktek partisipasi dengan membandingkan dengan daerah-daerah di Inggris dengan menggunakan model CLEAR. Model tersebut mengidentifikasi lima faktor yang menyebabkan ketaksamaan respon warga terhadap partisipasi akan sangat efektif di mana warga negara.

- a. *Can do* (mampu) memiliki sumber daya dan pengetahuan untuk berpartisipasi.
- b. *Like to* (ingin) merasakan sebagai bagian yang memperkuat partisipasi.
- c. *Enable to* (dimungkinkan) diberikan kesempatan untuk berpartisipasi
- d. *Asked to* (diminta) dimobilisasi melalui lembaga-lembaga publik dan saluran warga
- e. *Responded to* (menanggapi) melihat bukti bahwa pandangan mereka telah dipertimbangkan.

Richard C Box<sup>38</sup> mengemukakan bahwa partisipasi publik harus sampai pada tingkat daerah dengan alasan sebagai berikut.

---

<sup>37</sup> Auckon Fung and Eric Olin Wingkt, dalam Hendra Karianga, 2011, hal 232.

<sup>38</sup> Ricard C Box dalam Hendra Karianga, *Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Perspektif Hukum dan Demokrasi*, (Bandung, Alumni, 2011), hal 240-241.

a. Prinsip jangkauan (*the scale principle*)

Ada beberapa fungsi yang lebih tepat diatur pemerintah pusat dan ada beberapa fungsi yang lebih tepat di atur pemerintah daerah. Jika penyelenggaraan suatu fungsi ingin melibatkan partisipasi masyarakat yang lebih besar sebaiknya diberikan pada tingkat daerah karena lebih aktif dan efektif.

b. Prinsip demokrasi (*the democracy principle*)

Pada dasarnya proses pemerintahan seharusnya melibatkan partisipasi masyarakat. Prinsip ini menekankan perlunya pembahasan kebijakan dan pengambilan keputusan secara terbuka dan bebas. Partisipasi masyarakat merupakan kunci penyelenggaraan prinsip demokrasi ini.

c. Prinsip akuntabilitas (*the accountability*)

Pemerintahan pada dasarnya adalah milik masyarakat oleh karena itu akuntabilitas publik berarti pertanggungjawaban kepada masyarakat sebagai pemilik pemerintahan. Untuk mencapai akuntabilitas publik.

d. Prinsip rasionalitas (*the rationality principle*)

Proses partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah harus ditanggapi secara rasional. Pengertian rasionalitas dalam hal ini lebih mengacu pada kesadaran dan pengakuan bahwa proses partisipasi membutuhkan waktu yang memadai pemikiran yang cermat, kesempatan kepada masyarakat untuk menyatakan pendapatnya perlunya mendengar beragam pendapat yang muncul penghargaan atas perbedaan pendapat.

*International Association for Public Participation (IAP2)* dan *Community Development Society (CDS)*<sup>39</sup> telah membuat rumusan tentang nilai-nilai dasar (*core value*) dan prinsip-prinsip praktis terbaik (*principle of best practice*).

Prinsip-prinsip dasar partisipasi masyarakat yang dikembangkan antara lain:

- a. Masyarakat memiliki hak untuk menyatakan pendapat tentang tindakan atau kebijakan yang akan mempengaruhi hidup dan kehidupannya.
- b. Partisipasi masyarakat dapat menjadi jaminan bahwa kontribusi masyarakat akan mempengaruhi kebijakan.
- c. Proses partisipasi masyarakat merupakan sarana komunikasi yang dapat mempertemukan berbagai kepentingan dari seluruh partisipan.
- d. Proses partisipasi masyarakat merupakan sarana untuk mencari jalan keluar dan penyediaan fasilitas terhadap hal-hal yang memiliki potensi pengaruh yang besar.
- e. Proses partisipasi masyarakat dapat menjadi pendorong peningkatan keikutsertaan masyarakat karena melibatkan keikutsertaan dalam merumuskan hal-hal penting dan signifikan yang mempengaruhi hidup dan kehidupan masyarakat.
- f. Proses partisipasi masyarakat menyediakan informasi kepada partisipasi tentang mengapa masyarakat perlu berpartisipasi secara bermartabat
- g. Proses partisipasi masyarakat mengkomunikasikan kepada partisipan bagaimana caranya supaya masukan masyarakat dapat mempengaruhi kebijakan.

Dari ketujuh prinsip ini dapat dikatakan bahwa partisipasi sangat erat kaitannya dengan pengkomunikasian kepada partisipan mengenai suatu kebijakan dan dengan adanya komunikasi tersebut akan berujung pada kritik, masukan ataupun reaksi tertentu dari masyarakat terhadap kebijakan tersebut.

---

<sup>39</sup> Dikutip dari Hendra Karianga, 2011, *Ibid*, hal 241.

*The Community Development Society* menyampaikan prinsip-prinsip praktik terbaik partisipasi masyarakat diantaranya<sup>40</sup>:

- a. Berpromosi secara aktif terhadap upaya peningkatan partisipasi yang mencerminkan keterwakilan seluruh anggota masyarakat supaya dapat mempengaruhi setiap kebijakan publik dan implementasinya dapat dirasakan langsung manfaatnya oleh masyarakat.
- b. Memperkuat ikatan seluruh anggota masyarakat dalam pembelajaran dan pemahaman isu-isu tentang politik, ekonomi, psikologi sosial dan sosial kemasyarakatan lainnya yang memiliki pengaruh dalam pembuatan kebijakan alternatif, atau tandingan yang berasal dari inisiatif masyarakat sendiri.
- c. Mempersatukan dan memudahkan berbagai kepentingan dan budaya yang tumbuh di lingkungan masyarakat dalam proses pengembangan masyarakat, dan menjauhkannya dari upaya-upaya yang mendahulukan kepentingan salah satu kelompok kuat dan tidak menjangkau dan mengakomodasi kepentingan-kepentingan kelompok lemah dan marjinal.
- d. Bekerja secara aktif untuk meningkatkan kapasitas kepemimpinan dan anggota kelompok-kelompok dalam masyarakat
- e. Bekerja secara terbuka dan menjangkau seluruh lapisan masyarakat dalam mengupayakan perbaikan kondisi masyarakat secara berkesinambungan.

Di lain pihak Keith Davis juga mengemukakan beberapa persyaratan untuk dapat melaksanakan partisipasi secara efektif yang meliputi<sup>41</sup>:

- a. Waktu, yang dimaksud adalah waktu untuk memahami pesan yang disampaikan oleh pemrakarsa. Pesan tersebut mengandung informasi mengenai apa dan bagaimana serta mengapa diperlukan partisipasi. Pesan-pesan itu disampaikan melalui komunikasi, yaitu usaha dan kegiatan untuk menumbuhkan pengertian yang sama antara pemrakarsa yang disebut komunikator dan penerima pesan/komunikan.
- b. Subjek partisipasi hendaklah relevan atau berkaitan dengan organisasi di mana individu yang bersangkutan itu tergabung atau sesuatu yang menjadi perhatiannya/kepentingannya.
- c. Partisipasi harus memiliki kemampuan untuk berpartisipasi, artinya memiliki pola pikir yang setara dengan komunikator.
- d. Partisipasi harus memiliki kemampuan untuk melakukan komunikasi timbal balik, misalnya menggunakan bahasa yang sama atau sama-sama dipahami, sehingga tercipta pertukaran yang efektif/berhasil.

---

<sup>40</sup> The Community Development Society dalam Hendra Karianga, 2011, *Ibid*, hal 242.

<sup>41</sup> Keith Davis dalam Hendra Karianga, 2011, *Opcit*, hal 243-244.

- e. Para pihak yang bersangkutan bebas dalam melaksanakan partisipasi tersebut, sesuai dengan persyaratan yang telah ditentukan.

Sehubungan dengan partisipasi yang efektif Santoso Sastropoetro mengatakan masyarakat akan dapat bergerak untuk lebih berpartisipasi apabila<sup>42</sup>:

- a. Partisipasi itu dilakukan melalui organisasi-organisasi yang sudah dikenal atau yang sudah ada di tengah-tengah masyarakat yang bersangkutan.
- b. Partisipasi itu memberikan manfaat langsung kepada masyarakat yang bersangkutan.
- c. Manfaat yang diperoleh melalui partisipasi itu memenuhi keinginan masyarakat setempat.
- d. Dalam proses partisipasi masyarakat menjamin adanya control yang dilakukan masyarakat.

Agar partisipasi masyarakat dapat dilaksanakan secara optimal dalam pembentukan peraturan daerah ada beberapa prinsip yang harus diperhatikan<sup>43</sup>:

- a. Adanya kewajiban publikasi yang efektif
- b. Adanya kewajiban informasi dan dokumentasi yang sistematis, bebas dan mudah diakses.
- c. Adanya jaminan prosedur dan forum yang terbuka dan efektif bagi masyarakat untuk terlibat dalam mengawasi proses sejak perencanaan.
- d. Adanya prosedur yang menjamin publik bisa mengajukan RUU, selain anggota DPR, DPD dan pemerintah maupun DPRD dan pemerintah provinsi ataupun kabupaten/kota.
- e. Adanya pengaturan yang jelas mengenai dokumen dasar yang wajib tersedia dan bebas diakses oleh publik, misalnya naskah akademik dan rancangan peraturan perundang-undangan ataupun Perda.
- f. Disediakan jaminan banding bagi publik apabila proses pembentukan peraturan perundang-undangan tidak dilakukan secara partisipatif.
- g. Adanya pengaturan jangka waktu yang memadai untuk semua proses penyusunan, pembahasan RUU, Raperda yang dilakukan dan

---

<sup>42</sup> Santoso Sastropoetro, dalam Hendra Karianga, 2011, *Ibid*, hal 244.

<sup>43</sup> Rival B. Ahmad, dkk, 2003: *Dari Parlementer ke Ruang Publik Menggagas Penyusunan Kebijakan Partisipatif dalam Jurnal Hukum*, Jentera Edisi Kedua Tahun 2003, diterbitkan oleh PSHK Jakarta.

- h. Adanya pertanggungjawaban yang jelas, yang memadai bagi pembentuk undang-undang (Perda) yang dengan sengaja menutup peluang masyarakat untuk berpartisipasi.
4. Cara-cara/Mekanisme yang Dapat Dilakukan pada Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Ada beberapa cara/mechanisme yang dapat dilakukan dalam rangka implementasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah diantaranya adalah cara yang dikemukakan oleh Bagir Manan<sup>44</sup>, yaitu:

- a. Mengikutsertakan dalam tim ahli atau kelompok-kelompok kerja
- b. Melakukan *public hearing* atau mengundang dalam rapat-rapat
- c. Melakukan uji sah kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapatkan tanggapan.
- d. Melakukan lokakarya (*work shop*) sebelum resmi dibahas di dewan
- e. Mempublikasikan peraturan agar mendapat tanggapan publik.

Sirajuddin dkk<sup>45</sup> mengemukakan beberapa cara dalam melakukan partisipasi masyarakat pada pembentukan peraturan daerah, yaitu:

- a. Mengikutsertakan anggota masyarakat yang dianggap ahli dan independent dalam tim atau kelompok kerja dalam penyusunan peraturan perundang-undangan (perda);
- b. Melakukan *public hearing* (diskusi publik) melalui seminar, loka karya atau mengundang pihak-pihak yang berkepentingan (*stake holder*) dalam rapat-rapat penyusunan peraturan perundang-undangan (Perda);
- c. Dengan melakukan uji sah kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapatkan tanggapan;
- d. Mengadakan kegiatan musyawarah atas peraturan perundang-undangan sebelum secara resmi dibahas oleh institusi yang berkompeten dan;
- e. Mempublikasikan rancangan peraturan perundang-undangan agar mendapatkan tanggapan masyarakat/publik.

Demikian pula tata tertib DPR RI (nomor 08/DPR RI) 2005-2006 menetapkan tahap-tahap partisipasi masyarakat sebagai berikut<sup>46</sup>:

---

<sup>44</sup> Bagir Manan.

<sup>45</sup> Sirajuddin dkk, 2006, *Opcit*, hal. 189

<sup>46</sup> Pasal 141 DPR RI Nomor 08/ DPR RI / 2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI



*Pertama*, dalam rangka penyiapan rancangan undang-undang masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan tertulis kepada DPR. Masukan secara tertulis dimaksudkan disampaikan kepada pimpinan DPR dengan menyebutkan identitas yang jelas. Kemudian pimpinan meneruskan masukan dimaksud 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. Pertemuan dimaksud 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.

*Kedua*, dalam rangka pembahasan rancangan undang-undang, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis. Masukan secara lisan atau tertulis dimaksud disampaikan kepada pimpinan DPR dengan menyebutkan identitas yang jelas sebelum pembicaraan tingkat II. Pimpinan meneruskan masukan dimaksud 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. Pertemuan dimaksud dapat dilakukan dalam bentuk rapat dengar pendapat umum. Pertemuan dengan pimpinan alat 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 dimaksud menjadi bahan masukan terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas bersama dengan Presiden.

Menurut Yuliandri<sup>47</sup> analisis terhadap ketentuan tentang partisipasi masyarakat dalam peraturan tata tertib DPR RI, mengungkapkan bahwa pada dasarnya bentuk partisipasi hanya dilakukan dalam dua bentuk, yakni:

- a. Dalam rangka penyiapan rancangan undang-undang dan
- b. Dalam rangka pembahasan rancangan undang-undang

Dalam proses penyiapan rancangan undang-undang partisipasi masyarakat yang merupakan hak dari masyarakat, partisipasi diwujudkan dengan memberikan masukan secara lisan dan tertulis, yang kemudian disampaikan kepada pimpinan DPR RI, atau mengadakan pertemuan dalam bentuk Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan pimpinan alat kelengkapan DPR, atau pertemuan dengan pimpinan alat kelengkapan didampingi oleh beberapa anggota yang terlibat dalam penyiapan Rancangan Undang-undang.

---

<sup>47</sup> Yuliandri, *Opcit*, hal 194.

Salah satu bentuk alternatif pengembangan partisipasi masyarakat adalah dalam bentuk konsultasi publik dalam hal ini menurut Farkan dkk ada dua hal yang menjadi ciri konsultasi publik, yakni:

- a. Menyangkut sebuah isu publik atau suatu urusan yang akan berdampak dan berakibat pada warga negara secara luas, misalnya kebijakan kesehatan, pendidikan atau penganggaran.
- b. Menyangkut relasi antara pemerintah yang akan melaksanakan suatu kebijakan atau aturan dengan warga negara yang akan terkena atau diatur oleh kebijakan atau aturan itu.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa elemen-elemen yang terlibat di dalam kegiatan tersebut sekurang-kurangnya terdiri atas:

- a. Pelaku atau subjek pemerintah – warga negara
- b. Bahan konsultasi: informasi, ide, rancangan kebijakan, data-data, dan lainnya.
- c. Proses-proses: terbuka, deliberatif (berdasar musyawarah), partisipatif, komunikasi dialogis.
- d. Sifat relasi antar pelaku: setara dan kooperatif
- e. Hasil-hasil: umpan balik, koreksi, perbaikan, perubahan-perubahan dan kesepakatan bersama.

Sedangkan lembaga legislatif diminta untuk mengembangkan mekanisme partisipasi masyarakat yang meliputi<sup>48</sup>:

- a. Mekanisme partisipasi lewat penyediaan informasi

---

<sup>48</sup> Pusat Studi Hukum dan Kebijakan dalam Yuliandri, 2011, *Opcit*, hal 197-202.

Guna menciptakan manajemen kelembagaan yang mampu mendukung mekanisme partisipasi lewat penyediaan informasi perlu dilakukan perbaikan-perbaikan sebagai berikut:

- 1) Memperjelas acuan mengenai keterbukaan dokumen dan menjamin akses publik untuk mendapatkan dokumen tersebut.
- 2) Menjalinkan kerjasama yang lebih erat dengan media massa, antara lain lewat komperensi pers untuk menginformasikan hal-hal yang informasinya dinilai perlu digaungkan oleh media.
- 3) Mengoptimalkan penggunaan media informasi berupa website dengan pengelola yang jelas agar memastikan proses *up dating*-nya, dari waktu ke waktu.
- 4) Mengatur alur dokumen dari unit-unit kerja penghasil dokumen, seperti P3D1, unit kerja perancangan, secretariat komisi dan secretariat alat kelengkapan DPR lainnya dengan unit pengelola media indormasi DPR.
- 5) Menentukan pedoman bagi pembentukan tim kerja pendukung dalam hal RUU dirancang sebagai RUU inisiatif DPR.
- 6) Mengaitkan kerja-kerja perancang sebagai kesatuan unit kerja di DPR dengan rencana kerja legislasi DPR dan proses pembahasan RUU yang ada. Antara lain untuk menghasilkan naskah akademik dan draft RUU yang ditargetkan, atau memberikan catatan tentang aspek-aspek yang perlu digali dari naskah akademik dan draf RUU yang diajukan pemerintah.

b. Mekanisme partisipasi melalui konsultasi

Guna menciptakan manajemen kelembagaan yang mampu mendukung mekanisme partisipasi lewat konsultasi, perlu dilakukan perbaikan-perbaikan sebagai berikut.

- 1) Menyosialisasikan saluran-saluran partisipasi yang ada kepada masyarakat termasuk bagaimana cara menggunakannya, lewat media informasi yang dikelola DPR maupun lewat media massa.
- 2) Memastikan naskah RUU didampingi selalu dengan naskah akademik yang dalam tingkatan tertentu mampu menyerap aspirasi stake holder RUU tersebut, mengakomodasikannya dalam rekomendasi dan rancangan.
- 3) Memastikan adanya tim kerja di kalangan staf pendukung dengan pelbagai kualifikasi dan pembagian kerja yang jelas, yang diberi tugas untuk mentabulasi, mengklasifikasikan dan mengintegrasikan masukan-masukan terkait dengan RDPU atau media konsultasi lainnya.
- 4) Memastikan tim kerja pendukung pembahasan RUU, khususnya perancang untuk mengolah masukan publik yang didapat dan dinilai tepat untuk diintegrasikan kedalam RUU misalnya diolah menjadi alternatif pasal.
- 5) Menyusun dan menginformasikan daftar masukan publik terhadap suatu RUU yang pada tahapan pembahasan tertentu menjelaskan mengapa masukan-masukan tersebut diterima atau tidak diterima.

b. Mekanisme partisipasi lewat kolaborasi dengan pihak-pihak eksternal

Sementara manajemen kelembagaan yang mampu mendukung mekanisme partisipasi yang bersifat kolaboratif dapat dibentuk dengan menjajaki kemungkinan untuk bekerjasama dengan universitas, ornop, lembaga donor maupun lembaga lainnya dalam pelbagai aktivitas yang terkait dengan proses legislasi seperti pengadaan data perbandingan, penelitian dan penyusunan naskah akademis, fasilitas konsultasi publik, fasilitas hukum konstituen, hingga perancangan UU untuk itu perlu segera dibentuk unit kerja yang secara khusus ditugasi menjalin komunikasi secara intens dengan pihak-pihak eksternal.

c. Mekanisme partisipasi yang bersifat pemberdayaan

Perubahan manajemen kelembagaan harus mampu mendesain struktur dan tata kerja yang mampu memberi dukungan utama bagi pelaksanaan pelbagai jenis mekanisme partisipasi tersebut. Adapun manajemen kelembagaan yang dapat secara spesifik didayagunakan untuk mendukung mekanisme partisipasi yang bersifat pemberdayaan bisa didapat dengan melakukan perbaikan-perbaikan sebagai berikut:

- 1) Mengintegrasikan agenda reses, kunjungan kerja dan kegiatan terkait lainnya ke dalam jadwal kerja legislasi anggota legislatif.
- 2) Memfasilitasi penyediaan data dan dokumen yang terkait dengan proses legislasi kepada anggota legislasi yang akan menjalani masa reses, kunjungan kerja dan lain-lain.

- 3) Memfasilitasi proses pengolahan masukan publik yang didapat dalam pelbagai aktivitas tersebut untuk mengakomodasikannya dalam proses legislasi. Fasilitas ini dapat dilakukan dengan memanfaatkan tim kerja pendukung yang dibentuk bagi pembahasan RUU tertentu, atau dengan menjalin kerja sama lewat mekanisme partisipasi yang bersifat kolaboratif, baik kepada partai politik, universitas, ornop dan lain-lain.
  - 4) Menjajaki segala peluang aktivitas yang dapat mempermudah masuknya input publik terhadap pembahasan suatu RUU, termasuk mengakui secara kelembagaan masukan-masukan publik yang tidak disampaikan melalui alat kelengkapan DPR, tetapi lewat fraksi atau individu anggota DPR sendiri.
5. Pelaku-pelaku Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Pembentukan peraturan daerah yang berisi tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara merupakan bagian dari proses pengambilan keputusan yang bersifat publik<sup>49</sup>.

Keputusan publik yang berupa peraturan daerah ini akan mengikat dan berlaku bagi seluruh wilayah daerah tersebut. Karenanya pembentukannya harus memberikan ruang publik bagi masyarakat luas untuk ikut berpartisipasi dalam pembentukannya.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah ini dapat dilakukan secara individual maupun kolektif oleh masyarakat yang berada di

---

<sup>49</sup> Diadopsi dari Saifudin, 2009: *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Perundang-Undangan*, Yogyakarta, UII Press, dengan penyesuaian judul.

luar jabatan publik. Pelaku-pelaku partisipasi masyarakat ini adalah kekuatan-kekuatan masyarakat yang termasuk dalam infrastruktur politik, seperti partai politik, PNS, tokoh masyarakat, perguruan tinggi, kelompok kepentingan. Partai politik yang dimaksudkan di sini adalah partai politik yang tidak memperoleh (mendapatkan) wakilnya di DPRD (lembaga perwakilan di daerahnya).

Kekuatan-kekuatan infrastruktur politik ini dapat memberikan kontrol dan pengaruhnya terhadap budaya keputusan publik yang akan dikeluarkan melalui wadah yang disebut peraturan daerah.

Partai politik telah menjadi ciri penting politik masa kini. Hampir dapat dipastikan bahwa partai-partai politik telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari sistem politik, baik yang demokratis maupun yang otoriter sekalipun. Dalam hal ini partai politik mengorganisir partisipasi politik dan sistem kepartaian akan sangat mempengaruhi batas-batas sampai di mana partisipasi tersebut dapat diperluas<sup>50</sup>. Menurut Huntington, stabilitas, kekokohan partai dan sistem kepartaian akan sangat bergantung atas derajat pelembagaan dan partisipasinya. Partisipasi yang luas dibarengi dengan derajat rendah perkembangan partai politik akan menghasilkan politik anomik dan kekerasan. Lebih lanjut Huntington menegaskan bahwa partisipasi tanpa organisasi akan merosot menjadi gerakan massal, sementara organisasi yang tidak melalui partisipasi cenderung mengarah menjadi klik personal. Kemudian menurutnya sebuah sistem kepartaian yang kokoh dan

---

<sup>50</sup> Huntington, dalam Budi Winarno, 207: *Sistem Politik Indonesia: Era Reformasi*, Jakarta, Nid Pres, hal. 97-98.



mempunyai kepastian, akan melakukan setidaknya-tidaknya dua hal: *pertama*, melancarkan pekerjaan peran serta politik melalui jalur partai dan dengan demikian menguasai ataupun mengalihkan segala aktivitas politik anomic dan evaluator. *Kedua*, ia mencakup dan menyalurkan sejumlah partisipasi sejumlah kelompok yang baru dimobilisasi, yang dimaksudkan untuk mengurangi kadar tekanan terhadap sistem politik.

Media massa telah memainkan peran dalam melakukan sosialisasi politik dan komunikasi politik. Kemampuannya dalam menggalang opini publik telah membuatnya menjadi kekuatan demokrasi yang penting dalam beberapa tahun belakangan ini khususnya di Indonesia. Dengan diberlakukannya Undang-Undang No 40 Tahun 1999 telah membuatnya mampu berperan sebagai salah satu pilar demokrasi yang penting. Media massa baik cetak maupun elektronik telah secara intensif memberitakan berbagai persoalan masyarakat. Sementara pada waktu bersamaan media massa telah menyampaikan informasi kepada masyarakat mengenai berbagai tindakan dan kebijakan pemerintah yang kemudian menumbuhkan diskusi publik selama sehari-hari bahkan berbulan-bulan.

Kalangan LSM juga telah menjadi salah satu kekuatan yang diperhitungkan pada era reformasi. Pada era reformasi ini, LSM semakin mengakar dalam masyarakat dengan perhatian yang beragam. Beberapa diantaranya menaruh perhatian di bidang demokrasi, globalisasi, *good governance*, pemberdayaan konsumen, media, pertanian, isu-isu lingkungan hidup, korupsi, penegakan hukum dan lain-lain. LSM terlibat aktif

mempengaruhi kebijakan publik berkenaan dengan bidang-bidang yang ditekuni oleh LSM tersebut. Meskipun tidak semua LSM mempunyai perilaku yang baik sebagaimana dikukuhkan oleh beberapa pihak, tetapi eksistensi LSM ini sangat penting dalam konteks artikulasi kepentingan sebagai bagian masyarakat sipil yang otonom. Diharapkan kemunculan LSM-LSM ini dapat mendorong partisipasi rakyat dalam skala yang lebih luas dalam proses pembuatan, implementasi dan evaluasi kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Asosiasi fraksi juga mempunyai peran yang tidak kalah pentingnya dalam proses artikulasi kepentingan. Proses demokrasi telah membuat organisasi-organisasi profesional seperti PGRI, PWI, ISEI dan sebagainya telah berani menyuarakan hak-haknya ataupun menentang kebijakan publik yang tidak sejalan dengan kepentingan rakyat.

Tokoh masyarakat dapat memberikan pengawasan dan pengaruhnya secara langsung kepada instansi yang dituju atau dapat juga melalui berbagai media, baik cetak maupun elektronik<sup>51</sup>.

Kelompok penekan dapat menggunakan kekuatan presur-presurnya yang sejalan dengan ketentuan perundang-undangan yang ada. Tekanan dari kelompok penekan ini akan menyuarakan aspirasi sesuai tuntutan yang inginkannya<sup>52</sup>.

Kelompok kepentingan dapat melakukan kontrol dan pengaruhnya melalui tawar-menawar kepentingan terhadap persoalan yang akan diambil

---

<sup>51</sup> Saifudin, 2009: *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Opcit, hal. 100-101.

<sup>52</sup> *Ibid.* hal. 101

sebagai keputusan publik. Tawar-menawar kepentingan ini merupakan suatu jalan untuk mencapai kesepakatan corak keputusan publik yang lebih akomodatif dan berimbang dari pihak-pihak yang berkepentingan.

Perguruan tinggi dapat bergerak untuk mengontrol dan mempengaruhi terhadap keputusan publik melalui berbagai jalur seperti: seminar, loka karya, penelitian, pengabdian kepada masyarakat. Berbagai lontaran pendapat dan penilaian yang disuarakan oleh dunia perguruan tinggi akan dapat membuka wacana perdebatan yang segar secara netral, mengingat pendekatan yang dipergunakan perguruan tinggi adalah keilmuan yang objektif dan tanpa beban.

Apabila kekuatan-kekuatan politik yang terdapat di tengah-tengah masyarakat ini secara bersama-sama sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing dapat melakukan kontrol terhadap berbagai rancangan kebijakan publik yang akan dikeluarkan melalui peraturan daerah, maka kualitas peraturan daerahnya diharapkan semakin baik. Sudah barang tentu hal ini memerlukan dukungan dan sikap arif bijaksana dari lembaga legislatif dalam membuka diri bagi ruang publik untuk memberikan kontrol dan masukan-masukannya.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa masyarakat dapat berpartisipasi pada seluruh tahapan proses pembentukan peraturan daerah maupun memiliki salah satu tahapan saja. Akan tetapi, bentuk partisipasi masyarakat ini berbeda-beda meskipun ada pula yang sama antara satu tahapan dengan tahapan yang lain; artinya bentuk partisipasi

masyarakat pada tahap perencanaan dan penyiapan tentu berbeda dengan bentuk partisipasi masyarakat pada tahap pembahasan maupun tahap setelah jadi peraturan daerah. Jadi bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah disesuaikan dengan tahap-tahap yang tengah dilakukannya.

- a. Partisipasi masyarakat pada tahap perencanaan dan penyiapan Rancangan Peraturan Daerah<sup>53</sup>.

Pada tahap perencanaan dan penyiapan Raperda terdapat empat bentuk partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan dalam proses pembentukan Perda yaitu, a) penelitian, b) diskusi, lokakarya dan seminar, c) pengajuan usul inisiatif, dan d) perancangan. Secara ringkas berbagai bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah ini adalah sebagai berikut:

- 1) Partisipasi masyarakat dalam bentuk penelitian

Partisipasi masyarakat dalam bentuk penelitian ini dapat dilakukan masyarakat ketika melihat adanya suatu persoalan dalam tatanan hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang perlu diteliti dan dikaji secara mendalam dan memerlukan penyelesaian pengaturan dengan suatu peraturan daerah.

- 2) Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar

Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar pada tahap perencanaan dan penyiapan Raperda ini dapat

---

<sup>53</sup> Diadopsi dengan penyesuaian dari Pataniani Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-undang Pasca Amandemen*, (Jakarta, Penerbit Kampus, 2012), hal 432.

dilakukan sebagai tindak lanjut dari hasil penelitian terhadap suatu objek yang akan diatur dalam peraturan daerah.

3) Partisipasi masyarakat dalam bentuk pengajuan usul inisiatif

Pengajuan usul inisiatif untuk dibuatnya peraturan daerah dapat dilakukan masyarakat dengan atau tanpa melalui penelitian, diskusi, lokakarya dan seminar terlebih dahulu. Akan tetapi usul inisiatif ini tentu akan lebih kuat jika didahului dengan penelitian, diskusi, lokakarya dan seminar terhadap suatu masalah yang akan diatur dalam suatu peraturan daerah. Pengajuan usul inisiatif dari masyarakat dapat diajukan melalui dua jalur pilihan, yaitu: Bupati dan DPRD agar usul inisiatif masyarakat untuk dibuatnya peraturan daerah harus disesuaikan dengan program legislasi daerah yang telah ditetapkan oleh badan legislasi daerah di DPRD.

4) Partisipasi masyarakat dalam bentuk perancangan terhadap suatu Raperda

Partisipasi masyarakat dalam bentuk perancangan terhadap suatu Perda dapat dilakukan masyarakat sebagai wujud partisipasi masyarakat yang terakhir dalam tahap perencanaan dan penyiapan Raperda. Artinya setelah melakukan penelitian, pengusulan usul inisiatif maka pada gilirannya masyarakat dapat menuangkan hasil penelitian dalam Raperda. Di dalam Raperda sebaiknya didahului dengan uraian naskah akademik dibuatnya suatu Raperda. Selanjutnya dari berbagai pokok pikiran dalam naskah akademik kemudian

dituangkan dalam Raperda menurut format yang standar sebagaimana diatur dalam Pasal 57 sampai Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

b. Partisipasi masyarakat pada tahap pembahasan Peraturan Daerah

Pada tahap pembahasan Raperda terdapat enam bentuk partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah. Bentuk partisipasi masyarakat pada tahap legislatif ini merupakan jumlah terbanyak bila dibandingkan dengan dua tahap lainnya. Hal ini dapat dijelaskan bahwa ketika pembahasan Raperda memasuki tahap legislatif di DPRD maka biasanya banyak yang teruskan kepentingannya. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika pada tahap legislatif ini banyak bentuk partisipasi masyarakat yang dilakukan dalam proses pembentukan peraturan daerah.

Adapun keenam bentuk partisipasi masyarakat tersebut ialah:

- 1) Audiensi
- 2) Raperda alternatif
- 3) Masukan melalui media cetak
- 4) Masukan melalui media elektronik
- 5) Unjuk rasa, dan
- 6) Diskusi, lokakarya dan seminar

Secara ringkas keenam bentuk partisipasi masyarakat pada tahap legislatif ini adalah sebagai berikut.

1) Partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi di DPRD

Partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi di DPRD ini dapat dilakukan masyarakat baik atas permintaan langsung dari DPRD maupun atas keinginan masyarakat sendiri (audiensi) apabila partisipasi masyarakat ini atas dasar permintaan dari DPRD, maka partisipasi masyarakat disampaikan kepada yang meminta dilakukannya rapat dengar pendapat umum (RDPU). Akan tetapi untuk partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi atas keinginan langsung dari masyarakat maka masyarakat dapat memilih alat kelengkapan DPRD yang diharapkan dapat menyalurkan aspirasi masyarakat, misalnya panitia kerja, komisi, panitia khusus, fraksi dan sebagainya. Audiensi/RDPU ini dapat dilakukan oleh masyarakat baik secara lisan, tertulis maupun gabungan antara lisan dan tertulis.

2) Partisipasi masyarakat dalam bentuk Raperda alternatif

Partisipasi masyarakat dalam bentuk penyampaian Raperda alternatif ini dapat dilakukan oleh masyarakat dengan membuat Raperda alternatif ketika Raperda yang tengah di bahas di lembaga legislatif daerah belum atau bahkan tidak aspiratif terhadap kepentingan masyarakat luas. Penyusunan Raperda alternatif dilakukan dengan mengikuti format sebagaimana diatur dalam UU RI No 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Penyampaian Raperda alternatif ini harus dilakukan pada tahap awal pembahasan Raperda di lembaga legislatif daerah, yaitu

bersamaan dengan dilakukannya pengajuan Raperda kepada DPRD baik yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota maupun DPRD sendiri.

3) Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media cetak

Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media cetak ini dapat dilakukan oleh masyarakat dengan membuat opini terhadap suatu masalah yang tengah dibahas di dalam lembaga legislatif daerah. Opini masyarakat ini dapat berupa artikel, jumpa pers, wawancara, pernyataan-pernyataan maupun berupa tajuk-tajuk berita dari surat kabar dan majalah. Partisipasi masyarakat melalui media cetak ini banyak dilakukan masyarakat karena caranya yang relatif praktis bila dibandingkan dengan bentuk partisipasi masyarakat lainnya. Karenanya selain disampaikan kepada media cetak sebaiknya materi dikirim juga ke DPRD.

4) Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media elektronik

Partisipasi model ini dapat dilakukan oleh masyarakat dengan melakukan dialog yaitu menghadirkan nara sumber yang kompeten terhadap masalah yang sedang dibahas dalam lembaga legislatif daerah (DPRD). Dialog dengan mempergunakan media elektronik ini mempunyai jangkauan yang cepat dan luas. Dan dapat mendorong masyarakat untuk turut berpartisipasi dalam membahas persoalan yang menyangkut kepentingan masyarakat luas. Oleh karenanya,



partisipasi masyarakat dengan model ini perlu digalakkan agar masyarakat dapat memahami hak dan kewajibannya

5) Partisipasi masyarakat dalam bentuk unjuk rasa

Partisipasi masyarakat dengan model ini dapat dilakukan masyarakat untuk mendukung, menolak maupun menekan materi yang sedang dibahas dalam proses pembentukan peraturan daerah. Unjuk rasa ini dapat dilakukan oleh masyarakat yang langsung berkepentingan, dengan jumlah yang besar dan dilakukan dan dilakukan secara berkelanjutan. Unjuk rasa ini merupakan ungkapan hak-hak warga negara atas kepentingan yang akan diatur dalam peraturan daerah. Jadi unjuk rasa ini tidak dapat hanya dianggap angin lalu saja dalam proses pembentukan peraturan daerah. Namun partisipasi seperti ini harus dipraktikkan karena dapat memperlambat proses penyusunan dan pembahasan Raperda.

6) Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar

Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar ini dapat dilakukan masyarakat dalam rangka memperoleh kejelasan persoalan terhadap materi yang tengah dibahas dalam lembaga legislatif (daerah), maka nara sumber yang dihadirkan tidak hanya dari kalangan para ahli, akademisi, pakar maupun pengamat, tetapi sebaliknya juga mendatangkan politisi yang berkecimpung langsung dalam pembahasan suatu Raperda. Dengan demikian, diskusi, lokakarya, dan seminar akan mendapatkan gambaran yang

utuh terhadap persoalan yang tengah dibahas dalam lembaga legislatif (daerah)<sup>54</sup>.

- c. Partisipasi masyarakat setelah Perda disahkan oleh Gubernur/Bupati/Walikota

Undang-undang tentang pembentukan Peraturan perundang-undangan hukum mengatur tentang partisipasi masyarakat setelah suatu peraturan daerah disyahkan.

---

<sup>54</sup> Saefudin dalam Pataniani Siahaan, 2012, *Ibid*, hal. 437.

**BAB III**  
**PARTISIPASI MASYARAKAT**  
**DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN KLATEN**  
**NOMOR 8 TAHUN 2011 DAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN**  
**KLATEN NOMOR 9 TAHUN 2011**

Berdasarkan pada Teori Partisipasi sebagaimana diuraikan pada Bab II dapat dikatakan bahwa pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 8 Tahun 2011 dan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2011 telah dilaksanakan dengan melibatkan partisipasi masyarakat, baik dalam proses penyusunan Ranperda maupun di dalam pembahasan Ranperda oleh DPRD Kabupaten Klaten.

Partisipasi masyarakat tersebut telah dilaksanakan mulai dari penyusunan Ranperda khususnya Perda Nomor 8 Tahun 2011 baik Ranperda yang berasal dari DPRD (inisiatif) maupun Ranperda yang disusun oleh Pemerintah Daerah khususnya Perda Nomor 9 Tahun 2011, demikian pula dalam Pembahasan Ranperda menjadi Peraturan Daerah oleh DPRD Kabupaten Klaten.

Adapun secara lengkap hasil penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut.

**A. Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah**

Inisiator dalam penyusunan Peraturan Daerah ini adalah DPRD Kabupaten Klaten, sehingga penyusunan Ranperda dilakukan oleh anggota DPRD Kabupaten Klaten. Sebagai inisiator dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana

Daerah maka team kerja telah melakukannya dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Hal ini dibuktikan dengan hasil wawancara sebagai berikut<sup>1</sup>.

Kegiatan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah mengenai Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah diawali dengan pelaksanaan penyerapan aspirasi dari masyarakat di mana para inisiator mengajukan permohonan kepada DPRD Kabupaten Klaten untuk mengundang masyarakat dalam bentuk rapat umum yang dilaksanakan di gedung DPRD, pada hari Kamis tanggal 10 Februari 2010 dengan peserta yang diundang yaitu tokoh masyarakat, organisasi masyarakat yang bergerak dalam kegiatan Penanggulangan Bencana di Kabupaten Klaten, organisasi profesi, unsur Pemerintah Daerah, Palang Merah Indonesia (PMI) cabang Klaten, unsur Perguruan Tinggi. Rapat umum ini dimaksudkan untuk menyerap aspirasi masyarakat mengenai upaya penanggulangan bencana dan pengaturannya melalui Peraturan Daerah.

Masukan-masukan dari masyarakat yang diperoleh dalam rapat umum DPRD tersebut lalu didiskusikan oleh para inisiator, untuk kemudian dirumuskan dalam kertas kerja. Kemudian DPRD melakukan rapat umum yang kedua berkaitan dengan masukan dari masyarakat mengenai Rencana Pembentukan Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah, yaitu dilakukan pada hari Rabu tanggal 17 Februari 2010 bertempat di pendopo DPRD Kabupaten Klaten. Adapun hasil dari rapat umum antara DPRD Kabupaten Klaten dengan unsur masyarakat, organisasi profesi, LSM, unsur Pemerintah Daerah maupun Perguruan Tinggi tersebut kemudian

---

<sup>1</sup> Wawancara dengan Bapak Fx. Setyawan SH, MM, MH., pada tanggal 5 Maret 2013.

diolah oleh para inisiator yang kemudian dirumuskan dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah.

Kegiatan ini diikuti dengan penyusunan naskah akademik oleh para inisiator, dengan melakukan kerja sama dengan Perguruan Tinggi dalam hal ini dengan Universitas Atmajaya Yogyakarta, khususnya Fakultas Hukum Universitas Atmajaya Yogyakarta. Setelah selesai penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dan naskah akademisnya kemudian DPRD Kabupaten Klaten melakukan kegiatan uji publik agar naskah Ranperda dan naskah akademik betul-betul layak untuk diajukan kepada pimpinan DPRD guna penyampaian kepada Pemerintah Daerah untuk pembahasan bersama.

#### **B. Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak**

Rancangan Peraturan Daerah ini berasal dari Pemerintah Daerah Kabupaten Klaten yang disusun oleh sebuah panitia yang terdiri dari unsur BAPPEDA Kabupaten Klaten, bagian hukum sekretariat daerah Kabupaten Klaten, Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kabupaten Klaten, dan difasilitasi oleh lembaga Internasional yaitu Unicef. Adapun partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah ini adalah sebagai berikut<sup>2</sup>.

Partisipasi masyarakat dilakukan dengan kegiatan :

1. Konsultasi publik yang dilakukan di gedung Pemerintah Daerah, yaitu di gedung B1 dilakukan pada hari Selasa, tanggal 9 Maret 2010 dalam bentuk

---

<sup>2</sup> Wawancara dengan Bapak Fajar, M. Si, bagian Sosial Budaya BAPPEDA Klaten yang sekarang bertugas di Dinas Kesehatan Kabupaten Klaten, pada hari Selasa tanggal 25 Maret 2013 di Dinas Kesehatan Kabupaten Klaten.

rapat umum dengan tokoh masyarakat, organisasi massa yang bergerak dalam perlindungan anak, instansi terkait, gerakan pemuda Kabupaten Klaten, kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana, dan unsur Perguruan Tinggi, juga unsur Kepolisian Resort Klaten, menghasilkan masukan berupa usulan-usulan untuk perbaikan Rancangan Peraturan Daerah dimaksud.

2. Diskusi terfokus atau *Focus Group Discussion* (FGD) yang dilakukan di Eks Kawedanan Klaten, yaitu:
  - a. Eks Kawedanan Kota, pada hari Sabtu tanggal 20 Maret 2010 di Gedung Wanita Kabupaten Klaten dengan peserta tokoh masyarakat, salah satu organisasi sekawedanan kota, unsur Pemerintah Daerah, Camat, Pramuka, PMI, dan unsur kepolisian serta unsur Perguruan Tinggi. Hal ini dimaksudkan untuk memperoleh masukan dari masyarakat mengenai persoalan-persoalan yang berkaitan dengan kehidupan anak. Untuk melengkapi Rancangan Peraturan Daerah yang telah disusun oleh panitia.
  - b. Eks Kawedanan Delanggu, yang dilaksanakan pada hari Sabtu tanggal 3 April 2010 di Pendopo Kantor Kecamatan Delanggu. Adapun peserta yang diundang ialah para tokoh masyarakat, tokoh organisasi massa yang bergerak dalam perlindungan anak, unsur Pemerintah Daerah, unsur Pemerintah Desa, unsur Kepolisian, panitia, unsur Perguruan Tinggi, dan tokoh agama.
  - c. Eks Kawedanan Jatinom, pada hari Sabtu tanggal 17 April 2010 bertempat di pendopo kantor Kecamatan Jatinom Kabupaten Klaten, adapun peserta yang diundang meliputi: tokoh masyarakat di eks

kawedanan Jatinom, tokoh agama, tokoh organisasi yang bergerak dalam perlindungan anak, unsur pramuka, unsur kepolisian, unsur dinas terkait di Kecamatan eks kawedanan Jatinom dan unsur Perguruan Tinggi.

- d. Eks Kawedanan Gondang Winangun, pada hari Sabtu tanggal 24 April 2010 bertempat di pendopo eks kawedanan Gondang Winangun, Kraguman Klaten. Adapun peserta yang diundang meliputi: tokoh masyarakat setempat, tokoh organisasi massa yang bergerak dalam perlindungan anak, tokoh agama setempat, unsur pramuka, unsur organisasi pemuda, unsur kepolisian, unsur pemerintah Kecamatan dan unsur Pemerintah Desa, unsur Perguruan Tinggi.
  - e. Eks Kawedanan Pedan, yang dilaksanakan pada hari Sabtu tanggal 8 Mei 2010 bertempat di Kecamatan Pedan Kabupaten Klaten. Adapun peserta yang diundang meliputi: tokoh masyarakat setempat, tokoh organisasi massa yang bergerak dalam perlindungan anak, tokoh agama, pramuka, unsur kepolisian, dan unsur Perguruan Tinggi.
3. Sosialisasi Rancangan Peraturan Daerah melalui media masaa: RSPD Kabupaten Klaten maupun kunjungan kerja oleh panitia penyusun Ranperda kepada masyarakat.
  4. Loka karya dengan pihak terkait, yakni Pemerintah daerah, Perguruan Tinggi, organisasi yang bergerak dalam perlindungan anak, instansi terkait, kepramukaan, unsur kepolisian dan KNPI Kabupaten Klaten.

Setelah kegiatan tersebut di atas dilakukan maka Panitia Perancang Rancangan Peraturan Daerah tentang perlindungan anak kemudian menyusun naskah akademik. Penyusunan naskah akademik ini dilakukan melalui kerja sama

dengan Perguruan Tinggi, yaitu Universitas Indonesia dan Universitas Negeri Surakarta (UNS) ditambah dari unsur Unicef<sup>3</sup>.

**C. Bentuk Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan/Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 8 Tahun 2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah**

Berdasarkan hasil wawancara dengan para nara sumber dan analisis dokumen dapat dideskripsikan bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah dimaksud adalah sebagai berikut<sup>4</sup>.

1. Bentuk partisipasi berupa audiensi ataupun rapat dengar pendapat umum, yang dilakukan di Gedung DPRD Kabupaten Klaten pada hari Rabu tanggal 8 September 2010 yang dihadiri oleh tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh organisasi yang bergerak dalam perlindungan anak, tokoh pramuka, tokoh pemuda, unsur kepolisian, unsur pengadilan negeri Kabupaten Klaten, unsur kejaksaan Kabupaten Klaten, unsur Perguruan Tinggi.
2. Konsultasi publik dengan tokoh masyarakat, Perguruan Tinggi, ormas, LSM.
3. Konsultasi kerja sama dengan Perguruan Tinggi dalam penyusunan naskah akademik.
4. Diskusi, loka karya dan seminar.
5. *Public Hearing*

Adapun bentuk partisipasi di atas dapat dijabarkan sebagai berikut<sup>5</sup>.

1. Partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi/RDPU di DPRD Kabupaten Klaten

---

<sup>3</sup> Wawancara dengan ibu Sri Rahayu, SH, MM Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Klaten.

<sup>4</sup> Wawancara dengan Bapak Fx. Setyawan DS, SH, MM, MH pada hari Senin tanggal 6 Mei 2013.

<sup>5</sup> DPRD Kabupaten Klaten, Memori Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Klaten Masa Bakti 2004-2009 hal 107-110.



Partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi merupakan kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat, baik atas permintaan langsung dari DPRD (RDPU) maupun atas keinginan masyarakat sendiri (audiensi). Apabila partisipasi masyarakat ini atas dasar permintaan dari DPRD maka partisipasi masyarakat dapat disampaikan kepada yang meminta dilakukannya rapat dengar pendapat umum (RDPU). Akan tetapi untuk partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi atas keinginan langsung dari masyarakat, maka masyarakat dapat memilih alat kelengkapan DPRD yang diharapkan dapat menyalurkan aspirasi masyarakat, misalnya panitia kerja, komisi, panitia khusus, fraksi dan sebagainya. Audiensi/RDPU ini dapat dilakukan oleh masyarakat baik secara lisan, tertulis maupun gabungan antara lisan dan tertulis.

## 2. Konsultasi Publik

Kegiatan konsultasi kepada instansi vertikal terkait maupun organisasi massa, organisasi professional dan lembaga pemerintah non legislasi dapat dilakukan oleh DPRD Kabupaten Klaten dalam rangka menyusun Raperda maupun pembahasan Raperda dalam rangka mendapatkan *advice*/saran dan masukan.

## 3. Konsultasi/kerja sama dengan perguruan tinggi sangat dibutuhkan oleh DPRD maupun pemerintah daerah dalam rangka penyusunan Raperda, penyusunan naskah akademik maupun pembahasan Raperda menjadi Perda. Mengingat di perguruan tinggi terdapat para pakar sesuai dengan bidangnya.

## 4. Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar.

Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar ini dilakukan oleh masyarakat dan DPRD bersama pemerintah daerah dalam

rangka mendapatkan kejelasan persoalan terhadap materi yang tengah dibahas di lembaga legislatif (DPRD), maka nara sumber yang dihadirkan tidak hanya dari kalangan para ahli, akademisi, pakar maupun pengamat, tetapi sebaiknya mendatangkan juga politisi yang berkecimpung langsung dalam pembahasan suatu rancangan peraturan daerah. Dengan demikian diskusi, loka karya dan seminar akan mendapatkan gambaran yang utuh terhadap persoalan yang tengah dibahas dalam lembaga legislatif.

5. Partisipasi masyarakat dalam bentuk *public hearing*

Dalam DPRD Kabupaten Klaten pada pembahasan Raperda dipersyaratkan oleh tata tertib tentang adanya keharusan untuk melakukan *public hearing*/dengar pendapat umum. Ketentuan ini mengandung pengertian agar setiap peraturan daerah sebagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang akan mengikat untuk ditaati oleh seluruh rakyat di Kabupaten Klaten telah benar-benar mendapatkan penilaian dan klarifikasi *public* sehingga memunculkan kesadaran diri tentang hal-hal yang diatur oleh suatu peraturan daerah.

**D. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 9 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak**

Dalam pembentukan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2011 partisipasi masyarakat yang terjadi adalah sama dengan yang terjadi pada pembentukan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2011, namun ditambah dengan bentuk partisipasi yang lain, karena pembentukan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2011 ini mendapatkan bantuan dari UNICEF.

Adapun bentuk partisipasi masyarakat ditambah dengan bentuk<sup>6</sup>:

1. *Focus Group Discussion* (FGD);
2. Kunjungan kerja panitia penyusunan Rancangan Peraturan Daerah ke tokoh masyarakat dan organisasi profesi ataupun NGO yang bergerak dalam perlindungan anak.
3. Sosialisasi kepada masyarakat mengenai rancangan peraturan daerah tentang penyelenggaraan perlindungan anak;
4. Partisipasi masyarakat melalui media cetak.

Sehingga secara keseluruhan bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak dari hasil wawancara) meliputi<sup>7</sup>:

1. Audiensi atau rapat dengar pendapat umum;
2. Konsultasi publik dengan tokoh masyarakat, Perguruan Tinggi, ormas, LSM dan sebagainya;
3. Konsultasi/kerjasama dengan Perguruan Tinggi dalam penyusunan naskah akademik;
4. Diskusi, lokakarya, dan seminar;
5. *Public hearing*;
6. Bentuk *Focus Group Discussion*;
7. Kunjungan kerja panitia penyusun Rancangan Peraturan Daerah kepada tokoh masyarakat, organisasi profesi.

---

<sup>6</sup> Wawancara dengan Bapak H. Mulyono, BA (Wakil Ketua Panitia Khusus Ranperda tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak).

<sup>7</sup> Wawancara dengan Bapak H. Sunarto, SE, MM (Anggota Pansus Perda Penyelenggaraan Perlindungan Anak).

Keterangan :

- a. Focus group diskusi dilakukan oleh panitia penyusun rancangan perda dengan ormas, orpol, organisasi profesi, perguruan tinggi. Adapun pelaksanaannya dilakukan di seluruh wilayah Kabupaten Klaten melalui wilayah eks Kawedanan Gondang, Jatinom, Pedan, dan Delanggu. Kegiatan ini diikuti oleh 25 elemen masyarakat di Kabupaten Klaten.
- b. Kunjungan kerja panitia penyusun rancangan Perda tentang perlindungan anak dilakukan kepada tokoh masyarakat, tokoh agama, nara sumber yang berkaitan dengan penyelenggaraan perlindungan anak termasuk perguruan tinggi.
- c. Sosialisasi rancangan peraturan daerah tentang penyelenggaraan perlindungan anak dilakukan oleh pemerintah daerah baik melalui media cetak, maupun melalui SKPD yang ada di daerah kepada seluruh masyarakat di Kabupaten Klaten. Dengan kegiatan ini diharapkan masyarakat dapat menerima hadirnya Perda tersebut.
- d. Rancangan peraturan daerah disosialisasikan kepada masyarakat melalui Koran lokal hingga dapat dibaca oleh anggota masyarakat di pedesaan dalam wilayah Kabupaten Klaten.

**E. Unsur-unsur yang Terlibat dalam Partisipasi Masyarakat pada Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 8 Tahun 2011 dan Nomor 9 Tahun 2011**

1. Unsur-unsur masyarakat yang terlibat dalam partisipasi masyarakat pada pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 8 Tahun 2011

tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah meliputi<sup>8</sup>:

- a. Pihak Kepolisian Resort Klaten.
  - b. Pihak militer, dalam hal ini Kodim Klaten
  - c. Ormas yang bergerak dalam penanggulangan bencana
  - d. NGO dalam penanggulangan bencana di Kabupaten Klaten
  - e. Team SAR Kabupaten Klaten
  - f. Palang Merah Indonesia Kabupaten Klaten
  - g. Gerakan Pramuka Kwarcab Klaten
  - h. Lembaga pendidikan/sekolah-sekolah
  - i. Kejaksaan Negeri Klaten
  - j. Pengadilan Negeri Klaten
2. Unsur-unsur yang terlibat dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 9 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak adalah sebagai berikut<sup>9</sup>.
- a. Pihak Kepolisian Resort Klaten
  - b. Pihak militer, dalam hal ini Kodim Klaten
  - c. Kejaksaan Negeri Klaten
  - d. Pengadilan Negeri Klaten
  - e. Organisasi Pemuda
  - f. Organisasi massa yang berbasis perlindungan anak.
  - g. NGO

---

<sup>8</sup> Wawancara dengan Bapak Gigit Sugito, S.Sos (Anggota Pansus tentang Perlindungan Anak dari Fraksi PDIP) pada hari Selasa tanggal 7 Mei 2013.

<sup>9</sup> Wawancara dengan Bapak H. Sunarto, SE, MM (Anggota Pansus Ranperda Perlindungan Anak dari Fraksi Golkar) pada hari Rabu tanggal 15 Mei 2013.

- h. Perguruan Tinggi
- i. Unsur sekolah SD, SMP, SMA/SMK/MA
- j. Gerakan Pramuka Kwarcab Klaten.
- k. Tokoh-tokoh agama
- l. Palang Merah Indonesia Kabupaten Klaten
- m. Unsur forum komunikasi antar umat beragama Kabupaten Klaten
- n. Para psikolog dari rumah sakit jiwa Kabupaten Klaten
- o. Unsur ikatan advokat Indonesia cabang Klaten
- p. Unsur Unicef
- q. Tokoh masyarakat Kabupaten Klaten
- r. Tokoh budaya Kabupaten Klaten

**F. Persamaan dan Perbedaan Partisipasi Masyarakat pada Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Klaten dengan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 9 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak**

Adapun persamaan dan perbedaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah sebagaimana tersebut di atas meliputi persamaan dan perbedaan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah sampai dengan pembahasan rancangan peraturan daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang meliputi bentuk-bentuk partisipasi maupun unsur-unsur yang terlibat dalam partisipasi masyarakat. Secara sederhana persamaan tersebut dapat dideskripsikan dalam tabel di bawah ini.

**Tabel 1. Persamaan dan Perbedaan Bentuk Partisipasi Masyarakat  
dalam Pembentukan Perda Nomor 8 Tahun 2011 dan  
Perda Nomor 9 Tahun 2011**

No	Bentuk Partisipasi	Perda No.8 Th 2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja BPBD	Perda No. 9 Th 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak
1.	Audiensi atau rapat dengar pendapat umum	√	√
2.	Konsultasi publik dengan tokoh masyarakat, perguruan tinggi, ormas, LSM, dan sebagainya.	√	√
3.	Konsultasi/kerja sama dengan perguruan tinggi dalam penyusunan naskah akademik.	√	√
4.	Diskusi, lokakarya, dan seminar.	√	√
5.	Public hearing	√	√
6.	Focus Group Discussion (FGD)	-	√
7.	Kunjungan kerja panitia penyusun Raperda kepada tokoh masyarakat, organisasi profesi, LSM sejenis.	-	√
8.	Sosialisasi rancangan peraturan daerah.	-	√
9.	Pemanfaatan media lokal untuk mensosialisasikan Ranperda kepada masyarakat luas.	-	√

**Tabel 2. Persamaan dan Perbedaan Unsur dalam Partisipasi Masyarakat  
pada Pembentukan Perda Nomor 8 Tahun 2011 dan  
Perda Nomor 9 Tahun 2011**

No	Unsur Partisipasi Masyarakat	Perda No.8 Th 2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja BPBD	Perda No. 9 Th 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak
1.	Pihak Kepolisian Resort Klaten	√	√
2.	Kodim Klaten	√	√
3.	Kejaksaan Negeri Klaten	√	√
4.	Pengadilan Negeri Klaten	√	√
5.	Ormas sejenis dengan Perda	√	√
6.	NGO sejenis dengan materi yang diatur Perda	√	√
7.	Palang Merah Indonesia Klaten	√	√
8.	Perguruan Tinggi	√	√
9.	Gerakan Pramuka Kwarcab Klaten	√	√
10.	Sekolah-sekolah di Kabupaten Klaten	√	√
11.	Team SAR	√	-
12.	Organisasi Pemuda	-	√
13.	Tokoh Agama	√	√
14.	Tokoh Masyarakat	√	√
15.	Forum komunikasi antar umat beragama	√	√
16.	Psikolog Kabupaten Klaten	-	√
17.	Ikatan advokasi Indonesia	-	√
18.	UNICEF	-	√
19.	Tokoh Budaya	√	√





## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian, baik penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan, serta hasil analisis dan pembahasan yang telah dilakukan pada bab-bab terdahulu, berikut disajikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penulisan Tesis ini, sebagai berikut.

1. Dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 8 Tahun 2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah dan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak DPRD dan Pemerintah Daerah telah melibatkan masyarakat baik dalam penyusunan rancangan peraturan daerah maupun dalam pembahasan rancangan Perda di DPRD Kabupaten Klaten. Dengan demikian partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah tersebut telah direalisasikan baik oleh pemerintah daerah maupun oleh DPRD Kabupaten Klaten.
2. Bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah telah beragam, diantaranya adalah:
  - a. audiensi atau rapat dengar pendapat umum;
  - b. konsultasi publik;
  - c. konsultasi dan/atau kerja sama dengan perguruan tinggi;
  - d. diskusi, lokakarya dan seminar;

- e. *public hearing*;
  - f. focus Group Discussion;
  - g. kunjungan kerja panitia penyusun rancangan peraturan daerah;
  - h. sosialisasi rancangan peraturan daerah;
  - i. penggunaan media cetak lokal.
3. Unsur-unsur yang terlibat dalam partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 8 Tahun 2011 dan Nomor 9 Tahun 2011, adalah meliputi:
- a. pihak kepolisian resort Klaten;
  - b. pihak kodim Klaten;
  - c. kejaksaan negeri Klaten;
  - d. pengadilan negeri Klaten;
  - e. ikatan advokat Indonesia cabang Klaten;
  - f. perguruan tinggi;
  - g. palang merah Indonesia cabang Klaten;
  - h. psikolog dari RSJ Kabupaten Klaten;
  - i. ormas bidang yang sesuai dengan materi yang diatur dalam peraturan daerah;
  - j. NGO bidang yang sesuai dengan materi yang diatur dalam peraturan daerah;
  - k. gerakan pramuka Kwarcab Klaten;
  - l. sekolah/lembaga pendidikan;
  - m. team SAR;
  - n. unsur forum komunikasi antar umat beragama;

- o. tokoh agama;
  - p. tokoh masyarakat;
  - q. tokoh budaya;
  - r. UNICEF.
4. Persamaan dan perbedaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 8 Tahun 2011 dan Nomor 9 Tahun 2011.

Persamaan dan perbedaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan kedua peraturan daerah tersebut meliputi bentuk partisipasi dan unsur-unsur partisipasi masyarakatnya. Adapun persamaannya meliputi:

- a. Bentuk partisipasi masyarakat yang meliputi:
  - 1) audiensi atau rapat dengar pendapat umum;
  - 2) konsultasi publik dengan tokoh masyarakat, perguruan tinggi, ormas, LSM dan seterusnya;
  - 3) konsultasi/kerja sama dengan perguruan tinggi dalam penyusunan naskah akademik;
  - 4) diskusi, lokakarya dan seminar;
  - 5) *public hearing*.

Sedangkan perbedaannya pada penyusunan Perda Nomor 9 Tahun 2011 untuk partisipasi masyarakat ditambah dengan :

- 1) focus group discussion pada 5 daerah eks kawedanan di wilayah Kabupaten Klaten;
- 2) kunjungan kerja panitia penyusunan Raperda kepada tokoh masyarakat, organisasi profesi, LSM sejenis dan seterusnya;

- 3) sosialisasi rancangan peraturan daerah kepada masyarakat;
  - 4) pemanfaatan media lokal.
- b. Pada unsur partisipasi persamaannya meliputi:
- 1) Pihak kepolisian resort Klaten
  - 2) Kodim Klaten
  - 3) Kejaksaan Negeri Klaten
  - 4) Pengadilan Negeri Klaten
  - 5) Ormas sejenis dengan materi peraturan daerah
  - 6) NGO sejenis dengan materi yang diatur peraturan daerah
  - 7) Palang merah Indonesia cabang Klaten
  - 8) Perguruan tinggi
  - 9) Gerakan pramuka kwarcab Klaten
  - 10) Lembaga pendidikan/sekolah-sekolah
  - 11) Tokoh agama
  - 12) Forum komunikasi antar umat beragama
  - 13) Tokoh budaya

Sedangkan perbedaannya

Pada Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2011 melibatkan team SAR Kabupaten Klaten.

- 1) Peraturan Daerah nomor 9 tahun 2011 tidak melibatkan.
- 2) Pada Peraturan Daerah nomor 9 tahun 2011 melibatkan:
- 3) Organisasi pemuda
- 4) Tokoh agama
- 5) Psikolog

6) Ikatan advokat Indonesia cabang Klaten

7) UNICEF

Pada Perda nomor 8 tahun 2011 tidak melibatkan unsur-unsur tersebut.

## **B. Saran**

1. DPRD dan Pemerintah Kabupaten Klaten seyogyanya dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah, baik bentuk maupun unsur yang terlibat. Karena dasar hukum ataupun peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang partisipasi masyarakat telah ada. Di samping itu dengan adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah akan:
  - a. terwujud upaya menjaring pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat sehingga peraturan daerah yang dihasilkan benar-benar dapat memenuhi syarat peraturan perundang-undangan yang baik;
  - b. menjamin bahwa peraturan daerah yang dihasilkan sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat;
  - c. menimbulkan rasa memiliki, rasa bertanggung jawab maupun *sense of accountability* atas peraturan daerah yang dihasilkan.
2. Lembaga pemerintahan di luar pemegang inisiatif dalam pembentukan peraturan daerah jangan hanya dilibatkan sebagai formalitas belaka namun diharapkan adanya masukan yang riil baik oleh kepolisian, kejaksaan, pengadilan negeri maupun TNI (dalam hal ini kodim Klaten).
3. Masyarakat hendaknya diberi motivasi agar mereka dapat menyampaikan usulan berkaitan dengan peraturan daerah yang akan dibentuk, dalam rangka proses demokratisasi yang riil.

4. Anggota DPRD Kabupaten Klaten sebaiknya tidak alergi terhadap partisipasi masyarakat tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

- A.A Salid Gatara dan Moh Dzulkiah Said, 2007 : *Sosiologi Politik, Konsep dan Dinamika Perkembangan Kajian*, Bandung, CV Pustaka Setia.
- A. Hamid S. Attamimi, 1990 : *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Memandang Susunan Pemerintahan Negara. Suatu analisis mengenai keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi Universitas Indonesia, Jakarta.
- Akmal Boedianto, 2010, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pembentukan Perda APBD Partisipatif*, Yogyakarta, Taks Bang Pressindo.
- Bagirmanan, 1992 : *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta, Ind-Hillco.
- Bagir Manan, 2004 : *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pusat Studi Hukum.
- Bayu Surianingrat, 2010 : *Dokumentasi dan Desentralisasi*, Jakarta, Dewawli Press.
- BN Marbun, 2005 : *DPRD dan Otonomi Daerah setelah Amandemen UUD 1945 dan Undang-undang Otonomi Daerah 2004*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.
- B. Hestu Cipto Handoyo, 2008 : *Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik Yogyakarta*, Penerbit Universitas Atmajaya.
- Efile Yusdiansyah, 2010 : *Implikasi Keberadaan Mahkamah Konstitusi terhadap Pembentukan Hukum Nasional dalam Rangka Negara Hukum*, Bandung, Penerbit Lubuk Agung.
- Gabriel A. Alumond and Sidny Verba, *Budaya Politik, Tingkah Laku Politik dan Demokrasi di Lima Negara*, Terjemahan Sahat Simamora, Jakarta, Bina Aksara.
- Harald D. Laswell, 1958 : *Politics, Who Get What, Whow and Hie* New York : World Publishing.
- I.Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, 2012: *Dinamika Hukum dan Aturan Perundang-undangan di Indonesia*, Bandung, Alumni.
- Jimly Assiddiqie, 2006 : *Perihal Undang-undang*, Jakarta, Konstitusi Press.



- Johny Ibrahim, 2005 : *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Banyu Media Publishing.
- Keith Faulks, 2010 : *Sosiologi Politik : Pengaruh Kritis*, Terjemahan Helmi Mahadi dan Shohifullah, Bandung, Penerbit Nusa Media.
- Komarudin Sohid, 2010 : *Memahami Sosiologi Politik*, Jakarta, Media Indonesia.
- Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, 2010 : *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Munir Fuadi, 2010, *Konsep Negara Demokrasi*, Bandung, PT Refika Aditamat.
- Naskah Akademik Usulan Draft Tentang Raperda Penyelenggaraan Perlindungan Anak Kabupaten Klaten*, Bagian Hukum Setda Klaten.
- Ni'matul Huda dan R Namiyah, 2011 : *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Bandung, Penerbit Nusa Media.
- Padmo Wahyono, 1975 : *Indonesia Negara Berdasarkan Hukum*, Jakarta, Media Indonesia.
- Patariani Siahaan, 2012 : *Politik Hukum Pembentukan Undang-undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Penerbit Konpress.
- Peter Makhmud Marzuki, 2005 : *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Pemuda Group.
- Philips M. Hadjon, 1987 : *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Peranannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Perwakilan Umum dan Pembentukan Peradilan Akademis Teori Negara*, Bima Ilham.
- Sifudin, 2009 : *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Yogyakarta, Penerbit FH UII Press.
- Sirajuddin, Fathurrahman dan Zulkarnain, 2006: *Legislatif Drafting : Pengembangan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta, Malang Camptim Watch bekerja sama dengan Yapika.
- Syachran Basah, 1986 : *Tiga Tulisan tentang Hukum*, Bandung, Armico.
- Republik Indonesia, *Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 2004* tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Republik Indonesia, *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011* tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Yuliardi, 2009 : *Azas-azas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Peraturan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada.

Wawancara dengan Bapak Fajar, M. Si, bagian Sosial Budaya BAPPEDA Klaten yang sekarang bertugas di Dinas Kesehatan Kabupaten Klaten, pada hari Selasa tanggal 25 Maret 2013 di Dinas Kesehatan Kabupaten Klaten.

Wawancara dengan Bapak Fx. Setyawan SH, MM, MH., pada tanggal 5 Maret 2013.

Wawancara dengan Bapak Gigit Sugito, S.Sos (Anggota Pansus tentang Perlindungan Anak dari Fraksi PDIP) pada hari Selasa tanggal 7 Mei 2013.

Wawancara dengan Bapak H. Mulyono, BA (Wakil Ketua Panitia Khusus Ranperda tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak).

Wawancara dengan Ibu Sri Rahayu, SH, MM Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Klaten.

Wawancara dengan Bapak H. Sunarto, SE, MM (Anggota Pansus Ranperda Perlindungan Anak dari Fraksi Golkar) pada hari Rabu tanggal 15 Mei 2013.

**Lampiran 1 : Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 8 Tahun 2011  
tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan  
Bencana Daerah (BPBD)**

Kabupaten Klaten berada dalam wilayah yang memiliki kondisi geografis yang rawan terhadap terjadinya bencana dengan frekuensi yang cukup tinggi, sehingga memerlukan penanganan yang sistematis, terpadu dan terkoordinasi, baik dalam penanganan bencana alam, bencana non alam maupun bencana sosial.

Dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana serta Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah Pasal 45 telah mengamanatkan bagi pemerintah daerah untuk membentuk lembaga lain yaitu Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

Untuk penanganan bencana yang terjadi di Kabupaten Klaten selama ini dilaksanakan oleh satuan pelaksanaan penanggulangan bencana yang dibentuk berdasarkan Peraturan Bupati Klaten Nomor 5 Tahun 2006, di mana Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat sebagai sekretaris pelaksana harian. Berdasarkan Surat Menteri Dalam Negeri nomor 061/1803/SJ tanggal 16 Mei 2010 perihal Rekomendasi Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Klaten telah ditetapkan Peraturan Bupati Klaten Nomor 48 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Klaten; dengan Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat sebagai pelaksana tugas Kepala Pelaksana Harian Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Untuk lebih menjamin kepastian hukum terhadap

kelembagaan yang menangani penanggulangan bencana menjadi lebih kuat, perlu merubah lembaga yang non struktural menjadi lembaga yang struktural dengan payung hukum Peraturan Daerah.

Dengan Peraturan Daerah ini maka dibentuk BPBD, dengan demikian penanganan bencana di Kabupaten Klaten dilaksanakan dan dikoordinasikan secara terpadu oleh BPBD. BPBD berkedudukan sebagai lembaga lain daerah yang merupakan unsur pendukung tugas Bupati di bidang penanggulangan bencana daerah<sup>1</sup>.

1. Tugas Badan Penanggulangan Bencana Daerah adalah sebagai berikut.
  - a. Menetapkan pedoman dan pengarahan terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan darurat, rehabilitasi serta rekonstruksi secara adil dan setara.
  - b. Menetapkan standarisasi serta kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan peraturan perundang-undangan.
  - c. Menyusun, menetapkan dan menginformasikan peta rawan bencana.
  - d. Menyusun dan menetapkan prosedur tetap penanganan bencana.
  - e. Melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada Bupati setiap bulan sekali dalam kondisi normal dan setiap saat dalam kondisi darurat bencana.
  - f. Mengendalikan pengumpulan dan penyaluran uang dan barang.
  - g. Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari anggaran pendapatan dan belanja daerah.

---

<sup>1</sup> Pasal 3 Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 8 Tahun 2011 tentang *Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Klaten*.

h. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan<sup>2</sup>.

## 2. Fungsi BPBD

BPBD dalam menyelenggarakan tugas mempunyai fungsi sebagai berikut.

- a. Perumusan dan penetapan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat, efektif dan efisien.
- b. Pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu dan menyeluruh<sup>3</sup>.

## 3. Susunan organisasi BPBD terdiri dari:

- a. Kepala
- b. Unsur Pengarah
- c. Unsur Pelaksana

ad a. Kepala. BPBD dipimpin oleh kepala yang secara ex-officio dijabat oleh sekretaris daerah, dan dalam melaksanakan tugas berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati.

ad b. Unsur Pengarah

- 1) Unsur pengarah berada di bawah dan bertanggung jawab kepada kepala.
- 2) Unsur pengarah ini diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati.

ad c. Unsur Pelaksana

- 1) Unsur pelaksana terdiri atas:
  - a. Kepala pelaksana
  - b. Sekretariat membawahi:

---

<sup>2</sup> Perda Nomor 8 Tahun 2011 Pasal 4.

<sup>3</sup> Ibid. Pasal 4 ayat (2).

1. Sub bagian perencanaan dan pelaporan.
  2. Sub bagian keuangan.
  3. Sub bagian umum dan kepegawaian.
  - c. Bidang pencegahan dan kesiapsiagaan, membawahi:
    1. Seksi pencegahan.
    2. Seksi kesiapsiagaan.
  - d. Bidang kedaruratan dan logistik, membawahi:
    1. Seksi kedaruratan.
    2. Seksi logistik.
  - e. Bidang rehabilitasi dan rekonstruksi, membawahi:
    1. Seksi rehabilitasi
    2. Seksi rekonstruksi
  - f. Kelompok jabatan fungsional.
- 2) Kepala pelaksana dalam melaksanakan tugasnya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada kepala.
  - 3) Sekretariat sebagaimana dimaksud dipimpin oleh seorang sekretaris yang dalam melaksanakan tugasnya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada kepala pelaksana.
  - 4) Bidang-bidang sebagaimana dimaksud di atas dipimpin oleh seorang kepala bidang yang dalam melaksanakan tugasnya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada sekretaris.
  - 5) Sub bagian-sub bagian dipimpin oleh seorang kepala sub bagian yang dalam melaksanakan tugasnya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada sekretaris.

- 6) Seksi-seksi masing-masing dipimpin oleh seorang kepala seksi yang melaksanakan tugasnya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada kepala bidang masing-masing.
- 7) Bagan organisasi BPBD merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Klaten.

#### 4. Kelompok Jabatan Fungsional

Kelompok jabatan fungsional mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas sesuai bidang keahliannya berdasarkan ketentuan peraturan Perundang-undangan dan bertanggung jawab kepada kepala pelaksana.

- a. Kelompok jabatan fungsional terdiri dari sejumlah tenaga fungsional yang terbagi dalam beberapa kelompok sesuai dengan bidang keahliannya diangkat dari pegawai negeri sipil berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. Setiap kelompok jabatan fungsional dipimpin oleh seorang tenaga fungsional senior yang ditunjuk oleh Bupati, di antara tenaga fungsional yang ada.
- c. Jumlah tenaga fungsional sebagaimana tersebut ditentukan sesuai kebutuhan dan beban kerja.
- d. Jenis dan jenjang jabatan fungsional diatur berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### Tata Kerja BPBD

Kepala mengendalikan tugas dan fungsi pengarah dan pelaksana BPBD

Semua komponen di lingkungan BPBD dalam melaksanakan tugasnya wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi baik di lingkungan BPBD maupun dalam hubungan antar lembaga pemerintah daerah.

Setiap pimpinan dalam organisasi pelaksana BPBD wajib melaksanakan sistem pengendalian intern di lingkungan masing-masing.

Setiap pimpinan dalam organisasi pelaksana BPBD bertanggung jawab memimpin dan mengkoordinasikan bawahan masing-masing dan memberikan pengarahan serta petunjuk dalam pelaksanaan tugas.

Setiap pimpinan dalam organisasi pelaksana BPBD wajib mengikuti dan mematuhi petunjuk dan bertanggung jawab serta menyampaikan laporan secara berkala, tepat waktu pada atasan masing-masing.

Eseloning, pengangkatan dan pemberhentian dalam jabatan.

- (1) Kepala pelaksana adalah eselon II b.
- (2) Sekretaris dan kepala bidang adalah eselon III b.
- (3) Kepala sub bagian dan kepala seksi adalah eselon IV a.

Kepala, pengarah, kepala pelaksana, sekretaris, kepala bidang, kepala bagian dan kepala seksi sebagaimana dimaksud dalam Perda ini diangkat dan diberhentikan oleh Bupati berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### Ketentuan Peralihan

Pejabat yang ditunjuk untuk mengampu pelaksanaan tugas di Badan Penanggulangan Bencana Daerah berdasarkan Peraturan Bupati Klaten Nomor 48 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Klaten, tetap melaksanakan



tugas sampai dengan dilantiknya pejabat definitif berdasarkan peraturan daerah ini.

#### Ketentuan Penutup

Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku maka peraturan Bupati Klaten Nomor 48 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Klaten, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

- (1) Rincian tugas, fungsi dan tata kerja BPBD diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati.
- (2) Hal-hal yang belum diatur dalam Peraturan Daerah ini, sepanjang mengenai teknis pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati.

#### Pemberlakuan

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan, yaitu tanggal 25 Juli 2011.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam lembaran daerah Kabupaten Klaten.

## **Lampiran 2 : Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak**

Anak adalah anugrah, amanah dan karunia Tuhan Yang Maha Esa yang harus dipelihara, dididik dan dipertanggungjawabkan di dunia dan akherat serta merupakan generasi penerus masa depan bangsa dan negara. Oleh karenanya melekat kepadanya hak-hak untuk mendapatkan jaminan kehidupan yang layak, kesempatan untuk tumbuh dan berkembang serta perlindungan yang optimal dari orang tua, keluarga, masyarakat dan pemerintah agar mampu menjadi manusia yang mandiri, bertanggung jawab dan berakhlak mulia.

Arah dari perlindungan anak adalah untuk menjamin semua pihak yang berkewajiban dapat melaksanakan dan menangani tugas-tugasnya. Pengakuan tentang pentingnya perlindungan anak juga sudah menjadi kesepakatan internasional yang dituangkan dalam konvensi hak-hak anak sebagai salah satu norma internasional tentang hak anak secara umum.

Selain itu Pasal 34 UUD 1945 juga mengamanatkan negara untuk memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar. Oleh karena itu perlindungan, pemenuhan dan penghormatan terhadap hak-hak anak mutlak diwujudkan oleh setiap elemen masyarakat dan tentunya dijamin keberadaannya oleh negara agar anak dapat tumbuh dan berkembang secara wajar.

Perlindungan anak yang efektif harus berbasis pendekatan sistem guna menciptakan lingkungan protektif untuk menjaga anak-anak dari segala bentuk tindakan kekerasan, eksploitasi, perlakuan salah, penelantaran/pengabaian, terdiri

dari 3 komponen yang saling terkait, yaitu sistem kesejahteraan sosial bagi anak dan keluarga, sistem peradilan dan sistem perubahan perilaku sosial.

Peraturan daerah ini hanya mengatur tentang penyelenggaraan perlindungan anak pada komponen sistem kesejahteraan sosial bagi anak dan keluarga dengan menjamin tersedianya layanan primer, sekunder, dan tersier beserta kelembagaannya sesuai dengan kewenangan pemerintah daerah. Penyelenggaraan layanan primer, sekunder dan tersier menjadi kewajiban pemerintah daerah dan merupakan tanggung jawab dan peran serta masyarakat.

Pengakuan akan hak anak tersebut selanjutnya tercantum dalam beberapa peraturan perundang-undangan Indonesia dan strategi pendekatan perlindungan anak berbasis sistem yang menjadi dasar dalam penyusunan peraturan daerah tentang penyelenggaraan perlindungan anak.

#### 1. Prinsip dalam Penyelenggaraan Perlindungan Anak

Penyelenggaraan perlindungan anak dilakukan dengan memperhatikan agama, adat istiadat, sosial budaya masyarakat dengan mengedepankan prinsip-prinsip dasar hak anak. Prinsip-prinsip dasar hak anak tersebut meliputi<sup>4</sup>:

- a. Non diskriminasi.
- b. Kepentingan yang terbaik bagi anak.
- c. Hak untuk hidup, kelangsungan hidup dan perkembangan; dan
- d. Penghargaan terhadap pendapat anak.

#### 2. Maksud dan Tujuan

- a. Pengaturan penyelenggaraan perlindungan anak dimaksudkan untuk

---

<sup>4</sup> Naskah Akademik Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak

memberikan pedoman dan arahan bagi Pemerintah Daerah dan masyarakat dalam menyelenggarakan perlindungan anak melalui peningkatan kesejahteraan sosial anak dan keluarga serta penguatan kelembagaan.

- b. Penyelenggaraan perlindungan anak bertujuan untuk mewujudkan sistem pencegahan dan penanganan anak dari tindakan kekerasan, eksploitasi, perlakuan salah, penelantaran/pengabaian dalam semua situasi kehidupan anak termasuk anak yang berhadapan dengan hukum dan anak dalam situasi darurat.
3. Ruang lingkup penyelenggaraan perlindungan anak meliputi:
    - a. Kesejahteraan sosial anak dan keluarga; dan
    - b. Kelembagaan penyelenggaraan perlindungan anak.
  4. Kesejahteraan sosial bagi anak dan keluarga
    - a. Umum
      - a. Kesejahteraan sosial bagi anak dan keluarga merupakan sistem pencegahan dan penanganan terhadap semua bentuk kekerasan, eksploitasi, perlakuan salah terhadap anak, penelantaran/pengabaian dalam sistem situasi hukum dan anak dalam situasi darurat.
      - b. Kesejahteraan sosial bagi anak dan keluarga meliputi: layanan primer, layanan sekunder, dan layanan tersier.

Pemerintah daerah berkewajiban dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan perlindungan anak melalui pencegahan dan penanganan tindakan kekerasan, eksploitasi, perlakuan salah, penelantaran/pengabaian dalam semua situasi kehidupan anak termasuk anak yang berhadapan dengan hukum dan anak dalam situasi darurat.

b. Layanan Primer

Layanan primer dilakukan melalui:

- 1) Penguatan kemampuan dan keterampilan masyarakat untuk mengikutsertakan anak dalam proses perlindungan dan pengasuhan anak.
- 2) Peningkatan kesadaran masyarakat tentang dampak buruk segala bentuk tindakan kekerasan, eksploitasi, perlakuan salah, penelantaran/pengabaian dalam semua situasi kehidupan anak termasuk anak yang berhadapan dengan hukum dan anak dalam situasi darurat sehingga dapat merubah sikap dan perilaku sosial masyarakat.
- 3) Peningkatan kesadaran masyarakat, pers, pendidik, tokoh masyarakat, tentang kewajiban melindungi identitas anak yang menjadi korban segala bentuk tindakan kekerasan, eksploitasi, perlakuan salah, penelantaran/pengabaian, anak yang berhadapan dengan hukum untuk menghindari labelisasi (stigma buruk).
- 4) Penguatan kemampuan dan ketrampilan orang tua dan pengasuh dalam mendidik anak.
- 5) Promosi metode alternatif pemberian hukuman yang positif kepada anak dengan tidak melakukan tindakan hukuman badan, merendahkan martabat, penyiksaan atau tindakan tidak manusiawi lainnya dalam pola pengasuhan dan perlindungan.
- 6) Pembuatan kebijakan dan standar operasional prosedur tentang pencegahan dan penanganan terjadi tindakan kekerasan, eksploitasi, perlakuan salah, penelantaran/pengabaian dalam semua situasi kehidupan

anak termasuk anak yang berhadapan dengan hukum dan anak dalam situasi darurat.

- 7) Pendidikan kepada tokoh masyarakat, kelompok profesi, aparat penegak hukum tentang penyelesaian kasus anak yang berkonflik dengan hukum melalui diversi dan keadilan restoratif dan memperlakukan anak secara manusiawi dan sesuai dengan martabat dan hak-hak anak.
- 8) Orangtua/keluarga atau bentuk pengasuhan lainnya, lembaga pendidikan, lembaga sosial kemasyarakatan, lembaga pembuat keputusan yang mempengaruhi kehidupan anak serta lembaga peradilan anak harus memperlakukan anak secara manusiawi dan sesuai dengan martabat dan hak-hak anak.
- 9) Pendidikan tentang perlindungan anak dalam situasi darurat.
- 10) Pembuatan kebijakan yang memudahkan anak mengakses layanan pendidikan untuk pengembangan bakat dan kepribadian.
- 11) Peningkatan pemahaman bagi pendidikan tentang penegakan disiplin/pendidikan anak dengan memperhatikan martabat dan harga diri anak.
- 12) Pengembangan partisipasi anak dalam kehidupan keluarga atau bentuk pengasuhan lainnya, pendidikan, kegiatan sosial kemasyarakatan pembuatan keputusan oleh pemerintah daerah dan DPRD yang mempengaruhi kehidupan anak serta dalam pelaksanaan sistem peradilan anak.

c. Layanan Sekunder

Bentuk layanan sekunder.

- 1) Layanan sekunder dilaksanakan untuk menjaga agar anak tetap berada dalam asuhan orang tua.
- 2) Layanan sekunder sebagaimana dimaksud, meliputi:
  - (a) Identifikasi/deteksi dini terhadap anak-anak yang rentan terjadinya tindakan kekerasan, eksploitasi, perlakuan salah, penelantaran/pengabaian dalam semua situasi kehidupan anak termasuk anak yang berhadapan dengan hukum dan anak dalam situasi darurat.
  - (b) Mediasi dan nasehat hukum ketika keluarga menghadapi kekerasan dalam rumah tangga, pertengkaran, perceraian.
  - (c) Fasilitasi peningkatan ketrampilan menjadi orang tua dan ketrampilan melindungi anak.
  - (d) Layanan rehabilitasi untuk penyembuhan anggota keluarga yang menghadapi masalah ketergantungan obat, minuman keras, berjudi, ketidakmampuan mengendalikan amarah.
  - (e) Layanan dukungan keluarga untuk mendapatkan rujukan pada pelayanan lainnya, seperti dukungan ekonomi, tempat tinggal, jaminan sosial, jaminan kesehatan.
  - (f) Advokasi oleh Pemerintah Daerah dan masyarakat kepada aparat penegak hukum untuk mendorong dilakukan diversifikasi dengan pendekatan retoratif.
  - (g) Layanan bantuan hukum dan psiko sosial terhadap anak yang berkonflik dengan hukum baik ketika sedang dalam penahanan pemenjaraan maupun dalam proses reintegrasi sosial;

- (h) Perlindungan terhadap anak ketika terjadi situasi darurat.

Tata cara, mekanisme dan standar layanan sekunder diatur lebih lanjut oleh Bupati.

#### Tempat Perlindungan Sementara

- (b) Tempat perlindungan sementara dibutuhkan sebagai tempat perlindungan bagi anak yang bersifat sementara yang berfungsi sebagai pengasuhan sementara ketika anak dan atau keluarga menghadapi masalah.

- (c) Pemerintah Daerah berkewajiban dan berwenang untuk:

(1) mengembangkan standard dan peraturan tentang penyediaan tempat perlindungan sementara atau yang sejenis.

(2) melakukan peningkatan kemampuan pengelola tempat perlindungan sementara anak tentang pola asuh, perlindungan anak, dan manajemen.

(3) monitoring terhadap kondisi anak asuh di tempat perlindungan sementara oleh satuan kerja perangkat daerah yang menangani perlindungan anak.

#### d. Layanan Tersier

- 1) Layanan tersier merupakan langkah penanganan kasus anak yang telah mengalami kekerasan, eksploitasi, perlakuan salah, penelantaran/pengabaian dalam semua situasi kehidupan anak termasuk anak yang berhadapan dengan hukum dan anak dalam situasi darurat yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan masyarakat.



- 2) Layanan tersier yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah, meliputi:
  - (a) Intervensi melalui mekanisme penanganan kasus dan sistem rujukan yang berupa penelaahan kasus, penyelamatan anak, pemulihan psikologis dan fisik, pemenuhan hak perlindungan hukum, hak mendapatkan informasi atas perkembangan kasusnya, mendapatkan tempat untuk perlindungan sementara apabila dibutuhkan pengasuh pengganti yang bersifat sementara, perlindungan identitas/kerahasiaan, pemulihan nama baik reunifikasi keluarga atau reintegrasi sosial dan rehabilitasi dan restitusi berdasarkan keputusan pengadilan.
  - (b) Pemantauan terhadap perkembangan penanganan kasus anak yang menjadi pelaku, korban dan saksi.
  - (c) Perubahan pedoman, prosedur pencatatan dan pelaporan terhadap segala tindak kekerasan, eksploitasi, perlakuan salah, penelantaran/pengabaian dalam semua situasi kehidupan anak termasuk anak yang berhadapan dengan hukum dan anak dalam situasi darurat.
- 3) Tata cara, mekanisme dan standar layanan tersier diatur lebih lanjut oleh Peraturan Bupati

## 5. Kelembagaan Perlindungan Anak

### a. Koordinasi Pelaksanaan Perlindungan Anak

- 1) Bupati melakukan pembinaan dan koordinasi pelaksanaan perlindungan anak.

- 2) Untuk pelaksanaan pembinaan dan koordinasi Bupati membentuk forum pembinaan dan koordinasi penyelenggaraan perlindungan anak yang beranggotakan insan terkait.
  - 3) Tata cara dan mekanisme pembinaan dan koordinasi diatur lebih lanjut oleh Bupati.
- b. Penyelenggaraan Layanan Terpadu Perlindungan Anak
- 1) Penyelenggara layanan perlindungan anak dilakukan secara terpadu dalam wadah pusat pelayanan terpadu yang dikoordinasi oleh instansi/lembaga yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang pemberdayaan dan perlindungan anak.
  - 2) Ketentuan mengenai pusat pelayanan terpadu perlindungan anak diselenggarakan menurut standar operasional prosedur (SOP) dan diatur lebih lanjut oleh Bupati.

#### Evaluasi, Pelaporan dan Pertanggungjawaban

Satuan kerja perangkat daerah yang melakukan langkah pencegahan dan penanganan anak yang menjadi korban serta memberikan layanan atau santunan berkewajiban untuk melaksanakan evaluasi dan membuat laporan pertanggungjawaban kepada Bupati.

#### Pembiayaan

Semua biaya yang timbul sebagai akibat ditetapkannya Peraturan Daerah ini dibebankan kepada:

1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; dan
3. Sumber dana lain yang syah dan tidak mengikat.

#### Ketentuan Peralihan

Pada saat berlakunya Peraturan Daerah ini, semua ketentuan yang berkaitan dengan perlindungan anak yang sudah ada dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah ini.

#### Ketentuan Penutup

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan yaitu tanggal 14 Oktober 2011.

**Lampiran 3 : Surat Ijin Pelaksanaan Penelitian dari BAPPEDA Kabupaten  
Klaten**