

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk pelaksanaan otonomi daerah harus dilaksanakan berdasarkan atas hukum atau perundang-undangan, sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa: "Negara Indonesia adalah negara hukum", sehingga kegiatan penyelenggaraan negara dan masyarakat tidak boleh bertentangan dengan hukum.

Memperhatikan Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi : "Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem negara kesatuan Republik Indonesia". Dengan dijalankannya otonomi daerah tersebut dapat di arahkan pada upaya mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Untuk mewujudkan kesejahteraan tersebut, nilai-nilai dalam otonomi daerah yang harus dikembangkan adalah partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan negara oleh pemerintahan yang diwujudkan melalui salah satu *outputnya* atau *hasil keluaran* dari kebijakan otonomi tersebut ialah peraturan daerah.

Sekaitan dengan agar suatu produk hukum peraturan daerah yang outputnya aspiratif dan berkualitas sesuai dengan kehendak rakyat maka adapun pendapat Jazim Hamidi dengan kawan-kawan bahwa :

Peraturan Daerah menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi, sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi saat ini serta terciptanya *good local governance* sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah. Melalui pembentukan Perda yang berencana, aspiratif, dan berkualitas dalam bentuk prolegda (program legislasi daerah), maka dapat diharapkan perda akan menjadi penggerak utama bagi perubahan mendasar yang diperlukan daerah¹.

Partisipasi masyarakat pun telah memiliki legitimasi hak konstitusional dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis baik pemerintah (pusat) maupun pemerintah daerah (provinsi, kabupaten dan kota). Hal ini secara tegas telah diatur dalam Pasal 1 ayat (2) pada Bab I Undang-Undang Dasar 1945 amandemen yang ketiga, yang berbunyi : “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” .

Dipandang begitu pentingnya partisipasi masyarakat, tidak terlepas dari adanya kekuasaan yang berada di tangan rakyat, sehingga dalam melaksanakan tugasnya pemerintah harus berpegang pada kehendak rakyat yang lazimnya disebut dengan demokrasi. Oleh karena itu digaris bawahi Deddy Mulyadi, masyarakat sejatinya adalah pemegang kedaulatan tertinggi, partisipasi masyarakat berada dalam posisi yang semakin penting².

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan bukan sekedar formalitas belaka, akan tetapi sebagai konsekuensi dari konsep

¹ Jazim Hamidi, dkk, *Optik Hukum, Peraturan Daerah Bermasalah Menggagas Peraturan Daerah Yang Responsif dan Berkesinambungan*, Penerbit Pustaka Publisher, Cetakan Pertama, Agustus 2008, Jakarta, hlm. 60-61

² Deddy Mulyadi, *Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik (Konsep dan Aplikasi Proses Kebijakan Publik Berbasis Analisis Bukti untuk Pelayanan Publik)*, Penerbit Alfabeta Bandung, Cet Ketiga, Mei 2018, hlm. 184

kedaulatan rakyat dalam konstitusi. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah merupakan salah satu bentuk partisipasi politik masyarakat dalam rangka menciptakan *good governance* yang mana secara konstitusional telah diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan amandemennya. Hak masyarakat dalam memperjuangkan kepentingan umum diatur dalam Pasal 28 C ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 pada Bab XI amandemen ke dua yang berbunyi: “Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat bangsa dan negaranya”.

Masyarakat merupakan subjek dan objek pembangunan, dalam arti bahwa masyarakat tidak hanya diposisikan sebagai pengguna atau objek belaka, namun dapat dilihat pula sebagai aspirasi (partisipasinya) dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan negara (pemerintah (pusat)), provinsi dan kabupaten/kota) yang baik, transparan, efektif, efisien, dan akuntabel, demokratis serta dapat dipertanggungjawabkan. Peran serta masyarakat sangat penting dan dibutuhkan terutama dalam pembangunan di daerah, karena masyarakat langsung merasakan pembangunan (perubahan) yang terjadi di daerah.

Sebagai tindak lanjut dari ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, maka adapun hak masyarakat dalam memberikan aspirasi dalam pembentukan suatu peraturan daerah diatur dalam Pasal 237 ayat (3) UU Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi: “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau

tertulis dalam pembentukan peraturan daerah”. Demikian pun peran pemerintah dalam mengingatkan masyarakat berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk penyusunan peraturan daerah telah diatur pula pada Pasal 354 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi : “Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah mendorong partisipasi masyarakat”. Dalam konteks pembentukan peraturan daerah, ditegaskan pada Pasal 354 ayat (3) huruf a yang berbunyi: “Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup: (a) penyusunan Peraturan Daerah dan kebijakan Daerah yang mengatur dan membebani masyarakat”; (b) perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan pengevaluasian pembangunan Daerah; Pasal 354 ayat (4) berbunyi: “Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dalam bentuk: (a) konsultasi publik. Selain itu hak masyarakat dalam penyelenggaraan negara juga diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, yang berbunyi : “Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara merupakan hak dan tanggung jawab masyarakat untuk ikut mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih”. Partisipasi/peran serta masyarakat tersebut menuntut adanya keterbukaan akan adanya informasi publik karena tanpa keterbukaan maka akan sulit bagi pemerintah untuk mendapatkan peran serta dan dukungan masyarakat dalam setiap kegiatan pemerintahan tertuang dalam Pasal 3

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan informasi publik.

Dan khusus menyangkut hak partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah diatur dalam Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan perubahannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berbunyi : “masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”. Ayat (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui: a. rapat dengar pendapat umum; b. kunjungan kerja; c. sosialisasi; dan/atau d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Hak partisipasi masyarakat dalam konteks pembentukan peraturan daerah tidak hanya pada bagaimana bentuk partisipasi masyarakat dalam penyusunan suatu peraturan daerah akan tetapi juga pada pemerintah daerah agar menyiapkan mekanisme bagi konsultasi publik sebagai wujud merealisasikan konsep atas perintah Undang-Undang Pemerintahan Daerah bahwa pemerintah daerah wajib mendorong partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini dimaksudkan agar masyarakat mengetahui secara pasti kemana sumbangan pemikiran/aspirasi mereka dalam proses pembuatan keputusan melalui kebijakan pembentukan suatu peraturan daerah. Kehadiran suatu peraturan daerah yang berencana, aspiratif, dan

berkualitas, diharapkan menjadi penggerak utama bagi perubahan mendasar yang diperlukan daerah. Dapat dipahami bahwa keberadaan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sangat penting dalam mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan pemerintahan, oleh karena terciptanya iklim demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang partisipatif (melibatkan masyarakat) selama ini hanya merupakan aspek legalitas formal semata telah mengakibatkan produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan belum memiliki karakter hukum yang responsif. Oleh karena itu, diperlukan model pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkarakter responsif, dengan cara melibatkan masyarakat secara penuh dan seluas-luasnya, terutama elemen masyarakat yang terkait dengan materi muatan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang dibuat tersebut. Dan pelibatan masyarakat tersebut mekanismenya dilakukan melalui konsultasi publik sebagaimana diatur dalam Pasal 354 ayat (4) huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Adapun pandangan M. R. Chairul Muluk, yang menegaskan bahwa “pelibatan masyarakat pada tahap awal penyusunan peraturan daerah merupakan upaya sosialisasi diawal proses sehingga “masyarakat yang paling terkena dampak” dari peraturan daerah yang hendak diusulkan telah menerima substansi peraturan daerah tersebut³.

³ M.R. Khairul Muluk, *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah (sebuah Kajian dengan Pendekatan Berpikir Sistem)*, Penerbit: Bayumedia Publishing, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, November 2007, Malang, Jawa Timur, hlm. 142

Proses pembentukan Peraturan Daerah tidak dapat dipahami sebagai hasil konfigurasi atau kehendak elit politik lokal semata, akan tetapi Perda tersebut harus mampu merespon kebutuhan riil masyarakat lokal dan pembangunan di daerah. Untuk itu, masyarakat berpartisipasi atau terlibat dalam bentuk memberikan usulan, saran, kritik, tenaga dan waktu dalam pertemuan-pertemuan yang diadakan melalui mekanisme konsultasi publik/*public hearing*.

Setidaknya pemerintah Kabupaten Malaka dalam menyelenggarakan pemerintahannya memiliki komitmen atas partisipasi masyarakat, dan mendorong partisipasi masyarakat dengan menginformasikan kebijakan pembentukan peraturan daerah kepada masyarakat/ publik serta sebagai wujud demokrasi dengan mengindahkan rasa keadilan masyarakat dalam ikut serta melibatkan diri dalam memberikan aspirasi dalam proses pembangunan di Kabupaten Malaka melalui kebijakan Pembentukan Peraturan Daerah.

Warga masyarakat Kabupaten Malaka memiliki hak sebagaimana hak warga masyarakat lain di Indonesia yang dikategorikan sebagai hak asasi manusia yang perlu mendapat perhatian dan perlindungan dari pemerintah adalah kesehatan, sebagaimana telah diamanatkan pada ayat (1) Pasal 28 H amandemen yang kedua UUD 1945, yang berbunyi : “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”.

Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 113 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan, bagian ke

tujuh belas tentang pengamanan zat adiktif yang berbunyi : “Pengamanan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif diarahkan agar tidak mengganggu dan membahayakan kesehatan perseorangan, keluarga, masyarakat dan lingkungan”.

Dengan demikian pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk memberi perhatian terhadap perlindungan bagi perokok dan orang-orang disekitarnya antara lain sebagaimana diamanatkan pada ayat (2) Pasal 115 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan, yang berbunyi “Pemerintah daerah wajib menetapkan kawasan tanpa rokok”.

Permasalahan kesehatan sehubungan dengan rokok tidak perlu dipungkiri bahayanya, karena mengandung zat adiktif sebagaimana diatur pada ayat (2) Pasal 113 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan yang berbunyi : zat adiktif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi tembakau, produk yang mengandung tembakau padat, cairan dan gas, yang bersifat adiktif yang penggunaannya dapat menimbulkan kerugian bagi dirinya dan/atau masyarakat sekelilingnya. Oleh karena itu kesehatan dipandang sebagai segalanya yang memicu berbagai aktivitas manusia (orang), tanpa kesehatan segalanya tidak akan berarti apa-apa. Perilaku yang baik sehubungan dengan kesehatan adalah dambaan semua orang yang menjadi kebutuhan dasar derajat kesehatan masyarakat.

Mengingat kesehatan adalah segalanya dan oleh karena tanpa kesehatan tidak akan berarti apa-apa, maka Pemerintah Kabupaten Malaka

telah mengidentifikasi lokasi-lokasi yang dijadikan sebagai lokasi/Kawasan Tanpa Rokok sebagai tindak lanjut berbagai ketentuan perundangan kesehatan dan Peraturan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Dalam Negeri Nomor 188/MENKES/PB/I/2011 Nomor 7 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok yang menyatakan dalam rangka melindungi individu, masyarakat, dan lingkungan terhadap paparan asap rokok, pemerintah daerah perlu menetapkan Kawasan Tanpa Rokok.

Proses pembentukan Peraturan Daerah tersebut dilakukan melalui tahapan perencanaan yakni Perangkat Daerah pemrakarsa mengusulkan judul/topik rancangan peraturan daerah ke Bagian Hukum untuk di daftarkan pada/melalui kegiatan program pembentukan Peraturan Daerah (propemperda) atau program legislasi daerah (prolegda) dan memprogramkan kegiatan pembentukan rancangan peraturan daerah pada perangkat daerah pemrakarsa dengan mengalokasikan anggaran bagi proses pembentukannya.

Sedangkan pada tahapan penyusunannya, mekanismenya perangkat daerah pemrakarsa menyiapkan Surat Keputusan Bupati bagi pembentukan Tim penyusunannya termasuk tim pakar/tim ahlinya. Tim penyusun menyiapkan draft awal naskah akademiknya dan draft awal naskah rancangan perdanya, tim penyusun mengidentifikasi lokasi yang menjadi sasaran kegiatan konsultasi publiknya dan selanjutnya dilakukan konsultasi publik melalui metode *public hearing* atas draft ranperda dimaksud. Hal ini dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan aspirasi dan kehendak rakyat melalui kegiatan *public hearing*.

Namun kenyataannya mekanisme sebagaimana diuraikan di atas kurang berjalan bagi proses pembentukan peraturan daerah Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Kawasan Tanpa Rokok. Sedangkan mekanisme yang terpenuhi adalah pada tahap perencanaannya yakni pada pengusulan judul rancangan perda ke Bagian Hukum Setda Kabupaten Malaka oleh perangkat daerah pemrakarsa dalam hal ini Dinas kesehatan Kabupaten Malaka.

Demikian pun halnya sehubungan dengan partisipasi masyarakat melalui konsultasi publik/ *public hearing* bagi pembentukan Perdanya juga kurang berjalan (dalam arti bahwa partisipasi masyarakat dalam proses konsultasi publik rancangan Peraturan Daerahnya berjalan kurang maksimal), sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 96 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Perubahannya yakni Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, yang berbunyi : "masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui sebagaimana disebutkan pada huruf : c) sosialisasi, dan/atau d) seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Dalam konteks demokratisasi, terhambatnya atau terkontaminasinya saluran aspirasi oleh suatu kelompok kepentingan tertentu daripada kepentingan rakyat akan berdampak pada penyelenggaraan pemerintahan yang melenceng dari konsep demokrasi. Untuk itu dalam negara demokrasi termasuk negara Republik Indonesia, partisipasi publik merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam membangun dan menegakkan demokratisasi tak terkecuali termasuk pemerintah Kabupaten Malaka, yang dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan

daerah dibutuhkan *public hearing* sebagaimana telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan sebagaimana tersebut di atas.

Dengan memperhatikan permasalahan sebagaimana terurai di atas, penulis terdorong untuk mengkaji lebih jauh melalui penelitian dengan memilih judul : "Partisipasi Masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Malaka Provinsi Nusa Tenggara Timur".

1.2. RUMUSAN MASALAH

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini, adalah :

Apakah masyarakat berpartisipasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Malaka Provinsi Nusa Tenggara Timur?

1.3. TUJUAN PENELITIAN

Penelitian ini bertujuan untuk :

Mengetahui partisipasi masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Kabupaten Malaka Provinsi Nusa Tenggara Timur.

1.4. MANFAAT PENELITIAN

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat secara teoritis dan praktis, sebagai berikut :

1.4.1. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi (sumbangan pemikiran) dalam rangka mengembangkan ilmu (teori) hukum pada umumnya,

Hukum Tata Negara pada khususnya, dan lebih khusus lagi *legislatif drafting*, mengenai mekanisme penyusunan peraturan perundang-undangan dan hak konstitusional masyarakat yang partisipatif dalam penyelenggaraan pemerintahan sehubungan dengan penyusunan produk hukum peraturan daerah.

1.4.2. Manfaat praktis

Adapun manfaat praktis dalam penelitian adalah :

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan masukan mengenai partisipasi masyarakat melalui metode *public hearing* bagi pembentukan peraturan daerah bagi pemerintah Kabupaten Malaka, masyarakat umum, dan khususnya mahasiswa/ mahasiswi Fakultas Hukum, pakar hukum dan lembaga legislatif.
- b. Bagi peneliti lain : diharapkan dapat bermanfaat sebagai sumber pustaka/bahan bagi penelitian dengan masalah yang sama.