ABSTRAK

Disertasi dengan Judul *Meaningful Participation* Dalam Pembentukan Daerah Sebagai Upaya Mewujudkan *Open Governance*, ini ditulis oleh Rif'ah Roihanah dengan dibimbing oleh Prof. Dr. Iffatin Nur, M.Ag, dan Prof. Dr. H. Ahmad Muhtadi Anshor, M.Ag.

Kata Kunci: *Meaningful Participation,* Peraturan Daerah*, Open Governance,* Transparansi, Akuntabilitas

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang dan peraturan daerah merupakan elemen kunci dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang terbuka (*open governance*). Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan perubahannya, termasuk UU No. 13 Tahun 2022, serta prinsip-prinsip Open *Government Partnership* (OGP) menekankan pentingnya keterlibatan masyarakat dalam setiap tahap penyusunan peraturan. Partisipasi yang substansial memungkinkan kebijakan yang dihasilkan lebih transparan, inklusif, dan akuntabel, serta mencerminkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Namun, dalam praktiknya, partisipasi masyarakat sering kali hanya bersifat simbolis dan terbatas, tidak mencerminkan keterlibatan yang bermakna. Proses ini sering kali hanya memenuhi persyaratan formal, tanpa adanya upaya nyata untuk mendengarkan dan mempertimbangkan masukan masyarakat. Hal ini terlihat dalam beberapa kasus pengujian peraturan daerah di Mahkamah Agung, di mana tidak terpenuhinya prinsip partisipasi yang efektif menjadi salah satu isu utama. Evaluasi terhadap *meaningful participation* dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda) di Kabupaten Ponorogo menjadi sangat penting untuk memastikan proses legislasi tersebut tidak hanya sekadar memenuhi persyaratan hukum, tetapi juga mencerminkan aspirasi lokal. Disertasi ini bertujuan untuk mengeksplorasi dan memahami secara mendalam bagaimana prinsip *meaningful participation* diterapkan dalam praktik lokal dan tantangan yang dihadapi dalam upaya mewujudkan *open governance*. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan rekomendasi untuk meningkatkan kualitas partisipasi dalam proses legislasi daerah yang lebih inklusif dan transparan. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi dalam pengembangan teori partisipasi masyarakat, khususnya dalam konteks *open governance*. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya berdampak praktis, tetapi juga memperkaya kajian teoretis mengenai partisipasi yang bermakna dalam pemerintahan.

Rumusan masalah dalam disertasi ini adalah: 1). Bagaimana *meaningful participation* dalam proses pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Ponorogo? 2). Mengapa *meaningful participation* dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Ponorogo belum ideal? 3). Bagaimana konsekuensi belum idealnya *meaningful participation* dalam pembentukan peraturan daerah terhadap *open governance* di Kabupaten Ponorogo?.

Penelitian disertasi ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif-analitis. Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk menggali secara mendalam proses partisipasi masyarakat dan keterbukaan pemerintahan. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan para pemangku kepentingan,

seperti pejabat pemerintah, anggota DPRD, tokoh masyarakat, dan perwakilan kelompok masyarakat. Untuk metode analisis menggunakan pendekatan analisis isi (*content analysis*) digunakan untuk memahami kualitas partisipasi yang terjadi, sementara analisis tematik dapat membantu mengidentifikasi pola dan tema utama terkait keterlibatan masyarakat dan prinsip-prinsip *open governance* dalam proses pembentukan peraturan daerah.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa 1). Meskipun proses penyusunan Perda di Kabupaten Ponorogo telah melibatkan masyarakat, implementasinya belum sepenuhnya memenuhi prinsip *meaningful participation* seperti inklusivitas, aksesibilitas, transparansi, dan akuntabilitas. Untuk memperbaiki *meaningful participation*, diperlukan perluasan akses digital, perpanjangan waktu konsultasi publik, serta peningkatan transparansi dan akuntabilitas dalam setiap tahap pembentukan Perda. 2). *Meaningful participation* dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Ponorogo belum ideal karena berbagai hambatan, seperti apati politik, kurangnya informasi, dan terbatasnya sosialisasi, yang mengakibatkan kesenjangan partisipasi. Keterbatasan sumber daya manusia, terutama dalam akses teknologi dan pendidikan, juga menghambat keterlibatan masyarakat di daerah terpencil, sehingga partisipasi sering didominasi oleh kelompok elit. Untuk mengatasi masalah ini, perluasan akses informasi, pelatihan, dan peningkatan infrastruktur teknologi sangat penting. Langkah-langkah yang dapat diambil meliputi mendekatkan layanan konsultasi publik ke daerah terpencil, memperluas penyebaran informasi melalui media lokal dan sosial, serta memanfaatkan platform daring untuk mengatasi hambatan geografis. Tanpa penanganan yang tepat, keterbatasan akses fisik dan informasi akan terus menghambat partisipasi yang bermakna. 3). Belum idealnya *meaningful participation* dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Ponorogo secara langsung perpengaruh pada prinsip-prinsip *open governance*, yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik yang efektif. Dalam konteks Kabupaten Ponorogo hal ini membawa konsekuensi terhadap legitimasi kebijakan pemerintah daerah, akuntabilitas pemerintah daerah, responsifitas kebutuhan masyarakat serta keadilan. Ketika masyarakat tidak dilibatkan secara aktif dalam proses legislasi, legitimasi kebijakan yang dihasilkan menjadi dipertanyakan, dan kepercayaan publik terhadap pemerintah menurun. Hal ini menciptakan kesenjangan antara pemerintah dan masyarakat, di mana masyarakat merasa terpinggirkan dan tidak memiliki suara dalam pengambilan keputusan yang memengaruhi hidup mereka. Ketidakidealan dalam pelaksanaan *meaningful participation* juga berpotensi menghambat implementasi kebijakan yang ada, karena masyarakat yang merasa tidak terlibat cenderung enggan mendukung atau melaksanakan kebijakan tersebut.

Teori-teori partisipasi masyarakat dapat dikombinasikan atau dikembangkan lebih lanjut sesuai konteks spesifik, sehingga ditemukan teori baru, yaitu Teori Partisipasi Holistik-Kontekstual, yang menggabungkan berbagai pendekatan dengan fokus pada fleksibilitas, inklusivitas, dan adaptasi terhadap kondisi sosial, budaya, serta teknologi lokal. Teori ini mencakup partisipasi komunitas, pemanfaatan teknologi digital, refleksi partisipatif, dan keadilan sosial, yang disesuaikan dengan karakter masyarakat Ponorogo untuk menciptakan partisipasi bermakna (*meaningful participation)* dalam pembentukan Perda.

ABSTRACT

This dissertation, entitled *Meaningful Participation in the Formation of Regional Regulations as an Effort to Achieve Open Governance*, is written by Rif'ah Roihanah under the guidance of Prof. Dr. Iffatin Nur, M.Ag, and Prof. Dr. H. Ahmad Muhtadi Anshor, M.Ag.

Keywords: Meaningful Participation, Regional Regulations, Open Governance, Transparency, Accountability

Public participation in the formation of laws and regional regulations is a key element in realizing open governance. Law Number 12 of 2011 and its amendments, including Law No. 13 of 2022, as well as the principles of the Open Government Partnership (OGP), emphasize the importance of involving the public in every stage of regulation formulation. Substantial participation allows for policies that are more transparent, inclusive, and accountable, reflecting the needs and aspirations of the people. However, in practice, public participation is often symbolic and limited, failing to reflect meaningful involvement. The process frequently fulfills only formal requirements, without genuine efforts to listen to and consider public input. This is evident in several cases of regional regulations being challenged in the Supreme Court, where the lack of effective participation is a major issue. Evaluating meaningful participation in the formation of Regional Regulations (Perda) in Ponorogo is crucial to ensure that the legislative process not only complies with legal requirements but also reflects local aspirations. This dissertation aims to explore and deeply understand how the principles of meaningful participation are applied in local practice and the challenges faced in the effort to realize open governance. The research results are expected to provide recommendations for improving the quality of participation in the regional legislative process, making it more inclusive and transparent. Additionally, this research is expected to contribute to the development of public participation theory, particularly in the context of open governance. Thus, this study not only has practical implications but also enriches theoretical discussions on meaningful participation in governance.

The research questions in this dissertation are: 1). How is meaningful participation implemented in the process of forming regional regulations in Ponorogo? 2). Why is meaningful participation in the formation of regional regulations in Ponorogo not yet ideal? 3). What are the consequences of the lack of ideal meaningful participation in the formation of regional regulations on open governance in Ponorogo?

This dissertation research uses a qualitative method with a descriptive-analytical approach. This approach allows the researcher to explore in-depth the process of public participation and government transparency. Data was collected through in-depth interviews with stakeholders such as government officials, DPRD members, community leaders, and representatives of civil society groups. Content analysis was used to understand the quality of participation, while thematic analysis helped identify patterns and key themes related to public engagement and the principles of open governance in the regional regulation formation process.

The research findings indicate that 1). Although the process of drafting regional regulations in Ponorogo has involved the public, its implementation has not fully met the principles of meaningful participation, such as inclusivity, accessibility, transparency, and accountability. To improve meaningful participation, digital access needs to be expanded, public consultation periods extended, and transparency and accountability in each stage of regional regulation formation must be enhanced. 2). Meaningful participation in the formation of regional regulations in Ponorogo is not yet ideal due to various obstacles such as political apathy, lack of information, and limited outreach, resulting in participation gaps. Limited human resources, particularly in terms of access to technology and education, also hinder public involvement in remote areas, leading to participation often being dominated by elite groups. To address this issue, expanding access to information, providing training, and improving technology infrastructure are crucial. Steps that can be taken include bringing public consultation services closer to remote areas, broadening information dissemination through local and social media, and utilizing online platforms to overcome geographic barriers. Without proper measures, limited physical and informational access will continue to hinder meaningful participation. 3). The lack of ideal meaningful participation in the formation of regional regulations in Ponorogo directly affects the principles of open governance, namely transparency, accountability, and effective public participation. In Ponorogo's context, this has consequences for the legitimacy of government policies, government accountability, responsiveness to public needs, and justice. When the public is not actively involved in the legislative process, the legitimacy of the resulting policies becomes questionable, and public trust in the government diminishes. This creates a gap between the government and the people, where the public feels marginalized and voiceless in decision-making that affects their lives. The inadequacy of meaningful participation also potentially hinders the implementation of existing policies, as the public, feeling excluded, tends to be reluctant to support or comply with such policies.

Public participation theories can be combined or further developed according to specific contexts, leading to the discovery of a new theory, *Holistic-Contextual Participation Theory*, which integrates various approaches with a focus on flexibility, inclusivity, and adaptation to local social, cultural, and technological conditions. This theory includes community-based participation, digital technology utilization, participatory reflection, and social justice, tailored to the characteristics of Ponorogo's society to create meaningful participation in regional regulation formation.

ملخص

هذه الأطروحة بعنوان "المشاركة الفعالة *(Meaningful Participation)* في تشكيل المناطق كجهد لتحقيق الحوكمة المفتوحة"، كتبتها رفعة ريحانة تحت إشراف الأستاذة الدكتورة عفة نور والأستاذ الدكتور أحمد مهتدي أنصار.

الكلمات المفتاحية: المشاركة الفعالة، اللوائح الإقليمية، الحوكمة المفتوحة، الشفافية، المساءلة.

تعد مشاركة المجتمع في صياغة القوانين واللوائح الإقليمية عنصرًا أساسيًا في تحقيق الحوكمة المفتوحة. يؤكد القانون رقم ١٢ لعام ٢٠١١ وتعديلاته، بما في ذلك القانون رقم ١٣ لعام ٢٠٢٢، بالإضافة إلى مبادئ شراكة الحكومة المفتوحة (OGP)، على أهمية مشاركة المجتمع في كل مرحلة من مراحل صياغة اللوائح. تسمح المشاركة الجوهرية بسياسات أكثر شفافية وشمولية ومساءلة، وتعكس احتياجات وتطلعات المجتمع. ومع ذلك، في الممارسة العملية، غالبًا ما تكون مشاركة المجتمع رمزية ومحدودة، ولا تعكس مشاركة ذات مغزى. غالبًا ما تلبي هذه العملية المتطلبات الرسمية فقط، دون بذل جهد حقيقي للاستماع إلى مدخلات المجتمع والنظر فيها. يتضح هذا في العديد من حالات اختبار اللوائح الإقليمية في المحكمة العليا، حيث يعد عدم الوفاء بمبدأ المشاركة الفعالة أحد القضايا الرئيسية. يعد تقييم المشاركة الفعالة في صياغة اللوائح الإقليمية في منطقة بونوروغو أمرًا بالغ الأهمية لضمان أن عملية التشريع لا تلبي المتطلبات القانونية فحسب، بل تعكس أيضًا التطلعات المحلية. من خلال ضمان المشاركة الجوهرية، يمكن أن تكون عملية التشريع في بونوروغو أكثر شمولية وشفافية ومساءلة. هذا لا يعزز فقط شرعية السياسة، ولكنه يعزز أيضًا الثقة العامة ويدعم إنشاء حوكمة تستجيب لاحتياجات المجتمع. تهدف هذه الأطروحة إلى تحليل المشاركة الفعالة في صياغة اللوائح الإقليمية في منطقة بونوروغو وتحديد مدى مساهمة مشاركة المجتمع في خلق حوكمة مفتوحة. من المتوقع أن تقدم نتائج البحث توصيات لتحسين جودة المشاركة في عملية التشريع الإقليمي الأكثر شمولية وشفافية. بالإضافة إلى ذلك، من المتوقع أن يساهم هذا البحث في تطوير نظرية مشاركة المجتمع، خاصة في سياق الحوكمة المفتوحة. وبالتالي، فإن هذا البحث لا يؤثر عمليًا فحسب، بل يثري أيضًا الدراسة النظرية للمشاركة الفعالة في الحكم.

مشكلات البحث في هذه الأطروحة هي ١). كيف تتم المشاركة الفعالة في عملية صياغة اللوائح الإقليمية في منطقة بونوروغو؟ ٢). لماذا لم تكن المشاركة الفعالة في صياغة اللوائح الإقليمية في منطقة بونوروغو مثالية بعد؟ ٣). ما هي عواقب عدم مثالية المشاركة الفعالة في صياغة اللوائح الإقليمية على الحوكمة المفتوحة في منطقة بونوروغو؟

تستخدم هذه الأطروحة المنهج النوعي مع نهج وصفي تحليلي. يسمح هذا النهج للباحث بالتعمق في عملية مشاركة المجتمع وانفتاح الحوكمة. يتم جمع البيانات من خلال المقابلات المعمقة مع أصحاب المصلحة، مثل المسؤولين الحكوميين وأعضاء المجلس التشريعي الإقليمي وقادة المجتمع وممثلي المجموعات المجتمعية. بالنسبة لطريقة التحليل، يتم استخدام نهج تحليل المحتوى لفهم جودة المشاركة التي تحدث، بينما يساعد التحليل الموضوعي في تحديد الأنماط والمواضيع الرئيسية المتعلقة بمشاركة المجتمع ومبادئ الحوكمة المفتوحة في عملية صياغة اللوائح الإقليمية.

تظهر نتائج البحث ما يلي ١). على الرغم من أن عملية صياغة اللوائح الإقليمية في منطقة بونوروغو قد شملت المجتمع، إلا أن تنفيذها لم يلبِ بعد مبادئ المشاركة الفعالة مثل الشمولية وإمكانية الوصول والشفافية

والمساءلة بشكل كامل. التحديات الرئيسية هي محدودية الوصول الرقمي وهيمنة النخبة، بالإضافة إلى نقص الشفافية في عملية صنع القرار. لتحسين المشاركة الفعالة، هناك حاجة إلى توسيع الوصول الرقمي، وتمديد وقت المشاورات العامة، وزيادة الشفافية والمساءلة في كل مرحلة من مراحل صياغة اللوائح الإقليمية. ٢). لم تكن المشاركة الفعالة في صياغة اللوائح الإقليمية في منطقة بونوروغو مثالية بعد بسبب العديد من العقبات، مثل اللامبالاة السياسية، ونقص المعلومات، ومحدودية التوعية، مما أدى إلى فجوة في المشاركة. كما أن محدودية الموارد البشرية، خاصة في الوصول إلى التكنولوجيا والتعليم، تعيق مشاركة المجتمع في المناطق النائية، مما يجعل المشاركة غالبًا ما تهيمن عليها النخبة. للتغلب على هذه المشكلات، يعد توسيع الوصول إلى المعلومات والتدريب وتحسين البنية التحتية التكنولوجية أمرًا بالغ الأهمية. تشمل الخطوات التي يمكن اتخاذها تقريب خدمات الاستشارات العامة إلى المناطق النائية، وتوسيع نشر المعلومات من خلال وسائل الإعلام المحلية والاجتماعية، واستخدام المنصات عبر الإنترنت للتغلب على العوائق الجغرافية. بدون المعالجة المناسبة، ستستمر محدودية الوصول المادي والمعلوماتي في إعاقة المشاركة الفعالة. ٣). إن عدم مثالية المشاركة الفعالة في صياغة اللوائح الإقليمية في منطقة بونوروغو يؤثر بشكل مباشر على مبادئ الحوكمة المفتوحة، وهي الشفافية والمساءلة والمشاركة العامة الفعالة. في سياق منطقة بونوروغو، يؤدي هذا إلى عواقب على شرعية سياسات الحوكمة المحلية، ومساءلة الحوكمة المحلية، والاستجابة لاحتياجات المجتمع، والعدالة. عندما لا يتم إشراك المجتمع بشكل فعال في عملية التشريع، تصبح شرعية السياسات الناتجة موضع تساؤل، وتنخفض ثقة الجمهور في الحوكمة. يخلق هذا فجوة بين الحوكمة والمجتمع، حيث يشعر المجتمع بالتهميش وعدم امتلاك صوت في صنع القرارات التي تؤثر على حياتهم. كما أن عدم المثالية في تنفيذ المشاركة الفعالة قد يعيق أيضًا تنفيذ السياسات القائمة، لأن المجتمع الذي يشعر بعدم المشاركة يميل إلى عدم الرغبة في دعم أو تنفيذ هذه السياسات.

شمل نظريات مشاركة المجتمع أن تكمل أو تطور أيضًا وفقًا للسياقات المعينة، ليوجد نظرية جديدة، هي نظرية المشاركة الهوليستيّة - السياقية، التي تجمع بين مختلف المنهجيات مع التركيز على المرونة والشمولية والتكيف مع الظروف الاجتماعية والثقافية وتكنولوجيا المحلية. تشمل هذه النظرية مشاركة المجتمع، والاستفادة من التكنولوجيا الرقمية، والرفل المشارِك، والعدالة الاجتماعية، التي تتسم بشخصية المجتمع في بونورغو لتخلق مشاركةً بناءً على معاني المشاركة الفعالة *(Meaningful Participation)* في صياغة القوانين الإقليمية.