

MODEL PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH BERBASIS PARTISIPATIF

NASKAH PUBLIKASI

Diajukan Kepada Program Studi Magister Hukum Sekolah Pascasarjana
Universitas Muhammadiyah Surakarta untuk Memenuhi
Salah Satu Syarat Guna Memperoleh Gelar
Magister Hukum



Disusun oleh :

ARIS DIYANTO
NIM: R100130014

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA
2016**

HALAMAN PERSETUJUAN

MODEL PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH
BERBASIS PARTISIPATIF

NASKAH PUBLIKASI

Oleh :

ARIS DIYANTO
NIM: R100130014

Telah disetujui oleh :

Pembimbing I



Prof. Dr. Harun, SH., M.Hum.

Pembimbing II



Dr. Aidul Fitriaciada Azhari, SH., M.Hum.

TESIS BERJUDUL

**MODEL PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH
BERBASIS PARTISIPATIF**

Yang di persiapkan dan di susun oleh

ARIS DIYANTO

telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal 06 Februari 2016
dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk di terima

SUSUNAN DEWAN PENGUJI

Pembimbing I



Prof. Dr. Harun, SH., M.Hum.

Anggota Dewan Penguji Lain



Prof. Dr. Absori, SH., M.Hum

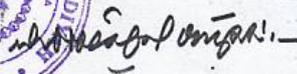
Pembimbing II



Dr. Aidul Fitriadi Azhari, SH., M.Hum

Surakarta, 5 Maret 2016

Universitas Muhammadiyah Surakarta
Sekolah Pascasarjana
Direktur,



Prof. Dr. Khudzaifah Dimiyati

PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Aris Diyanto

NIM : R100130014

Program Studi: Magister Hukum

Konsentrasi : Hukum Tata Negara

Judul : MODEL PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH
BERBASIS PARTISIPATIF

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa Tesis yang saya serahkan ini benar-benar hasil karya saya sendiri, kecuali kutipan-kutipan dan ringkasan-ringkasan yang telah saya jelaskan sumbernya. Apabila di kemudian hari tesis ini jiplakan, gelar yang diberikan oleh Universitas Muhammadiyah Surakarta batal saya terima.

Surakarta, Januari 2016
Yang Membuat Pernyataan


ARIS DIYANTO

ABSTRAK

Peraturan daerah adalah manifestasi dari hasil demokrasi, karena dibuat oleh badan yang dibentuk oleh orang-orang, yaitu DPRD. Tapi fakta dalam pembuatan regulasi mekanisme tidak memberikan ruang, atau ada pola untuk memperoleh data tentang masalah masyarakat asli. Ini akan membutuhkan pola baru atau model sistem partisipasi masyarakat.

Hal ini mengacu pada penelitian yuridis empiris, dengan analisis kualitatif. bahan sumber dalam bentuk peraturan hukum, buku dan jurnal, media massa, bahan utama dalam bentuk wawancara dengan responden kunci.

Makalah ini menggambarkan hasil penelitian, daerah membentuk lembaga riset informasi penggalian intensif, masalah, melakukan kuantitatif perhitungan dan analisis kualitatif. Pekerjaan lembaga ini menjadi sumber data untuk pembuatan kebijakan (peraturan daerah) baik oleh DPRD atau walikota.

Abstract

Local regulations are a manifestation of the democratic outcome, because it is made by a body set up by the people, namely the regional parliament. But the fact in mechanism regulation making does not give space to the people to hang out in the aspiration, or no pattern to obtain data about the problem of the original community. It would require a new pattern or model of public participation system.

It draws on a juridical empirical research, with qualitative analysis. source material in the form of legal regulation, books and journals, mass media, the primary ingredient in the form of interviews with key respondents.

This paper described the results of the study, the area formed a research institute intensive excavation information, issues and conduct kuanitatif calculation and qualitative analysis. The work of this institution become a source of data for policy making (local laws) either by the Regional Parliament or mayor.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Implementasi sistem *desentralisasi* adalah menguatnya peran daerah-daerah secara konstruktif untuk memberdayakan masyarakat lokal. Keberhasilan *desentralisasi* adalah adanya evaluasi positif tentang menguatnya kontribusi daerah-daerah terhadap kekuatan kolektif nasional. Era *desentralisasi* telah membentuk daya saing secara sehat antara daerah.

Sejalan dengan perubahan (*reformasi*) tersebut, salah satu unsur penting yang selalu mengiringi implementasi desentralisasi adalah pembentukan peraturan daerah. Kewenangan pembentukan peraturan daerah merupakan salah satu wujud adanya kemandirian daerah dalam mengatur urusan pemerintahan daerah. Perda merupakan instrumen strategis dalam mencapai tujuan desentralisasi. Dalam konteks otonomi daerah, keberadaan Perda pada prinsipnya berperan mendorong desentralisasi secara maksimal.¹

Era reformasi ternyata tidak banyak memberikan perubahan, banyak kasus yang terjadi di Indonesia, apa yang diharapkan oleh para *designer* desentralisasi ternyata hasilnya bertolak belakang. Situasi yang kondusif bagi bekerjanya mekanisme pasar tidak terjadi dan penguatan masyarakat lokal juga nyaris hampir tidak ada. Transparansi yang akan membuat daerah lebih lincah dan pro pasar ternyata dihambat. Masyarakat juga tidak berdaya ketika terjadi penyimpangan terhadap konsep dan *spirit* desentralisasi.

Afan Gafar mengatakan bahwa kebaruaran dalam UU tentang otonomi daerah merupakan implikasi sistem politik. Implikasinya bisa bersifat positif, juga negatif. Keduanya sangat tergantung bagaimana arah demokrasi diwujudkan oleh para pelaku politik. DPRD merupakan pelaku politik utama di daerah, diharapkan aktif dalam menangkap aspirasi yang berkembang di dalam masyarakat, dan kemudian mengadopsinya dalam berbagai bentuk kebijakan publik.²

Jutta Limbach mengatakan bahwa salah satu ciri utama bertandanya demokrasi adalah keterikatan penguasa terhadap Undang-Undang Dasar.³ Dalam konteks tersebut, UU sebagai hukum positif yang mengatur cara-cara dijalankannya kekuasaan. Hak-hak rakyat terepresentasikan dalam point

¹ Reny Rawasita, et.al. "*Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah*". Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), 2009. Hal. 60.

² Afan Gafar. Otonomi Daerah : Dalam Negara Kesatuan. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. Thn.2002.Hlm.1999

³ Jutta Limbach, "*The Concept of the Supremacy of the Constitution*", The Modern Law Review, Vol. 64 No. 1 Januari 2001, hlm. 3

tersebut karena di dalam undang-undang terdapat kandungan pokok bahwa pembuatan dan pelaksanaan Perda semata untuk mendorong terciptanya kesejahteraan rakyat. Kemudian kefatalan hukum juga terepresentasi di dalam point selanjutnya, di mana setiap Peraturan perundang-undangan wajib dilakukan pengujian oleh lembaga yudikatif.⁴

Secara umum problematika desentralisasi adalah perda yang tidak berjalan efektif. Problem tersebut berada pada dua dimensi utama, yaitu gagalnya pengujian Perda hingga akhirnya Perda tersebut dibatalkan. Lalu gagalnya pelaksanaan Perda sehingga hingga akhirnya menyebabkan kerugian bagi daerah dan masyarakat. Terhadap kewenangan melakukan pengujian masih menjadi perdebat di antara para ahli hukum, sedangkan terhadap gagalnya implementasi merupakan endapan persoalan yang menjadi salah satu sebab dilakukannya pembatalan.

Solusi yang ditawarkan adalah upaya perbaikan Perda (*Program Legislasi Daerah*). Perda perlu mendapatkan gagasan pembaharu sehingga dapat berjalan secara demokratis, serta berimplikasi pula pembangun demokrasi secara berkelanjutan. Perda adalah instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah provinsi atau peraturan daerah kabupaten/kota yang disusun secara terpadu, terencana dan sistematis.⁵ Dalam praktiknya, naskah akademik merupakan tafsir *empirik* terhadap pemikiran politik anggota dewan yang secara *kalutif* seirama dengan rencana politik Kepala Daerah. Pada kenyataannya, naskah akademis masih jauh dari upaya untuk melihat realitas obyektif persoalan publik.

Sejak tahun 2011, keberadaan naskah akademik telah menjadi satu keharusan di dalam Perda, sesuai ketentuan Pasal 43 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011. Naskah akademik bermanfaat untuk mengumpulkan bahan awal yang

⁴ Lihat Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang antara lain menyatakan bahwa MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945; dan peraturan perundang-undangan di bawah UU.

⁵ Pasal 1 angka 10 UU No. 12 Tahun 2011, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.

memuat gagasan tentang *urgensi* pendekatan, ruang lingkup dan materi muatan suatu Peraturan Perundang undangan ; bahan pertimbangan yang digunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan RUU/ RPP kepada Presiden; dan bahan dasar bagi penyusunan rancangan Peraturan Perundang undangan.⁶

Agar dapat keluar dari kondisi seperti ini maka diperlukan sebuah gerakan politik hukum di parlemen yang bersifat *responsive* dan atau *populistik*. Usaha melahirkan peraturan perundang-undangan yang *responsive* dan *populistik* tidak hanya menjadi pekerjaan parlemen, tetapi juga merupakan pekerjaan eksekutif di daerah, yang secara langsung mengetahui perihal kebutuhan publik di daerah.

Penelitian ini menguraikan ide dasar bahwa demokrasi yang sesungguhnya adalah demokrasi maknawi, dimana Negara atau daerah memiliki mekanisme dalam pemerintahan yang secara sistematis mampu memetakan, mendeteksi, menganalisa dan menyimpulkan isu, masalah, kepentingan dan harapan rakyatnya. Sistem demokrasi yang berjalan selama ini belum menjangkau hingga sedalam itu, kesemuanya masih berjalan dalam bentuk demokrasi simbolis.

Rumusan Masalah

1) Bagaimana bentuk partisipasi masyarakat dalam penyusunan PERDA di Kota Salatiga? 2) Bagaimana model partisipasi masyarakat sesuai dengan perwujudan demokrasi?

Tujuan

1) Mengetahui bentuk partisipasi masyarakat dalam penyusunan PERDA di Kota Salatiga. 2) Menemukan model partisipasi masyarakat sesuai dengan perwujudan demokrasi.

⁶ Jaringan Dokumen dan Informasi Hukum, <http://jdih.den.go.id/14/tahapan-proses-penyusunan-naskah-akademik-na-dalam-rancangan-peraturan>

Manfaat

Manfaat teoritik : penelitian ini memberikan pengetahuan kepada penulis dan pihak lain tentang prosedur dan mekanisme partisipasi publik dalam penyusunan Perda menurut Undang-Undang, serta gambaran tentang prosedur partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda di Kota Salatiga, sekaligus model partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda yang sesuai dengan prinsip demokrasi substantif.

Manfaat Praktis : penelitian ini bermanfaat untuk memenuhi syarat kelulusan Magister Ilmu Hukum bidang Kebijakan Publik di Universitas Muhammadiyah Surakarta.

METODE PENELITIAN

Jenis Penelitian

Pendekatan yuridis (hukum dilihat sebagai norma atau *das sollen*), karena dalam membahas permasalahan penelitian ini menggunakan bahan-bahan hukum berbentuk peraturan perundang-undangan⁷ dan Pendekatan empiris (hukum sebagai kenyataan sosial, kultural atau *das sein*), karena dalam penelitian ini digunakan data *primer* yang diperoleh dari *lapangan*. Jadi, pendekatan yuridis empiris dalam penelitian ini maksudnya adalah bahwa dalam menganalisis permasalahan dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum (yang merupakan data sekunder) dengan data primer.

Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di Kota Salatiga, tepatnya di Pemerintah Kota Salatiga dalam hal ini di DPRD Kota Salatiga.

⁷ Hukum yang tertulis adalah hukum yang dibuat oleh pejabat yang berwenang yang berlaku umum dengan ancaman sanksi yang tegas.

Sumber Data

Ada tiga sumber data dalam penelitian ini, yaitu peraturan hukum dan perundang-undangan, jurnal dan buku-buku terkait kebijakan publik, legislasi, pemerintahan daerah, otonomi daerah. Selain itu juga sumber primair berupa hasil wawancara yang dilakukan terhadap sejumlah koresponden yang berkompeten secara kedudukannya baik di pemerintahan maupun sosial.

Teknis Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan di dalam penelitian ini adalah : 1) data dikumpulkan dengan menginventarisasi Peraturan Daerah serta dokumen pendukung putusan lainnya, serta peraturan hukum yang terkait dengan masalah aspek hukum Perda, 2) setelah data terkumpul, dilakukan penelaahan untuk pemeriksaan terhadap koresponden utama yaitu anggota dewan komisi yang bertugas atas pembuatan Perda, Biro Hukum Kota Salatiga, 3) setelah dilakukan kedua tahap tersebut di atas, selanjutnya dilakukan analisa sesuai metode di dalam penelitian ini. Dalam tahapan yang sama juga penulis meminta pendapat dari sejumlah pakar hukum dan otonomi daerah yang memiliki kompetensi hukum terkait penelitian ini.

Teknis Analisis Data

Dalam penelitian ini metode analisis data yang digunakan adalah analisis data dengan menggunakan analisis normatif kualitatif dengan menganalisa keseluruhan peraturan hukum dan perundang-undangan yang terkait secara langsung Perda. Parameter kualitatif yang dimaksud adalah sejauhmana signifikansi peraturan hukum yang diimplementasikan berdampak pada kemanfaatan sebuah Perda bagi kehidupan masyarakat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Aspek Hukum Partisipasi Publik dalam Pembuatan Perda

Sistem hukum tentang Rancangan Peraturan Daerah tidak merumuskan dalam defenisi yang pasti terkait prosedur pelibatan masyarakat. Pasal 1 (41) UU 23/2014 tentang pemerintah daerah dijelaskan bahwa partisipasi masyarakat adalah peran serta warga masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran dan kepentingannya dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam konteks partisipasi, Pemerintah Daerah berkewajiban untuk melakukan tiga perbuatan yaitu : 1) menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan pemerintah, 2) melakukan konsultasi kepada kelompok/ organisasi masyarakat untuk memberikan peran aktif dalam dua tugas besar yaitu penyelenggaraand pemerintah dan penguatan masyarakat, 3) memberikan dukungan materi berupa uang dan atau fasilitas bagi organisasi masyarakat untuk memperkuat partisipasi.

Penelitian ini lebih spesifik melakukan analisa terhadap partisipasi dalam Perda yang notabene merupakan kebijakan publik. Penulis membagi analisa tim ke dalam empat bagian, yaitu sebagai berikut:⁸

| | |
|-------------|--|
| Tatacara | 1) Hak untuk mencari atau memperoleh informasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1)dapat dilakukan secara langsung maupun tidak langsung. (3.2), 2) Pemberian informasi sebagai hak masyarakat sebagaimana dimmaksud dalam Pasal 2 ayat (1) huruf a dapat disampaikan secara tertulis kepada instansi terkait atau Komisi Pemeriksa. (4.1.) |
| Kelembagaan | Dalam hal masyarakat bermaksud mencari atau memperoleh informasi tentang penyelenggaraan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) huruf a, maka yang berkepentingan berhak menanyakan kepada atau memperoleh dari instansi atau lembaga yang terkait. (3.1) Informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) |

⁸ Pemappingan terhadap pengaturan peran public dalam penyelenggaraan Pemerintah : peraturan pemerintah republik Indonesia nomor 68 tahun 1999 tentang tata cara pelaksanaan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara

| | |
|--------|--|
| | <p>disampaikan kepada Komisi Pemeriksa atau instansi terkait dengan tembusan kepada: Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, jika perbuatan tersebut dilakukan oleh Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati, atau Walikota; Pimpinan pejabat tertentu, jika perbuatan tersebut dilakukan oleh pejabat yang mempunyai fungsi strategis atau pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (5.j)</p> |
| Bentuk | <ol style="list-style-type: none"> 1. Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara untuk mewujudkan Penyelenggaraan Negara yang bersih dilaksanakan dalam bentuk: <ol style="list-style-type: none"> a. hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi mengenai penyelenggaraan negara; b. hak untuk memperoleh pelayanan yang sama dan adil dari Penyelenggara Negara; c. hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab terhadap kebijakan Penyelenggara Negara; dan d. hak memperoleh perlindungan hukum dalam hal: 2. Melaksanakan haknya sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b, dan c; 3. Diminta hadir dalam proses Penyelidikan, penyidikan, dan sidang pengadilan sebagai saksi pelapor, saksi, atau saksi ahli, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. 4. Hak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan menaati norma agama dan normasosial lainnya. (2) |

Negara Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut ketentuan Undang Undang Dasar. Pasal 1 Ayat (3) UUD menyatakan menjamin pelaksanaan kedaulatan rakyat, dengan menerapkan asas-asas yang terdapat dalam prinsip-prinsip negara hukum yaitu : Asas pengakuan dan perlindungan HAM, asas peradilan yang bebas dan tidak memaksa, pembagian kekuasaan, legalitas, kedaulatan rakyat, konstitusional dan asas demokrasi. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan

Daerah bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dalam konsideran menimbang poin (b) menyatakan bahwa hak memperoleh informasi publik merupakan hak asasi manusia dan keterbukaan informasi merupakan salah satu ciri penting suatu negara demokratis yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik. Poin (c) menyatakan keterbukaan informasi publik merupakan sarana pengawasan publik terhadap penyelenggaraan negara.

Ketentuan yuridis mengenai partisipasi masyarakat sebelumnya diatur dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 namun kembali ditegaskan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011⁹ yaitu: (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. (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.

Peran serta masyarakat dalam proses penyusunan Peraturan Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip akses informasi dan partisipasi.¹⁰

Akses Informasi

Pemerintah daerah wajib menyebarluaskan rancangan atau peraturan perundang-undangan tingkat daerah. Penyebarluasan bagi Perda dan Peraturan Perundang-undangan dibawahnya dilakukan menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Pasal 92 ayat (1) Penyebarluasan Perda dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sejak penyusunan Perda, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, hingga Pengundangan

⁹ Pasal 96 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan*

¹⁰ Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2009. *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Jakarta: Dirjen Perundang-Undangan.hlm 16

Peraturan Daerah. Pasal 92 ayat (2) Penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/ atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.

Akses Partisipasi

Partisipasi publik dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, telah diatur secara tegas dalam Pasal 96 yang menyatakan masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui: a) rapat dengar pendapat umum; b) kunjungan kerja; c) sosialisasi; dan/atau d) seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Partisipasi masyarakat pada saat pembahasan di DPRD dapat dilakukan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD. Dengan akses partisipasi memungkinkan masyarakat untuk menyampaikan aspirasi atau menyumbangkan pemikirannya terhadap suatu kebijakan yang akan diambil oleh Pemerintah Daerah.

Praktik Partisipasi dalam Perda di Kota Salatiga

Kota Salatiga mendapat perluasan wilayah dari Kabupaten Semarang. Pascapemekaran, kota ini hanya terdiri dari 4 kecamatan dan 22 kelurahan. Keempat kecamatan tersebut antara lain Kecamatan Sidorejo, Kecamatan Tingkir, Kecamatan Argomulyo, dan Kecamatan Sidomukti. Dengan luas sebesar 56,781 km², Kota Salatiga menempati peringkat ke-18 sebagai kota terkecil di Indonesia.

Berdasarkan data tahun 2011, penduduk Kota Salatiga sebanyak 177.088 orang. Dengan jumlah ini, kepadatan penduduk di Kota Salatiga sebesar 3.119 orang/km². Komposisi penduduk antara laki-laki dan perempuan berimbang. Sedangkan dari sisi agama, mayoritas penduduk Salatiga beragama Islam (77,29%), diikuti oleh Kristen Protestan (17,05%), Katolik (5,10%), Budha (0,50%), Hindu (0,06%), dan kepercayaan (0,01%). Tingkat pendidikan warga Kota Salatiga terbilang cukup bagus. Penduduk yang berpendidikan hingga SMU mencapai 28,77%. Bahkan, penduduk yang menamatkan pendidikan tinggi (D1-D3 dan S1-S3) mencapai 12,52%.¹¹

¹¹ <http://warnasalatiga.com/2014/03/16/profil-kota-salatiga/>. Diakses pada tanggal 25 Oktober 2015

Ukuran ketahanan sebuah daerah tidak hanya diukur dari perimbangan pemasukan (*pendapatan*) dan belanja. Posisi yang berimbang tersebut justru menandakan bahwa daerah tengah berada dalam dua kemungkinan ; bisa menjalani roda pemerintahan, tetapi tidak memiliki daya untuk mendorong percepatan pembangunan. Penulis berpendapat bahwa sebuah daerah yang sukses membangun otonomi adalah daerah yang pendapatan aslinya jauh melebihi 30% dari total nilai belanja wajib, belanja pilihan dan belanja lain-lain. Untuk itu, maka diperlukan sebuah analisis kritis terhadap aspek kebijakan yang tengah berjalan di Kota Salatiga saat ini. Pemerintah Kota Salatiga menjalankan pemerintahan berdasarkan pada peraturan hukum tentang pemerintahan daerah, termasuk dalam hal tersebut adalah mekanisme pembuatan peraturan daerah. Tata urutan pembuatan peraturan daerah yang berlaku di Kota Salatiga sebagai mana diuraikan dalam bab-bab sebelumnya dari penelitian ini.

Kronologis penyusunan Perda di Kota Salatiga mengacu pada asas dan tata cara yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, yang selanjutnya diformulasikan sebagai berikut :

Perda Melalui Jalur Eksekutif

Penyusunan Perda melalui jalur eksekutif bermula dari usulan bahan dan gagasan oleh Biro/ Bagian Hukum Pemerintah daerah. Biro/ Biro hukum mengakomodir dari seluruh kepentingan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan lembaga non SKPD di lingkungan pemerintah daerah. Dalam urusan tersebut Biro/ bagian hukum lebih berperan sebagai *coordinator* sekaligus *fasilitator*, tetapi kewajiban akademisnya adalah melakukan pengujian dan penyesuaian hukum terhadap keberagaman gagasan dan bahan tersebut. Perda melalui eksekutif berjalan dalam kronologis sebagai berikut :¹² a) Perda berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJP-D), b) Perda Melalui Jalur Legislatif (DPRD), c) Semua gagasan yang diajukan tersebut tidak didasarkan

¹² Wawancara dengan Supriyadi Fatkhin. Ketua Baperda Kota Salatiga, Pada 12 agustus 2015

pada sebuah kajian akademis berbasis pada penelitian yang memadai. Gagasan politisi tersebut notabene diserap melalui konstituen sepihak yang diperoleh dalam masa reses. Kenyataan ini turut dipengaruhi oleh ketiadaan ahli yang mendukung fungsi kajian legislasi di DPRD. Dalam skala yang sangat terbatas, gagasan tersebut dirancang menjadi Perda untuk selanjutnya diajukan dalam pembahasan komisi dan paripurna.

Praktek Partisipasi Publik dalam Pembuatan Peraturan Daerah di Kota Salatiga Konsultasi Publik

Dalam rangka mewujudkan demokrasi substansial maka kehadiran masyarakat dalam proses Perda merupakan suatu keharusan. Oleh karena itu, sebelum Rancangan Peraturan Daerah (Perda) dibahas oleh DPRD bersama-sama dengan pemerintah daerah, perlu dilakukan konsultasi publik. Ketentuan mengenai konsultasi publik yaitu sebagai berikut :¹³ 1) Jika rancangan peraturan daerah berasal dari DPRD, maka penyebarluasan dilaksanakan oleh Sekretariat DPRD, sedangkan konsultasi publiknya dilakukan oleh anggota DPRD pada saat reses, 2) Jika rancangan peraturan daerah berasal dari pemerintah daerah, maka penyebarluasan dilakukan oleh Sekretaris Daerah.¹⁴

Model konsultasi publik yang dibangun di Salatiga justru mengabaikan substansi demokrasi, sebenarnya prinsip konsultasi publik itu adalah pengujian Perda *pra* pembahasan lintas pimpinan antara eksekutif dan legislatif. Fakta menunjukkan bahwa konsultasi publik yang dilaksanakan sepihak lebih cenderung menjaring gagasan sehaluan dengan visi dan kepentingan politik. Kepentingan Eksekutif dinisbatkan kepada Bupati/ Walikota, sementara kepentingan legislative dinisbatkan kepada Partai atau Fraksi parlemen. Implikasi dari pola ini adalah tidak efektifnya pelaksanaan Perda setelah diumumkan, karena rendahnya daya dukung.

¹³ Wawancara dengan Agus Pramono, Kepala Baperda DPRD Kota Salatiga, Tahun 2009-2004

¹⁴ Ibid-Wawancara Agus

Pelaksanaan konsultasi Perda untuk mendapatkan masukan dari rakyat dapat dilakukan dengan melalui berbagai cara sebagai berikut : 1) Memperbanyak salinan (copy) Perda dan memberikannya pada pihak-pihak yang terkait, sesuai substansi Perda ; Indeks pelaksanaan selama lima tahun terakhir hanya mencapai 30% dari 63 Perda yang dibuat baru, dirubah dan dibatalkan, 2) Mengundang pihak-pihak terkait dalam suatu forum untuk mendengarkan paparan/ penjelasan mengenai Perda ; Indeks pelaksanaan selama lima tahun terakhir hanya mencapai 20% dari 63 Perda yang dibuat baru, dirubah dan dibatalkan. 3) Anggota DPRD melakukan peran proaktif dengan melakukan kunjungan kerja sebagai cara untuk menginformasikan mengenai adanya Perda ; Indeks pelaksanaan selama lima tahun terakhir hanya mencapai 10 % dari 63 Perda yang dibuat baru, dirubah dan dibatalkan, 4) Alternatif lainnya adalah melakukan publikasi melalui media masa, misalnya surat kabar, majalah daerah, leaflet, spanduk, bulleting, websites DPRD, atau mungkin TV daerah ; Indeks pelaksanaan selama lima tahun terakhir hanya mencapai 0 % dari 63 Perda yang dibuat baru, dirubah dan dibatalkan.

Konstruksi Partisipatif

Dalam pembahasan Perda, masyarakat perlu dilibatkan secara aktif. Setidaknya terdapat 2 (dua) alasan mengenai pelibatan partisipasi masyarakat, yaitu: 1) Masyarakat yang paling tahu kebutuhan pembangunan di daerahnya, 2) Mendorong masyarakat untuk melaksanakan peraturan daerah tersebut (*efektivitas fungsi legislasi*).¹⁵

Pelibatan masyarakat yang tepat dalam Perda itu langkah awal meniti jalan menuju demokrasi, tujuan dari pelibatan tersebut adalah untuk mengetahui informasi secara originil, agar tidak terjadi pembiasan.

Dalam praktik partisipasi artinya aspek-aspek yang dilahirkan dari masyarakat untuk menjadi rumusan dalam Pembuatan Perda. Sebagai bagian

¹⁵ Ibid Wawancara Agus -

dalam melakukan analisis kelayakan Perda, para analis perlu mengajukan beberapa pertanyaan, antara lain adalah : a) Apakah rancangan Perda memberikan kewenangan yang berlebihan kepada Pemda, b) Apakah rumusan rancangan Perda bersifat multi partisipatif, c) Bagaimana mekanisme penegakan hukum nantinya, d) Bagaimana ketentuan peralihan dalam rancangan Perda, e) Bagaimana pelaksanaan Perda, f) Bagaimana posisi public dalam tahapan rancangan Perda, g) Apakah nama Perda sudah tepat, h) Apakah Perda tersebut merupakan prioritas yang perlu disegerakan, i) Apa dasar pemikiran pengajuan Perda, j) Apa dasar hukum penyusunan Perda, k) Apa saja yang akan diatur dalam ruang lingkup rancangan Perda,

Sirajuddin¹⁶ menguraikan problematika partisipasi masyarakat disebabkan oleh beberapa faktor yakni faktor masyarakat itu sendiri, faktor peraturan perundang-undangan dan faktor birokrasi eksekutif sebagai berikut : 1) Lemahnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah dapat disebabkan oleh *masyarakat itu sendiri* karena : a) Sikap apatis masyarakat; b) Kurangnya pengetahuan dan pemahaman masyarakat; c) Budaya paternalistik yang masih kuat mengakar; d) Tidak ada reward (berupa tindak lanjut) atas partisipasi masyarakat; e) Responsibilitas masyarakat yang kurang; f) Masyarakat tidak mengetahui mekanisme penyaluran aspirasi; g) Keterbatasan akses masyarakat untuk mendapatkan informasi; dan e) Kurangnya dukungan elemen masyarakat yang seharusnya membantu memberdayakan masyarakat, seperti: LSM atau media masa yang cenderung *provokatif* dan/atau *profit oriented*. 2) Rendahnya partisipasi masyarakat juga disebabkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengatur tentangnya, antara lain: a) Banyak peraturan yang belum berpihak pada kepentingan masyarakat; b) Belum ada peraturan yang dapat memaksa pemerintah untuk melibatkan masyarakat dalam pembentukan Perda; c) Belum ada peraturan yang menjamin masyarakat mendapatkan

¹⁶ Sirajuddin (editor), 2006, Hak Rakyat Mengontrol Negara : *Mengontrol Model Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, (Malang Corruption Watch dan YAPPIKA).

informasi; d) Mudahnya melakukan korupsi kebijakan di bawah payung legalitas; e) Adanya ketentuan partisipasi yang tidak mengikat karena tidak adanya sanksi atas pengabaianya; f) Banyak peraturan yang menyangkut kewajiban masyarakat (misalnya Perda retribusi), tetapi mengabaikan hak-hak masyarakat; dan g) Tidak adanya sosialisasi peraturan atau kebijakan. 3) Kurangnya partisipasi masyarakat, disebabkan, juga oleh faktor birokrasi antara lain: a) Sistem birokrasi yang kurang memberikan ruang bagi publik; b) Birokrasi diposisikan sebagai mesin yang hanya bekerja sesuai jalur; c) Tidak ada keterlibatan masyarakat dalam pengambilan kebijakan dengan dalil *high cost*; d) Kurang pemahamannya birokrat akan makna partisipasi masyarakat; f) *Image* birokrasi yang kental dengan uang; g) Saluran aspirasi kurang baik; h. Kerap terjadi mobilisasi massa untuk kepentingan politik; dan i) APBD dikuasai oleh elite politik; dan j) Partai tidak mampu berperan untuk kepentingan rakyat.

Model Perda Berbasis Partisipatif

Pertanyaan selanjutnya adalah mengapa lembaga sepenting DPRD yang memiliki otoritas dalam mengusul, merancang dan mengesahkan Perda tidak memiliki unit kelembagaan khusus yang melaksanakan fungsi kajian naskah akademis terhadap Perda. DPRD selama ini hanya mengandalkan hasil analisis dan kajian yang dilakukan oleh SKPD yang notabene merupakan bagian dari perangkat kekuasaan eksekutif. Pola kerja seperti ini bisa menimbulkan sekaligus mengesampingkan beberapa hal penting, antara lain adalah ; a) Kehilangan fungsi *checks and balancing* antara kedua instrumen kekuasaan daerah tersebut, Walikota dan DPRD, b) Pelemahan posisi dan kapasitas DPRD karena DPRD tidak memiliki argumentasi akademik untuk mengkonter hasil studi akademis terhadap Perda oleh SKPD, c) DPRD tidak memiliki kapasitas untuk melakukan koreksi terhadap Perda dari eksekutif, d) Membuat semakin panjang alur proses penyusunan Perda, e) Membuka kesempatan adanya kompromi kepentingan yang berdampak merugikan publik dan daerah.

Berikut ini adalah konsep yang dirumuskan oleh penulis berdasarkan analisis pada data-data dan fakta penelitian :

Unit Khusus Aspirasi

Robert M.Hunger mengatakan bahwa ada dua doktrin pemikiran dalam tatanan sosial, yaitu *intrumentalisme* dan *legalitas* atau konsensus. *Pertama*, Instrumentalisme yaitu pemikiran yang menjelaskan bahwa semua keadaan dalam sosial dimulai dari adanya kepentingan pribadi, individu-individu dalam masyarakat memiliki kepentingan berbeda-beda, mereka saling berbenturan karena indeks kebutuhan yang berbeda-beda. Kalangan *instrumentalisme* memberi penilaian sosial berdasarkan pada nilai-nilai perolehan, yang pada akhirnya pemikiran ini banyak mewarnai *utilitarianisme* dari aliran *liberalisme*. Pemikiran kedua adalah doktrin *legalistas* atau *konsensus*, pemikiran ini menjelaskan bahwa semua keadaan sosial yang terjadi dikarenakan sebuah tatanan peraturan positif yang memaksa untuk ditaati, keteraturan karena diatur, dimana hukum hadir sebagai pengatur masyarakat sekaligus mengatur pemerintah.¹⁷

Dalam masyarakat perkotaan seperti di Kota Salatiga, berlaku dua doktrin ini. Kehadiran pemerintah daerah menjalankan hukum dalam konstruksinya sebagai hukum pemerintahan (*beauracritic low*). Atas nama hukum tersebut, pemerintah menjalankan apa saja yang dianggapnya baik, selama kebaikan itu menjaga kelanggengan kekuasaan lokal. Sistem pengkawasan peraturan di Kota Salatiga saat ini masih mewarisi gaya pemerintahan di order lama, yaitu berbasis pada rencana politik Kepala Daerah, bersifat mengatur untuk ditaati, minimnya aspirasi dan partisipasi. Akibatnya instrumen Peraturan Daerah masih jauh dari hakikat kebutuhan rakyat, pemerintah daerah yang dijalankan selama lima

¹⁷ Roberto M Unger. Teori Hukum Kritis ; Posisi Hukum dalam Masyarakat. Nusa Studio. Thn. 1976. Hlm 67

tahun tersebut hanya memelihara kekuasaan saja, tetapi belum maksimal memberi perubahan terhadap kemandirian daerah dan kesejahteraan rakyat.¹⁸

Tujuan akhir penyelenggaraan layanan publik melalui penegakan hukum adalah terciptanya perubahan, kehadiran hukum di dalam masyarakat turut serta memberi perubahan perilaku baik untuk pemerintah daerah atau juga masyarakat. Perubahan yang demokratis itu bermula dari aspirasi rakyat, bukan berdasarkan pada kemauan politik elit kekuasaan. Dari perspektif tersebut, maka kata kunci dari demokrasi tradisional adalah kualitas pengetahuan terhadap kemauan anggota masyarakat yang sedapat mungkin dipresentasikan dalam data-data kualitatif dan kuantitatif.

Hakikat dari aspirasi adalah mengetahui masalah masyarakat sedetil mungkin, masalah tersebut tidak boleh dimanipulasi atau direayasa karena alasan dan tujuan apaun. Instrumen untuk mengetahui masalah masyarakat sebenarnya bisa dilakukan oleh lembaga-lembaga seperti partai politik, lembaga swadaya masyarakat, atau kelompok-kelompok profesi yang dikenal dengan *civil society*. Gagasan dan pemikiran dari semua elemen tersebut diakomodir dalam sebuah wadah yang dinamakan kebijakan berbentuk Perda. Wadah kebijakan yang tersedia adalah Musrembang serta serangkaian bentuk konsultasi publik selama penyusunan Perda. Waktu yang tersedia serta mekanisme pengorganisasian aspirasi dengan bentuk-bentuk tersebut belum cukup memberikan jawaban tentang realitas obyektif dari masalah publik.

Realitas obyektif merupakan keadaan dibalik realitas, yang barangkali tidak terungkap karena alasan-alasan tertentu. Mekanisme aspirasi yang tersedia saat ini hanya mewadahi obyek, tetapi tidak sampai menyentuh realitas obyektif. Kegiatan untuk memperoleh data-data dalam realitas obyektif dilakukan secara

¹⁸ Ada dua tipologi pemerintahan daerah, *Pertama* ; Pemerintah yang dijalankan berdasarkan peraturan dengan tujuan untuk menjaga stabilitas pemerintah. Tipe ini berlaku datar, tidak memiliki gerakan yang agresif, terwujud transparansi akuntabelitas, tetapi minim perubahan. Sederhananya pemerintah model ini adalah pemerintah yang lebih suka menghindari dari kemungkinan bersalah, dari pada berspekulasi berbuat sesuatu yang baru. *Kedua* : Pemerintah yang dijalankan berdasarkan peraturan, dengan tujuan tidak sekedar menjaga stabilitas pemerintahan, tetapi mengubah

rutin dan berkelanjutan melalui sebuah manajemen penelitian dan analisis. Kegiatan tersebut lebih tepat dikelola dalam sebuah lembaga teknis daerah yang fokus pada penelitian dan analisis kebijakan.

Legalitas Lembaga Teknis

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 8 tahun 2003 tentang pedoman organisasi perangkat daerah. Alasan yang tepat tertera pada ; a) Pasal 2 yaitu Pasal 2 (1) Organisasi Perangkat Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan : b) ; Karakteristik, potensi, dan kebutuhan Daerah. Pembentukannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah ini. b) Pasal 3 (1) Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah didasarkan pada kriteria penataan Organisasi Perangkat Daerah.

Pasal 10 PP nomor 8 tahun 2003 dengan terang memberi otoritas kepada Bupati untuk membentuk lembaga teknis yang tugas dan fungsinya adalah melakukan penelitian. Penelitian merupakan kegiatan utama, tetapi selama ini banyak diabaikan oleh Pemerintahan daerah. Kebanyakan pemerintah daerah justru menganggap bahwa penelitian hanya sebagai kegiatan pelengkap saja, sehingga tidak masuk dalam penanganan lembaga khusus, tetapi cukup diselenggarakan oleh Lembaga Independent non Pemerintahan yang dibayar mahal dengan uang daerah/ Negara.

Asas dan Sifat Kelembagaan

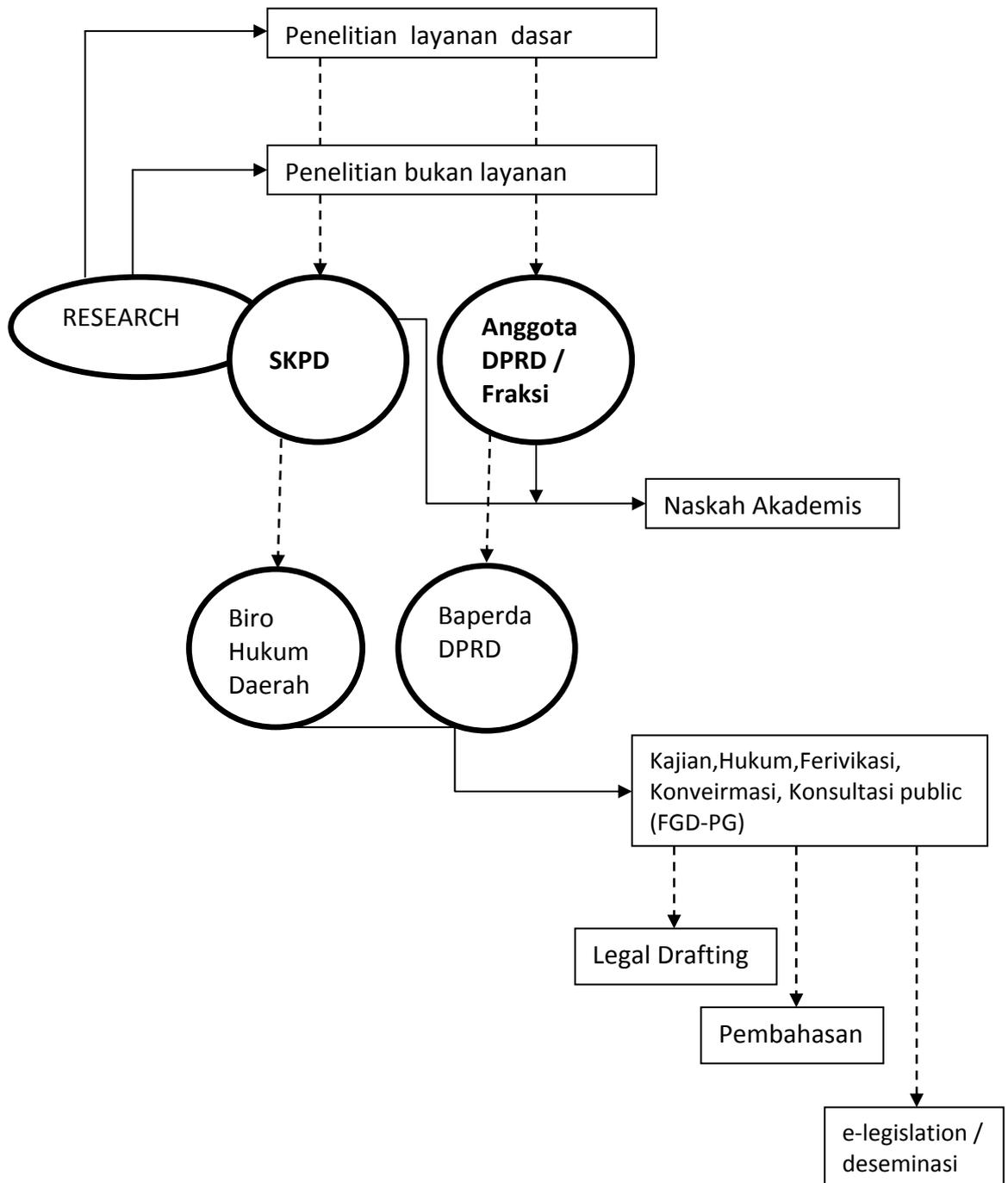
Lembaga teknis penelitian daerah yang dimaksud dalam kajian ini berdasar dan bersifat sebagai berikut ; 1) Asas lembaga teknis ini adalah Ilmiah, sekalipun penelitian ini tidak dilaksanakan oleh lembaga Ilmiah seperti Perguruan Tinggi, tetapi metodologi, pendekatan serta hasil-hasil yang diperoleh harus terukur secara ilmiah, 2) Sifat lembaga teknis ini adalah independent ; tidak dapat

diintervensi oleh kepentingan lembaga lain, termasuk oleh Bupati dan Parlemen Daerah.

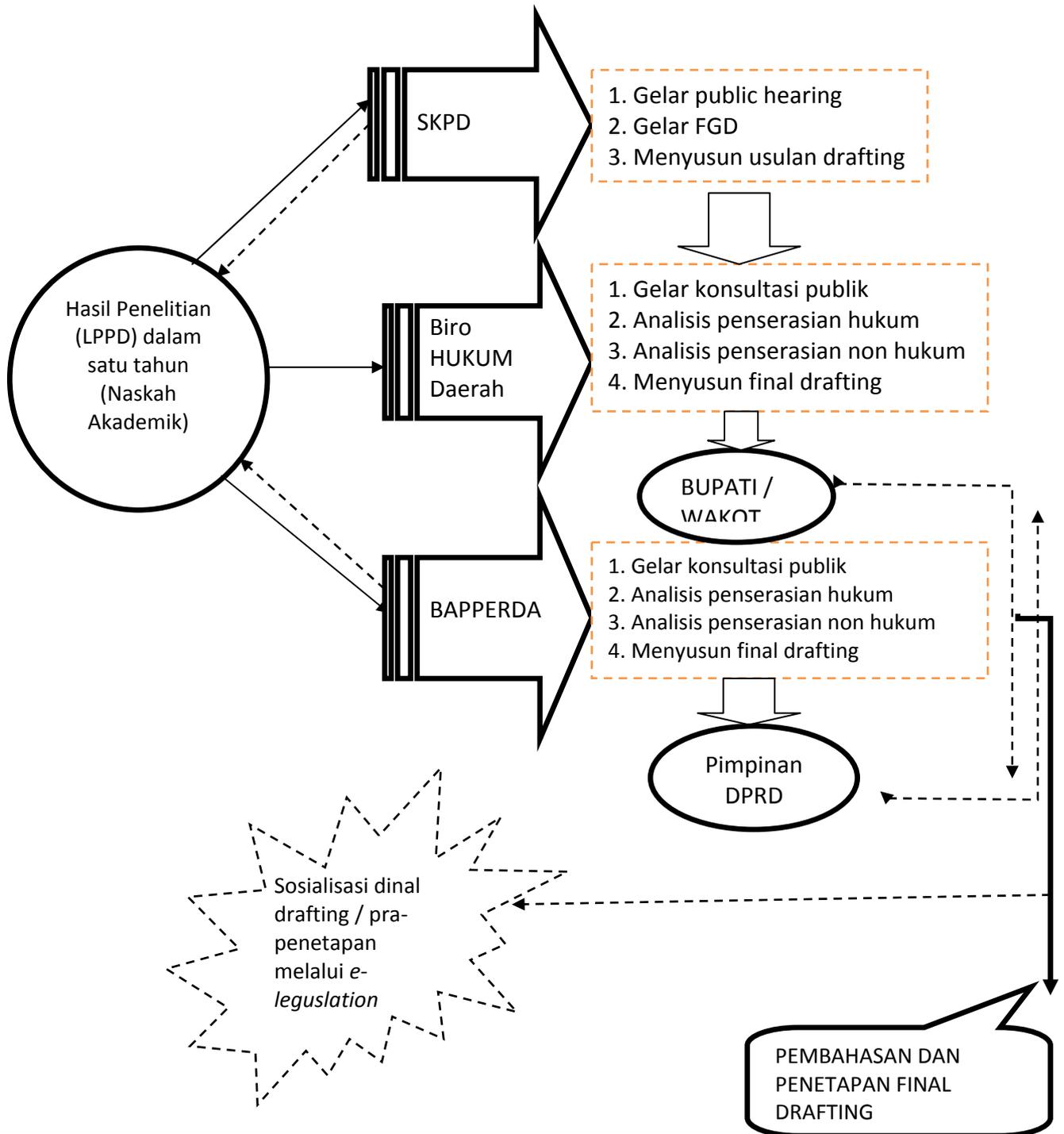
Nama dan Kedudukan

Penentuan format kelembagaan tersebut perlu memperhatikan beberapa prinsip-prinsip dalam pasal 2, pasal 3, dan pasal 10. UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah hanya memberikan dua bentuk kelembagaan tertinggi di daerah, yaitu Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh seorang Bupati atau Wali Kota, dan Dewan Perwakilan Rakyat. Unit Teknis Penelitian dibentuk setara badan khusus penelitian daerah, yang tidak berada dibawah Wali Kota / atau DPRD, walaupun pertanggungjawaban administrasinya tetap kepada Bupati.

Berdasarkan pada uraian tersebut di atas, maka dapat digambarkan tentang bentuk ideal partisipasi masyarakat dalam pembuatan Perda di Kota Salatiga, dan skema ideal tentang bagaimana hubungan antar lembaga di daerah selama proses pembuatan Perda tersebut, sebagai berikut :



Gambar 1
Skema Pembuatan Perda Berbasis Research



Gambar 2
Skema Partisipasi Berbasis Research

Ruang Lingkup Kerja Pengaspirasian

Lembaga teknis penelitian menangani penelitian untuk semua bidang kedinasan dan non kedinasan di daerah (*eksekutif*), lembaga legislatif daerah. Lembaga kedinasan mencakup urusan konkuren berdasarkan pada undang-undang nomor 23 tahun 2014 pasal 12, sebagai berikut :

| Wajib Pelayanan Dasar | Wajib Bukan Pelayanan Dasar |
|---|--|
| Pendidikan | Tenaga kerja |
| Kesehatan | Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak |
| Perkejaan umum dan penataan ruang | Pangan |
| Perumahan rakyat dan kawasan pemukiman | Pertanahan |
| Ketentraman, ketetriban umum dan perlindungan masyarakat sosial | Lingkungan hidup |
| | Administrasi kependudukan dan cararan sipul |
| | Pemberdayaan masyarakat dan desa |
| Urusan Pilihan | Pengendalian penduduk dan keluarga berencana |
| Kelautan dan perikanan | Perhubungan |
| Pariwisata | Komunikasi dan informasi |
| Pertanian | Koperasi dan usaha kecil menengah |
| Kehutanan | Penanaman modal |
| Energi dan sumber daya mineral | Kepemudaan dan olahraga |
| Perdagangan | statistik |
| Perindustrian | Persandian |
| transmigrasi | Kebudayaan |
| | Kepustakaan |
| | kearsipan |

Simpulan

Prosedur penyusunan Perda berdasarkan pada peraturan hukum yang berlaku, yaitu UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan PerPres Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. *Kedua* ; Praktek Penyusunan Peraturan Derah di Kota Salatiga mengikuti mekanisme dan prosedur sebagaimana yang diatur dalam rangkaian peraturan hukum dan perundang-undangan tersebut di atas.

Berdasarkan data-data lapangan, menunjukan bahwa partisipasi public tidak maksimal di dalam penyusunan Perda, Perda yang dihasilkan tidak aspiratif sehingga terkendala dalam penerapannya. Kerapkali Perda gagal faham dan gagal penerapannya, karena bertolokbelakang dengan persoalan yang ada di masyarakat. Hal tersebut terjadi karena Pemerintah Daerah dan DPRD tidak memiliki mekanisme yang tepat untuk menjaring persoalan public sekaligus menganalisisnya. Maka penelitian ini menemukan strategi penyusunan Perda, yang penulis namakan dengan Kebijakan Berbasis Research. Strategi ini menuntut dibentuknya sebuah lembaga teknis di tingkat kabupaten atau unit pelaksana teknis di tingkat kecamatan yang mempunyai tugas dan fungsi di bidang penelitian dan pengembangan kebijakan. Lembaga tersebut berkedudukan di bawah eksekutif, atau bisa juga berada di legislatif.

DAFTAR PUSTAKA

- Afan Gafar. Otonomi Daerah : Dalam Negara Kesatuan. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. Thn.2002.Hlm.1999
- Jutta Limbach, "*The Concept of the Supremacy of the Constitution*", The Modern Law Review, Vol. 64 No. 1 Januari 2001, hlm. 3
- Reny Rawasita, et.al. "*Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah*". Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), 2009. Hal. 60.
- Roberto M Unger. Teori Hukum Kritis ; Posisi Hukum dalam Masyarakat. Nusa Studio. Thn. 1976. Hlm 67
- Sirajuddin (editor), 2006, Hak Rakyat Mengontrol Negara : *Mengontrol Model Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, (Malang Corruption Watch dan YAPPIKA).