

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PROSES PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK PERATURAN DAERAH

(Sebagai Aktualisasi dari salah satu Prinsip Tata Pemerintahan Yang Baik)

Oleh: **Hj. Asna Aneta**

Dosen Senior Fakultas Ekonomi dan Bisnis UNG

Abstrak

Urgensi dari naskah akademik dalam proses pembentukan peraturan daerah antara lain Naskah Akademik merupakan media nyata bagi partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah, Naskah Akademik memaparkan alasan-alasan, fakta-fakta dan latar belakang tentang hal-hal yang mendorong disusunya suatu masalah atau persoalan sehingga sangat penting dan mendesak diatur dalam peraturan daerah, Naskah Akademik menjelaskan aspek filosofis, aspek sosiologis, aspek yuridis, aspek politis, aspek ekologi, aspek ekonomi dan aspek-aspek lainnya yang berkaitan dengan peraturan daerah yang akan dibuat, Naskah Akademik memberikan gambaran substansi, materi dan ruang lingkup dari peraturan daerah yang akan dibuat dan naskah akademik digunakan sebagai penyaring, menjembatani dan upaya untuk meminimalisir unsur-unsur kepentingan politik dari pihak pembentuk peraturan daerah serta Naskah Akademik memberikan pertimbangan sebagai lembaga eksekutif dan legislatif dalam mengambil keputusan mengenai peraturan yang akan dibuat.

Kata Kunci; Partisipasi, Masyarakat, Naskah Akademik dan Peraturan Daerah

PENDAHULUAN

Pemerintahan yang demokratis merupakan landasan terciptanya tata pemerintahan yang baik. Dalam rangka mencapai pengelolaan pemerintahan yang baik (*good governance*) sudah saatnya pemerintah sebagai pengembal kekuasaan dari rakyat untuk rakyat untuk merenungkan ulang peran partisipasi masyarakat.

Pemerintahan yang demokratis menjalankan tata pemerintahan yang terbuka terhadap kritik dan kontrol rakyatnya. Demikian pula sebaliknya, rakyat terbuka dan terbiasa menerima perbedaan dan kritik. Keterbukaan berarti ada minat dan tindakan dari pemerintah untuk saling kontrol dan bertanggung jawab. Dalam tataran inilah, maka setiap kebijakan yang akan dirumuskan seharusnya pula menumbuhkan partisipasi masyarakat.

Apabila masyarakat atau sebagian dari mereka belum mampu atau tidak berdaya dalam menggunakan hak-haknya, termasuk berpartisipasi aktif dalam penyusunan atau perumusan setiap kebijakan seperti Peraturan Daerah, maka harus dimampukan atau diberdayakan (*empowered*). Dalam rangka memberdayakan masyarakat dalam memikul tanggung jawab pembangunan, peran pemerintah dapat ditingkatkan antara lain melalui (a) pengurangan hambatan dan kendala-kendala bagi kreativitas dan partisipasi masyarakat, (b) perluasan akses pelayanan untuk menunjang berbagai kegiatan sosial ekonomi masyarakat, dan (c) pengembangan program untuk lebih meningkatkan kemampuan dan memberikan kesempatan kepada masyarakat berperan aktif dalam memanfaatkan dan mendayagunakan sumber daya produktif yang tersedia sehingga memiliki nilai tambah tinggi guna meningkatkan kesejahteraan mereka.

Dengan demikian pemberdayaan masyarakat perlu dilakukan untuk menumbuhkan keberadaan masyarakat sipil atau masyarakat madani dalam menunjang pencapaian demokratisasi, khususnya dalam peningkatan partisipasi masyarakat itu dalam penyusunan atau perumusan kebijakan peraturan daerah (Perda-Partisipatif).

Definisi dan Ruang Lingkup Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan bagian integral dari konsep peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 1 ayat (7) Undang-undang nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Perundang-undangan, Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah. Bagir Manan berpendapat bahwa peraturan perundang-undangan tingkat daerah diartikan sebagai perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintahan daerah atau salah satu unsur pemerintahan daerah yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan tingkat daerah.'

Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta merupakan peraturan yang dibuat untuk melaksanakan perundang-undangan yang ada di atasnya dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta Perda daerah lain.

Berdasarkan Pasal 1 angka 10 Undang-undang nomor 32 Tahun 2002 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah adalah peraturan daerah provinsi dan/atau daerah kabupaten/kota. Mengenai ruang lingkup dari Peraturan Daerah, dalam Pasal 7 ayat (2)

Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 menjelaskan bahwa Peraturan Daerah meliputi:

- a. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur.
- b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota.

c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah menyebutkan jenis Produk Hukum Daerah terdiri atas:

- a. Peraturan Daerah;
- b. Peraturan Kepala Daerah;
- c. Peraturan Bersama Kepala Daerah;
- d. Keputusan Kepala Daerah; dan
- e. Instruksi Kepala Daerah

Secara lebih jelas, Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah, menyatakan bahwa: "Produk Hukum Daerah bersifat Pengaturan dan Penetapan".

Dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 3 ayat (1) bahwa produk hukum daerah yang bersifat pengaturan meliputi:

- a. Peraturan Daerah atau sebutan lain;
- b. Peraturan Kepala Daerah; dan
- c. Peraturan Bersama Kepala Daerah.

Ayat 2-nya menjelaskan bahwa produk hukum daerah yang bersifat penetapan meliputi:

- a. Keputusan Kepala Daerah; dan
- b. Instruksi Kepala Daerah.

Azas Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam pembentukan sebuah peraturan daerah harus sesuai atau berdasarkan asas-asas hukum umum dan asas-asas hukum khusus pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas-asas ini disebutkan dalam Pasal 5 dan penjelasannya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 137.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Peraturan Daerah dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi:

- a. Asas kejelasan tujuan, maksudnya adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, maksudnya adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, maksudnya adalah bahwa dalam pembentukan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.
- d. Asas dapat dilaksanakan, maksudnya adalah bahwa setiap pembentukan perundang-undangan harus memperhatikan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, maksudnya adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. Asas kejelasan rumusan, maksudnya adalah bahwa dalam membentuk setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan, teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sehingga sistematika dan pilihan kata atau terminology, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Asas keterbukaan, maksudnya adalah bahwa dalam proses perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Peraturan daerah sebagai bagian integral dari peraturan perundang-undangan (hukum tertulis), pada tataran proses pembentukannya tidak hanya terikat pada asas legalitas sebagaimana dimaksud Pasal 136, Pasal 138, Pasal 139, Pasal 140, Pasal 141, Pasal 142, Pasal 143, Pasal 144, Pasal 145, Pasal 146, Pasal 147 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004; tetapi juga perlu mencermati nilai-nilai hukum adaptif di daerah bersangkutan. Kenyataan itu terakomodasi pada Pasal 5 ayat (1) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2001 yang menormatifkan tolok ukur "kepentingan umum", meliputi: "kepatutan atau kebiasaan yang berlaku di suatu daerah, seperti norma agama, adat istiadat budaya dan susila serta hal-hal yang membebani masyarakat dan menimbulkan biaya ekonomi tinggi". Kemudian dalam penjelasan Pasal 136 ayat (4) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang "bertentangan dengan kepentingan umum" dinormatifkan sebagai kebijakan yang berakibat

terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.

Materi Muatan Peraturan Daerah

Seperi telah dijelaskan sebelumnya, pada Pasal 12 Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan I perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan Peraturan Daerah merupakan materi muatan yang bersifat atribusian maupun delegasian dari materi muatan peraturan perundang-undangan di atasnya. Selain itu, materi muatan Peraturan Daerah juga berisi hal-hal yang merupakan kewenangan daerah menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Materi muatan Peraturan Daerah ini mengatur dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan pelaksanaan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus daerah yang bersangkutan."

Selain itu Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar. Peraturan Daerah juga dapat memuat ancaman pidana hukuman.

Dalam Pasal 6 dan penjelasannya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo. Pasal 138 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga disebutkan dengan jelas bahwa materi muatan Peraturan Daerah mengandung asas:

- a. Asas pengayoman, maksudnya adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Asas kemanusiaan, maksudnya adalah bahwa setiap muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Asas kebangsaan, maksudnya adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang plurahstik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Asas Kekeluragaan, maksudnya adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Asas kenusantaraan, maksudnya adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. Asas Bhineka Tunggal Ika, maksudnya adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah yang sensitif dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara.
- g. Asas keadilan, maksudnya adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- g. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, maksudnya adalah bahwa setiap muatan materi peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain, agama, suku, ras, golongan,
- h. gender atau status sosial.
- i. Asas ketertiban dan kepastian hukum, maksudnya adalah, bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, maksudnya adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsadan negara.

Proses Pembentukan Peraturan Daerah

Pembentukan peraturan daerah adalah proses pembuatan peraturan daerah yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, pembahasan, teknik penyusunan perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Dalam mempersiapkan pembahasan dan pengesahan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah, harus berpedoman kepada peraturan perundang-undangan".

Disamping itu, Peraturan Daerah akan lebih proporsional lagi jika dalam pembentukannya tidak hanya terikat pada asas legalitas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 136-137 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, tetapi perlu dilengkapi dengan hasil penelitian yang mendalam terhadap subjek dan objek hukum yang hendak diaturnya, serta diawali dengan pembentukan Naskah akadmis terlebih dahulu.

Mengenai proses pembentukan Peraturan Daerah bahwasanya Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari DPRD, Gubernur atau Bupati/Walikota, hal ini diatur dalam Pasal 26 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo. Pasal 140 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Proses pembentukan Produk Hukum Daerah yang bersifat Pengaturan (Peraturan Daerah termasuk didalamnya) didasarkan pada Pasal 4 Peraturan Menteri dalam Negeri (Permendagri) Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah dilakukan berdasarkan pembentukan produk hukum daerah yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis). Untuk kemudian selanjutnya secara teknis diatur mulai dari Pasal 5 sampai Pasal 13.

Pasal 5 Permendagri Nomor 16 Tahun 2006 menerangkan bahwa rancangan produk hukum daerah yang bersifat pengaturan (Perda termasuk didalamnya) dapat disusun oleh pimpinan serta satuan kerja perangkat daerah yang dapat mendeklarasikan penyusunan produk hukum daerah kepada Biro Hukum atau Bagian Hukum, dimana dalam proses penyusunan produk hukum daerah tersebut dibentuk Tim Antar Satuan Kerja Perangkat Daerah pemrakarsa atau pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Daerah dan Kepala Biro Hukum atau Kepala Bagian Hukum berkedudukan sebagai sekretaris.

Langkah selanjutnya, seperti dijelaskan dalam Pasal 6 Permendagri Nomor 16 Tahun 2006, bahwa rancangan produk hukum daerah tadi dilakukan pembahasan dengan Biro Hukum atau Bagian Hukum dan satuan kerja perangkat daerah terkait dengan materi pembahasan menitikberatkan pada permasalahan yang bersifat prinsip mengenai objek yang diatur, jangkauan dan arah pengaturan.

Sesudah melakukan pembahasan, rancangan produk hukum daerah tersebut harus mendapatkan paraf keerdinasian Kepala Biro Hukum atau Kepala Bagian Hukum dan pimpinan satuan kerja perangkat daerah terkait, untuk kemudian diajukan kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah, dimana Sekretaris Daerah dapat melakukan perubahan *dan/atau* penyempurnaan terhadap rancangan produk hukum daerah tadi. Hal sebagaimana diterangkan pada paragraf ini diatur dalam Pasal 7, Pasal 8 ayat (1) dan (2) serta Pasal 9 ayat (1), (2) dan (3), Permendagri Nomor 16 Tahun 2006.

Dalam rangka tahap pembahasan diatur dalam Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12 dan Pasal 13 Permendagri Nomor 16 Tahun 2006, bahwasanya rancangan produk hukum daerah berupa rancangan peraturan daerah atau sebutan lainnya yang diprakarsai oleh Kepala Daerah disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk dilakukan pembahasan serta dilakukan pembentukan tim asistensi dalam rangka pembahasan yang diketuai oleh Sekretaris Daerah atau Pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Daerah. Demikian juga sebaliknya bahwa dalam rangka pembahasan rancangan peraturan daerah atau sebutan lainnya atas inisiatif dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah atau pimpinan satuan kerja perangkat daerah sesuai tugas dan fungsinya. Adapun dalam pembahasan rancangan peraturan daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik atas inisiatif Pemerintah maupun atas inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dibentuk tim asistensi dengan sekretaris berada pada Biro Hukum atau Bagian Hukum.

Dalam hal pembahasan rancangan peraturan daerah antara DPRD bersama Kepala Daerah, biasanya pembahasan tersebut dilakukan melalui empat tingkatan pembicaraan, yaitu:"

- a. Pembicaraan tingkat pertama, meliputi:
 - 1) Penjelasan Kepala Daerah dalam rapat paripurna tentang penyampaian Raperda yang berasal dari usul prakarsa Kepala Daerah.
 - 2) Penjelasan dalam Rapat Paripurna oleh Pimpinan Kemisil Gabungan Kemisi atau Pimpinan Panitia Khusus terhadap Raperda *dan/atau* Perubahan Perda yang berasal dari usul prakarsa DPRD.
- b. Pembicaraan tingkat kedua, meliputi:
 - 1) Pemandangan umum fraksi-fraksi terhadap Raperda yang berasal dari Kepala Daerah
 - a) Pemandangan umum dari fraksi-fraksi terhadap Raperda yang berasal dari Kepala Daerah
 - b) Jawaban Kepala Daerah terhadap pandangan umum fraksi-fraksi.
 - 2) Dalam hal Raperda yang berasal dari usul prakarsa DPRD
 - a) Pendapat Kepala Daerah terhadap Raperda atas usul DPRD
 - b) Jawaban fraksi-fraksi terhadap pendapat Kepala Daerah
 - c. Pembicaraan tingkat ketiga, meliputi Pembahasan dalam rapat Komisi Gabungan Kemisi atau Rapat Panitia Khusus yang dilakukan bersama-sama dengan Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk.
- d. Pembicaraan tingkat keempat, meliputi:
 - 1) Pengambilan Keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan:
 - a) Laporan hasil pembicaraan tahap ketiga
 - b) Pendapat akhir fraksi
 - c) Pengambilan keputusan
 - 2) Penyampaian sambutan Kepala Daerah terhadap pengambilan keputusan
 - 3) Rapat fraksi diadakan sebelum dilakukan pembicaraan tentang laporan hasil pembicaraan tahap ketiga tentang pendapat akhir, fraksi dan pengambilan keputusan.
 - 4) Apabila dipandang perlu Panitia Musyawarah dapat menentukan bahwa pembicaraan tahap ketiga dilakukan dalam Rapat Gabungan atau dalam Rapat Panitia Khusus.

Mengenai teknis tata cara dan waktu dari sebuah Raperda yang telah disetujui bersama Lembaga Legislatif dan Lembaga Eksekutif diatur dalam Pasal 144 Undang-undang Nomer 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah

Daerah. Dijelaskan bahwa raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah. Penyampaian raperda tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Kemudian raperda tersebut ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak raperda tersebut disetujui bersama. Jika dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari raperda yang telah disetujui bersama tadi tidak ditandatangani Kepala Daerah maka raperda tersebut sah menjadi peraturan daerah dan wajib diundangkan.

Seperti halnya sebuah peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan dalam lembaga negara, setelah diberikan penomoran, Pasal 147 ayat (2) Undang-undang Nomer 32 Tahun 2004 memerintahkan agar setiap peraturan daerah diundangkan dalam Lembaran Daerah. Pasal 147 ayat (2) Undang-undang Nomer 32 Tahun 2004 je. Pasal 19 ayat (1) dan (2)

Permendagri Nomer 16 Tahun 2006 pengundangan ini dilakukan oleh Sekretaris Daerah atau dapat didelegasikan kepada Kepala Bire Hukum atau Kepala Bagian Hukum, untuk kemudian Pemerintah Daerah wajib menyebarkan Peraturan Daerah yang telah diundangkan tersebut dilakukan autentifikasi oleh Kepala Bire Hukum atau Kepala Bagian Hukum.

EKSISTENSI MASYARAKAT DALAM PENYUSUNAN PERDA PARTISIPATIF

Pengertian Partisipasi Masyarakat

Untuk memahami konsep partisipasi masyarakat, sebaiknya pembahasan terlebih dahulu diarahkan pada siapa yang berpartisipasi dan apa yang terkandung dalam istilah partisipasi. Telaah mengenai siapa yang berpartisipasi akan mengarah pada pembahasan dua hal, yakni apa yang dimaksud dengan masyarakat dan bagaimana posisi masyarakat dalam pemerintahan daerah.

Korten dalam Khairul Muluk menjelaskan istilah masyarakat yang secara populer merujuk pada sekelompok orang yang memiliki kepentingan bersama. Namun kemudian, justru lebih memilih penertian dari dunia ekologi dengan menerjemahkan masyarakat sebagai "*an interacting population of organism (individuals) living in a common location*".

Pembahasan berikutnya mengenai kandungan apa yang mencakup dalam istilah partisipasi. Dengan mengutip apa yang diungkapkan dalam *the Oxford Dictionary*, Rahmena (1992:116) memulai pembahasannya mengenai partisipasi "*the action or fact partaking, having or forming a part of*". Dalam pengertian ini, partisipasi bisa bersifat transitif atau intransitive, bisa pula bermoral atau tidak bermoral. Kandungan pengertian tersebut juga bersifat dipaksa atau bebas, dan bisa pula bersifat manipulatif maupun spontan.?

Menurut Bryant & White (1988:270-2), semula partisipasi hanya didefinisikan secara politis sepenuhnya sebagaimana yang berkembang pada tahun 1950-an dan 1960-an. Pada tahun 1970-an, partisipasi mulai dihubungkan dengan proses administrative dengan menambahkan kegiatan peran serta dalam proses implementasi sehingga individu atau kelompok dapat mengejar kepentingan yang bertentangan dan bersaing memperebutkan sumber daya yang langka."

Antoft dan Novack (1998) juga mengungkapkan berbagai bentuk partisipasi (dalam pengertian sempit) yang bisa dilakukan oleh komunitas untuk memperjuangkan kepentingan dan kebutuhannya. Bentuknya bias berlangsung secara simultan untuk memberikan kesempatan bagi penduduk menikmati akses partisipasi yang lebih besar karena tidak semua penduduk pada waktu yang bersamaan, dan tempat yang sama, dengan kepentingan yang sama dapat berpartisipasi secara langsung dan bersamasama. Ada kendala waktu, tenaga, dan sumber daya lainnya yang membatasi partisipasi masyarakat ini. Bentuk-bentuk partisipasi tersebut meliputi *electoral participation, lobbying, getting on council agenda, special purpose bodies* dan *special purpose participation*.

Berbagai bentuk partisipasipublik (dalam arti luas) dalam pemerintahan daerah berdasarkan pengalaman berbagai negara di dunia telah dijelaskan oleh Norton (1994: 103-9) yang berkisar pada *pertama*, referenda bagi isu-isu vital di daerah tersebut dan penyediaan peluang inisiatif warga untuk memperluas isu-isu yang terbatas dalam referenda. *Kedua*, melakukan *decentralization in cities* (desentralisasi di dalam kota) kepada unit-unit yang lebih kecil sehingga kebutuhan tanggung jawab dan pengambilan keputusan lebih dekat lagi kepada tanggung jawab dan pengambilan keputusan lebih dekat lagi kepada masyarakat. *Ketiga*, konsultasi dan kerjasama dengan masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan mereka. *Keempat*, partisipasi dalam bentuk sebagai *elected member* (anggota yang dipilih).?"

Di Indonesia, partisipasi masyarakat dalam urusan Pemerintahan Daerah khususnya yang berhubungan dengan proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan/Peraturan Daerah diatur dalam Pasal 53 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan "Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan undang-undang daerah". Secara jelas, Pasal 139 ayat (1)

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Peraturan Daerah.

Titik tolak dari penyusunan suatu peraturan daerah adalah efektivitas dan efisiensi pada masyarakat. Dengan kata lain, penerapan suatu Peraturan Daerah harus tepat guna dan berhasil guna, tidak mengutamakan kepentingan golongan orang tertentu saja, dengan menghasilkan kepentingan golongan lain yang lebih banyak. Sehingga memiliki kaitan langsung ataupun tidak langsung terhadap kebijakan yang hendak diambil, harus dilibatkan. Tujuan dasar dan peran serta masyarakat adalah untuk menghasilkan masukan dan persepsi yang berguna bagi warga negara dan masyarakat yang berkepentingan (*public interest*) dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan, karena dengan melibatkan masyarakat yang potensial terkena dampak akibat kebijakan dan kelompok kepentingan (*groups interest*), para penanggung jawab keputusan dapat menangkap pandangan, kebutuhan dan pengharapan dari masyarakat dan kelompok tersebut, untuk kemudian menuangkannya ke dalam suatu konsep. Pandangan dan reaksi masyarakat itu, sebaliknya akan menolong penanggung jawab keputusan (*stakeholder*) untuk menentukan prioritas, kepentingan dan arah yang pasti dari berbagai faktor. Di samping itu, partisipasi masyarakat juga merupakan pemenuhan terhadap etika politik yang menempatkan rakyat sebagai sumber kekuasaan dan kedaulatan."

Tahap-tahap Partisipasi

- a. Partisipasi dalam proses pembuatan
- b. Partisipasi dalam pelaksanaan
- c. Partisipasi dalam pemanfaatan hasil; dan
- d. Partisipasi dalam evaluasi

Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Partisipasi

Santoso Sastoproetro dalam Febby Fajrurrahman berpendapat bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat adalah:

- a. Pendidikan, kemampuan membaca dan menulis, kemiskinan, kedudukan, kedudukan sosial, dan percaya terhadap diri sendiri.
- b. Faktor lain adalah penginterpretasian yang dangkal terhadap agama
- c. Kecenderungan untuk menyalahartikan motivasi, tujuan dan kepentingan-kepentingan organisasi penduduk yang biasanya mengarah kepada timbulnya persepsi yang salah terhadap keinginan dan motivasi serta organisasi penduduk.
- d. Tersedianya kesempatan kerja yang lebih baik di luar pedesaan
- e. Tidak terdapatnya kesempatan kerja untuk berpartisipasi dalam berbagai program pembangunan.

Sifat dan Ciri-ciri Partisipasi

Sifat dan ciri partisipasi masyarakat menurut Santoso Sastoproetro dalam Febby Fajrurrahman adalah:

- a. Partisipasi haruslah bersifat sukarela;
- b. Berbagai *issue* atau masalah haruslah disajikan dan dibicarakan secara jelas dan objektif;
- c. Kesempatan untuk berpartisipasi haruslah mendapat keterangan/informasi yang jelas dan memadai tentang setiap Segi/aspek " dari program yang akan didiskusikan;
- d. Partisipasi masyarakat dalam rangka menentukan kepercayaan terhadap diri sendiri haruslah menyangkut berbagai tingkatan dan berbagai sector, bersifat dewasa, penuh arti, berkesinambungan dan aktif.

Dengan berpedoman pada Davis, dalam Talizuduhu Ndraha yang dikutip Febby Fajrurrahman, ada 3 (tiga) hal yang merupakan ciri-ciri partisipasi:

- a. Titik beratnya adalah mental dan emosional, kehadiran secara pribadi dalam suatu kelompok, tanpa keterlibatan tersebut bukanlah suatu partisipasi.
- b. Kesiapan untuk memberikan kontribusi. Tujuan wujud kontribusi dalam pembangunan ada bermacam-macam, misalnya jasa, uang, bahkan buah pikiran dan keterampilan.
- c. Keberanian untuk menerima tanggung jawab atas suatu usaha untuk atau mengambil bagian dalam pertanggung jawaban.

Bentuk-bentuk Partisipasi

Talizuduhu Ndraha dalam Febby Fajrurrahman, menyatakan bentuk-bentuk partisipasi diantaranya: 16

- a. Partisipasi dalam bentuk sumbangan pemikiran;
- b. Partisipasi dalam bentuk materi;
- c. Partisipasi yang bersifat *skill/* keahlian;
- d. Partisipasi dalam bentuk tenaga fisik

Jenis Partisipasi

Jenis partisipasi menurut Keith Davis dalam Febby Fajrurrahman adalah:

- a. Pikiran (*Psychological participation*)
- b. Tenaga (*Physical participation*)
- c. Pikiran dan Tenaga (*Psychological participation and Physical " participation*)
- d. Keahlian (*Skill participation*)
- e. Barang (*Materia" participation*)
- f. Uang (*Money participation*)

Efektivitas Partisipasi

Keith Davis memberikan beberapa persyaratan untuk dapat melaksanakan partisipasi secara efektif, persyaratan tersebut antara lain:17

- a. Waktu; yang dimaksud adalah waktu untuk memahami pesan yang disampaikan oleh pemrakarsa. Pesan tersebut mengandung informasi mengenai apa dan bagaimana serta mengapa diperlukan peran serta. Pesan-pesan itu disampaikan melalui komunikasi, yaitu usaha untuk menumbuhkan pengertian yang sama antara pemrakarsa yang disebut komunikator dan penerima pesan/komunikasi.
- b. Subjek partisipasi hendaklah relevan atau berkaitan dengan organisasi dimana 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 samasama dipahami, sehingga tercipta pertukaran yang efektif/berhasil.
- e. Para pihak yang bersangkutan bebas dalam melaksanakan peran serta tersebut sesuai dengan persyaratan yang telah ditentukan.

Santoso Sastropoetro, sehubungan dengan partisipasi efektif menyatakan bahwa masyarakat akan dapat bergerak untuk lebih berpartisipasi apabila:

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

Partisipasi masyarakat ternyata berkurang, jika mereka kurang dilibatkan dalam pengambilan keputusan. Josep Riwo Kaho berpendapat bahwasanya setiap proses penyelenggaraan, terutama dalam kehidupan bersama masyarakat, pasti melewati penentuan kebijakan. Dalam rumusan yang lain adalah menyangkut pembuatan keputusan politik. Partisipasi masyarakat pada tahap ini sangat mendesak, terutama karena "putusan politik" yang diambil menentukan nasib mereka secara keseluruhan." Dalam hal ini, Mubyarto menegaskan:dalam keadaan yang paling ideal, keikutsertaan masyarakat untuk membuat "putusan politik" yang menyangkut nasib mereka adalah ukuran tingkat partisipasi rakyat. Semakin besar kemampuan untuk menentukan nasib sendiri, semakin besar partisipasi masyarakat dalam perbanqunan".

Proses Penyusunan Naskah Akademik Perda Partisipatif

Pada bab sebelumnya, telah dibahas strategi dalam rangka penyusunan Naskah Akademik partisipatif. Pada bab ini akan dipaparkan proses penyusunan Naskah Akademik Partisipatif tersebut. Proses penyusunan Naskah Akademik yang dimaksud disini adalah sebuah urutan pekerjaan yang dilakukan oleh penyusun Naskah Akademik mulai dari proses persiapan, penyusunan Naskah Akademik sampai dengan penyelesaian draft Naskah Akademik.

Proses penyusunan Naskah Akademik partisipatif terdiri dari beberapa tahap, yaitu tahap persiapan penyusunan Naskah Akademik, tahap pelaksanaan penyusunan Naskah Akademik, diskusi draft Naskah Akademik, evaluasi draft Naskah Akademik, penetapan atau finalisasi draft Naskah Akademik, dan tahap akhir memberikan Naskah Akademik kepada lembaga legislatif dan lembaga eksekutif untuk dijadikan sebagai bahan masukan dan pertimbangan dalam pembahasan pembentukan peraturan daerah. Berikut akan diuraikan tahap demi tahap dalam proses penyusunan Naskah Akademik Partisipatif.

Tahap awal yang akan dilakukan oleh penyusun Naskah Akademik adalah tahap persiapan. Tahap persiapan ini meliputi pembentukan tim penyusun Naskah Akademik, tim penyusun Naskah Akademik harus orang-orang yang memang berkompeten dan berkualitas dibidangnya. Pembentukan tim disesuaikan dengan kebutuhan dan permasalahan yang akan dibuat peraturan daerahnya. Tim penyusun ini bisa terdiri dari orang-orang yang berbeda disiplin ilmu dan berbagai macam profesi serta harus ada ahli hukum dalam tim penyusun ini. Ahli hukum disini sangat diperlukan berkaitan dengan penyusunan draft ranperda yang banyak memuat bahasa hukum, dasar-dasar hukum yang digunakan dan sistematika ranperda yang memiliki ciri dan sifat tersendiri dimana seorang ahli hukum biasanya paham dan mengerti mengenai hal tersebut.

Pengumpulan data dan informasi, penyusunan agenda, pembagian dan jadwal kerja serta persiapan-persiapan teknis lainnya juga merupakan bagian dari tahap persiapan penyusunan Naskah Akademik Partisipatif.

Tahap berikutnya setelah persiapan penyusunan, adalah tahap pelaksanaan penyusunan Naskah Akademik. Ini adalah tahap inti dari penyusunan Naskah Akademik, tahap pelaksanaan penyusunan ini meliputi penyusunan kerangka draft Naskah Akademik sampai pada penyusunan draft Naskah Akademik yang lengkap sesuai dengan sistematika Naskah Akademik.

Pada tahap penyusunan Naskah Akademik ini, tim penyusun Naskah Akademik membuat draft Naskah Akademik mulai dari bagian pendahuluan, latar belakang, ruang lingkup Naskah Akademik sampai pada pembuatan draft ranperda tentang permasalahan yang sedang diangkat. Jika dibutuhkan, penyusun Naskah Akademik dapat juga melakukan penelitian atau riset terhadap permasalahan yang sedang dibahas.

Draft Naskah Akademik telah selesai disusun, tahap berikutnya adalah menyelenggarakan diskusi publik (*public hearing*) draft naskah akademik. Tujuan dari diskusi publik adalah untuk menginformasikan draft Naskah Akademik kepada pihak-pihak terkait. Pihak-pihak terkait yang dimaksud adalah pihak-pihak yang terlibat dalam komunikasi dengan tim penyusun Naskah Akademik pada tahap sebelumnya (baik komunikasi internal atau komunikasi bersama), bisa juga ditambahkan dengan beberapa pihak menurut pandangan tim penyusun Naskah Akademik perlu untuk disertakan dalam diskusi publik ini.

Selain untuk menginformasikan draft Naskah Akademik kepada publik, tujuan dari diskusi publik ini adalah menghimpun masukan-masukan dari berbagai pihak yang hadir dalam diskusi publik atas draft Naskah Akademik yang telah disusun tim penyusun Naskah Akademik. Masukan-masukan yang diberikan akan sangat berguna bagi kesempurnaan dari draft Naskah Akademik. Adapun diskusi publik ini dapat dilakukan dengan berbagai macam metode, seperti lokakarya, diskusi, lihat kembali sub-bab Format dan Sistematika Naskah Akademik, diskusi, seminar atau bentuk sejenisnya.

Evaluasi terhadap draft Naskah Akademik setelah mengadakan diskusi publik menjadi tahap selanjutnya dalam proses penyusunan Naskah Akademik partisipatif. Dalam tahap ini, tim penyusun Naskah Akademik menginventarisasi masukan-masukan yang dapat dari diskusi publik dan mengakomodir masukan-masukan yang dianggap bermanfaat ke dalam draft Naskah Akademik. Sebagai tindak lanjut dari evaluasi terhadap Naskah Akademik melakukan penetapan atau finalisasi draft Naskah Akademik. Tim penyusun Naskah Akademik, harus menyusun draft akhir dari Naskah Akademik. Pada akhirnya Naskah Akademik yang sudah jadi

tersebut diserahkan kepada lembaga legislatif dan lembaga eksekutif untuk dijadikan sebagai bahan masukan dan pertimbangan dalam pembahasan pembentukan peraturan daerah".

Proses Penyusunan Naskah Akademik Partisipatif, Tahap persiapan penyusunan Naskah Akademik:

1. Pembentukan tim penyusun Naskah Akademik
2. Pengumpulan data-data dan informasi. penyusunan agenda dan pembagian kerja serta persiapan-persiapan teknis

Tahap pelaksanaan penyusunan Naskah Akademik:

1. Penyusunan kerangka draft Naskah Akademik
2. Penyusunan draft Naskah Akademik

Diskusi public (*public hearing*) draft Naskah Akademik:

1. Menginformasikan draft Naskah Akademik
2. Menghimpun masukan-masukan dari berbagai pihak

Evaluasi draft Naskah Akademik:

- a. Menginventarisasi masukan-masukan
- b. Mengkomodir masukan-masukan yang dianggap bermanfaat ke dalam draft Naskah Akademik

Penetapan atau finalisasi draft Naskah Akademik Memberikan Naskah Akademik kepada lembaga legislative dan lembaga eksekutif untuk dijadikan sebagai bahan masukan dan pertimbangan dalam pembahasan pembentukan peraturan daerah.

PENUTUP

Urgensi dari naskah akademik dalam proses pembentukan peraturan daerah antara lain Naskah Akademik merupakan media nyata bagi partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah, Naskah Akademik memaparkan alasan-alasan, fakta-fakta dan latar belakang tentang hal-hal yang mendorong disusunya suatu masalah atau persoalan sehingga sangat penting dan mendesak diatur dalam peraturan daerah, Naskah Akademik menjelaskan aspek filosofis, aspek sosiologis, aspek yuridis, aspek politis, aspek ekologi, aspek ekonomi dan aspek-aspek lainnya yang berkaitan dengan peraturan daerah yang akan dibuat, Naskah Akademik memberikan gambaran substansi, materi dan ruang lingkup dari peraturan daerah yang akan dibuat dan naskah akademik digunakan sebagai penyaring, menjembatani dan upaya untuk meminimalisir unsur-unsur

kepentingan politik dari pihak pembentuk peraturan daerah serta Naskah Akademik memberikan pertimbangan bagi lembaga eksekutif dan legislatif dalam mengambil keputusan mengenai peraturan yang akan dibuat.

Berangkat dari pemahaman terhadap urgensi Naskah Akademik dalam pembuatan peraturan daerah, keberadaan Naskah Akademik memang sangat diperlukan untuk sebuah peraturan daerah yang baik, aspiratif dan tidak menimbulkan masalah di kemudian hari. Kualitas Naskah Akademik pun perlu mendapatkan perhatian serius, Naskah Akademik yang tidak berkualitas akan menghasilkan peraturan daerah yang tidak berkualitas pula, untuk itulah diperlukan strategi dan proses penyusunan Naskah Akademik yang di dukung oleh tingkat partisipasi aktif masyarakat, sehingga akan menghasilkan Naskah Akademik Perda Partisipatif yang berkualitas.

DAFTAR PUSTAKA

- Fajrurrahman, Febby, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur tentang Pelayanan Publik*, Universitas Brawijaya Malang, 2007.
- Harry Alexander, *Panduan Perancangan Peraturan Daerah di Indonesia*, PT. XSYS Solusindo, Jakarta, 2004.
- Mahendra Putra, dkk. *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif* Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007.
- Muluk, Khairul, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Bayumedia, Jakarta, 2006.
- Wiyono, Suko, *Otonomi Daerah Dalam Negara Hukum Indonesia, Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, Faza Media, Jakarta, 2006.