

# RANCANGAN PERATURAN DAERAH PARTISIPATIF: SOLUSI PRAKTIS DALAM PEMANTAPAN OTONOMI DAERAH

Aris Diyanto

## *Abstract*

*In carrying out democratic state, local regulations become an attractive legal means to continue to be studied and developed. Parliament as a core player, are required to continue to make progressive improvements for the creation of a local community welfare. Parliament also demanded to be responsive to people's aspirations and provide open space for public participation in formulating their draft local regulations. This research will be presenting the idea that Parliament, progressively able to engage with the communities in drafting their local regulations with a variety of mixed data in juridical empirical research. Analysis of the research conducted in Salatiga concluded research institute of information needed in response to incoming sound into the realm of governance, both from within and from outside.*

**Keywords:** *Regional Regulation, Parliament, Participatory*

## **Abstrak**

Dalam menjalankan demokrasi negara, peraturan daerah menjadi sebuah sarana hukum yang menarik untuk terus dikaji dan dikembangkan. DPRD sebagai pemain inti, dituntut untuk terus melakukan perbaikan progresif demi terciptanya kesejahteraan masyarakat daerahnya. DPRD juga dituntut untuk mampu menyerap aspirasi masyarakat secara responsif dan memberikan ruang terbuka bagi partisipasi masyarakat dalam merumuskan rancangan peraturan daerah mereka. Penelitian ini akan menyuguhkan gagasan agar DPRD, secara progresif mampu mengikutsertakan masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah mereka dengan berbagai data yang diramu dalam penelitian yang bersifat yuridis empiris. Analisa dalam penelitian yang dilakukan di Kota Salatiga ini menyimpulkan dibutuhkan lembaga riset informasi dalam merespon berbagai suara yang masuk ke ranah pemerintahan, baik dari dalam maupun dari luar.

**Kata Kunci:** **Peraturan Daerah, DPRD, Partisipatif**

## **Pendahuluan**

Pemerintah daerah adalah sarana besar negara dalam menguatkan pembangunan nasional dengan berbagai aktivitas positifnya. Tentunya keikutsertaan pemerintah daerah dalam penguatan pembangunan nasional dari berbagai sektor bisa terwujud dengan baik jika pemerintah daerah mampu mengarahkan kebijakan-kebijakan yang progresif dan integratif. Selain itu, implementasi sistem desentralisasi yang merupakan sub tema dari demokrasi haruslah tersirat dalam menguatnya peran daerah secara konstruktif untuk memberdayakan masyarakat lokalnya demi kekuatan kolektif negara. Dengan begitu, desentralisasi mampu membentuk persaingan sehat antar daerah dalam memajukan bangsa.

Diberikannya kewenangan merancang peraturan daerah bagi pemerintah daerah merupakan simbol kemandirian pemerintah daerah dalam mengatur dan mengelola berbagai potensi yang dimilikinya. Perda merupakan instrumen strategis dalam mencapai tujuan desentralisasi. Lebih dari itu, dalam konteks otonomi daerah, keberadaan Perda pada prinsipnya berperan mendorong desentralisasi secara maksimal.<sup>1</sup>

1 Reny Rawasita, et.al. "Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah". Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan

Afan Gafar mengatakan bahwa kebaruan 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 yang merupakan pelaku politik utama di daerah diharapkan aktif dalam menangkap aspirasi yang berkembang di dalam masyarakat, dan kemudian mengadopsinya dalam berbagai bentuk kebijakan publik.<sup>2</sup>

Pada dasarnya, salah satu ciri utama keberadaan demokrasi adalah keterikatan penguasa terhadap Undang-Undang Dasar.<sup>3</sup> Konteks selanjutnya, UU adalah sebagai hukum positif yang mengatur proses dijalankannya kekuasaan. Dalam arti lain, Undang-Undang Dasar 1945 adalah acuan, dan Undang-Undang atau Peraturan Daerah, dalam konteks ini adalah sarana eksekusinya, sesuai dengan situasi, kondisi dan kebutuhan yang membawa kemaslahatan bagi masyarakat. Pastinya dengan didampingi oleh lembaga yudikatif dalam uji layaknya sebagai suatu kebijakan.<sup>4</sup>

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 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.<sup>5</sup> Namun pada kenyataannya, dengan problematika lapangannya, naskah akademik belum mampu mengangkat demokrasi terbuka secara nyata, karena masih belum mampu menganalisa realitas masyarakat secara obyektif.

Sebagai solusi agar dapat keluar dari kondisi 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 memaparkan ide dasar bahwa demokrasi yang sesungguhnya adalah demokrasi maknawi, bukan hanya simboles. Artinya adalah bahwa pemerintah daerah harus mampu menyerap aspirasi rakyat dan menampung berbagai ide yang muncul dari masyarakat secara terbuka dan responsif.

Dengan mengangkat rumusan masalah bagaimanakah partisipasi masyarakat dalam perumusan Perda sebagai wujud praktis demokrasi, penelitian ini mengangkat Kota Salatiga sebagai obyek analisisnya.

## Hasil Dan Pembahasan

### 1. Partisipasi Publik dalam Pembuatan Perda

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.

Pasal tersebut diatas memberikan ruang luas bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Namun pasal tersebut tidak menjelaskan secara rinci bagaimana

---

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

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

dan dalam lingkup apa saja masyarakat dapat ikut serta menyalurkan aspirasi, pemikiran dan kepentingannya kepada pemerintah daerah.

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

Sebelumnya, ketentuan secara yuridis mengenai partisipasi masyarakat diatur dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, namun kembali ditegaskan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011<sup>6</sup> 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.

Kesimpulan besarnya adalah bahwa peran serta masyarakat dalam proses penyusunan Peraturan Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip akses informasi dan partisipasi. Prinsip informasi artinya adalah pemerintah harus melakukan penyebarluasan rancangan perundang-undangan atau peraturan daerah secara umum. Adapun prinsip partisipasi artinya adalah bahwa masyarakat berhak mendapatkan keterbukaan dari pemerintah daerah untuk menyalurkan aspirasi secara lisan maupun tulisan.<sup>7</sup>

## **2. Potret Partisipasi Masyarakat dalam Perda di Kota Salatiga**

Secara garis besar, standar ketahanan sebuah daerah tidak hanya diukur dari perimbangan pendapatan dan belanja. 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 sebagai obyek dalam penelitian ini.

Sebagai pijakan, Pemerintah Kota Salatiga menjalankan pemerintahan berdasarkan pada peraturan hukum tentang pemerintahan daerah, termasuk di dalamnya adalah mekanisme pembuatan peraturan daerah. 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 penyusunan Perda melalui jalur eksekutif.

Penyusunan Perda melalui jalur eksekutif bermula dari usulan bahan dan gagasan oleh Biro/Bagian Hukum Pemerintah daerah. Biro hukum mengakomodir dari seluruh kepentingan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan lembaga non SKPD di lingkungan pemerintah daerah. Dalam urusan tersebut Biro hukum lebih berperan sebagai koordinator sekaligus fasilitator, tetapi kewajiban akademisnya adalah melakukan pengujian dan penyesuaian hukum terhadap keberagaman gagasan dan bahan tersebut. Perda melalui jalur eksekutif berjalan dalam kronologis sebagai berikut:

- a. Perda berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD)
- b. Perda Melalui Jalur Legislatif (DPRD),
- c. Semua gagasan yang diajukan tersebut tidak didasarkan pada sebuah kajian akademis berbasis pada penelitian yang memadai dan sepihak. Kenyataan ini dipengaruhi oleh minimnya ahli yang mendukung fungsi kajian legislasi di dalam DPRD. Maka, dalam skala yang sangat terbatas, gagasan tersebut dirancang menjadi Perda untuk selanjutnya diajukan dalam pembahasan komisi dan paripurna.<sup>8</sup>

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

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

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

Selanjutnya, dalam rangka mewujudkan demokrasi praktis kehadiran masyarakat dalam proses perancangan 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 :<sup>9</sup>

- a. Jika rancangan peraturan daerah berasal dari DPRD, maka penyebarluasan dilaksanakan oleh Sekretariat DPRD, sedangkan konsultasi publiknya dilakukan oleh anggota DPRD pada saat reses,
- b. Jika rancangan peraturan daerah berasal dari pemerintah daerah, maka penyebarluasan dilakukan oleh Sekretaris Daerah.<sup>10</sup>

Dalam gagasan diatas, model konsultasi publik yang dibangun di Salatiga justru terkesan mengabaikan substansi demokrasi. Pasalnya 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 legislatif dinisbatkan kepada Partai atau Fraksi parlemen. Implikasi dari pola ini adalah tidak efektifnya pelaksanaan Perda setelah diumumkan, karena rendahnya daya dukung masyarakat.

Sirajuddin<sup>11</sup> menguraikan problematika partisipasi masyarakat, termasuk yang berada di Salatiga banyak sedikitnya disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu; faktor masyarakat itu sendiri yang apatis terhadap pemerintah, faktor peraturan perundang-undangan yang kurang memihak kepada masyarakat dan faktor birokrasi eksekutif yang kurang terbuka dan dipersulit.

### 3. Model Perda Berbasis Partisipatif

Permasalahan yang sampai detik ini masih mengakar di banyak daerah adalah, keterikatan DPRD terhadap SKPD yang ditugasi menganalisa berbagai kebijakan publik. Padahal SKPD masuk dalam ranah kepentingan eksekutif yang tendensius. Pada kelanjutannya, hal ini menimbulkan banyak problem terusan, yaitu antara lain:

- a. Kehilangan fungsi *check and balance* antara kedua instrumen kekuasaan daerah tersebut, Walikota dan DPRD,
- b. Pelemahan posisi dan kapasitas DPRD karena DPRD tidak memiliki argumentasi akademik untuk mengkritisi 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.

Maka, berdasarkan analisis pada data-data dan fakta penelitian, penulis menyimpulkan suatu solusi praktis dalam penyusunan rancangan Peraturan Daerah, antara lain:

- a. Unit Khusus Aspirasi

Di Salatiga, dan di banyak kota ataupun kabupaten di Indonesia masih banyak yang menggunakan paham instrumentalisme, yaitu semua keadaan sosial tunduk pada tatanan politik positif yang memaksa untuk ditaati.<sup>12</sup> Pemahaman ini perlu dirombak agar demokrasi yang bersumber dari aspirasi rakyat bisa terwujud secara nyata. Oleh karena itu, unit khusus aspirasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu

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

10 Ibid-Wawancara Agus

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

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

digalakkan.

b. Legalitas Lembaga Teknis

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.

c. Asas dan Sifat Kelembagaan

Yang dimaksud dengan lembaga teknis penelitian daerah dalam kajian ini adalah yang berbasas ilmiah dan bersifat independen. Artinya hasil penelitiannya terukur secara ilmiah dan independen dari ranah kepentingan politik penguasa.

Adapun pengangkatan partisipasi masyarakat untuk mengikutsertakan aspirasi dalam hal ini bisa dilakukan dengan menggelar konsultasi publik secara berkelanjutan sebelum menetapkan final drafting.

## Penutup

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.

Adapun praktek penyusunan Peraturan Daerah di Kota Salatiga mengikuti mekanisme dan prosedur sebagaimana yang diatur dalam rangkaian peraturan hukum dan perundang-undangan tersebut diatas. Namun, kurangnya keterbukaan pemerintah terhadap aspirasi masyarakat dengan berbagai faktornya, justru merupakan permasalahan yang harus dilakukan perubahan atas pemahamannya. Data-data lapangan yang dikumpulkan oleh penulis menunjukkan partisipasi publik tidak maksimal di dalam penyusunan Perda Kota Salatiga, sehingga sangat terkendala dalam penerapannya. Karena Perda biasanya gagal penerapannya dikarenakan eksistensinya bertolakbelakang dengan persoalan yang ada di masyarakat.

Penelitian ini menemukan strategi penyusunan Perda yang penulis bangun dengan basis partisipasi masyarakat dan berpangku pada riset dan penelitian yang dilakukan oleh lembaga teknis pengembangan kebijakan daerah.

## Daftar Pustaka

- Afan Gafar. Otonomi Daerah : Dalam Negara Kesatuan. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. Thn.2002.
- Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2009. *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Jakarta: Dirjen Perundang-Undangan.
- Jutta Limbach, “*The Concept of the Supremacy of the Constitution*”, *The Modern Law Review*, Vol. 64 No. 1 Januari 2001.
- Reny Rawasita, et.al. “*Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah*”. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), 2009.
- Roberto M Unger. *Teori Hukum Kritis ; Posisi Hukum dalam Masyarakat*. Nusa Studio. Thn. 1976.
- Sirajuddin (editor), 2006, *Hak Rakyat Mengontrol Negara : Mengontrol Model Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, (Malang Corruption Watch dan YAPPIKA).