

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Keberadaan peraturan daerah bagi sebuah negara merupakan salah satu pilar penting demokrasi. 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. Kekuatan suatu daerah dapat dilihat dari kemampuannya memaksimalkan keseluruhan potensi-potensi di daerah demi kemakmuran rakyat daerah. Lebih dari itu kesuksesan daya saing juga terlihat dari betapa pentingnya suatu daerah terhadap daerah yang lain.

Kebijakan desentralisasi melahirkan pemerintahan daerah yang memiliki political variety untuk menyalurkan local voice dan local choice. Desentralisasi dimaksudkan sebagai instrumen yang mampu mengakomodasi aspirasi masyarakat yang tergolong majemuk dengan kondisi dan potensi yang beragam pula.¹ Indonesia telah memulai pemberlakuan sistem *desentralisasi* sejak tahun 1999, tepat dengan berhentinya Presiden Soeharto sebagai simbol order baru yang dinilai *sentralistik*. Pada masa order baru,

¹ Benyamin Hoessein. Dalam pengantar buku Peta Konsep Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah. Karya Khairul Muluk. ITS Press. Surabaya. Thn.2009. Hlm.iii

kewenangan daerah sangat dibatasi. Sebagian besar dari urusan yang seharusnya dapat ditangani oleh daerah ternyata langsung ditangani oleh pemerintah pusat. Keadaan tersebut tidak mencerminkan nilai-nilai demokrasi karena tidak ada keterlibatan masyarakat baik dalam usulan peraturan perundang-undangan dan kontrol terhadap pelaksanaannya.

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.²

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.

Adanya indikasi kegagalan tersebut diproduksi oleh munculnya kekuatan lain

² Remy Rawasita, et.al. "*Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah*". Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), 2009. Hal. 60.

yang tidak diprediksi secara matang sebelumnya. Kelompok kekuatan itu melihat daerah sebagai *potention area*, yang dapat menjadi komoditi dari kepentingan pribadi dan kelompok.

Demokrasi yang berlaku di bawah kekuatan kelompok hanya bersifat *proses legitimt*, atau kerap dikenal dengan demokrasi simbolis. Kalangan hukum kritis bahkan berpandangan bahwa peraturan hukum positif sudah mati sejak lagirnya karena dominasi kepentingan tersebut. Mulai sejak keterpilihannya dalam Pemilu dan Pemilukada, seorang dapat melakukan rekayasa untuk memanupulasi ketidak mampuannya menjadi mampu, sehingga dapat menduduki posisi legislative kemudian mengendalikan Perda dan kebijakan lainnya sebagai komoditas. Pada akhirnya dan *pro market policy* tidak terjadi karena kaum *predatoris* menghambatnya dengan Perda-Perda yang lebih ditujukan untuk menguatkan kontrol terhadap akses sumber daya ekonomi dan meluaskan jaring patronasenya. Jadi, *recipient beneficiary* sesungguhnya dari efek sosial desentralisasi bukan masyarakat melainkan adalah elit lokal predatoris.³

Afan Gafar mengatakan bahwa kebaruaran dalam UU tentang otonomi daerah merupakan implikasi sistem politik. Implikasinya bisa bersifat

³ Catatan: Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) mencatat hingga Januari 2014 sebanyak 318 orang dari total 524 orang kepala daerah dan wakil kepala daerah tersangkut dengan kasus korupsi (<http://www.jpnn.com/read/2014/02/15/216728/318-Kepala-Daerah-Terjerat-Korupsi>-diakses 24 april 2015). Catatan: Berdasarkan data Djohermansyah Johan (Direktur Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri), kepala daerah yang kena kasus korupsi 290 orang. Data kita, DPRD yang kena itu sudah 3.600-an. Waduh berarti 1 tahun 300 tuh dengan jumlah kabupaten dan kota yang sama (Bambang Widjayanto: <http://nasional.kompas.com/read/2014/09/25/22533641/KPK.Anggota.DPRD.yang.Terjerat.Korupsi.3600.Orang>)

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.⁴

Diperlukan kehadiran Perda yang berdasarkan pada hukum modern (*verzorgingsstaat*), Perda tidak sekedar sebagai bentuk kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan masyarakat semata, akan tetapi tujuan utama adalah menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat. Didik Sukirno mengatakan bahwa Perda pada hakikatnya adalah bagian yang tidak terpisah dari kesatuan hukum nasional.⁵ Senada dengan pendapat tersebut, Suharizal mengatakan bahwa demokrasi di daerah merupakan *prasyarat* bagi munculnya demokrasi di tingkat nasional.⁶

Jutta Limbach mengatakan bahwa salah satu ciri utama bertandanya demokrasi adalah keterikatan penguasa terhadap Undang-Undang Dasar.⁷ Dalam konteks tersebut, UU sebagai hukum positif yang mengatur cara-cara dijalankannya kekuasaan. Hak-hak rakyat direpresentasikan dalam point tersebut karena di dalam undang-undang terdapat kandungan pokok bahwa

⁴ Afan Gafar. Otonomi Daerah : Dalam Negara Kesatuan. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. Thn.2002.Hlm.1999

⁵ Didik Sukirno. *Membela Desa dengan Desentralisasi dan Melawan Desa dengan Demokrasi*, Jurnal Yustika, vol. 12 No. 2 Yursi Jakarta, 2011.

⁶ Suharizal, *Penguatan Demokrasi Local melalui Penghapusan Wakil Jabatan Kepala Daerah*, Jurnal Konstitusi, vol. 7, No. 5 Oktober 2009, hal 95

⁷ Jutta Limbach, "The Concept of the Supremacy of the Constitution", The Modern Law Review, Vol. 64 No. 1 Januari 2001, hlm. 3

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.⁸ Penekanan juga disampaikan oleh Didik Sukriono mengatakan bahwa otonomi dan demokrasi merupakan satu kesatuan semangat sebagai bentuk pemerintahan yang menempatkan rakyat sebagai penentu yang utama dalam negara.⁹

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

⁸ 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.

⁹ Didik Sukriono, "*Pembentukan dan Pengawasan Produk Hukum Daerah*", Jurnal Hukum Adil Vol. 2 No. 2 Agustus 2011, Fakultas Hukum Yarsi Jakarta, hlm. 168

program pembentukan peraturan daerah provinsi atau peraturan daerah kabupaten/kota yang disusun secara terpadu, terencana dan sistematis.¹⁰ 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 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.¹¹

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

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

¹¹ Jaringan Dokumen dan Informasi Hukum, <http://jdih.den.go.id/14/tahapan-proses-penyusunan-naskah-akademik-na-dalam-rancangan-peraturan>

mengetahui perihal kebutuhan public di daerah. Perda yang *responsive* dan atau *populistik* mencakup :

1. Peraturan daerah memuat tentang penguatan norma dan nilai positif masyarakat yang berlaku universal sebagai penjagaan terhadap kemajemukan budaya dan kemanusiaan. Model ini mencakup peraturan-peraturan daerah tentang agama dan keyakinan, budaya dan adat istiadat.
2. Peraturan daerah yang memuat tentang pengkondisian cara hidup masyarakat lokal berdasarkan standar pembangunan masa depan yang ditetapkan oleh pemerintah dalam perspektif daya saing.
3. Peraturan daerah yang memuat tentang bagaimana pemerintah melayani kebutuhan publik terhadap pemanfaatan fasilitas-fasilitas publik, yang merupakan hak dasar publik yang digariskan oleh konstitusi negara dan atau merupakan kompensasi atas prestasi kolektif masyarakat di daerah.

Berdasarkan pada pengamatan yang penulis lakukan di Kota Salatiga, menunjukkan bahwa hingga masa sidang pada tahun 2015 terdapat sejumlah Perda yang tidak berjalan efektif bahkan tidak berujung pada pencapaian target.. Kondisi inilah yang dinamakan sebagai *kesemuan demokrasi*, di mana berbagai sebab berkontribusi di dalam gagalnya penerapan dan atau pelaksanaan Perda tersebut. Salah satu penyebab terbesar adalah modal partisipasi politik dalam Perda yang sengaja diciptakan secara tertutup, hanya menjangkau kelompok masyarakat politik tertentu, mengesampingkan

substansi kebutuhan publik. Hal demikian terjadi akibat dominasi politik jauh lebih besar dari keberpihakan kepada publik. Dalam kerangka tersebut diperlukan sebuah konsep partisipasi yang ideal dalam Perda. Sebuah sistem partisipasi yang menempatkan rakyat dalam posisi bebas memanfaatkan hak-hak berbicara dan menyatakan pendapat ; hak untuk mendapatkan jaminan sosial ; hak untuk memperoleh kesamaan dalam hukum.

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.

B. Rumusan Masalah

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

C. Orisinalitas Penelitian

Penelitian ini berangkat dari perspektif yang berbeda dengan sejumlah penelitian tentang partisipasi dalam kebijakan sebelumnya. Kerangka berfikir yang dikembangkan dalam melihat demokrasi dari sudut pandang substantive, bukan sekedar simbolisme keterwakilan personal dalam Parlemen melalui Pemilu. Kerangka tersebut menyebabkan penulis mengesampingkan sebagian besar dari mekanisme dan atau prosedur partisipasi yang berjalan selama ini.

Sebagian besar penelitian terkait partisipasi publik dalam penyusunan Perda selama ini membahas pada kisaran prosedur, pengkajinya menjadikan praktik-praktik dalam prosedur tersebut sebagai bahan dan obyek analisis, misalnya perilaku dan tujuannya anggota parlemen, perilaku pejabat dalam masa penyusunan naskah akademis. Kesamaan obyek secara umum adalah terkait partisipasi publik dalam kebijakan, tetapi perbedaannya terletak pada kerangka berfikir tentang demokrasi.

Beberapa penelitian terdahulu memiliki relevansi tentang partisipasi, penulis menyuntingnya untuk melihat perbedaan-perbedaan tersebut.

Penelitian tersebut adalah :

Peneliti	Judul dan Rumusan Masalah	Pembahasan dan Kesimpulan
Yudi Ayubchan	Pembentukan Peraturan Daerah Inisiatif dan Efektifitas Pelaksannya	a. Proses pembentukan perda inisiatif di senantiasanya diadakan perubahan atau penyempurnaan-penyempurnaan oleh DPRD sesuai dengan kedudukannya sebagai

Peneliti	Judul dan Rumusan Masalah	Pembahasan dan Kesimpulan
	pada Pemerintah Kota Kediri	<p>badan legislatif daerah.</p> <p>b. Eksistensi peraturan hukum daerah dalam pembentukannya oleh pemerintah daerah telah sesuai dengan asas-asas perundang-undangan yang baik, sesuai dengan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Asas demokrasi telah diterapkan dalam pembentukan peraturan hukum daerah oleh Kepala Daerah yang terdapat pada: usulan rancangan peraturan daerah berasal dari Pemerintah Daerah maupun DPRD; proses pembuatan peraturan perundang-undangan secara terencana, terpadu dan sistematis.</p> <p>c. Faktor yang mempengaruhi pembentukan dan epektifitas pelaksanaan perda inisiatif di Kota Kediri adalah Faktor internal yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kota Kediri dalam tahun 2009-2014 dalam pembentukan Perda adalah (1) faktor sumberdaya manusia, dipengaruhi oleh tingkat pendidikan formal, pengalaman berorganisasi dan lingkungan keluarga, (2). Faktor sarana, dipengaruhi oleh sarana kantor, transportasi dan sarana komunikasi (3) faktor sosial ekonomi, dipengaruhi oleh honor dan tunjangan yang diterima. Faktor eksternal yang mempengaruhi dalam pembentukan Perda adalah (1) faktor komunikasi politik dengan</p>

Peneliti	Judul dan Rumusan Masalah	Pembahasan dan Kesimpulan
		masyarakat dan (2) faktor dominasi eksekutif.
Tomy M Saragih	Konsep partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah rencana detail tata ruang dan kawasan	Bahwa pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan suatu perda dapat dilakukan dengan <ul style="list-style-type: none"> a. Memberikan masukan-masukan atau pendapat-pendapat dalam rapat dengar pendapat umum atau rapat-rapat lainnya yang sejenis. b. Memberikan masukan-masukan kepada anggota DPRD pada saat melakukan kunjungan kerja. c. Mengikuti seminar-seminar atau kegiatan yang sejenis dalam rangka melakukan pengkajian atau menindaklanjuti berbagai penelitian untuk menyiapkan suatu rancangan peraturan daerah. d. Peran serta masyarakat dalam penataan ruang menjadi hal yang sangat penting dalam rangka menciptakan wilayah yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan dengan dibangun berdasarkan kearifan lokal yang mengutamakan kepentingan masyarakat.
Ni Putu Niti Suari Giri	Karakter normatif isi naskah akademik undang-undang	Berdasarkan pemaparan sebelumnya, dapat ditarik kesimpulan bahwa karakter normatif dari naskah akademik adalah imperatif. Hal ini terlihat dari pengaturan dalam Pasal 43 ayat (3) UU No. 12/11 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu dengan adanya kata "harus" untuk menyertakan naskah akademik, dalam mengajukan RUU.

D. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah:

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

E. Manfaat Penelitian

1. 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.
2. Manfaat Praktis : penelitian ini bermanfaat untuk memenuhi syarat kelulusan Magister Ilmu Hukum bidang Kebijakan Publik di Universitas Muhammadiyah Surakarta.