

ASAS KETERBUKAAN DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH (Studi Kasus di Kabupaten Lombok Tengah)

Hasyim Asyari

Sekolah Tinggi Manajemen Informatika dan Komputer Lombok
Korespondensi: hasyimasyari25@gmail.com

Abstrak

Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 juncto UU Nomor 12 Tahun 2011, asyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pemerintah daerah yang demokratis dapat dikaji dari dua aspek, yakni aspek tatanan proses dan substansi. Penelitian ini dalam rangka mengetahui dan menganalisis penerapan asas keterbukaan, mekanisme partisipasi masyarakat, dan kendala dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Lombok Tengah. Jenis penelitian yang digunakan merupakan penelitian hukum dengan pendekatan perundang-undangan, sosio-legal, konseptual dan komparatif. Sumber bahan hukum dalam penelitian ini terdiri dari primer dan sekunder. Teknik pengumpulan bahan hukum yaitu teknik studi dokumentasi dan wawancara (*interview*) dengan responden yang terbatas. Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif kualitatif yaitu analisis yang mendasar pada dokumen atau data untuk mengungkapkan kejadian atau fakta, keadaan, fenomena, variabel dan keadaan yang terjadi saat penelitian berlangsung dengan menyuguhkan apa yang sebenarnya terjadi.

Kata-kata kunci: Asas Keterbukaan; Mekanisme; Kendala.

Abstract

Based on Law Number 23 Year 2014 juncto Law Number 12 Year 2011, the community shall be entitled to provide input orally and or in writing in the formation of legislation. Democratic local government can be studied from two aspects, namely aspects of the process and substance order. This research is in the framework of knowing and analyzing the application of the principle of openness, mechanism of community participation, and constraints in the formation of regional regulations in Central Lombok Regency. The type of research used is legal research with the legislation approach, socio-legal, conceptual and comparative approach. Sources of legal materials in this study consist of primary and secondary. The technique of collecting legal material is a technique of documentation study and interview with limited respondent. The analytical technique used in this research is descriptive qualitative analysis that is fundamental analysis on document or data of intention to reveal incident or fact, condition, phenomenon, variable and state which occurred during the research took place by presenting what really happened.

Keyword: Transparency Principle; Mekanism; Problem.

PENDAHULUAN

Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya UU No. 12 Tahun 2011), telah menjadikan dasar yang sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena hal itu akan menunjukkan: (i) Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan; (ii) Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama bila diperintahkan peraturan tingkat lebih tinggi atau sederajat; (iii) Keharusan mengikuti tata cara tertentu; dan (iv) Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya¹.

Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011, dalam Pasal 96 secara jelas mengatur mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah. Senada dengan hal tersebut, dalam Pasal 354 ayat 3 poin d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya UU No. 23 Tahun 2014) juga mengatur ketentuan tentang kelembagaan dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan demikian, partisipasi

masyarakat dalam penyusunan Peraturan Daerah merupakan hak masyarakat, yang dapat dilakukan baik dalam tahap penyiapan maupun tahap pembahasan. Pembentukan Peraturan Daerah merupakan proses yang sangat kompleks. Prosesnya tidak sekedar suatu kegiatan dalam merumuskan norma-norma ke dalam teks-teks hukum yang dilakukan oleh DPRD dan kepala daerah, namun di era demokrasi jangkauannya meluas sampai pada pergulatan dan interaksi kekuatan sosial politik yang melingkupi dan berada di daerahnya². Dalam konteks hak asasi manusia, setiap hak pada masyarakat menimbulkan kewajiban pada pemerintah, sehingga haruslah jelas pengaturan mengenai kewajiban pemerintah daerah untuk memenuhi hak atas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Peraturan Daerah tersebut.

Pemerintah daerah yang demokratis dapat dikaji dari dua aspek, yakni aspek tatanan proses dan aspek tatanan substansinya. Penyelenggaraan pemerintah daerah dikatakan demokratis secara proses, apabila pemerintah daerah yang bersangkutan mampu membuka ruang bagi keterlibatan masyarakat dalam semua pembuatan maupun pengkritisan terhadap suatu kebijakan daerah yang dilaksanakan.³ Sedangkan penyelenggaraan pemerintahan daerah dikata-

¹ Muhammad Suharjono, 'Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dalam Mendukung Otonomi Daerah', (2014) 10 Jurnal Ilmu Hukum 21 – 37.

² Sugeng Santoso, 'Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Era Demokrasi' 2014 8 Jurnal Ilmu Hukum Refleksi Hukum 2.

³ Jazim Hamidi, 'Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah (Studi Atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik', (2011) 18 Jurnal Hukum Ius Quia Iustum 350.

kan demokratis secara substansial apabila kebijakan-kebijakan daerah yang dibuat oleh para penguasa daerah mencerminkan aspirasi masyarakat.

Adapun masalah yang dirumuskan yaitu:

1. Apakah asas keterbukaan telah diterapkan dalam proses pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Lombok Tengah?
2. Bagaimana mekanisme penyaluran aspirasi masyarakat terhadap pembentukan Peraturan Daerah?
3. Apa kendala atau hambatan dalam menjalankan asas keterbukaan?

Jenis Penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum normatif dan empiris. Pendekatan yang digunakan yaitu pendekatan sosio-legal, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Bahan hukum yang digunakan adalah data sekunder dan data primer. Teknik dan alat pengumpulan data yaitu untuk data primer melalui wawancara (*interview*), sedangkan untuk data sekunder melalui studi dokumen. Dari semua data yang terkumpul, kemudian dianalisa dan diolah secara kualitatif.⁴

PEMBAHASAN

Penerapan Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembuatan Peraturan Daerah

Proses pembentukan hukum (*law-making process*) haruslah berpatokan

pada dan melalui enam tahapan penting, yaitu: (1) asal-usul rancangan undang-undang (*a bill's origins*); (2) konsep (*the concept paper*); (3) penentuan prioritas (*priority*); (4) penyusunan rancangan undang-undang (*drafting the bill*); (5) penelitian (*research*); dan (6) siapa yang mempunyai akses? (*who has acces and supplies input into the drafting process*)⁵.

Berdasarkan Pasal 57 UU No. 23 Tahun 2014 penyelenggara pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas Kepala Daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah. Dalam melaksanakan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas-asas pembentukan Peraturan Daerah yang diatur pada Pasal 58 UU No. 23 Tahun 2014, yang terdiri atas asas: kepastian hukum; tertib penyelenggara negara; kepentingan umum; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; akuntabilitas; efisiensi; efektivitas; dan keadilan. Berdasarkan Penjelasan Pasal 58 UU No. 23 Tahun 2014, bahwa asas umum penyelenggaraan negara dalam ketentuan ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih.

Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011, dalam Pasal 96 mengatur mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah. Masyarakat diberikan kesempatan yang seluas-

⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Pertama, cet. Ke-2 (Kencana 2005) 95.

⁵ Anis Ibrahim, *'Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik dan Hukum Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur'* (Disertasi Universitas Diponegoro 2008) 135.

luasnya untuk memberikan masukan kepada pemerintah dalam proses pembuatan rancangan Peraturan Daerah. Berbicara tentang asas keterbukaan, maka asas ini terkait dengan partisipasi masyarakat. Selama ini peran masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah masih bersifat parsial dan simbolik. Beberapa komunikasi massa yang dilakukan hanyalah sebagai pelengkap prosedur adanya *basic research* (penelitian dasar) yang melandasi perencanaan pembentukan Peraturan Daerah. Sementara dalam tahap perancangan dan pembahasan dilakukan oleh unit kerja dinas dari pemerintah atau oleh panitia khusus dari DPRD (tahap ini melibatkan akademis atau pakar-pakar yang kompeten di bidangnya)⁶.

Hakekat pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah yaitu⁷: (i) memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik dalam menciptakan suatu *good governance*; (ii) memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik; (iii) meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif; dan (iv) efisiensi sumber daya, sebab dengan ke-

terlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat. Pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan suatu Peraturan Daerah dapat dilakukan dengan⁸:

1. Memberikan masukan-masukan atau pendapat-pendapat dalam Rapat Dengar Pendapat Umum atau rapat-rapat lainnya yang sejenis.
2. Memberikan masukan-masukan kepada anggota DPRD pada saat melakukan kunjungan kerja.
3. Mengikuti seminar-seminar atau kegiatan yang sejenis dalam rangka melakukan pengkajian atau menindaklanjuti berbagai penelitian untuk menyiapkan suatu Rancangan Peraturan Daerah.

Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat utama mewujudkan aspirasi masyarakat mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara. Dalam rangka hal tersebut, diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban pemerintah yang tepat, jelas dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berdaya guna, berhasil guna dan bertanggungjawab serta bebas KKN⁹. Keterbukaan dalam

⁶ Tomy M. Saragih, 'Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang Dan Kawasan' (2011) 17 Jurnal Sasi Universitas Patimura 15

⁷ Sad Dian Utomo, 2003, '*Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan*', dalam Indra J. Piliang, Dendi Ramdani, dan Agung Pribadi, *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*, (Penerbit Divisi Kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa 2003) 267-272.

⁸ Wawancara dengan Anggota DPRD Kabupaten Lombok Tengah Drs. H. Karim Abdurrahim tanggal 11-02-2016.

⁹ Amin Rahmanurrajjid, 'Akuntabilitas dan Transparansi Dalam Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah Untuk Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik di Daerah (Studi di Kabupaten Kebumen)' (Tesis Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang 2008-8).

pengambilan keputusan merupakan suatu keharusan, karena pemerintah bertindak demi dan atas nama seluruh masyarakat maka seluruh masyarakat berhak untuk mengetahui apa yang dilakukan serta apa yang akan menjadi kebijakan yang dituangkan dalam Peraturan Daerah. Bukan hanya berhak mengetahui saja, namun masyarakat berhak berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan mulai dari proses pembuatan rancangan sampai ditetapkannya Peraturan Daerah. Jadi apapun yang menjadi masukan maupun keluhan baik yang disampaikan secara lisan atau tertulis merupakan wujud partisipasi masyarakat yang transparan dan akuntabel. Sifat aspiratif tersebut tercermin kedalam proses ketika hasil pembahasan rancangan Peraturan Daerah dari masukan yang berupa aspirasi masyarakat baik yang disampaikan secara tertulis maupun lisan diakomodasi oleh pembentuk Peraturan Daerah.

Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011, rancangan Peraturan Daerah itu perlu disosialisasikan karena dengan sosialisasi ini dijadikan sebagai ajang untuk penyerapan aspirasi masyarakat. Proses ini dilakukan oleh inisiator pembentuk rancangan Peraturan Daerah. Inisiator bertugas untuk mencari, menggali dan mengumpulkan apa yang menjadi masukan masyarakat terkait dengan rancangan Peraturan Daerah yang akan di buat. Sebelumnya Pemerintah Daerah bersama DPRD menyusun

dokumen perencanaan berupa Propemperda, yang berisi rancangan peraturan daerah apa yang akan dibentuk selama satu tahun anggaran. Berdasarkan Propemperda itu, setiap SKPD dapat mengajukan inisiasi pembentuk rancangan Peraturan Daerah. SKPD inilah yang bertugas untuk menyerap aspirasi yang disebut jaring asmara (penjaringan aspirasi masyarakat).¹⁰

Jaring asmara ini bisa berupa penyebaran daftar pertanyaan (*quesioner*) yang diberikan kepada pemangku kepentingan (*stakeholders*), setelah itu baru diadakan FGD (*Focus Group Discussion*). FGD ini melibatkan akademisi di samping pemangku kepentingan utama seperti dinas yang bersangkutan dan bagian hukum setda. Hasil seminar tersebut yang dijadikan sebagai bentuk penyerapan aspirasi dan dapat dilakukan perbaikan melalui publik hearing, dengan menggunakan wadah melalui multi media dan radio.

Bersamaan dengan itu, dalam Pasal 354 ayat (3) huruf d UU No. 23 Tahun 2014 juga menegaskan ketentuan tentang kelembagaan dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan demikian, partisipasi masyarakat dalam penyusunan Peraturan Daerah merupakan hak masyarakat, yang dapat dilakukan baik dalam tahap penyiapan maupun tahap pembahasan rancangan Peraturan Daerah.

¹⁰ Wawancara dengan Kepala Bagian Hukum Setda Kabupaten Lombok Tengah Bapak Zainuri, SH.,M.Hum tanggal 08-02-2016.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) yang dilakukan pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, ada tiga prinsip dasar dalam pelaksanaannya sebagai berikut: a) Transparansi; b) Partisipasi; c) Akuntabilitas.¹¹ Aspirasi lisan maupun tertulis pada prinsipnya bahwa setiap orang memiliki hak untuk terlibat dalam pengambilan keputusan di setiap kegiatan penyusunan rancangan Peraturan Daerah. Keterlibatan dalam perancangan Peraturan Daerah dapat dilakukan secara langsung atau secara tidak langsung. Suatu rancangan Peraturan Daerah pada dasarnya bertujuan mulia karena jelas-jelas diarahkan untuk kepentingan umum.

Sehubungan dengan partisipasi aktif masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah, maka perlu juga dikemukakan pandangan M. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono, yang menegaskan terdapat tiga akses (*three accesses*) yang perlu disediakan bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu:

1. Akses terhadap informasi yang meliputi 2 (dua) tipe yaitu:
 - a. Hak akses informasi pasif.
 - b. Hak informasi aktif.
2. Akses partisipasi dalam pengalihan keputusan (*public participation in decision making*) meliputi:
 - a. Hak masyarakat untuk mempengaruhi pengambilan keputusan.
 - b. Partisipasi dalam penetapan kebijakan, rencana dan program pembangunan.
 - c. Partisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
3. Akses terhadap keadilan (*access to justice*) menyediakan mekanisme bagi masyarakat untuk menegakkan hukum lingkungan secara langsung (*the justice pillar also provides a mechanism for public to enforce environmental law directly*). Sifat dasar dan peran serta adalah:
 - a. Keterbukaan (*openness*)
 - b. Transparansi (*transparency*)¹².

Selanjutnya dalam Pasal 166 ayat (2) Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 ditegaskan bahwa masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan daerah dapat dilakukan melalui: a. rapat dengar pendapat umum; b. kunjungan kerja; c. sosialisasi; dan/atau d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Berdasarkan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015, maka penerapan asas keterbukaan ini dituangkan dalam Tata Tertib (TATIB) DPRD Kabupaten Lombok Tengah.

Berdasarkan Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten Lombok Tengah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten Lombok Tengah Bab XV tentang Penerimaan Pengaduan dan Penyaluran Aspirasi Masyarakat, proses yang dilakukan dalam mekanisme penyaluran aspirasi masyarakat diha-

¹¹ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara* (Ghalia 1984) 79.

¹² Iza Rumesten, 'Model Ideal Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah' (2012) 12 *Jurnal Dinamika Hukum* 8.

rapkan dapat melalui *hearing*, dialog, konsultasi secara langsung ke DPRD. Lembaga perwakilan rakyat seyogyanya membuka jalan yang seluas-luasnya bagi tersampaikan dan terlaksananya keinginan masyarakat secara umum. Dalam hal itu semestinya terbuka lorong-lorong kerjasama antara perwakilan rakyat dengan rakyat itu sendiri baik secara lisan maupun tertulis.

Pemda Kabupaten Lombok Tengah juga membuka peluang yang sangat besar kepada berbagai komponen masyarakat baik dari segi pemikiran sampai dengan finansial untuk ikut berpartisipasi dalam pembuatan rancangan Peraturan Daerah agar sesuai dengan apa yang menjadi kebutuhan dari masyarakat itu sendiri. Sebagai contoh Peraturan Daerah tentang Pendidikan, Hirsanuddin, mengemukakan bahwa dalam proses pembentukan perda dalam hal ini perda tentang pendidikan di Kabupaten Lombok Tengah merupakan salah satu kabupaten yang sangat terbuka dalam penyusunan perda pendidikan karena pemda terlebih dahulu menyebarkan kuisioner kepada elemen masyarakat dan *stakeholders* atau yang mempunyai pemahaman tentang pendidikan. Di samping itu rancangan perda tentang pendidikan ini mempunyai naskah akademik yang sangat responsif.

Dalam sosialisasi tersebut, Pemda Lombok Tengah sangat antusias karena menggunakan semua media yang ada di Lombok Tengah seperti Radio Mandalika FM dengan program dialog

dan tanya jawab mengenai rancangan Peraturan Daerah Pendidikan, Koran Lombok Post, Koran Nurani Rakyat dan Majalah Pemda sampai dengan sosialisasi kemasyarakat secara langsung untuk menampung dan mencari masukan-masukan dari masyarakat agar Peraturan Daerah yang nantinya dihasilkan benar-benar memihak kepada masyarakat sesuai dengan kebutuhannya. Sesuai dengan metode yang telah diterapkan, Pemda Kabupaten Lombok Tengah sudah menciptakan perubahan yang mendasar dari segi penerapan asas keterbukaan dalam pembuatan peraturan daerah untuk mewujudkan partisipasi dan *good governance*. Dari segi tatanan konsep, Pemda Kabupaten Lombok Tengah telah membuka akses dalam penerapan asas keterbukaan karena sudah diatur dalam Pasal 49 ayat (2) Peraturan Tata Tertib DPRD dan Perda Kabupaten Lombok Tengah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

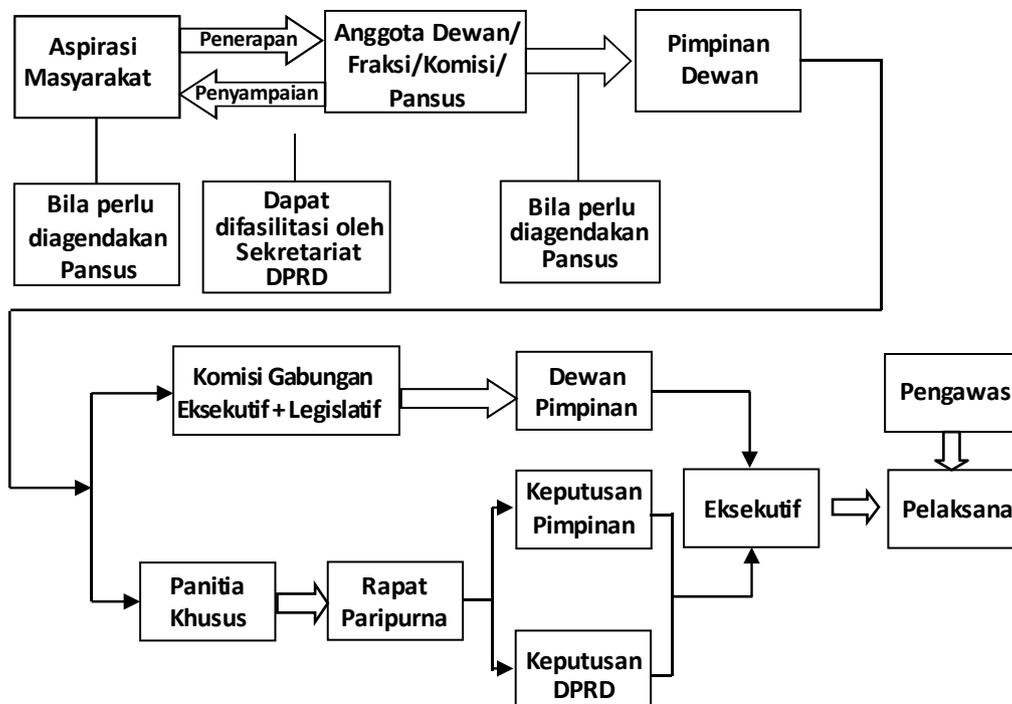
Mekanisme Penyaluran Aspirasi Masyarakat Terhadap Peraturan Daerah

Berdasarkan Peraturan DPRD Kabupaten Lombok Tengah, bahwasanya rancangan Peraturan Daerah membutuhkan sosialisasi yang dijadikan sebagai ajang untuk menyerap aspirasi masyarakat. Proses yang dilakukan yaitu penyampaian aspirasi baik secara tertulis maupun secara lisan kepada anggota DPRD baik kepada masing-masing fraksi, komisi dan

ataupun pansus yang tersedia. Sebelumnya, anggota DPRD fraksi, komisi dan ataupun pansus menyampaikan aspirasi masyarakat tersebut kepada Pimpinan DPRD pada akhirnya akan mengkoordinasikan aspirasi tersebut ke dalam Badan Musyawarah atau gabungan dari komisi-komisi dan atau ke Pansus yang berwenang dalam penanganan aspirasi dari masyarakat. Dari hasil pengkoordinasian tersebut kemudian akan dilimpahkan ke dalam Rapat Paripurna DPRD. Lebih lanjutnya berdasarkan hasil Rapat Paripurna DPRD dikerucutkan sebagai bentuk landasan bagi penetapan Keputusan DPRD. Mekanisme penyusunan rancangan Peraturan Daerah seperti pada Gambar 1.

Berkenaan dengan itu, mekanisme yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Lombok Tengah adalah sebagai berikut¹³:

1. Komisi-komisi yang relevan dengan peraturan daerah yang dimajukan yang akan dibahas harus melakukan sosialisasi dengan cara turun ke masyarakat dengan menggunakan metode penjarangan aspirasi masyarakat dengan turun ke wilayah-wilayah yang bisa mewakili *stakeholders* dengan diskusi dan dialog dengan pembahasan rancangan Peraturan Daerah.
2. Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibahas oleh Pansus atau gabungan komisi yang dijadwalkan untuk memanggil pihak-pihak



Gambar 1 Mekanisme Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah

Sumber: Sekretariat DPRD Kabupaten Lombok Tengah

¹³ Wawancara dengan Anggota Badan Legislasi DPRD Kabupaten Lombok Tengah Drs. H. Karim Abdurrahim tanggal 09-02-2016.

yang terkait dengan Peraturan Daerah tersebut seperti masyarakat dan siapapun yang yang dianggap perlu diberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada mereka untuk memberikan masukan tentang rancangan Peraturan Daerah yang akan dibahas.

3. Membuat Naskah Akademik, yaitu naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan rancangan Peraturan Daerah. Hingga hari ini, tidak banyak undang-undang apalagi Peraturan daerah yang diawali dengan pembuatan naskah akademik. Di dalam naskah akademik inilah sebenarnya dituangkan segala pemikiran yang melatarbelakangi diterbitkannya sebuah rancangan Peraturan Daerah. Naskah akademik adalah bahan awal yang memuat gagasan-gagasan tentang urgensi, pendekatan, luas lingkup dan materi muatan suatu peraturan perundang-undangan, dan merupakan bahan dasar bagi penyusunan rancangan sebuah Peraturan Daerah. Naskah akademik bisa dibuat oleh siapa pun sepanjang metodologinya bisa dipertanggungjawabkan. Cukup dengan penelitian sederhana serta dengan melibatkan kelompok-kelompok sosial yang berkompeten dan berkaitan dengan tema yang akan menjadi sasaran pengaturan.

Naskah akademik sekurang-kurangnya memuat dasar: filosofis, sosiologis, yuridis, dan pokok dan lingkup materi yang akan diatur. Kajian peraturan yang ada ditambah dari pengalaman empirik yang dialami kelompok sosial tertentu sebagai pelaku dari masalah yang akan diatur dalam Peraturan Daerah, serta pemangku kepentingan lainnya, sudah cukup menjadi argumentasi ilmiah sebuah naskah akademik;

4. Pembentukan tim dalam proses pembuatan rancangan peraturan daerah memerlukan sebuah tim kerja. Tim ini tidak harus besar, tetapi jumlahnya bervariasi dari pejabat Pemerintah Daerah, unsur DPRD, kalangan akademisi, LSM, tokoh-tokoh masyarakat;
5. Konsultasi dengan masyarakat, yaitu Peraturan Daerah diinformasikan kepada masyarakat untuk memperoleh masukan. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan rancangan Peraturan Daerah;
6. Perbaikan rancangan Peraturan Daerah berdasarkan hasil konsultasi dengan masyarakat, rancangan Peraturan Daerah kemudian direvisi. Tim kerja perlu menganalisa hasil konsultasi sebagai argumentasi yang kuat dalam perbaikan rancangan Peraturan Daerah;

7. Pembahasan dan pengesahan rancangan Peraturan Daerah di DPRD, dilakukan oleh DPRD bersama Bupati melalui tahapan yang secara rinci diatur dalam Tata Tertib DPRD;
8. Penyampaian Peraturan Daerah ke pemerintah pusat dan pembatalan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah disampaikan kepada Pemerintah Pusat untuk dilakukan pengujian sesuai ketentuan yang ada dalam Permendagri No. 80 Tahun 2015.

Adapun mekanisme penyaluran aspirasi masyarakat melalui:

1. Pemerintah melakukan kajian untuk menggali bahan hukum primer dan sekunder (kajian Yuridis) dan filosofi serta melakukan penelitian (identifikasi) permasalahan dari perda yang akan dibuat.
2. Pemerintah Daerah menentukan SKPD Inisiator. SKPD inilah yang bertugas untuk menyerap aspirasi yang disebut jaring asmara.
3. Penyelenggaraan penjaringan dan masukan dari masyarakat melalui: dialog publik melalui Radio Mandalika Praya, publik *hearing* (konsultasi publik), Hasil publik *hearing* dan dialog melalui radio, dijadikan bahan penyempurnaan oleh tim perancang dengan mengadakan rapat penyempurnaan rancangan Peraturan Daerah dengan pemerintah dan instansi yang terkait beserta DPRD sampai tiga kali sidang untuk membahas hasil *review* dari dengar pendapat dan pembahasan tentang rancangan

perda. Hasil penyempurnaan tim disampaikan ke SKPD terkait dan disampaikan ke Bagian Hukum untuk diproses ke DPRD Kabupaten Lombok Tengah.

4. Jaring asmara ini bisa berupa kuisisioner yang diberikan kepada *stakeholders*, konsultan akademis, dinas yang bersangkutan dan bagian hukum setda.

Kendala Dalam Pelaksanaan Asas Keterbukaan

Peraturan Daerah dapat berdampak positif maupun negatif terhadap rakyat, maupun terhadap daerah otonom yang bersangkutan. Dampak positif dari suatu kebijakan daerah tidak relevan untuk diperdebatkan, karena hal tersebut merupakan suatu kewajiban bagi penyelenggara daerah (eksekutif dan DPRD) untuk mewujudkan kesejahteraan, kemakmuran dan keadilan bagi daerah dan rakyat daerah yang bersangkutan. Yang relevan untuk dikaji dan diantisipasi adalah kemungkinan timbulnya dampak negatif atas sesuatu peraturan daerah terhadap daerah dan rakyat daerahnya. Dalam rangka mengantisipasi dan mengeliminir timbulnya dampak negatif atas sesuatu Peraturan Daerah dipandang perlu untuk mengadopsi dan mengimplimentasikan asas keterbukaan dalam setiap perencanaan dan pembentukan suatu peraturan daerah.

Berdasarkan hasil wawancara yang telah dilakukan maka dapat dijabarkan secara umum beberapa kendala dalam

penerapan asas keterbukaan pada pembahasan Peraturan Daerah, khususnya tentang Pendidikan di Kabupaten Lombok Tengah adalah sebagai berikut:

1. Faktor internal, meliputi; (a) Masih terbatasnya kapasitas keuangan daerah. Hal ini ditandai dengan terbatasnya efektivitas, efisiensi, dan optimalisasi pemanfaatan sumber-sumber penerimaan daerah, belum efisiennya prioritas alokasi belanja daerah secara proporsional, serta terbatasnya kemampuan pengelolannya termasuk dalam melaksanakan prinsip transparansi dan akuntabilitas, serta profesionalisme. Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan daerah terutama dalam menyikapi pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab, aspek pendapatan daerah adalah sesuatu yang sangat penting dan mendasar bagi terselenggaranya suatu rumah tangga pemerintahan daerah. Hambatan pelaksanaan asas keterbukaan dari segi dana karena untuk melibatkan masyarakat dapat dilakukan melalui berbagai cara: (i) Penelitian tentang substansi materi yang menjadi rancangan Peraturan Daerah, terutama Peraturan Daerah yang berkaitan langsung dengan kepentingan masyarakat. (ii). Publik

hearing, yaitu dengan mengundang berbagai elemen masyarakat yang terkait dengan Peraturan Daerah tersebut. Dalam pembentukan Peraturan Daerah, pemda sangat kurang antusias karena biasanya anggaran itu dialokasikan untuk kegiatan fisik yang besar seperti gedung dan sarana fisik besar lainnya¹⁴. (b) Kurangnya keterampilan aparat pemerintahan daerah dalam *legal drafting* karena penempatan dari aparat pemerintahan daerah yang tidak sesuai dengan disiplin ilmunya.¹⁵ (c) Lemahnya koordinasi dalam proses penyusunan rancangan Peraturan Daerah antar instansi yang terkait sehingga dalam penyusunan rancangan Peraturan Daerah antar instansi masih terjadi kesenjangan.¹⁶ (d) Peran Banleg dalam penyusunan Peraturan Daerah masih lemah, hal ini ditunjukkan dari draf yang dikirim oleh pemda ke Banleg tidak banyak dikritisi. Jadi Banleg ini belum bisa bekerja secara optimal.¹⁷

2. Faktor eksternal, yaitu: (a) Partisipasi masyarakat untuk ikut dalam kegiatan publik *hearing* yang terbatas atau masih rendah, yang terjadi masyarakat kurang merespon atau bahkan tidak peduli dengan rancangan Peraturan Daerah terse-

¹⁴ Wawancara dengan Kabid Pendidikan Menengah Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Lombok Tengah H. Lendek Jayadi. M.Pd, tanggal 12-03-2016.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Wawancara dengan Kepala Bagian Hukum Setda Kabupaten Lombok Tengah Bapak Zainuri, SH.,M.Hum tanggal 08-02-2016.

¹⁷ Wawancara dengan Kasubbag Hukum dan Perundang-undangan Setwan DPRD Kabupaten Lombok Tengah B. Mulianah, SH tanggal 09-02-2016.

but. Sehingga kecenderungan yang terjadi ada Peraturan Daerah-Peraturan Daerah yang dihasilkan yang belum sesuai dengan apa yang menjadi kebutuhan masyarakat setempat. Hal yang menyebabkan masyarakat apatis atau tidak antusias karena mereka merasa tidak mempunyai kepentingan terhadap Peraturan Daerah yang di buat.¹⁸ Hal yang dilakukan yaitu pemerintah daerah memilih *steakholders* atau pemangku kepentingan yang benar-benar membutuhkan kepentingan.(b). Masih rendahnya dukungan media dalam mempublikasikan proses pembentukan Peraturan Daerah, baik yang menyangkut proses pembuatan sampai yang berkaitan dengan substansinya. Hal ini karena media bersifat profit atau komersil, maka ketika pemda ingin mempublikasikan rancangan Peraturan Daerah melalui media maka harus ada dana yang memadai. Dana yang dibutuhkan untuk mempublikasikan rancangan Peraturan Daerah sangat besar. Sebagai contoh, ketika pemerintah daerah menggunakan 1 halaman penuh media cetak dan dipublikasikan selama 3 hari dana yang dikeluarkan mencapai 10 jutaan; (c). Terbatasnya konsultan akademis yang ada sehingga menjadikan kurang mampunya pemerintah daerah untuk melakukan konsultasi masalah rancangan

perda yang akan dibahas. Dalam penyusunan rancangan perda di Kabupaten Lombok Tengah hanya mengandalkan konsultan dari Universitas Mataram yang dimana hanya segelintir orang yang dijadikan sebagai konsultan akademis.¹⁹

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis penelitian dan pembahasan dapat disimpulkan antara lain:

1. Asas keterbukaan dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Lombok Tengah telah diterapkan namun belum optimal karena mekanisme penerapan asas keterbukaan yang berhubungan dengan partisipasi masyarakat belum sepenuhnya sesuai dengan prosedur dari Tata Tertib DPRD Kabupaten Lombok Tengah;
2. Mekanisme penyaluran aspirasi masyarakat dilakukan dengan cara: a. Pemerintah daerah melakukan kajian akademik untuk menggali landasan filosofis, yuridis dan sosiologis sebuah rancangan Peraturan Daerah. b. Pemerintah membentuk SKPD Inisiator. SKPD inilah yang bertugas untuk menyerap aspirasi yang disebut jaring asmara (penjaringan aspirasi masyarakat); c. Jaring asmara ini bisa berupa penyebaran kuesioner yang diberikan kepada *stakeholders*, konsultan akademis, dinas yang bersang-

¹⁸ Op.cit.

¹⁹ Ibid. -

- kutan dan bagian hukum setda; d. Penyelenggaraan penjangkaran dan masukan dari masyarakat melalui: Dialog publik melalui Radio Mandalika Praya; Publik *hearing* (konsultasi publik); Hasil publik hearing dan dialog melalui radio, dijadikan bahan penyempurnaan oleh tim perancang dengan mengadakan rapat penyempurnaan rancangan peraturan daerah dengan pemerintah dan instansi yang terkait beserta DPRD sampai tiga kali sidang untuk membahas hasil *review* dari dengar pendapat dan pembahasan tentang rancangan Peraturan Daerah; d. Hasil penyempurnaan tim disampaikan ke SKPD pemrakarsa untuk selanjutnya disampaikan ke Bagian Hukum untuk diproses ke DPRD Kabupaten Lombok Tengah.
3. Kendala yang di hadapi yaitu bersifat Internal meliputi: masih terbatasnya kapasitas keuangan daerah; kurangnya keterampilan aparat pemerintahan daerah; Lemahnya koordinasi dalam proses penyusunan rancangan Peraturan Daerah antar instansi yang terkait; dan Peran Banleg dalam penyusunan Peraturan Daerah masih lemah. Sedangkan kendala Eksternal meliputi: partisipasi masyarakat untuk ikut dalam kegiatan publik *hearing* yang terbatas atau masih rendah; masih rendahnya dukungan media dalam publikasian proses pembentukan peraturan daerah, baik yang menyangkut pro-

ses pembuatan peraturan daerah yang berkaitan dengan substansi; dan terbatasnya konsultan akademis.

B. Saran

1. Dalam rangka mengoptimalkan asas keterbukaan dalam pembuatan peraturan daerah di Kabupaten Lombok Tengah, pemerintah daerah harus lebih optimal dalam mendorong masyarakat untuk lebih proaktif untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dan sampai disahkannya menjadi sebuah Peraturan Daerah sehingga tidak ada dari produk Peraturan Daerah yang lepas kontrol dari masyarakat. Artinya, masyarakat mengetahui dengan pasti rancangan Peraturan Daerah apa yang akan di bahas dan Peraturan Daerah yang dihasilkan itu sesuai dengan kebutuhan dari masyarakat.
2. Keterbukaan yang berhubungan dengan terbentuknya perundang-undangan yang aspiratif dan responsif sebagaimana yang menjadi tujuan dari UU No. 12 Tahun 2011 dan dalam proses perancangan sampai menjadi sebuah Peraturan Daerah, seharusnya antara DPRD dan pemerintah daerah harus sama-sama membuka ruang untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi sesuai dengan Tata Tertib DPRD.
3. Pemerintah daerah harus berusaha supaya bisa meminimalisir kendala yang ada dalam proses partisipasi

masyarakat dalam pembuatan suatu Peraturan Daerah.

DAFTAR BACAAN

Buku

Mahmud Marzuki, Peter, *Penelitian Hukum*, Edisi Pertama, cet. Ke-2 (Kencana, 2005).

Atmosudirdjo, Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, (Ghalia, 1984).

Utomo, Sad Dian, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan*, dalam Indra J. Piliang, Dendi Ramdani, dan Agung Pribadi, *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*, (Penerbit Divisi Kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa 2003).

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Tengah Nomor 6 tahun 2015 Tentang Pembentukan produk hukum daerah, Pasal 49 ayat 2.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lombok Tengah Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lombok Tengah.

Jurnal dan dokumen lain

Hamidi, Jazim, 'Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah (Studi Atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik', (2011)18. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*.

Ibrahim, Anis, 'Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik dan Hukum Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur', Disertasi Universitas Diponegoro, Semarang 2008.

Rumesten, Iza, 'Model Ideal Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah' (2012) 12 *Jurnal Dinamika Hukum*.

Saragih, Tomy M. 'Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang Dan Kawasan' (2011) 17 *Jurnal Sasi Universitas Patimura*.

Santoso, Sugeng, 'Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Era Demokrasi' (2014) 8 *Jurnal Ilmu Hukum Refleksi Hukum*.

