

## **EFEKTIVITAS PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI DAERAH DI LINGKUNGAN PEMERINTAH KOTA BATU**

**Rina Rahayu, Bambang Santoso Haryono, dan Lely Indah Mindarti**

Program Magister Administrasi Publik, Universitas Brawijaya, Jl. MT. Haryono 163 Malang

email: rinarahayu90@gmail.com

**Abstract:** *The purpose of research is to describe, to identify, and analyze the community participation, the effectiveness of community participation, and factors supporting and inhibiting factors effectiveness of community participation in the preparation of Local Legislation Program in the Government Environment Batu City. The research uses a qualitative descriptive approach. Data were analyzed using interactive model Miles and Huberman. The results showed that community participation is Mobilized (forced or directed), and on the medium level of participation. Based on the process of analysis and policy formulation steady and careful planning, community participation had been effective. Factors supporting the effectiveness of community participation are: 1) the central government's policy; 2) the budget; 3) the enthusiasm of people; and 4) the cooperation with the consultant. Factors inhibiting the effectiveness of community participation are 1) budgetary constraints; 2) human resources are inadequate; 3) the low level of knowledge and understanding of society; and 4) the lack of media to access information for the community about local legislation draft.*

**Keywords:** *effectiveness, community participation, local legislation program.*

**Abstrak:** Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan, mengidentifikasi, dan menganalisis partisipasi masyarakat, efektivitas partisipasi masyarakat, dan faktor-faktor pendukung dan faktor-faktor penghambat efektivitas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Program Legislasi Daerah di lingkungan pemerintah Kota Batu. Metode penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif melalui analisis model interaktif Miles dan Huberman. Hasil penelitian menunjukkan partisipasi masyarakat bersifat *mobilized* (dipaksa atau diarahkan) dan berada pada tingkat partisipasi sedang. Berdasarkan proses analisis dan perumusan kebijakan yang mantap dan perencanaan yang matang, partisipasi masyarakat telah berlangsung efektif. Faktor pendukung adalah: 1) adanya kebijakan pemerintah pusat; 2) adanya anggaran; 3) antusiasme masyarakat; dan 4) adanya kerjasama dengan pihak konsultan. Faktor penghambat adalah: 1) keterbatasan anggaran; 2) sumber daya manusia yang belum memadai; 3) rendahnya tingkat pengetahuan dan pemahaman masyarakat; dan 4) belum adanya media bagi masyarakat untuk dapat mengakses informasi draf Raperda.

**Kata kunci:** efektivitas, partisipasi masyarakat, program legislasi daerah.

### **PENDAHULUAN**

Lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 telah memberikan kewenangan otonomi kepada pemerintah daerah khususnya pemerintah Kabupaten dan pemerintah Kota untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga daerahnya. Pada dasarnya dua Undang-undang Pemerintahan Daerah di era reformasi membawa semangat yang sama, yakni penyelenggaraan pemerintahan daerah secara partisipatif (Muluk, 2007:2). Dalam penyelenggaraannya otonomi daerah diatur melalui peraturan daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 136 ayat (2) UU 32 Tahun 2004.

Mengingat peranan Peraturan Daerah yang demikian penting sebagai dasar dalam penyelenggaraan otonomi daerah, maka dalam penyusunannya perlu diprogramkan, agar berbagai perangkat hukum yang diperlukan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dapat dibentuk secara sistematis, terarah dan terencana berdasarkan skala prioritas yang jelas. Peraturan Daerah harus

direncanakan sebaik-baiknya. Kelemahan dalam aspek perencanaan merupakan salah satu faktor yang memberikan kontribusi cukup besar terhadap tersendatnya pembangunan hukum di negara kita (Hamidi, dkk. 2008 : 26).

Dalam perspektif administrasi publik, Muluk (2007:29) mengemukakan partisipasi sebagai nilai dasar demokrasi menjadi bagian penting dalam administrasi publik yang demokratis. Lebih lanjut Muluk mengatakan bahwa pada dasarnya, gagasan partisipasi dalam administrasi publik mencakup dua ranah, yakni manajemen partisipatif dan partisipasi masyarakat dalam administrasi publik. Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan salah satu perwujudan nilai-nilai demokrasi sebagaimana dikemukakan oleh Prawirohardjo dan Pamudji dalam Lay (1999:227).

Dalam praktek yang terjadi di berbagai daerah juga sering kita temukan banyak perda bermasalah dan menuai protes dari masyarakat karena dianggap tidak mewakili aspirasi masyarakat. Banyaknya perda bermasalah akan berimplikasi pada menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah (Hamidi, 2008:22). Lebih lanjut Karunia (2007:49) mengemukakan salah satu permasalahan mendasar dalam proses pembentukan perda adalah tidak/belum dilibatkannya secara maksimal peran serta masyarakat dalam proses pembentukannya.

Dari berbagai permasalahan partisipasi masyarakat yang timbul dalam penyusunan peraturan daerah maka penelitian mengenai efektivitas partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan peraturan daerah dipandang sangat perlu untuk dilakukan. Kota Batu sebagai daerah otonom, dalam konteks pembentukan Perda khususnya dalam tahap perencanaan Perda yang dilaksanakan melalui Program Legislasi Daerah atau yang lazim disebut Prolegda juga masih banyak mengalami permasalahan. Partisipasi masyarakat dalam penyusunan Prolegda merupakan salah satu permasalahan yang perlu menjadi perhatian mengingat pentingnya partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Karena itu penelitian tentang efektivitas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah daerah sangat diperlukan mengingat pemerintah daerah merupakan ujung tombak bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan, mengidentifikasi, dan menganalisis partisipasi masyarakat, efektivitas partisipasi masyarakat, dan faktor-faktor pendukung dan penghambat efektivitas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah Kota Batu. Dengan demikian diharapkan upaya-upaya perbaikan dalam penyusunan Prolegda bisa berjalan baik dari lingkungan Pemerintah Daerah maupun dari lingkungan DPRD sebagai mitra sejajar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

## **METODE PENELITIAN**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Fokus penelitian didasarkan pada rumusan masalah yaitu: 1) Partisipasi masyarakat dalam penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah Kota Batu; 2) Efektivitas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah Kota Batu; dan 3) Faktor-faktor pendukung dan faktor-faktor penghambat efektivitas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah Kota Batu.

Lokasi penelitian dilakukan di Kota Batu dengan situs penelitian di Satuan Kerja Perangkat Daerah di Kota Batu yang terkait dengan penyusunan Prolegda yaitu Bagian Hukum Setda, Bappeda, Dinas Perumahan, Bagian Administrasi Pemerintahan Setda, dan situs yang terkait elemen masyarakat di Desa Bumiaji.

Sumber data dalam penelitian ini berasal dari informan dan dokumen. yang diperoleh melalui teknik pengumpulan data dengan melakukan observasi, wawancara dan dokumentasi. Sedangkan keabsahan data dilakukan melalui: 1) Uji Kepercayaan; 2) Keteralihan; 3) Kebergantungan; dan 4)

Kepastian. Teknik analisis data yang digunakan adalah Analisis Data Model Interaktif Miles dan Huberman (2009) yang kemudian disempurnakan bersama Saldana (2013:12) melalui tiga alur kegiatan analisa data yaitu: 1) Kondensasi data; 2) Penyajian data; dan 3) Penarikan kesimpulan.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Dari 12 (dua belas) Raperda inisiatif Pemerintah Kota Batu yang masuk dalam Prolegda Kota Batu Tahun 2014 terdapat 3 (tiga) Raperda yang berkaitan secara langsung dengan kepentingan masyarakat serta melibatkan aspirasi masyarakat dalam penyusunannya, yaitu: 1) Raperda Kota Batu tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) BWK III (dari Bappeda); 2) Raperda Kota Batu tentang Pengelompokan Nama-Nama Jalan (dari Bagian Administrasi Pemerintahan Setda, secara teknis pelaksanaan Perda oleh Dinas Perhubungan); dan 3) Raperda Kota Batu tentang Penomoran Rumah (dari Bagian Administrasi Pemerintahan Setda, secara teknis pelaksanaan Perda oleh Dinas Perumahan)

### **Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Program Legislasi Daerah di Lingkungan Pemerintah Kota Batu**

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan Prolegda merupakan bentuk partisipasi politik yang bersifat *mobilized* (dipaksa) karena keterlibatan masyarakat dalam penyusunan Prolegda didasarkan pada undangan dari SKPD dan penunjukan dari Desa. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Samuel P. Huntington dan Joan Nelson (1990:9-10) bahwa partisipasi politik adalah kegiatan warganegara yang bertujuan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan politik, dan partisipasi yang bersifat *mobilized* (dipaksa) juga termasuk ke dalam kajian partisipasi politik dan perbedaan partisipasi politik sukarela dan mobilisasi (diarahkan, senada dengan dipaksa) hanya dalam aspek prinsip, bukan kenyataan tindakan. Intinya baik sukarela ataupun dipaksa, warganegara tetap melakukan partisipasi politik.

Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah dilakukan pada saat tahapan penyusunan draf Raperda yang dilakukan oleh SKPD pemrakarsa, yaitu ketika SKPD melakukan sosialisasi dalam penyusunan draf Raperda kepada masyarakat, sebelum draf Raperda dimasukkan ke Bagian Hukum untuk di usulkan dalam Prolegda.

Menurut bentuk-bentuk partisipasi politik sebagaimana dikemukakan Huntington dan Nelson, maka partisipasi masyarakat dalam penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah Kota Batu dapat dikategorikan dalam bentuk: 1) *Lobby* – hal ini ditunjukkan dari maksud diselenggarakannya kegiatan sosialisasi, seminar, maupun konsultasi publik dalam penyusunan draf Ranperda dimana dari kegiatan tersebut dengan adanya partisipasi masyarakat, sedikit banyak dapat mempengaruhi substansi yang diatur dalam sebuah Raperda. Berdasarkan hasil penelitian dasar keterlibatan masyarakat adalah diundang SKPD atau ditunjuk Desa; 2) *Contacting* – yaitu upaya individu atau kelompok dalam membangun jaringan dengan pejabat-pejabat pemerintah guna mempengaruhi keputusan mereka.

Partisipasi publik (partisipasi politik) dalam proses pengambilan keputusan menurut pendapat Breinkerhoff dalam Edi Wibowo (34-35), akan mempunyai manifestasi dalam lima bentuk, yaitu penyebaran informasi, konsultasi, kolaborasi, pembuatan keputusan bersama, dan pemberdayaan.

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah Kota Batu berdasarkan lima bentuk sebagaimana dikemukakan Breinkerhoff tersebut termasuk dalam bentuk penyebaran informasi, dimana melalui kegiatan sosialisasi bertujuan untuk memastikan para aktor mendapat informasi, menjamin transparansi, dan membangun legitimasi.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 6 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyebutkan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan maupun tertulis dalam

pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah Kota Batu, berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa semua masukan yang disampaikan oleh masyarakat dalam kegiatan sosialisasi, seminar, maupun konsultasi publik yang diselenggarakan oleh SKPD dilakukan secara lisan pada saat kegiatan sosialisasi berlangsung yaitu pada saat diadakan sesi tanya jawab setelah dilakukan pemaparan isi draf Raperda oleh konsultan.

Berdasarkan hasil penelitian terhadap tiga Raperda inisiatif Pemerintah yang masuk dalam Prolegda Tahun 2014, elemen masyarakat yang terlibat dalam penyusunan Prolegda yaitu: unsur Desa, unsur RT/ RW, unsur perwakilan tokoh masyarakat yang terdiri dari Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD) dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD), dan kelompok atau paguyuban profesi, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

Dilihat dari bagaimana keterlibatan elemen masyarakat dalam penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah Kota Batu adalah melalui undangan dari SKPD pemrakarsa untuk unsur RT/RW, kelompok atau paguyuban profesi ataupun LSM dan melalui penunjukan dari Desa untuk perwakilan unsur tokoh masyarakat di Desa yaitu dari Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD) dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Berdasarkan tangga partisipasi baru sebagaimana disampaikan Muluk (2007:171) yang merupakan sintesis dari tangga partisipasi oleh Arnstein maupun Burns, Hambeton dan Hogget sebagai berikut:

Tabel 1. Tangga Partisipasi Baru

|                 |        | TANGGA PARTISIPASI |   | MEKANISME PARTISIPASI YANG DIMUNGKINKAN   |
|-----------------|--------|--------------------|---|---|
| Partisipasi     | Kuat   | 6                  | Kendali warga   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• referendum</li> <li>• pemilu untuk anggota DPRD</li> <li>• pilkada langsung</li> </ul>   |
|                 |        | 5                  | Delegasi  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• badan otonom berbasis fungsi atau tempat tinggal</li> </ul>  |
|                 | Sedang | 4                  | Kemitraan   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• hak inisiatif masyarakat</li> <li>• Rukun Tetangga (RT)</li> <li>• Rukun Warga (RW)</li> <li>• Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan (LPMK)</li> </ul>   |
|                 |        | 3                  | Konsultasi  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• dengar pendapat publik</li> <li>• konsultasi publik</li> <li>• musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang)</li> <li>• kontak publik via media massa</li> <li>• jajak pendapat</li> <li>• lobbying</li> </ul> |
| Lemah           | 2      | Informasi          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• piagam warga (Citizen's Charter)</li> <li>• situs internet (e-Gov)</li> <li>• kunjungan kerja anggota DPRD</li> <li>• aktivitas masa reses</li> <li>• sidang paripurna terbuka DPRD</li> </ul> |   |
| Non partisipasi |        | 1                  | Manipulasi  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• pengerahan massa</li> <li>• distorsi informasi</li> <li>• formalitas berbagai mekanisme partisipasi</li> </ul>   |

Sumber: Muluk (2007:171)

Dari hasil penelitian jika didasarkan pada tangga partisipasi baru sebagaimana dikemukakan oleh Muluk diketahui bahwa mekanisme partisipasi masyarakat dalam penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah Kota Batu menggunakan mekanisme *lobbying*, konsultasi publik, RT, RW, dan LPMD. Mekanisme *lobbying* dan konsultasi publik berada pada tangga partisipasi ketiga yaitu konsultasi, sedangkan mekanisme RT, RW, LPMD, dan BPD berada pada tangga partisipasi keempat yaitu kemitraan.

Dari tangga partisipasi baru tersebut juga menunjukkan bahwa baik mekanisme *lobbying*, konsultasi publik, maupun mekanisme RT, RW, LPMD, termasuk BPD, berada pada tingkat partisipasi masyarakat sedang. Secara substansi masyarakat belum mempunyai kendali untuk menentukan bisa tidaknya masukan dari masyarakat diakomodir dalam draf Raperda.

Berdasarkan hasil penelitian dan uraian di atas maka partisipasi masyarakat dalam penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah Kota Batu dapat digambarkan sebagai berikut:

Tabel 2. Bentuk dan Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Kota Batu

| Partisipasi masyarakat dalam penyusunan Prolegda |   | Bentuk partisipasi masyarakat | Tingkat partisipasi masyarakat |                                       |
|--|---|-------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------|
| <b>Tahapan</b>                                   | Saat penyusunan draf Raperda oleh SKPD  |                               |                                |                                       |
| <b>Mekanisme</b>                                 | Melalui kegiatan sosialisasi, seminar, konsultasi publik, dan diskusi   |                               | Sedang                         | Tangga partisipasi ketiga: konsultasi |
| <b>Masukan</b>                                   | Secara lisan pada saat kegiatan berlangsung   |                               |                                |                                       |
| <b>Elemen masyarakat</b>                         | - unsur Desa<br>- unsur RT, RW<br>- unsur Tokoh masyarakat (BPD, LPMD)<br>- unsur kelompok/paguyuban profesi, LSM |                               | Sedang                         | Tangga partisipasi keempat: kemitraan |
|  | dasar keterlibatan melalui undangan SKPD dan penunjukan dari Desa   | Mobilized (dipaksa/diarahkan) |                                |                                       |

Sumber: diolah berdasarkan hasil dan pembahasan, 2014

### Efektivitas Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Program Legislasi Daerah di Lingkungan Pemerintah Kota Batu

Efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan di dalam setiap organisasi, kegiatan ataupun program. Disebut efektif apabila tercapai tujuan ataupun sasaran seperti yang telah ditentukan. Hal ini sesuai dengan pendapat H. Emerson yang dikutip Soewarno Handyaningrat S. (1994:16) yang menyatakan bahwa "Efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya."

Kriteria atau ukuran yang digunakan dalam mengukur efektivitas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah Kota Batu adalah menggunakan kriteria yang dikemukakan Siagian yaitu: 1) Proses analisis dan perumusan kebijakan yang mantap dalam penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah Kota Batu, dapat diketahui dari kesesuaian Prolegda dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Hal ini juga sesuai dengan kriteria yang disampaikan oleh Steers dan Duncan yaitu adanya adaptasi yaitu kemampuan untuk menyesuaikan dengan Peraturan yang berlaku sebagai ukuran efektivitas Prolegda yang dihasilkan; 2) Perencanaan yang matang dalam penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah Kota Batu, dapat diketahui dari ada tidaknya keberatan dari masyarakat terhadap Prolegda. Kriteria ini juga sesuai dengan kriteria yang dikemukakan oleh Steers yaitu kepuasan kerja. Tidak adanya keberatan menunjukkan adanya kepuasan kerja dan menjadi ukuran efektivitas dalam penyusunan Prolegda.

Dalam kajian administrasi publik Menurut Indradi (2010:2) administrasi adalah suatu kegiatan yang mempunyai makna luas meliputi segenap aktivitas untuk menetapkan kebijakan serta pelaksanaannya. Penyusunan Prolegda sebagai bagian dari tahapan pembentukan Perda termasuk dalam aktivitas menetapkan kebijakan yaitu berupa Perda. Dalam pengertian yang lebih luas, Prolegda sebagai instrumen perencanaan dalam pembentukan Perda termasuk dalam proses perencanaan dalam kajian administrasi publik.

Salah satu fungsi dasar administrasi publik menurut Tjokroamidjoyo (1986:3) yaitu formulasi/Perumusan Kebijakan, mempunyai empat sub fungsi yaitu: (a) kebijaksanaan yang tergantung pada analisa yang baik atas keadaan-keadaan nyata yang ada; (b) perumusan kebijaksanaan untuk memproyektir kenyataan-kenyataan sekarang dalam keadaan masa depan, dengan melakukan perkiraan (*forecast*) dari perkembangan yang mungkin terjadi dalam penyusunan berbagai alternatif langkah kegiatan (*alternative courses of action*) yang mungkin dilalui; (c) supaya suatu program strategi dan taktik kegiatan-kegiatan yang berdasar a dan b dapat disusun; dan (d) rangkaian terakhir adalah pengambilan keputusan (*decision making*). Fungsi ini disebut juga dengan perencanaan.

Formulasi atau perumusan kebijakan yang dimaksudkan dari hasil penelitian ini adalah penyusunan draf Raperda yang akan diusulkan dalam Prolegda. Dalam penyusunan draf Raperda dilakukan analisa melalui kajian akademik yang dituangkan dalam Naskah Akademik.

Berdasarkan beberapa alur pemikiran ilmu administrasi negara (publik) yang pokok sebagaimana dikemukakan Tjokroamidjoyo dan Mustopadidjaja dalam Ibrahim (2008:1), partisipasi masyarakat dalam penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah Kota Batu termasuk dalam alur pemikiran administrasi pembangunan, yaitu administrasi publik yang berperan sebagai agen perubahan dengan tujuan menyukseskan pembangunan dengan berbagai aspeknya, melalui perencanaan yang berorientasi pada pelaksanaan, transfer teknologi, transformasi sosial, pengembangan kapasitas dan partisipasi masyarakat serta pemerataan hasil pembangunan.

Proses analisis dan perumusan kebijakan yang mantap dalam penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Kota Batu dapat dilihat dari kesesuaian Prolegda yang dihasilkan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang dalam hal ini adalah ketentuan terkait Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara umum berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 maupun ketentuan tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 01 Tahun 2014.

Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 materi yang diatur dalam Prolegda adalah:

1. Prolegda memuat program pembentukan Perda dengan judul Raperda, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.
2. Materi yang diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi Raperda yang meliputi:

- a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
  - b. sasaran yang ingin diwujudkan;
  - c. pokok pikiran, lingkup, atau obyek yang akan diatur; dan
  - d. jangkauan dan arah pengaturan.
3. Materi yang diatur telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.

Naskah Akademik sebagai hasil analisa kajian secara akademik tentang materi yang diatur serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya berisi konsep Raperda yang memuat latar belakang dan tujuan penyusunan Raperda, sasaran apa yang ingin diwujudkan dari penyusunan, pokok pikiran, lingkup, atau obyek yang akan diatur dan jangkauan dan arah pengaturannya.

Salah satu unsur dalam perencanaan menurut Riyadi dan Bratakusumah (2004:3) adalah adanya asumsi-asumsi yang didasarkan pada fakta-fakta atau bukti-bukti yang ada (perencanaan hendaknya disusun dari fakta-fakta atau bukti-bukti yang ada). Dalam Naskah Akademik fakta-fakta atau bukti-bukti yang ada diuraikan pada bagian latar belakang mengenai alasan yang mendasari mengapa pengaturan terhadap suatu masalah perlu diatur dalam sebuah Perda.

Berdasarkan hasil penelitian dilapangan yang dimaksud Naskah akademik adalah berupa kajian akademis yang sudah memuat draf Raperda. Karena dalam Undang-undang tidak memuat ketentuan format baku tentang naskah Akademik, maka untuk mempermudah dan membantu dalam penyusunan draf Raperda, dalam Naskah Akademik yang disusun SKPD melalui konsultan dalam konsepsi mengenai jangkauan dan arah pengaturan sudah dituangkan dalam konsep draf Raperda.

Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar usulan Raperda yang masuk di Bagian Hukum belum menyertakan Naskah Akademik sebagaimana disyaratkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Naskah Akademik baru disertakan pada saat pembahasan Raperda di Dewan. Namun demikian, jika diperhatikan dari beberapa pernyataan yang disampaikan oleh informan dari SKPD pemrakarsa, pembahasan dan kajian terhadap draf Raperda telah dilakukan sebelum usulan Raperda dimasukkan ke Bagian Hukum. Pembahasan dan kajian yang dilakukan oleh SKPD, baik itu berupa rapat koordinasi, seminar, konsultasi publik, maupun sosialisasi dimaksudkan untuk mendapatkan masukan dari berbagai pihak dalam menentukan rumusan kebijakan yang akan dituangkan dalam ketentuan Perda.

Kegiatan sosialisasi, seminar, maupun konsultasi publik yang diselenggarakan oleh SKPD pemrakarsa juga merupakan bentuk integrasi yang merupakan salah satu tolok ukur efektivitas sebagaimana dikemukakan oleh Duncan dalam Steers (1985:53). Integrasi merupakan pengukuran terhadap tingkat kemampuan organisasi untuk mengadakan sosialisasi, pengembangan konsensus dan komunikasi dengan berbagai macam organisasi lainnya.

Salah satu indikasi telah dilakukannya perencanaan yang matang dalam penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah Kota Batu dapat dilihat dari ada tidaknya keberatan yang timbul dari masyarakat terhadap Prolegda yang telah disusun. Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa semua informan baik yang berasal dari SKPD maupun informan yang berasal dari elemen masyarakat mengemukakan bahwa tidak ada keberatan dari masyarakat terhadap Prolegda yang telah dihasilkan. Sesuai dengan salah satu kriteria dalam pengukuran efektivitas menurut Strees dalam Tangkilisan (2005:141) yaitu kepuasan kerja, maka adanya keberatan dapat diartikan belum adanya kepuasan terhadap hasil kerja yang telah dilakukan.

Dari hasil penelitian menunjukkan keberatan dari masyarakat timbul pada saat proses penyusunan draf Raperda yaitu ketika berlangsungnya kegiatan sosialisasi, seminar, maupun konsultasi publik. Keberatan yang timbul dari masyarakat disebabkan karena kekhawatiran masyarakat terhadap dampak yang akan ditimbulkan setelah pemberlakuan ketentuan baru dalam

Perda dan juga disebabkan masyarakat masih belum mengetahui dan belum memahami substansi atau materi yang sedang dibahas. Setelah mendapatkan penjelasan mengenai substansi pokok pembahasan, pentingnya pengaturan substansi tersebut dalam sebuah Perda, serta adanya antisipasi terhadap dampak-dampak yang mungkin ditimbulkan sebagian besar masyarakat bisa menerima meskipun masih ada beberapa kelompok masyarakat yang memerlukan waktu yang agak lama dalam menerima setelah mendapatkan penjelasan berulang-ulang.

Salah satu tahap perencanaan menurut Conyers and Hills (1990:74) adalah *Plan and project appraisal*, yaitu bertujuan untuk penilaian yang pada dasarnya berarti mengidentifikasi kelebihan dan kekurangan dari setiap tindakan bertujuan untuk menghasilkan informasi bagi pengambil keputusan yang membantu mereka untuk memutuskan tindakan yang harus dipilih. Melalui kegiatan sosialisasi, seminar, maupun konsultasi publik yang dilakukan oleh SKPD pemrakarsa juga bertujuan untuk memperoleh masukan dan mengetahui apa-apa yang menjadi keberatan dari masyarakat sehingga draf Raperda dapat diperbaiki dan disempurnakan sebelum diusulkan dalam Prolegda.

Salah satu unsur dalam perencanaan menurut Riyadi dan Bratakusumah (2004:3) adalah bersifat memprediksi sebagai langkah untuk mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan yang dapat mempengaruhi pelaksanaan perencanaan. Bentuk langkah antisipasi tersebut diwujudkan oleh SKPD dengan melakukan koordinasi dengan SKPD dan pihak lain yang terkait dengan materi Raperda untuk selanjutnya dilakukan pembahasan terhadap kemungkinan-kemungkinan serta konsekuensi yang akan ditimbulkan dari pemberlakuan ketentuan dalam Perda untuk menentukan kebijakan apa yang akan diambil dan dituangkan dalam ketentuan yang termuat dalam draf Raperda.

Berdasarkan dua kriteria yang digunakan dalam pengukuran efektivitas partisipasi masyarakat, yaitu proses analisis dan perumusan kebijakan yang mantap dalam penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah Kota Batu dan perencanaan yang matang dalam penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah Kota Batu, maka efektivitas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah Kota Batu dapat digambarkan sebagai berikut:

Tabel 3. Efektivitas Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Prolegda Pemerintah Kota Batu

| Kriteria pengukuran                                 | Indikator yang digunakan   | Hasil yang dicapai   | Efektivitas Partisipasi |
|---|--|--|-------------------------|
| Proses analisis dan perumusan kebijakan yang mantap | Adaptasi: kesesuaian Prolegda dengan peraturan melalui penyertaan kajian Naskah Akademik dalam penyusunan Prolegda | Naskah Akademik disertakan pada saat pembahasan Raperda (di Dewan)   | Efektif                 |
|   | Integrasi: melalui proses sosialisasi  | Dilakukan sosialisasi, seminar, maupun konsultasi publik oleh SKPD pemrakarsa dalam penyusunan Draft Raperda   |                         |
| Perencanaan yang matang                             | Kepuasan kerja: ada tidaknya adanya keberatan terhadap Prolegda  | Tidak ada keberatan terhadap Prolegda yang dihasilkan, keberatan terjadi pada saat kegiatan sosialisasi yang disebabkan masyarakat belum memahami materi Draft Raperda dan tidak sampai menghambat pelaksanaan penyusunan Prolegda karena masyarakat bisa menerima setelah diberikan penjelasan. |                         |
|   | Langkah antisipasi   | Dilakukan koordinasi dengan pihak lain yang terkait untuk mengantisipasi terhadap kemungkinan dampak yang ditimbulkan akibat pemberlakuan Perda  |                         |

Sumber: diolah berdasarkan hasil dan pembahasan, 2014



**Faktor pendukung efektivitas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Program Legislasi Daerah di Lingkungan Pemerintah Kota Batu**

Dari hasil penelitian faktor eksternal yang menjadi pendukung efektivitas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah Kota Batu adalah adanya kebijakan dari pemerintah pusat yang mensyaratkan adanya partisipasi masyarakat dalam penyusunan Prolegda. Dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 01 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah terdapat ketentuan yang mengatur tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda termasuk di dalamnya dalam penyusunan Prolegda.

Faktor lain yang menjadi pendukung efektivitas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah Kota Batu adalah adanya anggaran untuk kegiatan sosialisasi, seminar, maupun konsultasi publik draf Raperda kepada masyarakat. Dengan adanya anggaran maka kegiatan sosialisasi, seminar, maupun konsultasi publik draf Raperda dapat dilaksanakan dan secara tidak langsung partisipasi masyarakat dalam penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah Kota Batu juga bisa terlaksana.

Faktor antusiasme masyarakat dalam penyusunan Prolegda juga menjadi faktor pendukung efektivitas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah Kota Batu. Meskipun dasar keterlibatan masyarakat dari undangan SKPD dan penunjukan dari Desa, namun setelah menghadiri kegiatan sosialisasi, seminar, maupun konsultasi publik, masyarakat antusias mengajukan pertanyaan, saran, masukan, serta ikut aktif dalam perumusan draf Raperda.

Adanya kerjasama dengan pihak konsultan sebagai tenaga ahli yang berasal dari akademisi maupun praktisi juga merupakan faktor yang menjadi pendukung dalam efektivitas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah Kota Batu. Tanpa adanya kerjasama dengan pihak konsultan maka SKPD akan kesulitan dalam penyusunan draf Raperda dan Naskah Akademik khususnya terkait substansi atau materi muatan yang akan diatur dalam Raperda.

**Faktor penghambat efektivitas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Program Legislasi Daerah di Lingkungan Pemerintah Kota Batu**

Berdasarkan hasil penelitian faktor keterbatasan anggaran merupakan faktor yang menghambat efektivitas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah Kota Batu. Dengan keterbatasan anggaran maka pelaksanaan kegiatan sosialisasi, seminar, maupun konsultasi publik tidak dapat diselenggarakan secara serentak dalam satu tahun anggaran, bahkan bisa terjadi untuk suatu kegiatan yang dilaksanakan secara terpisah pada tahun anggaran berikutnya.

Faktor lain yang menghambat efektivitas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah Kota Batu adalah sumber daya manusia yang belum memadai. Dari hasil penelitian faktor sumber daya manusia yang dimaksud meliputi sumber daya manusia pelaksana kegiatan dan sumber daya manusia dari elemen masyarakat yang terlibat dalam kegiatan.

Keterbatasan sumber daya manusia dari pelaksana kegiatan nampak dari belum adanya tenaga fungsional perancang peraturan perundang-undangan di Kota Batu sehingga dalam penyusunan draf Raperda baik di SKPD maupun di Bagian Hukum dilakukan oleh staf yang membidangi dengan kemampuan yang tentunya berbeda dengan tenaga fungsional.

Dari elemen masyarakat yang terlibat dalam penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah Kota Batu yaitu elemen masyarakat yang diundang atau ditunjuk untuk mengikuti sosialisasi, seminar, maupun konsultasi publik, berdasarkan hasil penelitian memiliki tingkat pemahaman yang berbeda-beda terhadap permasalahan yang sedang dibahas. Keterbatasan kemampuan dan pengetahuan yang dimiliki oleh masyarakat dapat menjadi faktor penghambat efektivitas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah Kota Batu karena elemen masyarakat yang tidak

sesuai dengan permasalahan yang sedang dibahas lebih banyak menunjukkan sikap pasif karena tidak memahami sehingga komunikasi dua arah yang diharapkan tidak bisa berjalan dengan lancar.

## **KESIMPULAN**

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan Program Legislasi Daerah di lingkungan pemerintah Kota Batu merupakan bentuk partisipasi politik yang bersifat *mobilized* (dipaksa atau diarahkan) karena keterlibatan masyarakat dalam penyusunan Prolegda didasarkan pada undangan dari SKPD pemrakarsa dan didasarkan pada penunjukan dari pihak Desa. Berdasarkan elemen masyarakat yang terlibat dan mekanisme partisipasi yang digunakan menurut tangga partisipasi baru, partisipasi masyarakat dalam penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah Kota Batu berada pada tingkat partisipasi sedang dengan menggunakan mekanisme *lobbying*, konsultasi publik, RT, RW, dan LPMD, dimana mekanisme *lobbying* dan konsultasi publik berada pada tangga partisipasi ketiga yaitu konsultasi, dan mekanisme RT, RW, dan LPMD, termasuk juga BPD berada pada tangga partisipasi keempat yaitu kemitraan.

Efektivitas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Program Legislasi Daerah di lingkungan Pemerintah Kota Batu berdasarkan indikator proses analisis dan perumusan kebijakan yang mantap dalam penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Kota Batu dan perencanaan yang matang dalam penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Kota Batu telah berlangsung secara efektif.

Faktor-faktor yang menjadi pendukung efektivitas partisipasi masyarakat dalam penyusunan program legislasi daerah di lingkungan pemerintah Kota Batu adalah: 1) adanya kebijakan pemerintah pusat yang mensyaratkan adanya partisipasi masyarakat dalam penyusunan Prolegda; 2) adanya anggaran dalam DPA SKPD untuk melaksanakan kegiatan sosialisasi, seminar, maupun konsultasi publik; 3) antusiasme masyarakat dalam penyusunan Prolegda; dan 4) adanya kerjasama dengan pihak konsultan

Faktor-faktor yang menjadi penghambat efektivitas partisipasi masyarakat dalam penyusunan program legislasi daerah di lingkungan pemerintah Kota Batu adalah: 1) keterbatasan anggaran yang mengakibatkan pelaksanaan kegiatan tidak dapat dilakukan secara serentak dalam satu tahun anggaran; 2) sumber daya manusia yang belum memadai; 3) rendahnya tingkat pengetahuan dan pemahaman masyarakat; dan 4) belum adanya media bagi masyarakat untuk dapat mengakses informasi draf Raperda yang akan diusulkan dalam Prolegda.

## **SARAN**

Meskipun secara umum hasil penelitian menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah Kota Batu sudah efektif namun perlu diperhatikan bahwa dalam penelitian ini tahapan pembentukan Perda yang diteliti adalah pada tahap perencanaan yaitu penyusunan Prolegda sedangkan tahapan dalam pembentukan perda terdiri dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Penelitian pada tahap perencanaan ini dapat dijadikan sebagai dasar untuk penelitian lanjutan pada tahap-tahap berikutnya untuk mengetahui bagaimana efektivitas partisipasi masyarakat pada tahap-tahap berikutnya.

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah Kota Batu yang sudah efektif harus terus dilakukan pengawalan sampai pada tahap implementasi mengingat proses dan tahapan yang panjang sampai sebuah Perda bisa dilaksanakan, sehingga Prolegda sebagai instrumen perencanaan program pembentukan Perda yang sudah disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis serta partisipatif dapat dilaksanakan dengan baik pula, tidak menjadi kontroversi dalam masyarakat, atau bahkan tidak menjadi Perda yang mati suri karena tidak bisa diimplementasikan.

Untuk mendukung kelancaran partisipasi masyarakat dalam penyusunan Prolegda di lingkungan pemerintah Kota Batu diperlukan peningkatan dukungan sarana dan prasarana melalui: 1) perencanaan anggaran yang memadai; 2) pengadaan formasi untuk tenaga fungsional perancang peraturan perundang-undangan; 3) bagi SKPD yang melakukan kegiatan sosialisasi, seminar, maupun konsultasi publik agar memperhatikan ketepatan dalam mengundang atau menunjuk elemen masyarakat yang dilibatkan dalam kegiatan, disamping itu perlu juga untuk membuka akses dan wadah bagi elemen masyarakat yang secara sukarela ingin berpartisipasi dalam kegiatan sehingga partisipasi masyarakat yang ada bukan lagi merupakan partisipasi yang dimobilisasi melainkan benar-benar sukarela berasal dari keinginan masyarakat; dan 4) bagi masyarakat sebaiknya meningkatkan kepedulian dan perhatian terhadap perkembangan yang terjadi khususnya terkait dengan penyusunan Prolegda.

### UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyampaikan terima kasih kepada: Prof. Dr. Bambang Supriyono, M.S., selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang, Dr. Irwan Noor, M.S. selaku KPS Magister Ilmu Administrasi Publik, Bapak dan Ibu Dosen Pengajar, serta seluruh staf yang telah mendukung kelancaran dalam penelitian ini; Kepala Bappenas RI yang telah memberi bantuan finansial bagi penelitian ini; informan dan semua pihak yang tidak bisa Penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu kelancaran dalam penelitian ini.

### DAFTAR RUJUKAN

- Conyers, Diana dan Peter Hills, 1990. *An Intoduction to Development Planning in The Third World*. Chicester, New York: John Wiley & Sons.
- Hamidi, Jazim, dkk. (Editor: M. Fauzi). 2008. *Meneropong Legislasi di Daerah (Kaukus Pemikiran Kelompok Muda Yang Termarjinalkan)*. Malang: UM Press.
- Handyaningrat, Soewarno 1994. *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Jakarta: Haji Masagung.
- Huntington, Samuel P. dan Nelson, Joan. 1990. *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Indradi, Sjamsiar Syamsuddin. 2010. *Dasar-dasar & Teori Administrasi Publik*. Malang: Agritek YPN.
- Karunia, Mahendra Putra dkk. 2007. *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*. Yogyakarta: Kreasi Total Media.
- Lay, Cornelis. 1999. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Antara Teori dan Praktik*, dalam buku Palit, Dance, dkk. (ed), *Dinamika Nasionalisme Indonesia*. Salatiga: Yayasan Bina Darma.
- Miles, M.B dan Huberman, A.M. 2009. *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru*. Diterjemahkan Tjetjep Rohendi Rohidi. Jakarta: UI-Press.
- Miles, M.B., Huberman, A.M., Saldana, Jhonny, 2013. *Qualitative Data Analysis: A Methods Source Book*. SAGE Publication.
- Muluk, MR Khairul. 2007. *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah Sebuah Kajian Administrasi Publik dengan Pendekatan Berpikir Sistem*. Malang: Bayumedia.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 01 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
- Riady dan Deddy S. Bratakusumah. 2004. *Perencanaan Pembangunan Daerah: Strategi Menggalli Potensi dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Siagian, Sondang P. 1978. *Manajemen*. Yogyakarta: Liberty.
- Steers, Richard M. 1985. *Efektivitas Organisasi, (alih bahasa M. Yamin)*. Jakarta: Erlangga.
- Tangkilisan, Hessel Nogi. 2005. *Manajemen Publik*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Tjokroamidjojo, Bintoro, 1986. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

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