

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Otonomi daerah yang dikenal sekarang ini merupakan manifestasi dari pecahnya sistem pemerintahan sentralistik yang menarik hampir seluruh kewenangan pemerintahan ke pusat. Sejak berlakunya UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah maka otonomi seluas-luasnya sebagaimana dituangkan dalam UU No 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dan TAP MPRS No.XXI/MPRS/1966 dibalik menjadi apa yang disebut oleh UU itu dengan “pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab”. Pembalikan ini dilakukan dengan dalih bahwa otonomi seluas-luasnya sudah tidak cocok lagi dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia dan oleh sebab itu harus diubah. Otonomi daerah yang nyata dan bertanggung mengganti kewenangan untuk mengatur dan mengurus diri sendiri menjadi otonomi yang menjalankan amanat dan kekuasaan pusat di daerah.

Tema sentral reformasi total tersebut adalah mewujudkan masyarakat madani, terciptanya *good governance*, dan mengembangkan model pembangunan yang berkeadilan. Sejak dikeluarkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun

2014 tentang Pemerintahan Daerah yang isinya mengatur tentang pemberian wewenang kepada daerah untuk mengembangkan potensi dan mengelolah potensi yang dimiliki oleh daerahnya sendiri memunculkan sikap keterbukaan dan fleksibilitas sistem politik dan kelembagaan sosial, sehingga mempermudah proses pembangunan dan modernisasi lingkungan legal dan regulasi untuk pembaruan paradigma di berbagai bidang kehidupan.

Pemberian otonomi dan tugas pembantuan kepada daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota menimbulkan tugas-tugas dan kewenangan-kewenangan bagi pemerintah daerah dalam rangka mengatur dan mengurus rumah tangganya. Untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian itu pula kebijakan otonomi daerah telah menjadi pemicu lahirnya ribuan Peraturan Daerah (Perda) di berbagai propinsi dan kabupaten. Dalam proses pembentukan suatu perda, masyarakat berhak memberi masukan, baik secara lisan maupun secara tertulis. Keterlibatan masyarakat ini, dimulai dari proses penyiapan pada waktu pembahasan rancangan perda. Penggunaan hak masyarakat ini dalam pelaksanaannya diatur dalam peraturan tata tertib DPRD. Dengan demikian, partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda merupakan hak masyarakat, yang dapat dilakukan baik dalam tahap penyiapan maupun tahap pembahasan. Dalam konteks hak asasi manusia, setiap hak pada masyarakat

menimbulkan kewajiban pada pemerintah, sehingga haruslah jelas pengaturan mengenai kewajiban pemerintahan daerah untuk memenuhi hak atas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda tersebut.

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu unsur penting yang harus diperhatikan dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda). Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, secara jelas mengatur mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Perda yang menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah. Menjelaskan bahwa hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Senada dengan hal tersebut, dalam pasal 237 ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah juga terdapat ketentuan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda. Penjelasan Pasal 237 (3) tersebut menjelaskan bahwa hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD. Partisipasi masyarakat ini merupakan salah satu bentuk partisipasi politik masyarakat yang sangat penting dalam rangka menciptakan *good governance*. Oleh karena itu pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Perda haruslah diatur secara lebih jelas.

Melihat persoalan yang telah di paparkan sebelumnya, Kabupaten Sumbawa Barat sebagai fokus kajian yang juga merupakan daerah otonom, diberikan kewenangan penuh untuk mengatur rumah tangganya sendiri dan termasuk membuat kebijakan dan peraturan-peraturan daerah demi mewujudkan pembangunan di Kabupaten Sumbawa Barat menjadi tujuan peneliti untuk di teliti lebih dalam lagi.

Melihat hal itu, peneliti ingin mengetahui sejauh mana pemerintah daerah di Kabupaten Sumbawa Barat dalam mengaplikasikan prinsip partisipatif yang juga merupakan salah satu dari prinsip *good governance* dalam melibatkan masyarakat terhadap penyusunan kebijakan di daerah tersebut.

Berdasarkan hal tersebut diatas peneliti terdorong untuk meneliti tentang “Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Di Kabupaten Sumbawa Barat”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan atas apa yang telah di uraikan diatas tentang secara umum, bagaimana pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah sebagai salah satu hal yang penting dalam mengaplikasikan prinsip *good governance* dalam pemerintahan otonomi yang baik maka berawal dari situlah peneliti mengangkat masalah dalam penelitian yang akan dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah di Kabupaten Sumbawa Barat Tahun 2019.

2. Faktor apakah yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah di Kabupaten Sumbawa Barat?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang akan diteliti tersebut seperti yang telah diuraikan diatas, peneliti yang akan mengadakan penelitian memiliki tujuan sebagai berikut :

3. Untuk mengetahui bentuk partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan Ranperda di Kabupaten Sumbawa Barat periode..?
1. Untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan Raperda di Kab. Sumbawa Barat.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini tentunya memiliki manfaat baik secara teoritis maupun praktis sebagai berikut:

1. Secara teoritis

penelitian yang akan dilakukan ini dapat dijadikan suatu bahan studi perbandingan selanjutnya dan akan menjadi sumbangsih pemikiran ilmiah dalam melangkapi kajian-kajian yang mengarah pada pengembangan ilmu pengetahuan.

2. Secara praktis

hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan masukan kepada pemerintah Sumbawa Barat agar kiranya lebih memperhatikan dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah di Kabupaten Sumbawa Barat sehingga

terwujud tata pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip *good governance*.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Partisipasi Masyarakat

1. Pengertian Partisipasi

Kata Partisipasi telah sering kita dengar dalam kehidupan sehari-hari, baik yang diucapkan para ahli maupun Orang awam. Sampai saat ini belum ada pengertian atau definisi yang dapat diterima secara umum tentang partisipasi. Hal ini disebabkan oleh adanya perbedaan sudut pandang yang dipakai dalam memberikan pengertian atau definisi

Partisipasi oleh banyak kalangan disamakan pengertiannya dengan ikut serta, turut serta mengambil bagian. Hal ini menunjukkan adanya unsure keterlibatan dari dalam suatu kegiatan. Secara Etimologi kata partisipasi berasal dari bahasa Inggris yaitu :

“Participation ialah kata benda orang ikut mengambil bagian, peserta, Participate adalah kata kerja, ikut mengambil bagian, “participation” adalah hal mengambil bagian”. (Wojowasito W.J.S. Poerwadarminto: 243)

Pengertian tersebut menunjukkan bahwa dalam partisipasi itu terkandung adanya keterlibatan diri dari seseorang atau kelompok orang dalam suatu kegiatan. Pernyataan ini kemudian didukung oleh definisi yang dikemukakan oleh The Liang Gie bahwa :

“Participation adalah peserta, setiap orang yang turut serta dalam suatu kegiatan, participation adalah pengikut sertaan suatu

aktifitas untuk membangkitkan persamaan serta dalam kegiatan organisasi, turut dalam serta dalam organisasi”.(The Liang Gie:103)

Participation adalah hal ikut sertanya setiap orang dalam suatu kegiatan. Merupakan aktivitas dalam organisasinya untuk mencapai tujuan yang mereka inginkan. Bila kita hubungkan dengan pembangunan untuk mencapai tujuan pembangunan nasional yakni meningkatkan taraf hidup masyarakat menuju terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Masyarakat dalam kedudukannya sebagai subyek pembangunan dituntut dalam memberikan sumbangan terhadap apa yang dibutuhkan dalam pembangunan. Kesediaan memberikan sumbangan ini bukan lahir begitu saja, akan tetapi terdorong Oleh motivasi-motivasi tertentu yang dicapai. Disamping juga adanya upaya-upaya yang kita lakukan oleh pemerintah dalam membangkitkan kesadaran masyarakat dalam pembangunan adalah fungsi pemerintah, sebagaimana dijelaskan oleh S.P Siagaan bahwa :

“Penggerakan adalah merupakan keseluruhan dari proses pemberian motivasi bekerja kepada para bawahan sedemikian rupa sehingga mereka mau bekerja dengan ikhlas demi tercapainya tujuan organisasi dengan efisien seta ekonomis.”(Sp.Siagian :99)

Menurut Ach. Wazir Ws., et al. (1999: 29) partisipasi bisa diartikan sebagai keterlibatan seseorang secara sadar ke dalam interaksi sosial dalam situasi tertentu. Dengan pengertian itu, seseorang bisa berpartisipasi bila ia menemukan dirinya dengan atau dalam kelompok,

melalui berbagai proses berbagi dengan orang lain dalam hal nilai, tradisi, perasaan, kesetiaan, kepatuhan dan tanggungjawab bersama.

Partisipasi masyarakat menurut Isbandi (2007: 27) adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan keterlibatan masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi.

Mikkelsen (1999: 64) membagi partisipasi menjadi 6 (enam) pengertian, yaitu:

- 1) Partisipasi adalah kontribusi sukarela dari masyarakat kepada proyek tanpa ikut serta dalam pengambilan keputusan;
- 2) Partisipasi adalah “pemekaan” (membuat peka) pihak masyarakat untuk meningkatkan kemauan menerima dan kemampuan untuk menanggapi proyek-proyek pembangunan;
- 3) Partisipasi adalah keterlibatan sukarela oleh masyarakat dalam perubahan yang ditentukannya sendiri;
- 4) Partisipasi adalah suatu proses yang aktif, yang mengandung arti bahwa orang atau kelompok yang terkait, mengambil inisiatif dan menggunakan kebebasannya untuk melakukan hal itu;
- 5) Partisipasi adalah pemantapan dialog antara masyarakat setempat dengan para staf yang melakukan persiapan,

pelaksanaan, monitoring proyek, agar supaya memperoleh informasi mengenai konteks lokal, dan dampak-dampak sosial;

- 6) Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam pembangunan diri, kehidupan, dan lingkungan mereka.

Dari tiga pakar yang mengungkapkan definisi partisipasi di atas, dapat dibuat kesimpulan bahwa partisipasi adalah keterlibatan aktif dari seseorang, atau sekelompok orang (masyarakat) secara sadar untuk berkontribusi secara sukarela dalam program pembangunan dan terlibat mulai dari perencanaan, pelaksanaan, monitoring sampai pada tahap evaluasi.

2. Pentingnya Partisipasi Masyarakat

Dalam sistem pemerintahan yang demokratis, konsep partisipasi masyarakat merupakan salah satu konsep yang penting karena berkaitan langsung dengan hakikat demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang berfokus pada rakyat sebagai pemegang kedaulatan.

Partisipasi masyarakat sangat erat kaitannya dengan kekuatan atau hak masyarakat, terutama dalam pengambilan keputusan dalam tahap identifikasi masalah, mencari pemecahan masalah sampai dengan pelaksanaan berbagai kegiatan.

Menurut Conyers (1994:154), ada tiga alasan utama mengapa partisipasi masyarakat mempunyai sifat sangat penting. Pertama, partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat,

yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal. Kedua, masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk beluk proyek tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap proyek tersebut. Ketiga, timbul anggapan bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat mereka sendiri. Dapat dirasakan bahwa merekapun mempunyai hak untuk turut memberikan saran dalam menentukan jenis pembangunan yang akan dilaksanakan. Hal ini selaras dengan konsep *man-centred development* (suatu pembangunan yang dipusatkan pada kepentingan manusia), yaitu jenis pembangunan yang lebih diarahkan demi perbaikan nasib manusia dan tidak sekedar sebagai alat pembangunan itu sendiri.

Peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut diri dan masyarakatnya merupakan unsur yang sungguh penting dalam pemberdayaan masyarakat. Dengan dasar pandang demikian, maka pemberdayaan masyarakat amat erat kaitannya dengan pemantapan, pembudayaan, dan pengamalan demokrasi.

Menurut Siahaan (2002:4), partisipasi masyarakat memiliki keuntungan sosial, politik, planning dan keuntungan lainnya, yaitu:

1. Dari pandangan sosial, keuntungan utamanya adalah untuk mengaktifkan populasi perkotaan yang cenderung individualistik, tidak punya komitmen dan dalam kasus yang ekstrim teralienasi. Di dalam proses partisipasi ini, secara simultan mempromosikan semangat komunitas dan rasa kerjasama dan keterlibatan.
2. Dari segi politik, partisipasi lebih mempromosikan *participatory* dibanding demokrasi perwakilan (*representative democracy*) sebagai hak demokrasi dari setiap orang dan dengan demikian publik secara umum, untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Partisipasi publik juga akan membantu dewan (*counsellors*) dan para pembuat keputusan lainnya untuk mendapatkan gambaran lebih jelas mengenai permintaan-permintaan dan aspirasi konstituen mereka atau semua pihak yang akan terpengaruh, dan sensitivitas pembuatan keputusan dapat dimaksimalkan jika ditangani secara tepat.
3. Dari segi planning, partisipasi menyediakan sebuah forum untuk saling tukar gagasan dan prioritas, penilaian akan *public interest* dalam dinamikanya serta diterimanya proposal-proposal perencanaan.
4. Keuntungan lain dan *public participation* adalah kemungkinan tercapainya hubungan yang lebih dekat antara warga dengan otoritas kota dan menggantikan perilaku *they/we* menjadi perilaku *us*.

Sementara itu menurut Sanoff (2000:9), tujuan utama partisipasi adalah: (1) untuk melibatkan masyarakat dalam proses pembuatan desain keputusan; (2) untuk melengkapi masyarakat dengan suatu suara dalam membuat desain keputusan untuk memperbaiki rencana; dan (3) untuk mempromosikan masyarakat dengan membawanya bersama sebagai bagian dari tujuan umum. Dengan partisipasi, masyarakat secara aktif bergabung dalam proses pembangunan, lingkungan fisik yang lebih baik, semangat publik yang lebih besar, dan lebih puas hati.

Partisipasi mengandung pengertian lebih dari sekedar peran serta. Partisipasi memiliki peran yang lebih aktif dan mengandung unsur kesetaraan dan kedaulatan dari para pelaku partisipasi. Sedangkan peran serta bisa diartikan sebagai pelengkap dan tidak harus kesetaraan.

Menurut Abe (2005:91), suatu perencanaan yang berbasis prakarsa masyarakat adalah perencanaan yang sepenuhnya mencerminkan kebutuhan konkrit masyarakat dan dalam proses penyusunannya benarbenar melibatkan masyarakat. Melibatkan masyarakat secara langsung dalam proses perencanaan akan membawa dampak penting yaitu: (1) terhindar dari peluang terjadinya manipulasi, dan memperjelas apa yang sebetulnya dikehendaki masyarakat; (2) memberi nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan. Semakin banyak jumlah mereka yang terlibat akan semakin baik; (3) meningkatkan kesadaran dan ketrampilan politik masyarakat.

Sementara menurut Rowe dan Frewer menekankan partisipasi publik sebagai „ the practice of consulting and involving members of

the public in the agenda setting, decision making, and policy forming activities of organizations or institutions responsible for policy development' (Marijan, 2011: 110).

3. Fungsi dan Manfaat Partispasi Masyarakat

Carter (1977), Cormick (1979), Goulet (1989) dan Wingert (1989) dalam Santosa dan Heroepoetri (2005:2) merinci fungsi dari partisipasi masyarakat yaitu sebagai berikut:

- 1 Partisipasi Masyarakat sebagai suatu Kebijakan
- 2 Partisipasi Masyarakat sebagai Strategi
- 3 Partisipasi Masyarakat sebagai Alat Komunikasi
- 4 Partisipasi Masyarakat sebagai Alat Penyelesaian Sengketa
- 5 Partisipasi Masyarakat sebagai Terapi

Lebih lanjut Santosa dan Heroepoetri (2005:5) juga merangkum manfaat dari partisipasi masyarakat yaitu sebagai berikut:

- 1 Menuju masyarakat yang lebih bertanggung jawab

Kesempatan untuk berpartisipasi dalam kegiatan publik, akan memaksa orang yang bersangkutan untuk membuka cakrawala pikirannya dan mempertimbangkan kepentingan publik (Mill, 1990). Sehingga orang tersebut tidak semata-mata memikirkan kepentingannya sendiri, tetapi akan lebih memiliki sifat bertanggung jawab dengan mempertimbangkan kepentingan bersama.

2 Meningkatkan proses belajar

Pengalaman berpartisipasi secara psikologis akan memberikan seseorang kepercayaan yang lebih baik untuk berpartisipasi lebih jauh.

3 Mengeliminir perasaan terasing

Karena turut aktifnya berpartisipasi dalam suatu kegiatan, seseorang tidak akan merasa terasing. Karena dengan berpartisipasi akan meningkatkan perasaan dalam seseorang bahwa ia merupakan bagian dari masyarakat.

4 Menimbulkan dukungan dan penerimaan dari rencana pemerintah

Ketika seseorang langsung terlibat dalam proses pengambilan keputusan yang akan mempengaruhi kehidupannya, mereka cenderung akan mempunyai kepercayaan dan menerima hasil akhir dari keputusan itu. Jadi, program partisipasi masyarakat menambah legitimasi dan kredibilitas dari proses perencanaan kebijakan publik. Serta menambah kepercayaan publik atas proses politik yang dijalankan para pengambil keputusan.

5 Menciptakan kesadaran politik

John Stuart Mill (1963) berpendapat bahwa partisipasi masyarakat pada tingkat lokal, dimana pendidikan nyata dari partisipasi terjadi, seseorang akan belajar demokrasi. Ia mencatat bahwa orang tidaklah belajar membaca atau menulis dengan kata-kata semata, tetapi dengan melakukannya. Jadi, hanya dengan terus berpraktek

pemerintahan dalam skala kecil akan membuat masyarakat belajar bagaimana mempraktekannya dalam lingkup yang lebih besar lagi.

- 6 Keputusan dari hasil partisipasi mencerminkan kebutuhan dan keinginan masyarakat.

Menurut Verba dan Nie (1972) bahwa melalui partisipasi masyarakat distribusi yang lebih adil atas keuntungan pembangunan akan didapat, karena rentang kepentingan yang luas tercakup dalam proses pengambilan keputusan.

- 7 Menjadi sumber dari informasi yang berguna

Masyarakat sekitar, dalam keadaan tertentu akan menjadi pakar yang baik karena belajar dari pengalaman atau karena pengetahuan yang didapatnya dari kegiatan sehari-hari. Keunikan dari partisipasi adalah masyarakat dapat mewakili pengetahuan lokal yang berharga yang belum tentu dimiliki pakar lainnya, sehingga pengetahuan itu haruslah termuat dalam proses pembuatan keputusan.

- 8 Merupakan komitmen sistem demokrasi

Program partisipasi masyarakat membuka kemungkinan meningkatnya akses masyarakat kedalam proses pembuatan keputusan (Devitt, 1974).

4. Tipe-Tipe Partisipasi Masyarakat

Dusseldorp dalam Slamet (1993:10-21), membuat klasifikasi tipe partisipasi yaitu:

1. Penggolongan berdasarkan derajat kesukarelaan, terdiri dari partisipasi bebas dan partisipasi terpaksa.
2. Penggolongan berdasarkan pada cara keterlibatan, terdiri dari partisipasi langsung dan partisipasi tidak langsung.
3. Penggolongan berdasarkan pada keterlibatan di dalam berbagai tahap dalam proses pembangunan terencana, terdiri dari partisipasi lengkap dan partisipasi sebagian.
4. Penggolongan berdasarkan pada tingkatan organisasi, terdiri dari partisipasi yang terorganisasi dan partisipasi yang tidak terorganisasi.
5. Penggolongan berdasarkan pada intensitas dan frekuensi kegiatan, terdiri dari partisipasi intensif dan partisipasi ekstensif.
6. Penggolongan berdasarkan pada lingkup liputan kegiatan, terdiri dari partisipasi tak terbatas dan partisipasi terbatas.
7. Penggolongan berdasarkan pada efektivitas, terdiri dari partisipasi efektif dan partisipasi tidak efektif.
8. Penggolongan berdasarkan pada siapa yang terlibat Orang-orang yang dapat berpartisipasi dibedakan sebagai berikut:
 - a) Anggota masyarakat setempat

- Penduduk setempat
- Pemimpin setempat
- b) Pegawai pemerintah
 - Penduduk dalam masyarakat
 - Bukan penduduk
- c) Orang-orang luar
 - Penduduk dalam masyarakat
 - Bukan penduduk
- d) Wakil-wakil masyarakat yang terpilih
- e) Penggolongan berdasarkan gaya partisipasi Dibedakan menjadi tiga model praktek organisasi masyarakat yaitu:
 1. Pembangunan lokalitas
 2. Perencanaan sosial
 3. Aksi sosial

5. Bentuk – Bentuk Partisipasi

Menurut Holil Soelaiman, 1985, bentuk – bentuk partisipasi sosial digolongkan ke dalam :

Partisipasi langsung dalam kegiatan bersama secara fisik dan tatap muka.

1. Partisipasi dalam bentuk iuran uang atau barang dalam kegiatan partisipatori, dana dan sarana sebaiknya datang dari dalam masyarakat sendiri walaupun terpaksa diperlukan dari luar hanya bersifat sementara dan sebagai umpan.
2. Partisipasi dalam bentuk dukungan.
3. Partisipasi dalam proses pengambilan keputusan
Partisipasi representatif dengan memberikan kepercayaan dan mandat kepada wakil-wakil yang duduk dalam organisasi atau panitia.

Menurut Taliziduhu Ndraha (1987 : 103-104) :

4. Partisipasi dalam kontak dengan pihak lain sebagai titik awal perubahan sosial.
5. Partisipasi dalam menyerap atau memberikan tanggapan terhadap informasi, baik dalam arti menerima, menerima dengan syarat atau menolaknya.
6. Partisipasi dalam perencanaan pembangunan dan pengambilan keputusan
7. Partisipasi dalam pelaksanaan operasional pembangunan
8. Partisipasi dalam menerima, memelihara dan mengembangkan hasil pembangunan
9. Partisipasi dalam menilai pembangunan yaitu keterlibatan warga masyarakat dalam menilai pelaksanaan pembangunan sesuai dengan rencana dan sejauhmana kebutuhan masyarakat.

Bentuk partisipasi Menurut (Hobley,1996) antara lain :

1 Partisipasi Manipulasi (Manipulative Participation)

Karakteristik dari model partisipasi ini adalah keanggotaan bersifat keterwakilan pada suatu komisi kerja, organisasi kerja, dan atau kelompok-kelompok. Jadi tidak berbasis pada partisipasi individu.

1. Partisipasi Pasif (Passive Participation) Partisipasi rakyat

dilihat dari apa yang telah diputuskan atau apa yang telah terjadi, informasi dari administrator tanpa mau mendengar respon dari rakyat tentang keputusan atau informasi tersebut. Informasi yang disampaikan hanya untuk orang-orang luar yang profesional.

2. Partisipasi Melalui Konsultasi (Participation by Consultation)

Partisipasi rakyat dengan berkonsultasi atau menjawab pertanyaan. Orang dari luar mendefinisikan masalah-masalah dan proses pengumpulan informasi, dan mengawasi analisa. Proses konsultasi tersebut tidak ada pembagian dalam pengambilan keputusan, dan pandanganpandangan rakyat tidak dipertimbangkan oleh orang luar.

3. Partisipasi Untuk Insentif (Participation for Material Incentives)

Partisipasi rakyat melalui dukungan berupa sumber daya, misalnya tenaga kerja, dukungan pangan,

pendapatan atau insentif material lainnya. Mungkin petani menyediakan lahan dan tenaga, tetapi mereka dilibatkan dalam proses percobaan-percobaan dan pembelajaran. Kelemahan dari model partisipasi ini adalah apabila insentif habis maka teknologi yang digunakan dalam program juga tidak akan berlanjut.

4. Partisipasi Fungsional (Functional Participation) Partisipasi dilihat dari lembaga eksternal sebagai suatu tujuan akhir untuk mencapai target proyek, khususnya mengurangi biaya. Rakyat mungkin berpartisipasi melalui pembentukan kelompok untuk menentukan tujuan yang terkait dengan proyek. Keterlibatan seperti itu mungkin cukup menarik, dan mereka juga dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan, tetapi cenderung keputusan tersebut diambil setelah keputusan utama ditetapkan oleh orang luar desa atau dari luar komunitas rakyat desa yang bersangkutan.
5. Partisipasi interaktif (Interactive Participation) Partisipasi rakyat dalam analisis bersama mengenai pengembangan perencanaan aksi dan pembentukan atau penekanan lembaga lokal. Partisipasi dilihat sebagai suatu hak, tidak hanya berarti satu cara untuk mencapai target proyek saja, tetapi melibatkan multi-disiplin metodologi dan ada proses belajar terstruktur. Pengambilan keputusan bersifat lokal

oleh kelompok dan kelompok menentukan bagaimana ketersediaan sumber daya yang digunakan, sehingga kelompok tersebut memiliki kekuasaan untuk menjaga potensi yang ada di lingkungannya.

6. Partisipasi inisiatif (Self-Mobilisation) Partisipasi rakyat melalui pengambilan inisiatif secara indenpenden dari lembaga luar untuk melakukan perubahan sistem. Masyarakat mengembangkan hubungan dengan lembaga eksternal untuk advis mengenai sumber daya dan teknik yang mereka perlukan, tetapi juga mengawasi bagaimana sumber daya tersebut digunakan. Hal ini dapat dikembangkan jika pemerintah dan LSM menyiapkan satu kerangka pemikiran untuk mendukung suatu kegiatan.

B. Konsep Peraturan Daerah

1. Pengertian Peraturan Daerah

Sesuai dengan ketentuan Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundangundangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Definisi lain tentang Perda berdasarkan ketentuan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah dengan Kepala Daerah baik di Propinsi maupun di Kabupaten/Kota. Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Propinsi/ Kabupaten/ kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundangundangan yang lebih tinggi. Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Gubernur atau Bupati/ Walikota. Apabila dalam satu kali masa sidang Gubernur atau Bupati/ Walikota dan DPRD menyampaikan rancangan peraturan daerah dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/ Walikota dipergunakan sebagai bahan persandingan.

Program penyusunan peraturan daerah dilakukan dalam satu Program Legislasi Daerah, sehingga diharapkan tidak terjadi tumpang

tindih dalam penyiapan satu materi peraturan daerah. Ada berbagai jenis peraturan daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kota dan Propinsi antara lain:

- a. Pajak Daerah;
- b. Retribusi Daerah;
- c. Tata Ruang Wilayah Daerah;
- d. APBD;
- e. Rencana Program Jangka Menengah Daerah;
- a Perangkat Daerah;
- b Pemerintahan Desa;
- c Pengaturan umum lainnya.

2. Pembentukan Peraturan Daerah Yang Baik

1. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Menggunakan Pendekatan Sistem

Peraturan daerah merupakan instrumen bagi pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang menurut Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan “hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Kemudian yang dimaksud dengan daerah otonom menurut Pasal 1 angka 12 undang-undang ini adalah “kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas

wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Sehubungan dengan wewenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan ini, dipergunakanlah peraturan daerah karena dalam Pasal 236 ayat (3) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditentukan bahwa “Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan”. Menurut Pasal 236 ayat (3) undang-undang ini, “Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah”. Selanjutnya, dalam ayat (4) pasal ini ditentukan bahwa “Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”. Konsep kepentingan umum oleh penjelasan pasal ini dimaknai sebagai “kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar-warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketenteraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif”.

Dalam kaitannya dengan pendekatan sistem, peraturan daerah ini merupakan output atau keluaran sebagai salah satu komponen dari sistem pembentukan peraturan daerah. Sehubungan dengan Peraturan Daerah ini, dalam Pasal 238 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ditentukan bahwa :

- a) Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundangan.
- b) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- c) Perda dapat memuat ancaman pidana atau denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2), sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundangan lainnya.

Pada sisi lain, komponen sistem adalah input atau masukan berupa bahan-bahan hukum yang berkenaan dengan peraturan daerah yang akan dibentuk yang salah satunya dapat berupa rancangan peraturan daerah. Berkaitan dengan input atau masukan ini, dalam Pasal 440 ayat (2) Undang undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditentukan bahwa “Rancangan Perda dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota”. Selanjutnya dalam ayat (3) pasal ini ditentukan bahwa “Apabila dalam satu masa sidang, DPRD dan Gubernur atau

Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota dipergunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan”.

Dalam kaitannya dengan input atau masukan ini, dalam Pasal 96 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ditentukan bahwa “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah”.

Pelembagaan Naskah Akademik ini baru muncul secara tegas melalui Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden. Dalam Pasal 5 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 ini ditentukan bahwa “Pemrakarsa dalam menyusun Rancangan Undang-undang dapat terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur dalam Rancangan Undang-undang”. Selanjutnya dalam Pasal 5 ayat (2) Peraturan Presiden ini ditentukan bahwa “Penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh pemrakarsa

bersama-sama dengan Departemen yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya dapat diserahkan kepada perguruan tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian untuk itu (Ibid.)”.

Berdasarkan konstruksi hukum *argumentum per analogiam*, Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden dapat diberlakukan pula terhadap pembentukan peraturan daerah karena berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan daerah dimasukkan ke dalam hirarki peraturan perundang-undangan. Pasal ini menentukan bahwa jenis dan hirarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

- a) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
- c) Peraturan Pemerintah;
- d) Peraturan Presiden;
- e) Peraturan Daerah.

Berdasarkan uraian sebelumnya dapat dikatakan bahwa eksistensi Naskah Akademik dalam pembentukan peraturan daerah tidak merupakan suatu keharusan walaupun telah diatur dalam peraturan presiden. Naskah akademik dapat digunakan sebagai acuan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan termasuk penyusunan atau pembentukan peraturan daerah. Akan tetapi, dengan berkembang dan berubahnya “pola kehidupan masyarakat Indonesia serta beberapa permasalahan dalam pembuatan dan pelaksanaan perundang-undangan yang sudah ada sekarang, urgensi Naskah Akademik dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan yang tepat guna, komprehensif dan sesuai dengan asas-asas pembentukan perundang-undangan menjadi sangat penting (Ibid.)”.

Pembentukan peraturan daerah melalui pendekatan sistem menerapkan keterbukaan maksudnya “*as a system in exchange of matter with its environment, presenting import and export, building-up and breaking down of its material components* (Ludwig von Bertalanffy, 1972 : 141)”. Dengan demikian, dalam pembentukan peraturan daerah dilakukan interaksi terhadap lingkungan yang mana interaksi ini dapat dilakukan dengan cara memuat rancangan peraturan daerah pada sebuah harian atau surat kabar secara kontinyu dan warga masyarakat diharapkan memberikan kritik-kritik dan saran-saran untuk

penyempurnaannya. Masukan-masukan yang diberikan oleh warga masyarakat sebaiknya diperhatikan oleh pejabat yang berwenang agar peraturan daerah tersebut dapat memenuhi fungsinya secara efektif yakni menciptakan ketertiban dan ketentraman dalam masyarakat.

Dengan diterapkannya pendekatan sistem dalam pembentukan peraturan daerah maka dapatlah dicegah terjadinya pertentangan pendapat sebagai wujud ketidakpuasan warga masyarakat karena aturan-aturan hukum yang dituangkan ke dalam peraturan daerah digali dari masyarakat. Sehubungan dengan ini, Philippe Nonet dan Philip Selznick mengemukakan suatu teori mengenai tiga keadaan dasar hukum dalam masyarakat yang salah satu diantaranya adalah “hukum responsif, yaitu hukum yang merupakan sarana respons atas kebutuhan dan aspirasi masyarakat (Mulyana W. Kusumah, 1986 : 12)”. Penerapan teori ini pada pembentukan peraturan daerah berarti memberi peluang kepada warga masyarakat untuk berperan serta dalam pembentukan peraturan daerah.

Dalam kaitannya dengan elemen sistem transformasi atau proses yang mengubah masukan menjadi keluaran maka kotak hitam dalam sistem pembentukan peraturan daerah dilihat “dengan 'proses' atau 'pemroses' (processor), bahkan ada yang menyebutnya dengan 'throughput'. Konsep 'proses' karena melihatnya dari sudut

ada kegiatan pemrosesan didalam kotak tersebut (Tatang M. Amirin, op.cit. : 46)”. Selain itu perlu juga dipahami bahwa model kotak hitam (black-box model) ini merupakan “alat yang sangat bermanfaat sekali untuk melakukan kajian mengenai hasil akhir atau keluaran sesuatu sistem (final-outcome or output analysis) yaitu kajian yang mencoba menjawab pertanyaan mengenai apa yang bisa diharapkan sebagai hasil atau keluaran manakala usaha atau masukan tertentu disediakan bagi sesuatu tugas kegiatan.(Tatang M. Amirin, op.cit. : 47)”.

Secara fungsional yakni dalam Pasal 236 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ditentukan bahwa “Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD”. Kepala daerah sebagai penyelenggara pemerintahan di Daerah tidak mempunyai hak monopoli dalam pembentukan peraturan daerah karena memerlukan keterlibatan DPRD melalui persetujuannya. Selaras dengan ini yakni agar DPRD dapat melaksanakan fungsinya, maka berdasarkan Pasal 149 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, lembaga ini “memiliki fungsi legislasi”. Penjelasan pasal ini hanya menyebutkan “cukup jelas” sehingga tidak menentukan makna dari legislasi. Jika dilakukan penafsiran sistematis yakni dengan mengkaitkannya dengan penjelasan Pasal 61 huruf a Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003

tentang Susduk (Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD), fungsi legislasi adalah “legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD Provinsi untuk membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur”. Penjelasan pasal ini mempunyai makna yang sama dengan Penjelasan Pasal 77 huruf a Undang-undang ini yang berlaku bagi kabupaten/kota. Jadi, makna dari legislasi bahwa DPRD mempunyai fungsi membentuk peraturan daerah.

Prakarsa pembentukan peraturan daerah dari DPRD merupakan hak sehingga tidak ada kewajiban bagi anggota dewan untuk menggunakan haknya sehingga hak tersebut lebih bersifat pasif. Berbeda dengan Kepala Daerah, selain mempunyai wewenang legislatif seperti mengajukan rancangan Perda berdasarkan Pasal 65 ayat (2) huruf a Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, juga menyelenggarakan pemerintahan yang secara hirarki bertanggung jawab kepada Presiden. Sebagai penyelenggara pemerintahan di Daerah maka Kepala Daerah lebih mempunyai kemampuan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah karena sarana, bahan dan sumber daya manusianya lebih menunjang sehingga Kepala Daerah lebih aktif dalam memprakarsai pembentukan peraturan daerah. Meskipun demikian, dalam kaitannya dengan proses sebagai elemen sistem, secara normatif yakni berdasarkan Pasal 65 ayat (2) huruf b Undang-undang ini, persetujuan bersama dari DPRD tetap

diperlukan”. Peraturan daerah yang telah disahkan ini merupakan keluaran dari proses atau kegiatan transformasi yang terjadi dalam sistem pembentukan peraturan daerah. Semua tahapan mulai dari tahap pembicaraan sampai pada tahap pengesahan merupakan proses bekerjanya sistem pembentukan peraturan daerah. Proses dalam sistem mengarah pada suatu tujuan dalam mana tujuan ini memperlihatkan adanya “suatu fenomena sebagai keseluruhan yang utuh dengan menggunakan metode heuristik dengan suatu strategi menertibkan suatu yang kompleks.

Agar sistem sampai pada tujuannya, maka sistem tersebut memiliki mekanisme kontrol atau sering disebut kendali yang mana “komponen ini merupakan komponen tambahan dengan unsur-unsurnya yakni umpan balik (Hermien Hadiati Koeswadji II, op. cit. : 7)”. Hubungan antara masukan, proses dan keluaran harus seimbang atau dijaga keseimbangannya agar sistem berjalan dengan dinamis. Untuk menjaga keseimbangan ini perlu dikembangkan umpan balik yang memonitor sistem dan mengirim masukan lagi kepada sistem pembentukan peraturan daerah dan masukan baru ini diproses menjadi keluaran untuk waktu berikutnya.

3. Asas Pembentukan Peraturan Daerah

Pembentukan Perda yang baik harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
3. kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundangundangan.
4. dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
5. kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang undangan dibuat karena memang benarbenar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
6. kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan

mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7. keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundangundangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Di samping itu materi muatan Perda harus mengandung asas-asas sebagai berikut:

1. Asas pengayoman, bahwa setiap materi muatan Perda harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
2. Asas kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga Negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
3. Asas kebangsaan, bahwa setiap muatan Perda harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistic (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
4. Asas kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

5. Asas kenusantaraan, bahwa setiap materi muatan Perda senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Perda merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
6. Asas bhinneka tunggal ika, bahwa setiap materi muatan Perda harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalahmasalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
7. Asas keadilan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
8. Asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap materi muatan Perda tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.
9. Asas ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap materi muatan Perda harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
10. Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

11. Asas lain sesuai substansi Perda yang bersangkutan. (sumber : UU No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan).

Selain asas dan materi muatan di atas, DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menetapkan Perda harus mempertimbangkan keunggulan lokal /daerah, sehingga mempunyai daya saing dalam pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat daerahnya.

4. Proses Penyusunan Peraturan Daerah

Dalam rangka tertib administrasi dan peningkatan kualitas produk hukum daerah, diperlukan suatu proses atau prosedur penyusunan Perda agar lebih terarah dan terkoordinasi. Hal ini disebabkan dalam pembentukan Perda perlu adanya persiapan yang matang dan mendalam, antara lain pengetahuan mengenai materi muatan yang akan diatur dalam Perda, pengetahuan tentang bagaimana menuangkan materi muatan tersebut ke dalam Perda secara singkat tetapi jelas dengan bahasa yang baik serta mudah dipahami, disusun secara sistematis tanpa meninggalkan tata cara yang sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia dalam penyusunan kalimatnya.

Prosedur penyusunan ini adalah rangkaian kegiatan penyusunan produk hukum daerah sejak dari perencanaan sampai dengan penetapannya. Proses pembentukan Perda terdiri dari 3 (tiga) tahap, yaitu:

- a. Proses penyiapan rancangan Perda yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan DPRD atau di lingkungan Pemda (dalam hal ini Raperda inisiatif DPRD). Proses ini termasuk penyusunan naskah inisiatif (initiatives draft), naskah akademik (academic draft) dan naskah rancangan Perda (legal draft).
- b. Proses mendapatkan persetujuan, yang merupakan pembahasan di DPRD.
- c. Proses pengesahan oleh Kepala Daerah dan pengundangan oleh Sekretaris Daerah.

Ketiga proses pembentukan Perda tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

- a. Proses Penyiapan Raperda di lingkungan DPRD. Berdasarkan amandemen I dan II Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dan berdasarkan Pasal 21 ayat (1) UUD 1945, anggota-anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan Undang-Undang. Begitu pula di tingkat daerah, DPRD memegang kekuasaan membentuk Perda dan anggota DPRD berhak mengajukan usul Raperda. Dalam pelaksanaannya Raperda dari lingkungan DPRD diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib DPRD masing-masing daerah. Pembahasan Raperda atas inisiatif DPRD dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah atau unit kerja yang ditunjuk oleh Kepala Daerah. Setelah itu juga dibentuk

Tim Asistensi dengan Sekretariat Daerah atau berada di Biro/Bagian Hukum.

- b. Proses Penyiapan Raperda di Lingkungan Pemerintahan Daerah.
Dalam proses penyiapan Perda yang berasal dari Pemerintah Daerah bisa dilihat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No 80 tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
- c. Proses Mendapatkan Persetujuan DPRD. Pembahasan Raperda di DPRD baik atas usulan Pemerintah Daerah maupun atas inisiatif DPRD, dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur/Bupati/ Walikota, Pemda membentuk Tim Asistensi dengan Sekretaris Daerah berada di Biro/Bagian Hukum. Tetapi biasanya pembahasan dilakukan melalui beberapa tingkatan pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan ini dilakukan dalam rapat paripurna, rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat panitia khusus dan diputuskan dalam rapat paripurna. Secara lebih detail mengenai pembahasan di DPRD baik atas inisiatif DPRD ditentukan oleh Peraturan Tata Tertib DPRD masing-masing. Khusus untuk Raperda atas inisiatif DPRD, Kepala Daerah akan menunjuk Sekretaris Daerah atau pejabat unit kerja untuk mengkoordinasikan rancangan tersebut.
- d. Proses Pengesahan dan Pengundangan apabila pembicaraan suatu Raperda dalam rapat akhir di DPRD telah selesai dan disetujui oleh DPRD, Raperda akan dikirim oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah melalui Sekretariat Daerah dalam hal ini Biro/ Bagian

Hukum untuk mendapatkan pengesahan. Penomoran Perda tersebut dilakukan oleh Biro/Bagian Hukum. Kepala Biro/Bagian Hukum akan melakukan autentifikasi. Kepala Daerah mengesahkan dengan menandatangani Perda tersebut untuk diundangkan oleh Sekretaris Daerah. Sedangkan Biro/Bagian Hukum bertanggung jawab dalam penggandaan, distribusi dan dokumentasi Perda tersebut. Apabila masih ada kesalahan teknik penyusunan Perda, Sekretaris DPRD dengan persetujuan Pimpinan DPRD dan Kepala Daerah dapat menyempurnakan teknik penyusunan Raperda yang telah disetujui oleh DPRD sebelum disampaikan kepada Kepala Daerah. Jika masih juga terdapat kesalahan teknik penyusunan setelah diserahkan kepada Kepala Daerah, Kepala Daerah dapat menyempurnakan teknik penyusunan tersebut dengan persetujuan Pimpinan DPRD. Setelah Perda diundangkan dan masih terdapat kesalahan teknik penyusunan, Sekretaris Daerah dengan persetujuan Pimpinan DPRD dapat meralat kesalahan tersebut tanpa merubah substansi Perda melalui Lembaran Daerah. Pemda wajib menyebarluaskan Perda yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah agar semua masyarakat di daerah setempat dan pihak terkait mengetahuinya.

- e. Lembaran Daerah dan Berita Daerah. Agar memiliki kekuatan hukum dan dapat mengikat masyarakat, Perda yang telah disahkan oleh Kepala Daerah harus diundangkan dalam Lembaran

Daerah. Untuk menjaga keserasian dan keterkaitan Perda dengan penjelasannya, penjelasan atas Perda tersebut dicatat dalam Tambahan Lembaran Daerah dan ditetapkan bersamaan dengan pengundangan Perda sebagaimana yang diundangkan di atas. Pejabat yang berwenang mengundangkan Perda tersebut adalah Sekretaris Daerah.

C. Tahapan dan Proses Raperda

Dalam Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sumbawa Barat Nomor 1 tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2018 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sumbawa Barat, dijelaskan dalam pasal 58 bahwa Bapemperda (Badan Pembentukan Peraturan Daerah) Mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut :

1. Menyusun Rancangan Program Pembentukan Perda yang memuat daftar urut rancangan perda berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan perda di sertai alasan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD.
2. Mengkoordinasikan penyusunan program pembentukan perda antara DPRD dan pemerintah daerah
3. Menyiapkan rancangan perda yang berasal dari DPRD yang merupakan usulan Bapemperda berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan.

4. Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemnatapan konsepsi rancangan perda yang diajukan anggota, komisi, atau gabungan komisi sebelum rancangan perda disampaikan kepada pimpinan DPRD.
5. Mengikuti pembahasan rancangan perda yang diajukan oleh DPRD dan pemerintah Daerah.
6. Memberikan pertimbangan terhadap usulan penyusunan rancangan perda yang diajukan oleh DPRD dan pemerintah daerah diluar program pembentukan perda.
7. Memberikan pertimbangan kepada pimpinan DPRD terhadap rancangan perda yang berasal dari pemerintah daerah.
8. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan perda melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus.
9. Memberikan masukan kepada pimpinan DPRD atas rancangan perda yang ditugaskan oleh badan musyawarah.
10. Melakukan kajian perda; dan
11. Membuat laporan kinerja pada akhir keanggotaan DPRD dan menginventarisasi permasalahan dalam pembentukan perda sebagai bahan bagi komisi pada masa keanggotaan berikutnya.

Berdasarkan tugas dan wewenang Bapemperda diatas, maka dapat disimpulkan tahapan dan proses dalam penyusunan rancangan peraturan daerah di kabupaten sumbawa barat sebagai berikut :

1. Setiap Raperda baik itu Raperda Inisiatif DPRD maupun Raperda usulan pemerintah daerah, pembahasan dilakukan oleh Bapemperda bersama pemerintah daerah (bagian hukum), untuk dimasukkan kedalam Prolegda (program legislasi daerah). Dari hasil pembahasan tersebut ditetapkan melalui rapat paripurna DPRD.
2. Setiap Raperda di Tanggapi oleh pemerintah daerah/Bupati apabila raperda tersebut berasal dari inisiatif DPRD, dan apabila Raperda berasal dari pemerintah daerah (Eksekutif) maka ditanggapi oleh Fraksi.
3. Jawaban Bapemperda atas tanggapan pemerintah daerah/Bupati dan jawaban Pemerintah daerah atas tanggapan Fraksi.
4. Setelah itu dibentuk Pansus (panitia Khusus DPRD) yaitu melakukan pendalaman materi muatan Raperda dengan SKPD teknis, dan ke bagian hukum. Setelah itu Pansus melakukan konsultasi ke tingkat provinsi dan pusat terkait tentang materi muatan Raperda, baru dilakukan uji publik dan sosialisasi Raperda kepada masyarakat di wilayah kabupaten Sumbawa Barat; dan
5. Paripuran tentang penyampaian laporan Pansus dan penetapan Raperda menjadi Perda.

BAB III

METODELOGI PENELITIAN

A. Lokasi Penelitian

Lokasi yang dipilih dari penelitian ini adalah Kabupaten Sumbawa Barat Provinsi Nusa Tenggara Barat yang dimana Kabupaten Sumbawa Barat adalah juga merupakan salah satu Kabupaten di Provinsi Nusa Tenggara Barat yang memiliki sejuta pesona dengan visi “Pariri Lema Bariri.”

Penelitian yang akan dilakukan berlokasi di Kabupaten Sumbawa Barat tepatnya pada institusi/lembaga yang erat kaitannya dengan proses penyusunan Ranperda dengan melibatkan masyarakat secara partisipatif yakni DPRD Kabupaten Barat, lingkup Pemerintah Kabupaten Barat, dan beberapa dinas terkait di Kabupaten Sumbawa Barat dan lembaga kemasyarakatan di Kabupaten Barat.

B. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan pendekatan yang bersifat deskriptif kualitatif atau pendekatan kualitatif deskriptif. Bogdan dan Taylor (dalam Moleong 1998:3) mengatakan bahwa pendekatan kualitatif deskriptif yaitu “suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Pendekatan ini diarahkan pada latar dari individu tersebut secara menyeluruh sebagai bagian dari suatu keutuhan.”

Jadi penelitian kualitatif deskriptif adalah penelitian yang memiliki sifat atau karakteristik bahwa data yang diperoleh dinyatakan dalam keadaan yang sewajarnya, sebagaimana adanya (natural setting). Sehubungan dengan itu Nasir (2005:54) menyatakan bahwa:

“Pendekatan penelitian kualitatif deskriptif adalah suatu metode dalam peneliti status kelompok manusia, suatu subyek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan dari penelitian deskriptif adalah untuk membuat deskripsi ,gambaran atau lukisan sescara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki”.

Dengan demikian, pendekatan deskriptif dapat dikatakan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan obyek penelitian berdasarkan fakta-fakta yang tampak sebagaimana adanya.

Pendekatan ini digunakan karena peneliti merasa bhwa ada kesesuaian antara permasalahan yang dibahas dan tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini. Di mana dalam penelitian ini peneliti akan membahas dan menggambarkan keadaan yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan rancangan Peraturan daerah di Kabupaten Sumbawa Barat sebagai obyek penelitian sesuai dengan kenyataan sebenarnya yang ditemui dilapangan.

C. Sumber Data

Sumber data adalah tempat mengambil data sebagaimana diungkapkan Suharmi (1998:114), bahwa. “sumber data adalah subyek darimana data diperoleh.” Sedangkan Lofland dalam Moleong (1998:112) mengatakan bahwa “sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah

kata-kata dan tindakan selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain.”

1. Objek Penelitian

Objek penelitian yang diteliti adalah semua instansi-instansi atau SKPD yang berhubungan tentang masalah keterlibatan masyarakat dalam rangka proses penyusunan rancangan peraturan daerah Kabupaten Sumbawa Barat yaitu, mulai dari tingkat atau tahap awal hingga pada tahap pembahasan di tingkat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sumbawa Barat (DPRD). Pemilihan objek tersebut merupakan hasil pertimbangan bahwa objek yang dimaksud merupakan lembaga yang berperan secara langsung dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah Kabupaten Sumbawa Barat.

2. Informan

Untuk memperoleh data guna kepentingan penelitian ini, maka diperlukan informan penelitian. Pemilihan informan penelitian dalam penelitian ini dengan cara *purposive sampling* dimana orang-orang yang dijadikan sebagai informan penelitian merupakan orang-orang yang dianggap bertanggung jawab dan tahu akan masalah yang diteliti. Sesuai dengan namanya *purposive sampling* diambil dengan maksud atau tujuan tertentu, yang mana menganggap bahwa informan penelitian yang diambil tersebut memiliki informasi-informasi yang diperlukan bagi penelitian yang akan dilakukan ini.

Selain itu, pemilihan informan penelitian dalam penelitian yang dilakukan ini disesuaikan dengan tujuan, dan permasalahan penelitian tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Kabupaten Sumbawa Barat, adalah sebagai berikut:

1. Badan Legislasi DPRD Kabupaten Sumbawa Barat
2. Kepala Bagian Hukum Pemkab Sumbawa Barat
3. Kepala Bagian Persidangan, Perundang-undangan dan Humas Sekretariat DPRD Sumbawa Barat.
4. Kepala Sub Bagian Perundangan-undangan dan Humas Kabupaten Sumbawa Barat
5. Kepala-Kepala Kecamatan (2 kecamatan terjauh dan terdekat)
6. Lembaga Kemasyarakatan (KNPI, AMPI)
7. Organisasi Kemasyarakatan (HPPMI, Karang Taruna Sumbawa Barat)
8. Tokoh-Tokoh Masyarakat (Budayawan)
9. Kepala Desa (2 Kecamatan terjauh dan terdekat)
10. Ketua Badan Permusyawaratan Desa (2 Kecamatan terjauh dan terdekat)

Dengan demikian, sumber data yang dimaksud dalam penelitian ini adalah subyek (*informan*) darimana peneliti mengambil data. Adapun Informan yang terpilih adalah yang dapat memberikan informasi yang relevan dengan yang diteliti.

D. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data yang benar-benar valid, peneliti menggunakan beberapa teknik sehingga diharapkan validitas data cukup signifikan dan sesuai dengan peneliti.

Adapun teknik yang digunakan dalam pengumpulan data penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Data sekunder, adalah data yang diperoleh melalui study pustaka (library research) untuk mengumpulkan data – data melalui buku – buku, peraturan – peraturan, serta dokumen – dokumen yang ada relevansinya dengan penelitian.
2. Data primer, adalah data yang diperoleh dengan melakukan penelitian langsung terhadap objek penelitian dengan menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut :
 - a. Observasi
yaitu cara mengumpulkan data yang berdasarkan atas tinjauan dan pengamatan penelitian secara langsung terhadap aspek – aspek yang terkait dengan kegiatan partisipasi publik.
 - b. Interview atau wawancara
yaitu tindakan dalam melakukan tanya jawab secara langsung dengan informan terpilih dalam pengumpulan informasi yang relevan.

E. Analisis Data

Analisis data adalah “proses mengorganisasikan dan mengurutkan data kedalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat di temukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data-data” (Moleong, 1998:103).

Data yang telah dikumpulkan melalui observasi, wawancara dan studi pustaka dalam penelitian ini selanjutnya akan dianalisis secara kualitatif. Metode ini ditujukan untuk memahami gejala masalah yang diteliti dengan menekankan pada permasalahan pokok, mengenai partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan suatu rancangan kebijakan yang difokuskan pada proses penyusunan rancangan peraturan daerah di Kabupaten Sumbawa Barat, serta kajian futuristik dalam upaya menciptakan sistem partisipasi yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan yang sesuai dengan apa yang selama ini diinginkan.

Dari rumusan di atas, dapat dipahami analisis data yang dimaksud adalah peneliti mengorganisasikan data, yaitu data yang telah terkumpul dan terdiri dari berbagai sumber di lapangan, mengatur, mengurutkan, mengelompokkan dan mengelola data yang bertujuan menemukan tema dan pada akhirnya diangkat menjadi teori substantif.

Jadi analisis data dalam penelitian ini adalah proses pengolahan data-data yang telah terkumpul dan dikerjakan setelah pengumpulan data guna mendapatkan kejelasan makna dari data tersebut.

Dalam menganalisis data, peneliti menerapkan dua langkah, yaitu :

1. Persiapan

Adapun kegiatan yang penulis lakukan dalam langkah persiapan ini adalah :

- a. Mengecek nama dan kelengkapan orang-orang serta benda-benda yang menjadi sumber data.
- b. Mengecek kelengkapan data yaitu memeriksa data-data yang telah diperoleh di lokasi penelitian.

2. Penerapan data sesuai dengan pendekatan penelitian mengingat penelitian ini menampilkan data-data kualitatif, maka penerapan analisa data yang digunakan adalah analisa secara induktif, yaitu analisa data yang berangkat dari kasus atau peristiwa yang khusus kemudian melakukan generalisasi dengan mengambil kesimpulan yang sifatnya umum.