

URGENSI NASKAH AKADEMIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI KABUPATEN NABIRE PROVINSI PAPUA TENGAH

Petrus Tekege

Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Satya Wiyata Mandala Nabire, Indonesia

petrustekegeuswim@gmail.com

Abstract

This writing aims to provide an understanding that academic texts are the door or window, the breath, the direction for the formation of regional regulations. For this purpose, the researcher uses the normative legal research method and the sociological legal research method, namely a research based on legal sciences, especially constitutional law, which is not only a normative issue but also includes socio-empirical issues, in accordance with phenomena and realities that developed in Nabire-Central Papuan society. In an effort to collect data researchers based on primary data sources and secondary data sources. Based on these data, the authors analyzed using qualitative methods. Based on the research, the results show that there is a lack of regional regulations that begin with the formation of Academic texts which are a participatory form of the community starting from planning, forming, implementing, monitoring and evaluating so that the community is apathetic and accepts every regional regulation as it is established by the regional government. and the Nabire district parliament. For this reason, it is important for the formation of a regional regulation that an academic text is first formed which is then inseparable from the regional regulation. As a mirror academic texts will be effective for regional regulations in their formation. The effectiveness of the enactment of regional regulations is highly dependent on the degree to which the public accepts the enactment of regional regulations. In order for academic papers to become the basic idea of general merit or shared expectations and to be effective, starting from the planning process, the community must be involved so that it does not become a problem, and is accepted by the community in its implementation in the future.

Keywords: Urgency, Academic Manuscripts, Regional Regulations.

Abstrak

Penulisan ini bertujuan untuk memberikan pemahaman bahwa naskah akademik adalah pintu atau jendela, nafas, arah pembentukan peraturan daerah. Untuk maksud itu, penelitiannya peneliti menggunakan metode penelitian hukum normatif dan metode penelitian hukum sosiologis, yaitu suatu penelitian yang didasarkan pada ilmu-ilmu hukum terutama hukum tata Negara, yang tidak saja sekedar masalah normatif tetapi juga termasuk masalah-masalah sosio-empirinya, sesuai dengan fenomena dan kenyataan yang berkembang dalam masyarakat Nabire-Papua Tengah. Dalam usaha mengumpulkan data peneliti mendasarkan pada sumber data primer dan sumber data sekunder. Berdasarkan data tersebut kemudian penulis menganalisis dengan menggunakan metode kualitatif. Berdasarkan penelitian, hasilnya menunjukkan bahwa terdapat minimnya adanya perda yang diawali dengan pembentukan naskah Akademik yang merupakan suatu bentuk partisipatif masyarakat mulai dari perencanaan, pembentukan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi sehingga mengakibatkan masyarakat bersikap apatis dan menerima apa adanya setiap peraturan daerah yang dibentuk oleh pemerintah daerah dan DPRD kabupaten Nabire. Untuk itu penting bagi pembentukan perda terlebih dahulu dibentuk naskah

akademik yang kemudian tidak terpisahkan dari perda. Sebagai cermin naskah akademik akan efektif bagi perda dalam pembentukannya. Efektifitas berlakunya peraturan daerah sangat tergantung kepada sejaumana masyarakat menerima pemberlakuan Peraturan daerah. Agar naskah akademik menjadi ide dasar dari kalayak umum atau harapan bersama dan berlaku efektif maka dalam prosesnya mulai dari perencanaannya harus melibatkan masyarakat sehingga tidak menjadi masalah, dan diterima masyarakat dalam penerapannya di kemudian hari.

Kata Kunci: Urgensi, Naskah Akademik, Peraturan Daerah.

PENDAHULUAN

Negara Republik Indonesia adalah Negara yang berkedaulatan rakyat berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Kedaulatan rakyat dilaksanakan berdasarkan ketentuan Undang-undang Dasar 1945.

Sebagai Negara hukum, pasal 1 ayat 3 UUD NRI 1945 menjamin pelaksanaan kedaulatan rakyat dengan menerapkan asas-asas yang terdapat dalam prinsip-prinsip Negara hukum, yaitu: asas pengakuan dan perlindungan HAM, asas peradilan yang bebas dan tidak memihak, asas pembagian kekuasaan, asas legalitas, asas kedaulatan rakyat, asas konstitusional dan asas demokratis.

Dengan memperhatikan asas-asas dalam Negara hukum tersebut maka dalam kehidupan demokratis segala aspek kehidupan harus melibatkan warganya, semua keputusan yang diambil yang berkaitan dengan kepentingan bersama harus melibatkan anggota warganya secara keseluruhan, sekecil apapun keterkaitannya dengan kepentingan bersama itu, baik itu keputusan yang menyangkut tujuan-tujuan yang hendak dicapai bersama atau mengenai aturan-aturan yang harus dipatuhi maupun mengenai pembagian tanggungjawab atau mengenai keuntungan bersama yang akan diperoleh.

Secara terminologi partisipasi mengandung arti ikut serta, berasal dari kata asing *'take a part'* atau ambil bagian. Selain itu, kata partisipasi dapat diartikan sebagai ikut serta suatu kesatuan untuk ambil bagian dalam aktivitas yang dilaksanakan oleh susunan kesatuan yang lebih besar lagi. Partisipasi (*participation*) adalah sangat terkait dengan istilah partnership, yang berarti aktivitas disertai dengan sikap ikut bertanggung jawab dari kegiatan suatu kesatuan atau turut ambil bagian di dalam suatu kegiatan. Masuknya unsur tanggungjawab dalam pengertian partisipasi menimbulkan ada beberapa hak dan wewenang yang patut dihargai dalam rangkaian kerjasama.

Cara mewujudkan masyarakat sipil terlibat adalah melalui demokrasi, salah satu bentuk keterlibatan adalah pembentukan naskah akademik yang prosesnya sudah tentu terdapat keterlibatan aktif dari masyarakat. Sebab demokrasi menjamin kebebasan masyarakat untuk partisipasi baik saat proses perencanaan, pembentukan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi peraturan daerah yang pencerminannya ada di dalam naskah akademik yang menjadi pemandu DPRD dan Pemerintah daerah membuat Peraturan daerah.

Pembentukan peraturan daerah yang selama ini dilakukan oleh DPRD sebagai wakil rakyat terkadang memanipulasi aspek kepentingan masyarakat, DPRD atau pemerintah bukan mengedepankan kepentingan masyarakat. Perda yang dibentuk tanpa naskah akademik cendrung

memunculkan perda tanpa aspirasi dari bawah, sehingga penulis tertarik melakukan penulisan dengan judul : Urgensi Naskah Akademik Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Nabire, yang merupakan rujukan masalah yang tergambar dalam beberapa pertanyaan seperti, sejaumana urgensi Naskah Akademik pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Nabire?, Bagaimana tahapan dan tata cara pelaksanaan Pembentukan Naskah Akademik ? Sejaumana pemerintah dan DPRD Kabupaten Nabire memandang Naskah Akademik sebagai kebutuhan penting?

Dalam perspektif negara hukum, partisipasi merupakan hak asasi manusia. Frederich Julius Stahl dari kalangan ahli hukum Eropa Barat Kontinental memberikan ciri-ciri *rechtsstaat* antara lain (Oemar Seno Adji, 2003): Hak-hak asasi manusia, Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia itu yang biasa dikenal sebagai *trias politica*, Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*) dan Peradilan administrasi dalam perselisihan. Sedangkan A.V. Dicey dari kalangan Anglo Saxon memberikan ciri *rule of law* sebagai berikut (Oemar Seno Adji, 2003): Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan sehingga seseorang hanya boleh dihukum apabila melanggar hukum, Kedudukan yang sama di depan hukum baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat dan terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

Untuk itu dalam pembentukan peraturan harus ada keterlibatan masyarakat sebagai upaya menjamin hak-hak tersebut dan itu merupakan upaya menjaring aspirasi. Hasil aspirasi itu dituangkan dalam suatu konsep yang tidak terpisahkan dari draf Ranperda yang disebut Naskah Akademik. Naskah akademik merupakan potret masalah yang akan diatur dalam perda. Naskah akademik merupakan acuan bagi legislator dalam membuat perda.

METODE PENELITIAN

Untuk melakukan penelitian tentu membutuhkan suatu metode penelitian, maka dalam penelitian ini metode yang digunakan adalah:

1. Metode Penenelitian

Metode penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dan metode penelitian hukum sosiologis, (Amiruddin dkk. 2008) yaitu suatu penelitian yang di dasarkan pada ilmu-ilmu hukum terutama hukum tata Negara, yang tidak saja sekedar masalah normatif tetapi juga termasuk masalah-masalah sosio-empirnya, sesuai dengan fenomena dan kenyataan yang berkembang dalam masyarakat Nabire-Papua yang berkaitan dengan pembentukan peraturan daerah.

2. Spesifikasi penelitian.

Penelitian ini di lakukan dengan pendekatan studi kasus yang bersifat deskriptif-analitis yaitu hanya memberikan gambaran secara menyeluruh, sistematis mengenai segi-segi penyusunan Peraturan Daerah Partisipatif, langkah-langkah penyusunan dan bagaimana pemahaman pemerintah dan DPRD terhadap penyusunan PERDA partisipatif. Yang di maksud dengan analitis berarti melakukan analisa dengan teori-teori hukum tata Negara terutama berkaitan dengan peraturan perundang-undangan.

3. Metode Pengumpulan Data.

Di dalam penelitian ini, penulis perlu mengumpulkan data-data atau bahan-bahan yang diperlukan guna membahas masalah. Dalam mengumpulkan data-data atau bahan-bahan, maka penulis melakukan penelitian kepustakaan atau studi kepustakaan dari berbagai referensi terutama hukum ketatanegaraan, hukum administrasi Negara dan Sosiologi hukum. Studi kepustakaan adalah cara mengumpulkan bahan-bahan pustaka (data sumber) bidang hukum.

Data-data tersebut terdiri dari data utama dan data tambahan (Amiruddin dkk. 2008);

a. Data Utama dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan, yang dimaksudkan untuk memperoleh informasi dan data-data yang di perlukan sebagai landasan teori. Studi kepustakaan dalam penelitian ini meliputi :

1) Bahan Hukum Primer.

Ada beberapa sub bahan primer tetapi dalam penelitian ini hanya akan di pilih sub tentang ketentuan-ketentuan hukum pembentukan peraturan daerah dan ketentuan-ketentuan hukum penyusunan Naskah Akademik.

2) Bahan Hukum Sekunder.

Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer yang dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder yang akan diteliti meliputi hasil karya ilmiah (pendapat/ tulisan para ahli hukum), Majalah, koran dan buku-buku literatur yang semuanya berhubungan erat dengan penelitian ini.

Dalam penelitian ini mengutamakan data sekunder dengan alasan;

- a. Data tentang obyek yang di teliti telah banyak tersebar dalam berbagai sumber buku.
- b. Dengan menggunakan data sekunder maka akan di dapatkan data yang ilmiah
- c. Bisa mendapatkan data secara mudah,cepat dan pasti. *Mudah artinya*, sumber data mudah di dapatkan dari perpustakaan,tokoh-tokoh buku yang ada. *Cepat artinya*, dalam waktu yang tidak lama dan tidak mengeluarkan biaya yang lebih besar data sudah bisa di kumpulkan. *Pasti artinya*,data yang dikumpulkan merupakan data-data yang dapat di percaya karena data tersebut telah di lakukan dengan penelitian dan kemudian sudah dikaji secara ilmiah.

4. Data tambahan dalam penelitian ini adalah data primer (studi lapangan) (Amiruddin dkk. 2008)

Dalam penelitian ini yang di maksud dengan data tambahan adalah data yang bersifat primer yaitu data yang didapatkan dari penelitian lapangan sebagai pendukung data sekunder. Studi ini bertujuan untuk mensingkronisasikan informasi dan membandingkan dengan data yang telah di peroleh lewat sumber tertulis (data sekunder). Data tambahan ini penulis melakukan tanya jawab (wawancara) dengan nara sumber seperti; Ketua DPRD Kabupaten Nabire, Ketua Komisi A DPRD Nabire, Anggota Komisi A DPRD kabupaten Nabire, Kabak Hukum Setda Kabupaten Nabire dan masyarakat dengan terlebih dahulu mempersiapkan pertanyaan yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi pada saat melakukan wawancara.

5. Metode Analisa data.

Adalah suatu cara untuk menarik kesimpulan dari data-data penelitian yang sudah dikumpulkan. Analisa data yang digunakan adalah analisa kualitatif yaitu data yang diperoleh, kemudian disusun secara sistematis untuk selanjutnya di analisa secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang di bahas. Yang dimaksud dengan metode analisa secara kualitatif adalah analisis data dengan peraturan-perundang-undangan, konsep dan teori hukum sehingga dengan metode ini di harapkan memberikan gambaran yang jelas mengenai permasalahan di atas.

6. Metode Penyajian data.

Data yang diperoleh sudah di lakukan *editing*, yaitu memeriksa atau meneliti data yang diperoleh, melengkapi data-data yang belum lengkap atau bagian-bagian yang kurang untuk selanjutnya data tersebut disusun secara sistematis sebagai suatu laporan hasil penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Urgensi Naskah Akademik pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Nabire Pemahaman tentang Naskah Akademik

Pembentukan naskah akademik dasar hukumnya adalah (1). Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) No.G.159.PR.09.10 Tahun 1994 tentang petunjuk teknis penyusunan naskah akademik peraturan perundang-undangan. (2). Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 68 Tahun 2005 tentang tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, dalam Pasal 1 angka 7 disebutkan bahwa :"Naskah Akademik adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan rancangan peraturan perundang-undangan."

Di dalam Pasal 5 ayat 1 Perpres Nomor 68 Tahun 2005 menyebutkan : "Pemrakarsa dalam menyusun rancangan undang-undang dapat terlebih dahulu menyusun naskah akademik mengenai materi yang akan diatur dalam rancangan undang-undang" Pasal 5 ayat 2 Perpres Nomor 68 Tahun 2005 menyebutkan: "Penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh pemrakarsa bersama-sama dengan departemen yang tugas dan tanggungjawabnya dibidang peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya dapat diserahkan kepada perguruan tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian untuk itu." Departemen yang dimaksud dalam ketentuan tersebut tidak semata-mata ditujukan kepada departemen di Jakarta melainkan juga dinas terkait bila aturannya mengenai peraturan daerah.

Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang menyebutkan istilah Naskah Akademik disebut dengan Rancangan Akademik. Dalam Pasal 3 ayat (1) disebutkan: "Menteri atau pimpinan lembaga pemrakarsa penyusunan rancangan undang-undang dapat pula terlebih dahulu menyusun rancangan akademik mengenai rancangan undang-undang yang akan disusun."

Walaupun begitu, dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang telah dicabut dengan UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tersebut, secara eksplisit tidak mengatur mengenai Naskah Akademik sebelum penyusunan suatu peraturan perundang-undangan. Namun, di dalam Undang-Undang tersebut disebutkan mengenai keterlibatan pihak lain di luar lembaga legislatif dan eksekutif dalam penyusunan sebuah peraturan perundang-undangan, yang dalam hal ini disebut dengan partisipasi masyarakat. Pasal 53 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 menyebutkan: "Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan tertulis dalam rangka penyiapatan atau pembahasan rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah."

Kemudian masalah partisipasi diatur dalam Pasal 96 UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan. Dalam hal ini partisipasi masyarakat dalam penyusunan sebuah peraturan perundang-undangan bisa diinterpretasikan sebagai bentuk keterlibatan masyarakat yang wujud nyatanya berupa penyusunan Naskah Akademik yang penyusunannya di lakukan oleh perguruan tinggi atau lembaga lain di luar lembaga eksekutif dan legislatif.

Naskah akademik juga secara eksplisit tidak diatur di dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tersebut, UU ini setelah dicabut maka secara tegas mengenai naskah akademik diatur di dalam UU Nomor 12 tahun 2011, yang menegaskan bahwa pengaturan mengenai penyertaan naskah akademik di dalam mengajukan RUU. Terdapat beberapa pasal yang mengatur mengenai naskah akademik. Berdasarkan Pasal 1 angka 11 UU Nomor 12 tahun 2011, sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa Naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang dan Peraturan Daerah Provinsi dan atau kabupaten/kota.

Dari uraian dasar hukum di atas maka dapat ditegaskan bahwa; Naskah Akademik adalah sebagai pendukung pembentukan rancangan produk peraturan perundang-undangan, yang dapat diartikan sebagai konsepsi pengaturan suatu masalah (obyek peraturan perundang-undangan) secara teoritis dan sosiologis.

Selain itu dalam perancangan perda di Indonesia yang di maksud dengan Naskah Akademik adalah naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi muatan bidang tertentu yang uraiannya berisi penjelasan tentang : (1). Perlunya sebuah peraturan harus dibuat; (2). Tujuan dan kegunaan dari peraturan yang akan dibuat; (3). Materi-materi yang harus diatur peraturan tersebut; (4). Aspek-aspek teknis penyusunan.

Naskah Akademik secara teoritik mengakaji dasar filosofis, dasar yuridis dan dasar politis suatu masalah (sosiologis) yang akan diatur sehingga mempunyai landasan pengaturan yang kuat, dapat diterima dan berlaku efektif dalam masyarakat.

Aspek-aspek yang harus di perhatikan pembentuk naskah akademik Dalam Perda

Naskah Akademik paling tidak memuat dasar filosofis, sosiologis, yuridis, dasar politis, pokok dan lingkup materi yang diatur. Masing-masing dijelaskan sebagai berikut:

Pertama, Dasar Filosofis, merupakan landasan filsafat atau pandangan yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan suatu masalah ke dalam peraturan perundang-undangan. Dasar filosofis sangat penting untuk menghindari pertentangan peraturan perundang-undangan yang disusun dengan nilai-nilai yang hakiki dan luhur di tengah-tengah masyarakat, misalnya etika, adat, agama dan lain-lain.

Kedua, Dasar Yuridis, ialah ketentuan hukum yang menjadi dasar bagi pembuatan peraturan perundang-undangan. Dasar yuridis ini terdiri dari dasar yuridis dari segi formil dan dasar yuridis dari segi materiil. Dasar yuridis dari segi formil adalah landasan yang berasal dari peraturan perundang-undangan lain untuk memberi kewenangan bagi suatu instansi membuat aturan tertentu. Sedangkan dasar yuridis dari segi materiil yaitu dasar hukum yang mengatur permasalahan (obyek) yang akan diatur. Dengan demikian dasar yuridis ini sangat penting untuk memberikan pijakan pengaturan suatu peraturan perundang-undangan agar tidak terjadi friksi dalam hukum atau pertentangan hukum dengan peraturan perundang-undangan diatasnya. Dalam hubungannya dengan dasar yuridis, menurut UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada pasal 7 ayat 1 tentang hierarki peraturan perundang-undangan menyebutkan urutannya sebagai berikut: (a). UUD RI Tahun 1945, (b).UU/PERPU (c). PP (d). Peraturan Presiden (e). Peraturan Daerah. Berdasarkan pasal 7 ayat 1 ini berarti bahwa, peraturan yang berada pada urutan dibawahnya tidak bisa bertentangan dengan peraturan yang ada diatasnya.

Ketiga, Dasar Sosiologis, hukum pada hakekatnya adalah untuk mengatur masyarakat. Maka naskah akademik disusun dengan mengkaji realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, aspek sosial ekonomi dan nilai-nilai yang hidup dan berkembang (rasa keadilan masyarakat). Tujuan kajian sosiologis ini adalah untuk menghindari tercerabutnya peraturan perundang-undangan yang dibuat dari akar-akar sosialnya di masyarakat. Banyaknya peraturan perundang-undangan yang setelah diundangkan kemudian ditolak oleh masyarakat, merupakan cerminan peraturan perundang-undangan yang tidak memiliki akar sosial yang kuat, atau kemudian aturan tersebut tidak efektif berlaku dalam masyarakat sehingga kesan yang muncul kemudian adalah hanya menjadi kepentingan politik dan bagi-bagi uang antara legislatif dan eksekutif dengan penyusunan perda itu.

Keempat, Dasar politis, tidak kalah pentingnya yang harus di perhatian dalam penyusunan peraturan perundang-undangan termasuk perda adalah dasar politis. Dasar politik merupakan kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan dan pengarahan ketatalaksanaan pemerintahan. Diharapkan dengan adanya dasar politis ini maka produk hukum yang diterbitkan dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak di tengah-tengah masyarakat.

Dengan demikian dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan tidak boleh dilakukan secara pragmatis dengan langsung menuju pada penyusunan pasal demi pasal tanpa

kajian atau penelitian yang mendalam. Peraturan perundang-undangan (tidak hanya UU tetapi juga PP/PERDA), yang dibentuk tanpa pengkajian teoritis dan sosiologis yang mendalam akan cenderung mewakili kepentingan-kepentingan pihak-pihak tertentu, sehingga ketika diterapkan di dalam masyarakat yang terjadi adalah penolakan-penolakan. Masyarakat merasa tidak memiliki atas suatu peraturan perundang-undangan sebagai akibat pembentukannya tidak partisipatif dengan mengikutsertakan dan meminta pendapat masyarakat. Juga tidak dibenarkan tanpa melalui suatu penelitian dan keterlibatan masyarakat akar rumput perda yang telah disahkan kemudian disosialisasikan, karena walaupun masyarakat memberikan pendapat atau aspirasi atas perda tersebut pihak eksekutif dan legislatif tidak akan merubahnya kecuali masyarakat dipaksa untuk mematuhi.

Dalam konteks otonomi daerah, amandemen UUD 1945 juga memberikan peluang yuridis bagi daerah untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang direvisi dengan UU Nomor 12 Tahun 2008 dan terakhir diubah dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah juga menentukan keleluasaan yang besar bagi daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Kewenangan yang luas tersebut tentunya harus dipahami untuk menuju kesejahteraan dan keadilan sosial bersama sehingga produk perundang-undangan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat. Dengan demikian untuk kepentingan masyarakat maka masyarakat harus diajak bersama-sama dalam merumuskan rancangan peraturan perundang-undangan di daerah, tanpa mengesampingkan keberadaan wakil-wakil rakyat di DPRD. Perlu adanya kesinambungan peran antara masyarakat dengan DPRD karena pada kenyataannya wakil-wakil rakyat di DPRD belum (tidak mampu) mewakili seluruh aspirasi masyarakat yang sangat dinamis. Sehingga diperlukan kearifan bersama baik Pemerintah Daerah, DPRD dan masyarakat dalam membuat peraturan perundang-undangan di daerah dengan menyusun naskah akademik sebelum merancang peraturan daerah.

Pada dasarnya fungsi naskah akademik memiliki kedudukan yang sangat baik karena naskah akademik merupakan: (1). Bahan awal yang memuat gagasan-gagasan tentang urgensi, pendekatan, luas lingkup dan materi muatan suatu peraturan daerah; (2). Bahan petimbangan yang dipergunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan Raperda/Rancangan Produk Hukum Daerah lainnya kepada Kepala Daerah; (3). Bahan dasar bagi penyusunan Raperda /Rancangan Produk Hukum Daerah lainnya;

Selain itu dengan menggunakan Rancangan Akademik maka terdapat 3 (tiga) fungsi yang bisa diketahui antara lain: (1). Menginformasikan bahwa perancang telah mempertimbangkan berbagai fakta dalam penulisan Rancangan Peraturan Daerah; (2). Memastikan bahwa perancang menyusun fakta-fakta tersebut secara baik dan logis; (3). Mernjamin bahwa rancangan Peraturan Daerah lahir dari proses pengambilan keputusan yang berdasarkan logika dan fakta sehingga kecil kemungkinan untuk di ragukan.

Walaupun demikian perlu ditegaskan kembali bahwa tidak semua jenis peraturan perundang-undang memiliki naskah akademik sebagaimana diatur dalam pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 yang menegaskan “tidak semua peraturan perundang-undangan yang

terdapat dalam hierarki peraturan perundang-undangan membutuhkan Naskah Akademik artinya bukan merupakan keharusan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan seperti Peraturan pemerintah atau peraturan teknis lainnya tergantung kebutuhan, akan tetapi sebuah naskah akademik sangat dibutuhkan dalam pembentukan atau penyusunan peraturan daerah. Urgensi dalam proses pembentukan atau penyusunan sebuah naskah akademik antara lain: (1). Naskah akademik merupakan media nyata bagi peran serta masyarakat dalam proses pembentukan atau penyusunan peraturan perundang-undangan bahkan inisiatif penyusunan atau pembentukan naskah akademik yang berasal dari masyarakat (akademik); (2). Naskah akademik akan memaparkan alasan-alasan, fakta-fakta atau latar belakang masalah atau urusan sehingga hal yang mendorong disusunnya suatu masalah atau urusan sehingga sangat penting dan mendesak diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan. Aspek-aspek yang perlu diperhatikan adalah aspek ideologis, politis, budaya, sosial, ekonomi, pertahanan dan keamanan. Manfaatnya adalah dapat mengetahui secara pasti tentang mengapa perlu dibuatnya sebuah peraturan perundang-undangan dan apakah peraturan perundang-undangan tersebut memang diperlukan oleh masyarakat daerah; (3). Naskah akademik menjelaskan tinjauan terhadap sebuah peraturan perundang-undangan dari aspek filosofis (cita-cita hukum apa yang diharapkan), aspek sosiologis (nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat daya laku perda/responsibilitas/manfaat yang diterima masyarakat/kepuasan), aspek yuridis (secara vertikal dan horizontal tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan yang telah ada sebelumnya atau dengan peraturan di atasnya) dan aspek politis (kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan tatalaksana pemerintahan);(4). Naskah Akademik memberikan gambaran mengenai substansi, materi dan ruang lingkup dari sebuah peraturan perundang-undangan yang akan dibuat. Dalam hal ini dijelaskan mengenai konsepsi, pendekatan dan asas-asas dari materi hukum yang perlu diatur, serta pemikiran-pemikiran normanya; (5). Naskah Akademik memberikan pertimbangan dalam rangka pengambilan keputusan bagi pihak eksekutif dan legislatif sebagai pembentuk peraturan perundang-undangan tentang permasalahan yang akan dibahas dalam naskah akademik.

Saat ini kecenderungan pandangan masyarakat yang menempatkan perundang-undangan sebagai suatu produk yang berpihak pada kepentingan pemerintah (politik) semata sehingga dalam implementasinya masyarakat tidak terlalu merasa memiliki dan menjiwai perundang-undangan tersebut. Oleh karena itu, Naskah Akademik diharapkan bisa digunakan sebagai instrumen penyaring, menjembatani dan upaya meminimalisir unsur-unsur kepentingan politik dari pihak pembentuk peraturan perundang-undangan, di mana Naskah Akademik yang proses pembuatannya dengan cara meneliti, menampung dan mengakomodasi secara ilmiah, kebutuhan, serta harapan masyarakat, maka masyarakat akan merasa memiliki dan menjiwai perundang-undangan tersebut.

Keberadaan naskah akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebenarnya sangat strategis dan merupakan kebutuhan yang tidak dapat dihindarkan apabila membentuk peraturan perundang-undangan yang baik. Hal ini disebabkan dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia secara yuridis masih belum banyak aturan hukum yang lengkap untuk mengatur segala hal. Atau banyak aturan daerah yang tidak singkron dengan kebutuhan

masyarakat setempat dan justru aturan-aturan daerah menjadi benteng persembunyian penguasa atau pihak-pihak tertentu dengan kepentingan-kepentingannya.

Sementara arus perubahan yang diinginkan masyarakat sangat kuat khususnya terhadap produk peraturan perundang-undangan yang responsif dan aspiratif. Masyarakat lebih banyak menuntut keberadaan suatu peraturan perundang-undangan bukanlah kehendak penguasa belaka. Namun perlu adanya ruang-ruang publik yang memungkinkan aspirasi rakyat terakomodasi dalam penyusunan substansi peraturan perundang-undangan. Dengan naskah akademik, maka ruang-ruang publik (masyarakat) tersebut sangat terbuka dan masyarakat bebas mengeluarkan aspirasi serta melakukan apresiasi terhadap substansi peraturan perundang-undangan (UU/PP dan PERDA yang akan dan sedang diatur. Jangan perda sudah ada barulah pemerintah mulai sosialisasi tetapi yang paling penting adalah dalam proses pementukannya masyarakat diajak memberikan masukan melalui forum-forum diskusi.

Tahapan dan Tata Cara Pelaksanaan Pembentukan Naskah Akademik

Tahapan Partisipasi Masyarakat

Pembentukan peraturan daerah baik yang berasal dari inisiatif DPRD maupun yang berasal dari inisiatif pemerintah daerah dilakukan melalui beberapa tahapan. Agar tahapan-tahapan itu dapat terarah, terukur dan dapat dinilai maka harus dituangkan dalam sebuah draf naskah akademik. Tahapan-tahapan itu sudah harus tercermin dalam naskah akademik. Tahapan pembentukan peraturan daerah tersebut sama dengan tahapan penyusunan peraturan perundang-perundangan yang lain meliputi: perencanaan, perancangan, pengesahan, pengundangan, pelaksanaan, dan evaluasi. Ruang partisipasi bagi masyarakat ada di setiap tahapan tersebut. Dengan demikian naskah akademik yang dilahirkan diharapkan akan lahir perda yang Partisipatif, masyarakat yang kritis, dan pemerintahan yang responsif terhadap kebutuhan sosial (*society need*).

Tata Cara dan Problematika Pelaksanaan Naskah Akademik

Naskah akademik sebagai cermin perda maka masyarakat dapat menyalurkan aspirasi mereka dalam setiap tahap pembentukan peraturan daerah, secara aktif maupun pasif. Yang dimaksud dengan partisipasi aktif adalah masyarakat Nabire harus memiliki inisiatif sendiri untuk berperan serta dalam pembentukan peraturan daerah. Partisipasi aktif dapat dilakukan dengan cara : mengikuti debat publik, rapat umum, demonstrasi atau melalui surat terbuka di media massa sedangkan partisipasi pasif adalah inisiatif partisipasi datang dari luar diri masyarakat. Inisiatif bisa datang dari lembaga legislatif atau eksekutif dengan mengadakan dengar pendapat (*hearing*), dialog publik, kunjungan kerja ke kampung-kampung atau anggota DPRD ke masing-masing wilayah pemilihan maupun wawancara penelitian dalam rangka perencanaan atau perancangan peraturan daerah.

Bentuk-bentuk pelaksanaan partisipasi masyarakat sangat tergantung pada situasi dan kondisi masyarakat dan lingkungannya. Tingkat kualitas sumberdaya masyarakat, kepedulian lembaga pendidikan atau lembaga swadaya mempengaruhi pola-pola partisipasi yang digunakan oleh masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya.

Cara paling konvensional dalam upaya mempengaruhi proses persidangan pembentukan peraturan daerah adalah demonstrasi atau unjuk rasa. Walaupun itu bukan merupakan satusatunya jalan mempengaruhi tetapi hal ini telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum, dimana diatur bentuk-bentuk mengeluarkan pendapat di muka umum antara lain unjuk rasa, pawai, mimbar bebas, atau rapat umum. Melalui 4 cara tersebut, masyarakat dapat berpartisipasi menerangkan keinginan dan sikapnya mengenai materi yang sedang dibahas dalam sidang pembentukan peraturan perundangan termasuk peraturan daerah. Meskipun cara-cara tersebut kurang efektif, namun cara ini banyak digunakan kerena kurangnya ruang partisipasi secara langsung melalui lembaga pemerintah yang sangat minim (Muluk, Khrul., 2007).

Oleh karena itu beberapa model partisipasi yang dapat dilakukan oleh pemerintah dan DPRD kabupaten Nabire berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan naskah akademik, antara lain :

1. Mengikutsertakan anggota masyarakat yang dianggap ahli dan independen dalam team atau kelompok kerja dalam penyusunan peraturan daerah seperti penyusunan naskah akademik;
2. Dalam rangka penyusunan askah akademik maka hal yang perlu dilakukan adalah melakukan *public hearing* melalui seminar, lokakarya atau mengundang pihak-pihak yang berkepentingan dalam rapat-rapat penyusunan peraturan daerah, musyawarah rencana pembangunan sehingga hasil akhir dapat memberikan manfaat bagi terbentuknya peraturan daerah yang baik;
3. Melakukan uji keapsahan terhadap perda;
4. Melakukan jajak pendapat, kontak publik melalui media masa;
5. Membentuk lembaga pemberdayaan masyarakat kampung (LPMK) yang memiliki fungsi melakukan penjaringan idea atau pikiran sebelum peraturan daerah disusun secara formal oleh DPRD dan pemerintah daerah sebagai pemilik kewangan formal membentuk peraturan daerah.

Ada beberapa strategi yang dapat dilakukan pemerintah dan DPRD kabupaten Nabire untuk menstimulasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan naskah akademik, antara lain :

1. Mensolidkan kekuatan masyarakat terutama para *stakeholders*.
2. Memberdayakan masyarakat (membangun kesadaran kritis masyarakat).
3. Publikasi hasil-hasil investigasi atau riset-riset yang penting.
4. Berupaya mempengaruhi pengambil kebijakan. Memunculkan aksi dan gerakan secara kontinyu.

Namun demikian pembentukan peraturan daerah tidak sepenuhnya berjalan mulus tetapi tetap saja dapat terjadi masalahnya. Ada beberapa problematika yang terjadi berkaitan dengan hal partisipasi masyarakat Nabire dalam pembentukan peraturan daerah. Setidaknya ada 3 faktor yang

melatar belakangi munculnya problematika partisipasi yaitu : Faktor masyarakat, faktor yuridis dan faktor birokrasi.

Faktor Masyarakat seperti; Sikap apatis (malas tau) masyarakat dalam pembentukan perda, kurangnya pengetahuan dan pemahaman masyarakat, budaya paternalistik yang masih kuat mengakar, tidak ada *reward* (berupa tindak lanjut) partisipasi masyarakat, responsibilitas masyarakat yang kurang, masyarakat tidak mengetahui mekanisme penyaluran aspirasi, keterbatasan akses masyarakat informasi.

Faktor Yuridis seperti; banyak peraturan yang belum berpihak pada kepentingan masyarakat, belum ada peraturan yang dapat memaksa pemerintah untuk melibatkan rakyat dalam proses pembentukan Perda, belum ada peraturan yang menjamin masyarakat mendapatkan informasi, mudahnya melakukan korupsi kebijakan di bawah payung legalitas, adanya ketentuan partisipasi yang tidak mengikat karena tidak adanya sanksi atau pengabaianya, banyak peraturan yang menyangkut kewajiban masyarakat (ex. Perda retribusi), tetapi mengabaikan hak-hak masyarakat, tidak adanya sosialisasi peraturan atau kebijakan.

Faktor birokrasi seperti; sistem birokrasi yang belum memberikan ruang bagi publik, birokrasi diposisikan sebagai mesin yang hanya bekerja sesuai jalur, tidak ada keterlibatan masyarakat dalam pengambilan kebijakan dengan dalih *high cost*, kurang fahamnya birokrat akan makna partisipasi secara mendasar, *image* birokrasi yang kental dengan uang, saluran aspirasi yang kurang baik, kerap terjadi mobillisasi massa untuk kepentingan politik, APBD dikuasai oleh elite politik, partai tidak mampu berperan untuk kepentingan rakyat, naskah akademik yang urgenitasnya jelas tidak menjadi pandangan yang baik bagi pemerintah daerah dan DPRD dalam upaya meningkatkan partisipasi masyarakat akademik sebelum perda terbentuk dan diberlakukan.

Pandangan Pemerintah dan DPRD Kabupaten Nabire terhadap pembentukan Naskah akademik

Naskah akademik cermin dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Salah satu bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah adalah adanya naskah akademik. Peran masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah secara yuridis dijamin oleh UU No. 15 tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan TATIB DPRD di seluruh DPRD Propinsi, Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia. Dengan demikian telah ada koridor hukum yang jelas melindungi hak atas informasi masyarakat. Ketentuan ini juga berarti dalam pembentukan naskah akademik peraturan daerah harus terdapat 119-prosedur yang memungkinkan masyarakat untuk berperan aktif.

Namun demikian, pemerintah dan DPRD kabupaten Nabire belum memandang naskah akademik sebagai sebuah kebutuhan penting dalam pembentukan peraturan daerah. Hal ini terbukti selama 3 tahun terakhir yang kurang lebih menghasilkan 25 buah peraturan daerah seperti APBD, Perda Pajak Daerah, Perda Retribusi Daerah, pajak kelembagaan dan perda lain selain pajak-pajak ini ada perda yang tanpa naskah akademik dan melibatkan masyarakat. Selama ini peran masyarakat kabupaten Nabire dalam semua proses pembentukan Perda masih bersifat parsial dan simbolik. Beberapa komunikasi massa yang dilakukan oleh pemerintah dan DPRD

hanyalah sebagai pelengkap prosedur adanya *basic research* (penelitian dasar) yang melandasi perencanaan pembentukan peraturan Daerah. Itu pun, dilakukan hanya pada tahap perencanaan, sudah menjadi rahasia umum bahwa banyak peraturan daerah di Indonesia yang tidak didahului penelitian, walaupun akhirnya "secara tiba-tiba" memiliki naskah akademik. Tetapi dalam pembentukan perda di Nabire belum satupun perda yang dilakukan penelitian terlebih dahulu atau apalagi dibuatkan naskah akademiknya. Sementara dalam tahap perancangan pembahasan dilakukan oleh unit kerja dinas dari Pemerintah atau oleh pansus dari DPRD. Seharusnya saat unit kerja dinas atau pansus DPRD kabupaten Nabire membicarakan materi peraturan daerah harus melibatkan masyarakat setidaknya melibatkan akademisi atau pakar-pakar yang kompeten di bidangnya dengan membentuk naskah akademik.

Namun masyarakat umum yang berkepentingan tidak memiliki pintu masuk untuk ikut serta di dalamnya. Kemudian dalam tahap pembahasan di DPRD, masyarakat yang sudah "terlanjur" mewakilkan kekuasaannya pada wakil rakyat di dewan tidak lagi mendapatkan hak suara. Sidang paripurna anggota dewan yang terhormat memang bersifat terbuka, tetapi kebal kritik karena protokol dan tatib sidang. Sementara rakyat yang tidak puas, harus cukup puas dengan meneriakkan aspirasinya dengan cara "itu-itu saja" demo dan unjuk rasa yang tidak pernah efektif.

Untuk itu pemerintah dan DPRD kabupaten Nabire penting memahami bahwa apapun bentuk dan materi muatan perda yang akan disahkan dan diberlakukan yang mendapatkan dampaknya adalah masyarakat. Bila masyarakat tidak libatan penuh sejak awal pembentukan perda maka perda tersebut akan sulit berlaku secara efektif dan tidak optimal karena akan menimbulkan kesenjangan antara harapan masyarakat dan kenyataan pelaksanaan peraturan daerah yang tidak partisipatif.

Dalam UU. No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dinyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan, atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah. Urgensi partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah bertujuan untuk:

- 1) Menjaring pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat sehingga perda yang dibuat benar-benar memenuhi syarat perda yang baik dan layak untuk dilaksanakan;
- 2) Menjamin peraturan daerah sesuai dengan kenyataan yang ada di dalam masyarakat, menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*), rasa bertanggung jawab (*sense of responsibility*) dan akuntabilitas (*sense of accountability*) perda tersebut;
- 3) Menumbuhkan adanya kepercayaan (*trust*), penghargaan (*respect*), dan pengakuan (*recognition*) masyarakat terhadap Pemerintah Daerah.

Selain itu sebetulnya manfaat partisipasi masyarakat termasuk di kabupaten Nabire dalam pembentukan peraturan daerah, adalah :

- 1) Meningkatkan kualitas keputusan/kebijakan yang diambil oleh pemerintah berkenaan dengan pembangunan;
- 2) Menciptakan kesadaran politik masyarakat Nabire dalam pembangunan;

- 3) Meningkatkan proses belajar demokrasi kepada masyarakat;
- 4) Menciptakan masyarakat Nabire yang lebih bertanggung jawab;
- 5) Mengeliminir perasaan terasing oleh masyarakat dari pemerintah dan DPRD yang membentuk peraturan Daerah;
- 6) Menimbulkan dukungan dan penerimaan berbagai rencana pembangunan oleh pemerintahan;
- 7) Meningkatkan kepercayaan masyarakat Nabire kepada pemerintah;
- 8) Memperlancar komunikasi antara masyarakat dan pemerintah (*bottom up communication*);
- 9) Memperlancar kerjasama dalam menyelesaikan masalah-masalah bersama.

Agar partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah semakin optimal di kabupaten Nabire dimasa mendatang maka sebagai rujukan perlu memperhatikan delapan prinsip yang diungkapkan oleh Rival G. Ahmad mengenai optimalisasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah, yaitu:

- a. Adanya kewajiban publikasi yang efektif. Yang dimaksudkan adalah pemerintah dan DPRD harus berkewajiban mempublikasikan rencana program daerah (PROLEGDA) agar dilakukan penelitian untuk selanjutnya dibuatkan peraturan daerah;
- b. Adanya kewajiban informasi dan dokumentasi yang sistematis, bebas dan aksesabel.
- c. Adanya jaminan prosedur dan forum yang terbuka dan efektif bagi masyarakat untuk terlibat dalam mengawasi proses sejak perencanaan.
- d. Adanya prosedur yang menjamin publik bisa mengajukan Ranperda selain anggota DPRD dan Pemerintah,
- e. Adanya pengaturan yang jelas mengenai dokumen dasar yang wajib tersedia dan aksesabel seperti naskah akademik dan Raperda dan aksesabel seperti naskah akademik dan Raperda.
- f. Adanya jaminan banding bagi publik bila proses pembentukan perda tidak dilakukan secara partisipatif.
- g. Ada pengaturan jangka waktu yang memadai untuk seluruh proses penyusunan, pembahasan Raperda dan diseminasi perda yang telah dilaksanakan.
- h. Ada pertanggung jawaban yang jelas dan memadai bagi pembentukan peraturan daerah yang dengan sengaja menutup peluang masyarakat untuk berpartisipasi.

Karena pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah maka dalam pemerintahan yang baik (*good governance*) dan demokratis biasanya harus menjamin terealisasinya prinsip-prinsip tersebut di atas. Bentuk upaya menjaring partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan oleh pembentuk Perda di kabupaten Nabire maka perlu terlebih dahulu dilakukan:

- a. Melakukan penelitian terpadu sebelum perancangan Perda (pembentukan naskah akademik). Penelitian terpadu yang dimaksudkan disini adalah pemerintah dan DPRD kabupaten Nabire harus secara komprehensif melakukan penelitian yang di wujudkan

- dalam naskah akademik per kebutuhan perda yang direncanakan.
- b. Menggelar *public hearing* materi yang akan diperdakan. (di Gedung Dewan atau Terjun langsung ke lokasi-lokasi masyarakat terkait).
 - c. Memberi kesempatan warga mengikuti persidangan di Kantor DPR (dengan membuka informasi jadwal sidang pembentukan Perda).

Model partisipasi yang dapat dilakukan oleh pemerintah dan DPRD kabupaten Nabire tetapi selama ini belum dilakukan berkaitan dengan partisipasi masyarakat, antara lain :

- 1) Mengikutsertakan anggota masyarakat yang dianggap ahli dan independen dalam team atau kelompok kerja dalam penyusunan peraturan daerah seperti penyusunan naskah akademik;
- 2) Dalam rangka penyusunan askah akademik maka hal yang perlu dilakukan adalah melakukan *public hearing* melalui seminar, lokakarya atau mengundang pihak-pihak yang berkepentingan dalam rapat-rapat penyusunan peraturan daerah, musyawarah rencana pembangunan sehingga hasil akhir dapat memberikan manfaat bagi terbentuknya peraturan daerah yang baik;
- 3) Melakukan uji keapsahan terhadap perda;
- 4) Melakukan jajak pendapat, kontak publik melalui media masa;
- 5) Membentuk lembaga pemberdayaan masyarakat kampung (LPMK) yang memiliki fungsi melakukan penjaringan idea atau pikiran sebelum peraturan daerah disusun secara formal oleh DPRD dan pemerintah daerah sebagai pemilik kewangan formal membentuk peraturan daerah.

Sebagai subyek hukum ternyata di kabupaten Nabire masyarakat belum banyak terlibat untuk ikut menegakan hukum (perda) karena kebanyakan dari masyarakat belum mengetahui tentang perda lama dan perda baru yang sudah ditetapkan dan diberlakukan. Hal ini faktor utamanya adalah karena tidak ada sosialisasi dari pemerintah dan DPRD kabupaten Nabire apalagi tidak dikutdisirtakan dalam pembentukannya.

Jika pemerintah telah memenuhi kewajibannya untuk memfasilitasi partisipasi masyarakat, maka masyarakat harus mampu secara aktif dan efektif menggunakan haknya untuk melakukan pengawasan, memantau DPRD atau Partai politik sehingga masyarakat dapat menjadi kekuatan kontrol tersendiri.

Partisipasi dalam Penegakan Peraturan Daerah.

Setelah perda terbentuk (didalamnya terlampir naskah akademiknya), tentu hukum tidak berada di ruang hampa yang tidak memiliki arti. Akan tetapi Hukum selalu berhubungan dengan dinamika sosial. Oleh karena itu partisipasi masyarakat dalam tahap penegakkannya juga penting perlibatan masyarakat. Pemerintah daerah dan DPRD harus memberikan ruang yang jelas kepada masyarakat untuk ikut menegakkan peraturan yang sedang diterapkan. Penegakkan berarti upaya yang dilakukan ketika terjadi pelanggaran peraturan daerah. Penegakkan berarti penertiban,

mempertahankan apa yang telah tertulis.

Memang, kenyataan kadang tidak sesuai dengan rencana. Demikian halnya pelaksanaan Peraturan Daerah kerap tidak berjalan sesuai dengan ketentuan. Ada berbagai faktor yang menyebabkan pelaksanaan peraturan menjadi tidak maksimal dan banyak pelanggaran yang terjadi. Sementara penegakannya tidak mendapat perhatian serius.

Dalam tahap penegakan ini, masyarakat memegang peran sentral karena penegakan berkaitan tindakan melawan hukum yang dilakukan oleh masyarakat baik karena tidak tahu atau karena kesengajaan.

Penegakan peraturan daerah dapat dilakukan secara preventif, dan represif. Penegakan secara preventif dilakukan dengan memberikan informasi seluas-luasnya kepada masyarakat mengenai berlakunya Perda dan sanksi dalam perda tersebut.

Penegakan secara represif tidak dapat dilakukan hanya oleh aparat penegak hukum saja, tetapi harus melibatkan peran serta masyarakat. Meskipun masyarakat tidak berwenang mengambil tindakan hukum, namun masyarakat dapat menjadi ujung tombak penegakan Perda dan kemudian dapat ditindaklanjuti oleh aparat penegak hukum. Hal ini harus dilakukan karena:

- a. Pelanggaran terjadi di masyarakat, dan masyarakat lebih mudah mengetahui setiap pelanggaran yang terjadi.
- b. Pelanggaran kadang dilakukan oleh pejabat pemerintahan, masyarakat secara tidak langsung adalah korban yang paling dirugikan. Oleh sebab itu masyarakat harus mendapatkan wadah atau saluran khusus untuk melaporkan tersebut.
- c. Proses hukum represif kerap menimbulkan persepsi negatif dari masyarakat (seperti tebang pilih).

Dengan keterlibatan rakyat sejak pembentukan naskah akademik, penegakan perda dapat dilakukan secara adil dan merata terhadap semua pelaku pelanggaran tanpa pandang bulu. Peran masyarakat dalam penegakan peraturan daerah dapat dilakukan dengan cara :

- a. Mentaati peraturan daerah yang telah diberlakukan.
- b. Mencegah pelanggaran yang diketahui akan dilakukan oleh orang lain.
- c. Melaporkan tindakan yang menunjukkan indikasi pelanggaran yang dilakukan oleh siapa saja kepada pihak yang berwajib.
- d. Mengkritik penegakan perda yang dilakukan dengan setengah hati.

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Dalam kajian ini penulis menyimpulkan bahwa Naskah akademik dalam pembentukan perda dipandang penting bukan sebagai slogan melainkan karena:

1. Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) No.G.159.PR.09.10 Tahun 1994 tentang petunjuk teknis penyusunan naskah akademik peraturan perundang-undangan.
- (2). Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 68 Tahun 2005 tentang tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,

Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, dalam Pasal 1 angka 7 disebutkan bahwa :"Naskah Akademik adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan rancangan peraturan perundang-undangan." Dalam naskah akademik juga tergambar jelas.

2. Dengan naskah akademik akan tergambar jelas Dasar Filosofis, Dasar Yuridis, Dasar Sosiologis, Dasar politis yang dapat menjadikan acuan dalam menyusun perda demi pasal.
3. Dengan demikian dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan tidak boleh dilakukan secara pragmatis dengan langsung menuju pada penyusunan pasal demi pasal tanpa kajian atau penelitian yang mendalam.
4. Naskah akademik memiliki fungsi tersendiri yaitu memiliki kedudukan yang sangat baik sebagai: (1). Bahan awal yang memuat gagasan-gagasan tentang urgensi, pendekatan, luas lingkup dan materi muatan suatu peraturan daerah; (2). Bahan petimbangan yang dipergunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan Raperda/Rancangan Produk Hukum Daerah lainnya kepada Kepala Daerah; (3). Bahan dasar bagi penyusunan Raperda /Rancangan Produk Hukum Daerah lainnya;
5. Selain itu dengan menggunakan Rancangan Naskah Akademik maka terdapat 3 (tiga) fungsi yang bisa diketahui antara lain: (1). Menginformasikan bahwa perancang telah mempertimbangkan berbagai fakta dalam penulisan Rancangan Peraturan Daerah; (2). Memastikan bahwa perancang menyusun fakta-fakta tersebut secara baik dan logis; (3). Mernjamin bahwa rancangan Peraturan Daerah lahir dari proses pengambilan keputusan yang berdasarkan logika dan fakta sehingga kecil kemungkinan untuk di ragukan.

SARAN

Berdasarkan simpulan di atas maka berikut penulis menyarankan beberapa point untuk menjadi perhatian pemerintah daerah dan DPRD kabupaten Nabire adalah:

- 1) Mengikutsertakan anggota masyarakat yang dianggap ahli dan independen dalam team atau kelompok kerja dalam penyusunan peraturan daerah seperti penyusunan naskah akademik;
- 2) Dalam rangka penyusunan Naskah akademik maka hal yang perlu dilakukan adalah melakukan *public hearing* melalui seminar, lokakarya atau mengundang pihak-pihak yang berkepentingan dalam rapat-rapat penyusunan peraturan daerah, musyawarah rencana pembangunan sehingga hasil akhir dapat memberikan manfaat bagi terbentuknya peraturan daerah yang baik;
- 3) Melakukan uji keapsahan terhadap perda;
- 4) Melakukan jajak pendapat, kontak publik melalui media massa;
- 5) Membentuk lembaga pemberdayaan masyarakat kampung (LPMK) yang memiliki fungsi melakukan penjaringan idea atau pikiran sebelum peraturan daerah disusun secara formal oleh DPRD dan pemerintah daerah sebagai pemilik kewangan formal membentuk peraturan daerah.

Selain itu dalam rangka menstimulasi partisipasi masyarakat maka lembaga swadaya masyarakat termasuk perguruan tinggi perlu ditingkatkan perannya untuk melakukan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Mensolidkan kekuatan masyarakat terutama para *stakeholders* untuk mempengaruhi kualitas keputusan pemerintah;
- 2) Memberdayakan masyarakat (membangun kesadaran kritis masyarakat) termasuk kesadaran untuk mematuhi peraturan yang berlaku;
- 3) Publikasi hasil-hasil investigasi atau riset-riset yang penting untuk dikonsumsi umum agar apa yang terjadi tidak dimanipulasi atau ditutup-tutupi.

DAFTAR PUSTAKA

- Amiruddin dkk. 2008., *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. PT. RajaGrafindo persada., Jakarta
- Amiruddin dkk. 2008., *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. PT. RajaGrafindo persada., Jakarta.
- Hamidi, Jazim, dkk. 2011. *Optik Hukum, Peraturan Daerah Bermasalah, Menggagas Peraturan Daerah Yang Responsif dan Kesimbungan*, Jakarta., Prestasi Pustaka.
- Jazmin, Hamidi.,2008. *Panduan Praktis Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*. Prestasi Pustaka Publisher. Jakarta.
- Muluk, Khrul., 2007. *Menggugat Partisipasi Publik Dalam Pemerintahan Daerah*,. Malang. LPD FIA UB dan Bayu Media.
- Oemar Seno Adji.2003. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Rineke Cipta, Jakarta.