

MEMBANGUN PARTISIPASI MASYARAKAT DI ERA OTONOMI DAERAH (STUDI KRITIS PARTISIPASI ULAMA DALAM PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH DI KABUPATEN BANYUMAS)

*Nita Triana **

Abstract: *This study was aimed at explaining comprehensively the social participation, especially from religious leader or Ulama in composing District Rules (Perda) on Traditions. This is a nondoctrinal study with a qualitative method. Data were collected through interviews, observations, and document studies with socio-legal approach. Data were analyzed using interactive cycles of Strauss and J Corbin. The result showed that: the participation of religious leaders (Ulama) in composing Perda was at the level of tokenism, meaning that it seemed they had a participation in the activity, but it was not a real participation. They were invited to at the discussion on development planning and socialization of the Perda. The problem related to the application of this system of participation was that the government bureaucracy was still not transparent and participative. Culturally, there was a patron-klin tradition, i.e. the government was the patron or designer that determined the pattern, while the society realized what had been patronized by the government. It is necessary to build a responsive and participative law of bureaucracy both from the government and ulama. It can be realized if there is a continuous communication between the government and ulama.*

Keywords: *Partisipasi, Ulama, Peraturan Daerah, Komunikasi*

A. PENDAHULUAN

Demokrasi secara harfiah berasal dari bahasa Yunani, *demos* yang berarti rakyat dan *kratia* atau *kratos* yang berarti pemerintahan. Pada perkembangannya Abraham Lincoln, mengartikannya sebagai *government of the people, by the people, for the people*, yaitu sistem pemerintahan atau kekuasaan dari rakyat, baik yang

*¹ Penulis adalah dosen STAIN Purwokerto.

bersifat langsung (*direct democracy*) maupun demokrasi dengan sistem perwakilan (*representative democracy*). Hal ini sama dengan yang diungkapkan Giddens¹ bahwa demokrasi pada dasarnya mengandung makna bahwa suatu sistem politik di mana rakyat memegang kekuasaan tertinggi.

Di dalam praktiknya, demokrasi yang di negara kita kemudian diimplementasikan dengan salah satunya adalah Otonomi Daerah, masih jauh dari yang diharapkan, bila kita melihat kenyataan saat ini, karena hampir dalam semua sistem berjalannya negara ini berjalan tidak demokratis. Penguasa yang kita harapkan sebagai pengayom dan pemberi keadilan hingga kini belum terwujud. Penguasa seringkali bertindak sewenang-wenang, bahkan terlebih lagi kekuasaannya dipergunakan sebagai alat untuk menindas rakyat, dan untuk mempertahankan kekuasaan, sering pula mengambil alih hak-hak rakyat sehingga dapat menguasai aset-aset nasional. Hasil pembangunan selama ini ternyata bukan mewujudkan kesejahteraan rakyat melainkan menimbulkan kesenjangan yang semakin lebar antara kelompok miskin dan kaya.

Pembangunan selama ini ternyata menciptakan ketidakberdayaan, baik individual maupun kelompok di segala bidang kehidupan masyarakat (*social, economy, and political disempowerment*). Ketidakberdayaan membatasi akses ke sumber daya negara, mempersulit keadilan, hilangnya posisi tawar sehingga rakyat semakin lemah. Ketidakberdayaan masyarakat tersebut meliputi hampir di semua bidang kehidupan. Tanpa pemberdayaan masyarakat dan partisipasi dari *civil society* (masyarakat sipil) maka tujuan untuk membangun masyarakat yang adil dan sejahtera semakin jauh dari jangkauan.²

Manifestasi *civil society* dalam kehidupan adalah jaringan-jaringan pengelompokan-pengelompokan sosial yang mencakup mulai dari rumah tangga (*household*), organisasi-organisasi sukarela termasuk parpol dan berbagai organisasi atau asosiasi sosial, termasuk Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), perkumpulan keagamaan dan sosial, paguyuban-paguyuban daerah, dan juga kelompok-kelompok kepentingan (*interest group*) yang dibuat oleh masyarakat di luar pengaruh negara.³

Berdasar praktik demokratisasi di era otonomi daerah saat inilah, maka peran ulama sebagai tokoh masyarakat muslim sebagai bagian dari *civil society* yang potensial, sangat diperlukan, untuk menyuarakan berbagai kepentingan-kepentingan masyarakat pada umumnya dan umat Islam khususnya dalam menghadapi perubahan lingkungan, sosial, teknologi, politik, hukum, budaya, dan sebagainya. Dalam hal ini, ulama merupakan golongan yang berperan serta sebagai bagian dari *civil society* yang bersama-sama dengan pemerintah merencanakan dan mengawal dalam pembentukan sistem-sistem baru, seperti sistem nilai, sistem hukum, sistem kelembagaan, dan perilaku masyarakat menuju ke arah perubahan yang lebih baik (*maqasid al-syariah*), yaitu kebahagiaan manusia, yang dapat dijabarkan dalam kemaslahatan, kenikmatan, keadilan, dan rahmat.

Pada tatanan pemerintah yang demokratis, partisipasi masyarakat dapat berbentuk keikutsertaan dalam memutuskan kebijakan-kebijakan publik seperti Peraturan Daerah. Ulama sebagai bagian dari *civil society* dapat berperan dari mulai proses perancangan peraturan sampai diberlakukannya suatu peraturan. 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.

Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, pasal 139 (1) Tentang Pemerintahan Daerah terdapat ketentuan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda. Penjelasan Pasal 139 (1) 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 dipaparkan sebelumnya, Kabupaten Banyumas sebagai fokus kajian yang juga merupakan

daerah otonom, diberikan kewenangan penuh untuk mengatur rumah tangganya sendiri, termasuk membuat kebijakan dan peraturan-peraturan daerah. Kehidupan daerah Banyumas yang kental dengan nilai-nilai keagamaan memunculkan kelompok-kelompok keagamaan berupa organisasi-organisasi agama, baik itu yang bersifat formal maupun non-formal. Dalam organisasi keagamaan Islam, terdapat organisasi Majelis Ulama Indonesia cabang Banyumas (MUI), Muhammadiyah, Nahdlatul Ulama (NU), Dewan Dakwah, Al-Irsyad, dan lain sebagainya. Adapun yang non-formal, berupa pengajian-pengajian di masjid-masjid maupun di rumah-rumah.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, sangat penting untuk melakukan penelitian tentang peran ulama dalam pembentukan peraturan daerah dan bagaimana pemerintah daerah di Kabupaten Banyumas mengimplementasikan prinsip partisipatif yang juga merupakan salah satu dari prinsip *good governance* dalam melibatkan masyarakat terhadap penyusunan kebijakan di daerah tersebut. Permasalahan menarik untuk diketengahkan, yaitu: (1) bagaimanakah partisipasi ulama dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Banyumas? (2) apakah kendala yang dihadapi pada penguatan partisipasi ulama dalam pembentukan Peraturan Daerah? (3) bagaimanakah bangunan ideal partisipasi ulama dalam pembentukan Peraturan Daerah untuk mewujudkan masyarakat madani yang kuat di era demokrasi?

B. JUMLAH PENDUDUK KABUPATEN BANYUMAS BERDASARKAN AGAMA

Jumlah penduduk Kabupaten Banyumas pada tahun 2011 sebanyak 1.656.375 jiwa dan berdasarkan agama yang dianutnya, tercatat penduduk beragama Islam sebanyak 1.625.055 orang (98,11%), Kristen sebanyak 12.206 orang (0,73%), Katolik sebanyak 14.781 orang (0,89%), Hindu sebanyak 1.183 orang (0,071%), Budha 2.404 orang (0,145%), Konghucu dan lain-lain sebanyak 746 orang (0,054%).⁴ Adapun sarana-prasarana peribadatan berupa tempat ibadah di Kabupaten Banyumas tercatat sebanyak 8.123 buah, terdiri dari Masjid 1.805 buah, Musholla

917 buah, Langgar 5.286 buah, Gereja Kristen 82 buah, Gereja Katolik/Kapel 14 buah, Pura 1 buah, Vihara 15 buah dan Klen-teng 3 buah.⁵

C. PRODUK HUKUM DAERAH

Kabupaten Banyumas yang secara yuridis telah terbentuk sejak tahun 1950 berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Provinsi Jawa Tengah, dalam rangka mewujudkan masyarakat Banyumas yang adil dan makmur, telah melakukan berbagai upaya pembangunan di bidang hukum untuk menjamin terpenuhinya rasa keadilan masyarakat dan kepastian hukum, melalui pembentukan produk-produk hukum daerah, khususnya Peraturan Daerah.

Kinerja lembaga eksekutif dan legislatif Kabupaten Banyumas di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan (PUU) telah memperlihatkan peningkatan yang cukup signifikan, baik secara kualitas maupun kuantitas. Hal ini tidak terlepas dari proses penyusunan Perda dengan mekanisme yang makin tertib, terarah, dan terukur sesuai dengan PUU yang berlaku.

Berdasarkan Buku Agenda Perda yang ada pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Banyumas, mulai tahun 1952 sampai dengan tahun 2011 (lebih kurang 59 tahun) telah dihasilkan Perda sebanyak 736 buah, dengan perincian Perda yang sudah dicabut sebanyak 133 buah, yang sudah dirubah sebanyak 119 buah, yang masih berlaku sebanyak 190 buah, dan yang sudah tidak berlaku sebanyak 294 buah.⁶

D. PENTINGNYA PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENYUSUNAN PRODUK HUKUM DAERAH

Otonomi daerah dalam tataran peraturan perundang-undangan menempatkan partisipasi rakyat melalui aspirasi masyarakat sebagai satu dasar penyelenggaraan otonomi daerah. Partisipasi masyarakat dalam undang-undang untuk selanjutnya diatur dalam Pasal 139 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

tentang Pemerintahan Daerah beserta Penjelasannya dapat diketahui bahwa *Pertama*, Masyarakat berhak memberikan masukan dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda. *Kedua*, Masukan masyarakat tersebut dapat dilakukan secara lisan atau tertulis. *Ketiga*, Hak masyarakat tersebut dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD. Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah menentukan bahwa agar dari suatu proses legislasi dapat dilahirkan Perda yang ideal, maka pembentukan Perda harus berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undang yang baik.

Masyarakat atau publik itu sendiri berasal dari berbagai kalangan seperti masyarakat umum, akademisi, profesional dan praktisi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi kemasyarakatan dan lain-lain. Dengan adanya partisipasi publik maka akan mendorong dua hal. *Pertama*, terciptanya komunikasi publik untuk meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap proses pengambilan keputusan pemerintah. *Kedua*, keterbukaan informasi pemerintah yang lebih baik untuk kemudian menyediakan gagasan baru dalam memperluas pemahaman komprehensif terhadap suatu isu.

Partisipasi juga mengurangi kemungkinan terjadinya konflik dalam menerapkan suatu keputusan dan mendukung penerapan akuntabilitas, serta mendorong publik untuk mengamati apa yang dilakukan oleh pemerintah. Menurut Sirajuddin, terdapat sedikitnya delapan prinsip mengenai optimalisasi partisipasi masyarakat di dalam proses pembentukan suatu Peraturan Daerah, adalah sebagai berikut. *Pertama*, adanya kewajiban publikasi yang efektif; *kedua*, adanya kewajiban informasi dan dokumentasi yang sistematis, bebas, dan *accessible*; *ketiga*, adanya jaminan prosedur dan forum yang terbuka dan efektif bagi masyarakat untuk terlibat dalam mengawasi proses sejak tahap perencanaan; *keempat*, adanya prosedur yang menjamin publik bisa mengajukan Rancangan Peraturan Daerah selain anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan pemerintah; *kelima*, adanya pengaturan yang jelas mengenai dokumen dasar yang wajib tersedia dan *accessible* seperti naskah akademik dan Rancangan

Peraturan Daerah; *keenam*, adanya jaminan banding bagi publik bila proses pembentukan Peraturan Daerah tidak dilakukan secara partisipatif; *ketujuh*, ada pengaturan jangka waktu yang memadai untuk seluruh proses penyusunan, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, dan diseminasi Peraturan Daerah yang telah dilaksanakan; dan *kedelapan*, ada pertanggungjawaban yang jelas dan memadai bagi proses pembentukan Peraturan Daerah yang dengan sengaja menutup peluang masyarakat untuk berpartisipasi.

Sebuah pemerintahan yang baik (*good governance*) dan demokratis harus menjamin terealisasinya prinsip-prinsip tersebut. Ada beberapa bentuk upaya menjaring partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan oleh pembentuk Peraturan Daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah, *Pertama*, melakukan penelitian terpadu sebelum perancangan Peraturan Daerah; *kedua*, menggelar *public hearing* materi yang akan diperdakan (hal ini bisa dilakukan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tetapi juga bisa dilakukan dengan cara turun langsung ke tengah-tengah masyarakat terkait (*stakeholder*); dan *ketiga*, memberikan kesempatan kepada warga untuk mengikuti persidangan di kantor DPRD (dengan membuka informasi jadwal sidang pembentukan perda tersebut). Jika kewajiban pemerintah untuk memfasilitasi partisipasi masyarakat telah terpenuhi maka juga menjadi kewajiban masyarakat untuk dapat memanfaatkan fasilitas tersebut secara efektif agar dapat menjadi kekuatan kontrol dan menjadi pengawas bagi kebijakan yang dikeluarkan pemerintah.⁷

E. PARTISIPASI ULAMA DALAM PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH DI KABUPATEN BANYUMAS

Peraturan Daerah atau Perda, tidak lain adalah sebuah kebijakan publik yang tidak bisa lepas dari pergulatan kepentingan dan persaingan untuk merealisasikan agenda-agenda antar-*stakeholder* yang menyertai dalam prosesnya. Perjalanan sampai disahkannya Perda oleh DPRD setempat adalah terlalu sederhana untuk dipahami sebagai sebuah proses linier yang miskin dinamika

yang kemudian serta-merta menghasilkan sebuah produk kebijakan publik.

Kompetisi dalam mendesakan agenda-agenda kebijakan serta munculnya *stakeholder-stakeholder* yang berupaya mendesakan nilai-nilai baru untuk diinternalisasikan dalam produk kebijakan, sementara juga terdapat *stakeholder-stakeholder* lain yang tetap mempertahankan nilai-nilai lama, adalah hal yang tidak bisa dihindari dalam sebuah proses “lahirnya” sampai berjalannya kebijakan publik.

Apabila disimak secara mendalam, proses lahirnya Perda Kabupaten di Kabupaten Banyumas mempunyai dinamika yang merefleksikan adanya pertarungan agenda kepentingan yang diperjuangkan oleh masing-masing *stakeholder* yang terlibat dalam proses lahirnya kebijakan tersebut. Tentunya tiap *stakeholder* mempunyai argumen dan nilai-nilai yang mendasari upaya mereka dalam mendesakan agenda berkaitan dengan lahirnya Perda-Perda tersebut yang seringnya bernilai ekonomis sangat tinggi untuk dirumuskan dalam sebuah kebijakan. Untuk itu, peranan *stakeholder* dalam hal ini masyarakat sangat diperlukan sebagai penyeimbang antara berbagai kepentingan-kepentingan tersebut. Salah satu unsur dari masyarakat tersebut adalah para tokoh masyarakat dan ulama di Kabupaten Banyumas. Berdasarkan hasil penelitian keikutsertaan para ulama yang diwakili oleh berbagai organisasi masyarakat Islam di Banyumas dalam penyusunan Perda adalah dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

Tabel 1. Tahap Penyusunan Peraturan Daerah di Kab. Banyumas

Fase/Tahapan	Aktivitas	Komponen Terlibat	Keterlibatan Ulama sebagai bagian dari <i>stakeholder</i> masyarakat
Pengembangan wacana dan opini mengenai akan dibentuknya Perda Kab. Banyumas	Penggalan ide-ide tentang akan dibentuknya Perda	1.Dinas terkait 2.Bappeda Kab. Banyumas	-
TOR	Pembuatan Proposal Perencanaan dari masing-masing Dinas	1.Dinas terkait 2.Bappeda Kab. Banyumas	-

Nita Triana: Membangun Partisipasi Masyarakat di Era Otonomi Daerah (Studi Kritis Partisipasi Ulama dalam Penyusunan Peraturan Daerah di Kabupaten Banyumas)

Fase/Tahapan	Aktivitas	Komponen Terlibat	Keterlibatan Ulama sebagai bagian dari stakeholder masyarakat
<i>Review existing</i>	<i>Review</i> keadaan berbagai kegiatan berdasarkan kondisi <i>existing</i> saat ini	Dinas Dinas terkait, misalnya: 1.Perindustrian 2.Pariwisata 3.Pertanian 4.Perhubungan 5.Bina Marga 6.Perdagangan 7.Pertanahan 8.Kehutanan 9.Pemilik modal dan lain-lain	-
Diskusi dengan para <i>stakeholder</i> yang melibatkan masyarakat dan LSM	- Diskusi dengan masyarakat tentang berbagai kegiatan yang akan dilakukan di daerahnya dari berbagai kegiatan dinas-dinas	1. Masyarakat 2. <i>Stakeholder</i> terkait: seperti pengusaha, dan sebagainya 3. Dinas terkait	-
Perumusan draft	-Perumusan awal Raperda -Penyusunan Naskah Akademik	1.Dinas Terkait 2.Bappeda 3.Akademisi	-
Draft Raperda RTRW			
Diskusi Publik	<i>Launching</i> Draft Raperda RTRW, Mensosialisasikan draft dan mencatat berbagai keberatan dari masyarakat dan <i>stakeholder</i> lain, dengan cara mengundang untuk diskusi dengan para <i>stakeholder</i> yang terkait, dan perwakilan masyarakat Kab. Banyumas	1.DPRD 2.Akademisi 3. <i>Civil Society</i> 4.Masyarakat (BPD dan Kecamatan) 5.Pers 6.Dinas-Dinas Terkait Kab. Banyumas 7.LSM	-
Diseminasi/Sosialisasi draft	Sosialisasi, sudah digabung dengan Diskusi Publik	Idem	-
Revisi draft Raperda	Revisi diadakan setelah mendapat berbagai masukan dari tahap Diskusi Publik	1.Dinas Terkait 2.Bappeda	
Pembahasan draft Raperda oleh DPRD	1. Pembentukan Panitia untuk membahas Raperda yang melibatkan unsur-unsur lintas fraksi dan Komisi DPRD	1.Lintas Fraksi & Komisi 2.Dinas Terkait 3. <i>Stakeholder</i> 4.Masyarakat 5.LSM	-

Fase/Tahapan	Aktivitas	Komponen Terlibat	Keterlibatan Ulama sebagai bagian dari stakeholder masyarakat
	2. Pembahasan substansi, aspek legal formal dan finalisasi redaksional draft Raperda		
Pengesahan Perda	Rapat Paripurna DPRD Kabupaten untuk menetapkan Raperda menjadi Perda. Maka secara yuridis kegiatan yang akan dilaksanakan harus mengikuti apa yang telah digarisakan dalam Perda tersebut.	1.DPRD Kab Banyumas	

Sumber: (Data diambil Juli 2013)⁸

Berdasarkan aturan-aturan yang telah termaktub dalam perundang-undangan yang mengatur tentang partisipasi, dapat diambil kesimpulan bahwa partisipasi masyarakat harusnya berada dalam setiap tahap dalam proses penyusunan Perda. Elemen masyarakat ini biasanya diwakili oleh masyarakat yang terlibat langsung atau para tokoh masyarakat setempat Di Kab. Banyumas, tokoh masyarakat dalam penelitian ini adalah tokoh agama (ulama) mengingat berdasarkan data penduduk berdasarkan agama, tampak mayoritas terbesar memeluk agama Islam, sehingga memiliki tokoh-tokoh agama dan para ulama di setiap daerah atau kampungnya.

Masalahnya, berdasarkan data tabel di atas keikutsertaan para tokoh agama dan ulama di Kabupaten Banyumas dalam pembuatan Perda belum dilaksanakan, walaupun ada yang pernah dilibatkan, itupun hanya dalam tahap sosialisasi dan Musrenbang. Sebagaimana wawancara dengan Ketua Pengurus Muhammadiyah Kabupaten Banyumas, sebagai berikut: "Organisasi Muhammadiyah belum pernah dilibatkan dalam pembahasan penyusunan Peraturan Daerah (Perda) di Kabupaten Banyumas. Kalaupun ada kerjasama dengan Pemerintah Daerah, hanya berupa usulan-usulan yang perlu dilakukan Pemerintah Daerah, itu pun bukan atas nama PDM akan tetapi sebagai tokoh masyarakat biasa dan usulan-usulan tersebut tidak terkait dengan

rancangan penyusunan Peraturan Daerah (Perda) di Kabupaten Banyumas." Artinya bahwa peran dan partisipasi dari ulama dalam penyusunan Peraturan Daerah (Perda) belum optimal.⁹

Demikian juga menurut Ketua Harian LPP Al-Irsyad Purwokerto, sebagai berikut: "Pernah ada undangan dari Pemerintah Daerah (Pemda), tetapi bukan khusus membahas masalah Peraturan Daerah.¹⁰ Hal ini senada sebagaimana diungkapkan Sekretaris MUI sekaligus sebagai salah satu pengurus di NU (Nahdlatul Ulama), bahwa ulama diajak terlibat untuk berdiskusi hanya ada dalam forum Musrenbang (Musyawarah Rencana Pembangunan).¹¹

Usulan-usulan atau penggalan ide yang diminta dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan dari masyarakat dalam hal ini tokoh agama (ulama) hanya berhenti pada usulan-usulan dan ide, tidak mengawalinya secara lengkap sebagai sebuah proses penyusunan Perda yaitu dari tahap perencanaan sampai kemudian Perda ini terbentuk. Proses partisipasi yang sebenarnya atau "*genuine*" yang memang sejak awal dilibatkan dalam perencanaan, diskusi publik dan mengawalinya hingga Peraturan daerah itu disahkan oleh DPRD.

Menurut Sudharto (2009),¹² Partisipasi masyarakat sebenarnya adalah bukan hanya sebagai cara untuk menghindari dan meredakan protes di kemudian hari, atau dilakukan hanya sebagai formalitas melaksanakan undang-undang, tetapi partisipasi dilakukan untuk benar-benar memperoleh input dari masyarakat tentang segala sesuatu yang menyangkut nasib mereka. Untuk mencapai sasaran di atas, ada beberapa elemen partisipasi masyarakat yang harus dipenuhi. *Pertama*, adanya komunikasi dua arah yang terus-menerus. *Kedua*, informasi yang berkenaan dengan proyek atau rencana kegiatan disampaikan dengan bermacam-macam teknik yang tidak hanya pasif-informal, tetapi juga aktif-informal.

Kualitas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda di Kabupaten Banyumas dalam teori *A ladders participation* dari Arnstein, yang menjelaskan ada delapan tangga partisipasi masyarakat, yang kemudian dikenal dengan tipologi Arnstein, yaitu:¹³

Manipulation, bisa diartikan tidak ada komunikasi apalagi dialog; *Therapy* berarti ada komunikasi namun masih bersifat terbatas, inisiatif dari pemerintah dan hanya satu arah; *Information* menyiratkan bahwa komunikasi sudah banyak terjadi tetapi masih bersifat satu arah; *Consultation* bermakna bahwa komunikasi telah berjalan dua arah;

Dua tangga ke bawah dikategorikan sebagai non-partisipasi; tangga ketiga, keempat dan kelima dikategorikan sebagai tingkat *tokenism* (pertanda) yaitu tingkat peran serta di mana masyarakat didengar dan berpendapat, tetapi tidak ada jaminan bahwa pandangan mereka akan dipertimbangkan oleh pemegang kekuasaan. Peran serta pada tingkat ini memiliki kemungkinan yang sangat kecil menghasilkan perubahan dalam masyarakat.

Gambaran sistem hukum yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat khususnya tokoh masyarakat, berupa tokoh agama (ulama) dalam proses penyusunan Perda (struktur, kultur, dan substansi) di Kabupaten Banyumas bila dianalisis berdasarkan teori *A ladders participation* dari Arnstein tentang kualitas partisipasi, maka kualitas partisipasi dalam penyusunan Perda ada pada tahap yang pertama dan kedua, yaitu tahap pemberian informasi dan tahap untuk menyampaikan pandangan dan tanggapan (walau pada proses ini pun, terkesan sekadar formalitas), atau biasa disebut sebagai tahap partisipasi yang *tokenism*, seolah-olah ada partisipasi padahal tidak ada, karena belum sampai pada tahap melakukan kontak dan interaksi terus-menerus dengan agensi publik.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat dilihat bahwa, partisipasi masyarakat dalam hal ini ulama yang ada dalam proses penyusunan Perda berdasarkan teori tangga partisipasi Arnstein, ada pada tahapan *Information*, yaitu menyiratkan bahwa komunikasi sudah terjadi tetapi masih bersifat satu arah. Dalam tangga partisipasi adalah ada pada tangga ketiga, keempat dan kelima yang dikategorikan sebagai tingkat *tokenism* (pertanda) yaitu tingkat peran serta di mana masyarakat di dengar dan berpendapat, tetapi tidak ada jaminan bahwa pandangan mereka akan dipertimbangkan oleh pemegang kekuasaan. Peran serta pada tingkat ini memiliki kemungkinan yang sangat kecil

menghasilkan perubahan dalam masyarakat. Padahal partisipasi masyarakat sungguh sangat dibutuhkan untuk terjadinya transformasi sosial.

Partisipasi masyarakat juga dapat dilihat dari pandangan kualitas partisipasi masyarakat. Secara kualitas partisipasi masyarakat yang diwakili oleh tokoh agama (ulama) dalam penyusunan Peraturan daerah (Perda), jika dilihat dari segi kualitas yang ada di dalam tabel kualitas partisipasi adalah termasuk ke dalam partisipasi strategi. Artinya, partisipasi masyarakat yang ada dalam perencanaan atau tahap penyusunan Perda diadakan karena “sekadar” memenuhi standar sebuah rancangan atau perencanaan yang memang harus melibatkan partisipasi masyarakat dalam pembuatannya. Pihak pejabat pemerintah menganggap bahwa dengan adanya partisipasi dalam tahap sosialisasi dan diskusi publik, maka kredibilitas keputusan sudah sah.

1. KENDALA-KENDALA PARTISIPASI ULAMA DALAM PENYUSUNAN PERDA

Kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat khususnya tokoh agama (ulama) dalam penyusunan Perda di Kabupaten Banyumas dapat dilihat dari proses bekerjanya sistem hukum tentang partisipasi masyarakat dan dari tokoh agama (ulama) sendiri, sebagai berikut: Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa untuk melihat proses bekerjanya sistem hukum harus melihat:

- a. Struktur Hukum, yaitu bagian-bagian yang bergerak di dalam suatu mekanisme yang merupakan kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum dan mempunyai fungsi untuk mendukung bekerjanya sistem hukum (seperti lembaga-lembaga hukum dan hubungan atau pembagian kekuasaan antar lembaga hukum);
- b. Substansi Hukum, yaitu hasil aktual yang diterbitkan oleh sistem hukum yang berupa norma-norma hukum, baik peraturan-peraturan, keputusan-keputusan yang digunakan oleh para penegak hukum maupun oleh mereka yang diatur hukum; dan

c. Kultur atau Budaya hukum, Friedman mengatakan bahwa substansi dan struktur merupakan komponen nyata dari sistem hukum, akan tetapi hal itu merupakan cetak biru saja/blueprint desain hukum dan belum mendeskripsikan yang sebenarnya dari cara kerja mesin hukum. Dengan demikian, budaya hukum merupakan ide-ide, sikap, harapan, dan pendapat tentang hukum sebagai keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempatnya yang logis.¹⁴

Secara struktur atau kelembagaan, Peraturan Daerah (Perda) disusun oleh Dinas-Dinas terkait dan atau DPRD. Secara substansi, dalam Peraturan Perundang-undangan sudah diatur bahwa sejak dari awal penggalan ide-ide tentang akan dimunculkannya suatu Perda harus melibatkan partisipasi masyarakat. Masyarakat di sini adalah berupa masyarakat yang akan terkena dampak langsung peraturan tersebut, tokoh masyarakat (di dalamnya terdapat tokoh agama/ulama), LSM, dan lain-lain. Berkaitan dengan peran tokoh agama/ulama dalam penyusunan Perda, secara struktur kelembagaan ulama di Banyumas terdapat MUI, NU, Muhammadiyah, dan lain-lain.

MUI Banyumas misalnya, saat ini terdiri dari berbagai ulama dan tokoh agama, yang berasal dari berbagai organisasi masyarakat seperti NU, Muhammadiyah, Dewan Dakwah Islamiyah, Al Irsyad, serta tokoh/cendekiawan yang merupakan tokoh perorangan. Majelis Ulama Indonesia sebagai wadah musyawarah para ulama, zu'ama, dan cendekiawan muslim berusaha untuk memberikan bimbingan dan tuntunan kepada umat Islam Indonesia dalam mewujudkan kehidupan beragama dan bermasyarakat yang diridhai Allah:

- memberikan nasihat dan fatwa mengenai masalah keagamaan dan kemasyarakatan kepada Pemerintah dan masyarakat, meningkatkan kegiatan bagi terwujudnya ukhuwah Islamiyah dan kerukunan antar-umat beragama dalam memantapkan persatuan dan kesatuan bangsa serta;

- menjadi penghubung antara ulama dan umaro (pemerintah) dan penerjemah timbal balik antara umat dan pemerintah guna mensukseskan pembangunan nasional;

meningkatkan hubungan serta kerjasama antarorganisasi, lembaga Islam dan cendekiawan muslim dalam memberikan bimbingan dan tuntunan kepada masyarakat khususnya umat Islam dengan mengadakan konsultasi dan informasi secara timbal balik.

Berdasarkan data di atas, secara struktur kelembagaan organisasi masyarakat, ulama dan tokoh agama Islam pada khususnya telah memiliki struktur kelembagaan yang kuat, para tokoh agama (ulama) sebagian besar telah bergabung dalam organisasi kemasyarakatan yang ada di Kabupaten Banyumas seperti MUI, NU, Muhammadiyah, Dewan Dakwah Islamiyah, Al-Irsyad, berbagai yayasan Islam, dan sebagainya. Salah satu tujuan struktur kelembagaan ini adalah menjadi penghubung antara ulama dan umaro (pemerintah) dan penerjemah timbal balik antara umat dan pemerintah guna menyukkseskan pembangunan nasional.

Masalah belum optimalnya peran serta tokoh agama (ulama) dalam mewakili masyarakat dalam penyusunan Perda, lebih kepada kultur hukum, berupa kultur yang ada dalam kelembagaan, dari pihak Pemerintah Daerah (Pemda) dan Dinas terkait. Kultur *patron-klien* yang berakibat adanya '*image*' atau anggapan masyarakat yang negatif terhadap pemerintah. Anggapan yang negatif terhadap pemerintah tersebut muncul karena beberapa sebab, di antaranya adalah:

a. Adanya anggapan bahwa kebijakan pemerintah selama ini belum sepenuhnya berorientasi kepada masyarakat, sehingga masyarakat merasa tidak perlu terlibat langsung dan menyampaikannya aspirasinya;

b. Belum terbukanya Pemerintah dalam proses penyelenggaraan penataan ruang (informasi rencana tata ruang) dan adanya anggapan bahwa masyarakat hanya dijadikan objek pembangunan saja. Penyelenggaraan penataan ruang dianggap belum dilakukan secara transparan, serta belum efisien dan efektif;

c. Rendahnya akuntabilitas Pemerintah dalam upaya-upaya penyelenggaraan penataan ruang yang terlihat dari adanya penyimpangan di lapangan.

d. Pemerintah masih menganggap bahwa ulama hanya berhubungan dengan keagamaan.

Hambatan dan kendala tersebut semakin besar, ketika terjadi perbedaan pemahaman antara pemerintah dan masyarakat mengenai tingkat pelibatan peran masyarakat. Pemerintah menganggap dengan dilaksanakannya proses sosialisasi dan konsultasi berarti pelibatan peran masyarakat sudah dilaksanakan. Adapun bagi masyarakat, proses pelibatan peran masyarakat adalah sampai dengan tahapan pengambilan keputusan. Dari sisi kesiapan Pemerintah, hambatan dan kendala terbesar adalah adanya resistensi birokrasi, karena menganggap masyarakat belum siap untuk dilibatkan. Kapasitas masyarakat dianggap masih terbatas, baik secara teknis maupun psikis (etika dan moral) dalam iklim demokrasi saat ini. Selain itu aparat pemerintah masih enggan mendelegasikan kewenangannya kepada masyarakat, terkait dengan persoalan atau kerumitan yang akan ditemui di kemudian hari bila peran masyarakat tersebut terlalu besar.

Untuk itu, perlu dibangun kultur baru. Menurut Lawrence M. Friedman, kultur hukum adalah elemen sikap dan nilai sosial yang terus-menerus menggerakkan hukum. Kultur baru berupa perubahan pola pikir, sikap dan perilaku birokrat terkait dan masyarakat pada umumnya dalam cara memandang bahwa masing-masing *stakeholder* adalah sebagai mitra yang sejajar dan dapat bekerjasama dalam penyusunan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah yang mengintegrasikan berbagai kepentingan para *stakeholder* akan lebih menyeimbangkan kepentingan lingkungan hidup, ekonomi dan sosial budaya. Pada aras inilah perubahan kultur yang memandang alam sebagai satu kesatuan entitas dalam pembangunan akan lebih mudah dilakukan, sehingga dapat dibangun kultur birokrasi yang responsif dan holistik.

Kendala dari faktor struktur hukum, dapat dilihat dalam perspektif teori sistem Niklas Luhmann, yaitu *sistem autopoietic*, salah satu karakteristik sistem autopoietic adalah sistem yang tertutup. Ini berarti bahwa satu organisasi yang tertutup akan sangat membatasi komunikasinya dengan hal yang tidak ada kaitan langsung antara sistem dengan lingkungannya. Sistem organisasi seperti ini dapat eksis karena pembatasan komunikasi ini.¹⁵

Sistem *autopoietic* dalam masyarakat modern diterjemahkan ke dalam proses diferensiasi. *Diferensiasi* di dalam sistem adalah cara penanganan perubahan dalam lingkungannya. Masing-masing sistem harus menjaga batas-batasnya dalam hubungannya dengan lingkungannya. Jika tidak ia akan dikuasai oleh kompleksitas lingkungannya, ambruk dan berhenti eksis. Maka untuk berkomunikasi dengan sistemnya yang lebih luas sebuah organisasi memerlukan sebuah kode (*code*), ini dipakai untuk membatasi jenis komunikasi yang diperbolehkan. Setiap komunikasi yang tidak menggunakan kode itu bukan komunikasi yang masuk dalam sebuah sistem terkait dalam organisasi. Berdasarkan teori ini, jika pemerintah hanya menganggap bahwa tokoh agama (ulama) hanya berhubungan dengan masalah agama saja, dan tidak berhubungan sama sekali dengan “kode” dinas terkait maka komunikasi akan tertutup.

2. Membangun Partisipasi dari Tokoh Agama (Ulama) Dalam Penyusunan Peraturan Daerah di Kabupaten Banyumas

Landasan Filosofi dan aturan hukum tentang partisipasi masyarakat terdapat dalam Pancasila *Sila keempat*, “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”,¹⁶ dijabarkan dalam 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 139 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga terdapat ketentuan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda. Penjelasan Pasal 139 (1) 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 hal ini tokoh agama (ulama) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Perda haruslah diatur secara lebih jelas.

Sedangkan alasan doktrinal yang terdapat dalam al-Qur'an penerapan peranan masyarakat dan ulama sebagai agen perubahan tersebut adalah QS. Ali Imron: 110, "Kamu adalah umat terbaik yang diturunkan di tengah manusia untuk menegakkan kebaikan, mencegah kemungkaran dan beriman kepada Allah". Konsep "umat terbaik" dalam ayat tersebut identik dengan konsep *civil society* yakni wilayah kehidupan sosial yang terorganisasikan, bersifat sukarela, swasembada, swadaya, dan mandiri dalam berhadapan dengan negara, serta terikat dengan norma-norma dan sistem nilai yang dianut warganya. *Civil society* atau masyarakat madani, memiliki keharusan untuk beriman kepada Allah dan bertugas melaksanakan amar ma'ruf (humanisasi/emansipasi) dan nahi munkar (liberasi). Humanisasi bertujuan untuk memanusiakan manusia yang telah lama mengalami proses dehumanisasi sehingga wajah kemanusiaannya telah hilang; liberasi bertujuan untuk membebaskan bangsa dari kemiskinan, keangkuhan teknologi, dan pemerasan kelimpahan, dan kerakusan ekonomi; serta transendensi bertujuan untuk mengisi dimensi transendental-imanensi dalam kebudayaan yang selama ini telah tercemar oleh hedonisme dan materialisme. Transendensi ini merupakan bagian dari usaha untuk kembali kepada manusia yang *hanif*.¹⁷

Ulama juga harus melakukan dakwah dalam arti yang sesungguhnya. Peranan ini dapat diwujudkan dengan membentuk jaringan yang kuat antarsesama ulama agar mereka dapat berkomunikasi satu sama lain secara lancar maupun dengan 'umara (pemerintah). Jaringan tersebut dapat diwujudkan dalam bentuk lembaga-lembaga independen di mana mereka dapat

mendiskusikan berbagai persoalan baik keagamaan, ekonomi, politik dan sosial budaya. Lembaga-lembaga yang telah ada harus diefektifkan dan betul-betul diorientasikan ke arah perjuangan-perjuangan transformatif dengan jalan yang demokratik, bukan untuk melegitimasi kekuasaan.

Untuk mewujudkan perubahan masyarakat yang transformatif dan mengembangkan nilai demokratik dari tatanan hukum, maka diperlukan perluasan partisipasi hukum. Perluasan ini juga dapat memberikan kontribusi pada kompetensi institusi-institusi hukum. Ada suatu kondisi paralel yang memberikan instruksi dalam upaya berbagai organisasi modern untuk mendorong pembuatan keputusan yang partisipatif. Gaya administrasi baru perlu dikembangkan yang oleh Nonet Selznick disebut sebagai Post-Birokratik.

Dalam gaya administrasi Kabupaten Banyumas masih belum tampak adanya pelimpahan kewenangan yang luas untuk memobilisasi dan menyebarkan sumber-sumber dalam rangka tercapainya tujuan yang sudah ditetapkan, terlihat juga belum diterimanya pengawasan dan loyalitas ganda demi mendorong kemandirian penilaian yang terjadi, misalnya, ketika partisipasi organisasional dikualifikasikan sebagai komitmen-komitmen dan aspirasi-aspirasi dari masyarakat secara professional.¹⁸

Ditinjau dari teori komunikasi Habermas, dapat dijelaskan bahwa kebijakan-kebijakan yang diambil dalam penataan ruang belum demokratis karena belum memenuhi syarat adanya dialog dalam perumusan hukum. Teori ini dapat menjelaskan bahwa proses pembentukan hukum, dalam hal ini proses pembentukan peraturan daerah (perda), tidak dapat dipisahkan dari interaksi komunikasi para legislator dengan masyarakat. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa baik atau buruknya peraturan daerah RTRW sangat dipengaruhi oleh corak komunikasi atau dialog para legislator pada saat pembentukan undang-undang.

Menurut Habermas, perbincangan (diskursus) yang bisa dikategorikan sebagai perbincangan yang baik harus memenuhi beberapa syarat. Syarat itu antara lain, adalah bahwa individu atau masyarakat yang terlibat dalam dialog harus sepenuhnya

bebas dari tekanan, dipandang dan diperlakukan sejajar sebagai mitra serta mampu berpikir rasional. Di dalam komunikasi dipercaya bahwa di samping benturan kepentingan, masih terdapat kesamaan visi yang dapat ditindaklanjuti untuk mencapai kepentingan bersama.

Dalam partisipasi masyarakat sebagai alat komunikasi, masyarakat mempunyai pengaruh dalam proses pengambilan keputusan. Dalam kedudukan yang seimbang akan lahir kemampuan tawar-menawar yang sama antara pemrakarsa dan masyarakat. Untuk mengefektifkan peran serta masyarakat mutlak dibutuhkan prakondisi-prakondisi. Hardjasoemantri¹⁹ merumuskan syarat-syarat agar peran serta masyarakat menjadi efektif dan berdaya guna, sebagai berikut.

Pertama, pemastian penerimaan informasi dengan mewajibkan pemrakarsa kegiatan mengumumkan rencana kegiatannya; *Kedua*, informasi lintas batas (*transfrontier information*); *Ketiga*, informasi tepat waktu (*timely information*); suatu proses peran serta masyarakat yang efektif memerlukan informasi sedini dan seteliti mungkin, sebelum keputusan terakhir diambil. Dengan demikian, masih ada kesempatan untuk mempertimbangkan dan mengusulkan alternatif-alternatif pilihan; *Keempat*, informasi yang lengkap dan menyeluruh (*comprehensive information*); *Kelima*, informasi yang dapat dipahami (*comprehensible information*).

Kultur hukum, kultur *patron-klien* yang menyebabkan ketidaksejajaran antara pemerintah dan masyarakat, yang berakibat adanya 'image' atau anggapan masyarakat yang negatif terhadap Pemerintah. Anggapan yang negatif terhadap Pemerintah tersebut muncul karena beberapa sebab, di antaranya adalah: Adanya anggapan bahwa Kebijakan Pemerintah selama ini belum sepenuhnya berorientasi kepada masyarakat, sehingga masyarakat merasa tidak perlu terlibat langsung dan menyampaikan aspirasinya; Belum terbukanya Pemerintah dalam proses penyelenggaraan pembangunan dan adanya anggapan bahwa masyarakat hanya dijadikan objek pembangunan saja. Penyelenggaraan pemerintahan dianggap belum dilakukan secara transparan, serta belum efisien dan efektif; Rendahnya akuntabilitas Pemerintah

dalam upaya-upaya penyelenggaraan pembangunan yang terlihat dari adanya penyimpangan di lapangan. Hambatan dan kendala tersebut semakin besar, ketika terjadi perbedaan pemahaman antara Pemerintah dan masyarakat mengenai tingkat pelibatan peran masyarakat. Pemerintah menganggap dengan dilaksanakannya proses sosialisasi dan konsultasi berarti pelibatan peran masyarakat sudah dilaksanakan. Adapun bagi masyarakat, proses pelibatan peran masyarakat adalah sampai dengan tahapan pengambilan keputusan.

Dari sisi kesiapan Pemerintah, hambatan dan kendala terbesar adalah adanya resistensi birokrasi, karena menganggap masyarakat belum siap untuk dilibatkan. Kapasitas masyarakat dianggap masih terbatas, baik secara teknis maupun psikis (etika dan moral) dalam iklim demokrasi saat ini. Selain itu aparat Pemerintah masih enggan mendelegasikan kewenangannya kepada masyarakat, terkait dengan persoalan atau kerumitan yang akan ditemui di kemudian hari bila peran masyarakat tersebut terlalu besar.

Dalam berbagai kasus pengelolaan daerah kaitannya dengan Perda di era Otonomi Daerah tampak pengaruh yang besar dari pertimbangan ekonomi, dalam rangka mengejar target PAD (Pendapatan Asli Daerah) karena memang dalam bahasa sibernetika dari Talcott Parson, ekonomi mempunyai persediaan energi yang lebih besar daripada hukum, sehingga hukum sering "kalah" untuk kepentingan yang memiliki energi yang lebih besar yaitu ekonomi. Hasilnya adalah kebijakan-kebijakan berupa Peraturan Daerah yang mengesampingkan faktor lainnya yaitu kehidupan beragama, lingkungan hidup, dan sosial budaya masyarakat. Hal ini yang menyebabkan ketidakadilan sosial pada masyarakat.

Hambatan dari masyarakat sendiri, dalam hal ini tokoh masyarakat, tokoh agama (ulama), berupa ketidaksiapan para ulama dalam menghadapi perkembangan kehidupan masyarakat dalam segala bidang. Ketidaksiapan ini dapat dilihat dari berbagai organisasi kemasyarakatan yang berbasis agama Islam, yang belum optimal dalam memberdayakan sumber daya manusianya dalam berbagai bidang yang berhubungan dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, ekonomi, hukum, dan sebagainya.

Untuk itu, perlu dibangun kultur baru. Menurut Lawrence M Friedman, kultur hukum adalah elemen sikap dan nilai sosial yang terus-menerus menggerakkan hukum. Kultur baru berupa perubahan pola pikir, sikap, dan perilaku birokrat terkait dan masyarakat pada umumnya dalam cara memandang bahwa masing-masing *stakeholder* adalah sebagai mitra yang sejajar dan dapat bekerjasama dalam penyusunan Perda. Kultur baru bahwa Pemerintah (Umara) dan tokoh agama (ulama) adalah sebagai mitra yang sejajar. Dalam kultur mitra sejajar, Pemerintah (umaro) maupun tokoh agama (ulama) merupakan mitra atau *partner* yang saling membutuhkan dan saling bekerjasama secara sejajar dalam penyelenggaraan berbagai kegiatan pembangunan.

Peraturan Daerah (Perda) yang mengintegrasikan berbagai kepentingan para *stakeholder* akan lebih menyeimbangkan kepentingan ekonomi, agama, sosial budaya dan lingkungan hidup.²⁰ Pada aras inilah perubahan kultur yang memandang masyarakat dan para tokoh agama (ulama) sebagai satu kesatuan baik secara ekonomi dan sosial budaya dalam pembangunan akan lebih mudah dilakukan. Untuk itu, perlu dibangun kultur baru. Kultur berupa perubahan pola pikir, sikap dan perilaku birokrat terkait dan masyarakat pada umumnya, bahwa dalam penataan ruang hubungan antara pemerintah dan masyarakat adalah hubungan kemitraan yang harmonis, saling terkait dan membutuhkan, pemerintah adalah fasilitator dalam proses kebijakan sebagai berikut:

- Peranan pemerintah, dalam hal ini pemerintah daerah berfungsi sebagai fasilitator, regulator, mediator yang mampu membuat *rule of the game* yang demokratis yang mampu menjamin dan memberikan peluang bagi keterlibatan masyarakat dan swasta di daerah.
- Peran swasta adalah lebih memposisikan diri sebagai fungsi supporting dalam bentuk investasi pembangunan. Pihak swasta dapat menyediakan sumber-sumber keuangan serta tenaga-tenaga *expert* dalam menunjang pembangunan di daerah.
- Masyarakat sebagai inisiator pembangunan di daerah, sangatlah dituntut untuk memberdayakan dirinya melalui

penguatan kelembagaan yang mampu *men-design*, terlibat aktif dalam pembangunan, serta mengevaluasi hasil-hasil yang dicapai dari pembangunan di daerah.

- Ulama sebagai bagian dari masyarakat, yang dianggap memiliki tugas utama adalah menyelenggarakan pendidikan dan pencerdasan terhadap kehidupan masyarakat. Para ulama berkewajiban menanamkan nilai-nilai kemanusiaan kepada masyarakat sehingga nilai-nilai tersebut menjadi bagian terpenting dalam sistem budaya yang kemudian diwujudkan dalam sikap dan perilaku. Ulama juga harus melakukan dakwah dalam arti yang sesungguhnya. Peranan ini dapat diwujudkan dengan membentuk jaringan yang kuat antarsesama ulama agar mereka dapat berkomunikasi satu sama lain secara lancar maupun dengan 'umara (pemerintah). Syarat utama untuk menjalankan peranan ini bagi ulama adalah adanya kemandirian, sikap kritis, dan idealisme untuk melakukan *amar ma'ruf wa nahi munkar*.²¹

F. KESIMPULAN

1. Sinergitas yang tinggi antara pemerintah, sektor privat dan masyarakat menjadi faktor kunci keberhasilan pencapaian tujuan pembangunan suatu bangsa pada zamannya. Era otonomi daerah sekarang ini, tentunya menjadi momentum pemberdayaan masyarakat lokal, yang selama masa era sentralisasi ternyata belum menciptakan masyarakat daerah yang lebih berdaya. Jiwa dan aturan dalam Otonomi Daerah saat ini sangat menjamin masyarakat di daerah untuk memberdayakan dirinya.

2. Partisipasi tokoh agama (ulama) sebagai salah satu *stakeholder* pembangunan dalam penyusunan Peraturan Daerah (Perda) di Kabupaten Banyumas ada pada level *tokenism*, artinya bahwa partisipasi itu seolah-olah ada padahal belum berupa partisipasi yang sebenarnya atau bukan partisipasi yang *genuine*. Ulama hanya diundang pada tahap musyawarah rencana pembangunan. Dalam tahap ini belum ada penggalian ide untuk terbentuknya Peraturan Daerah (Perda) secara khusus. Pelibatan partisipasi ulama dalam proses penyusunan Perda untuk tahap selanjutnya yaitu pembentukan TOR, penyusunan naskah

akademik, *public hearing* atau diskusi publik, sampai kemudian disahkan, ulama tidak dilibatkan. Hal ini tidak sesuai dengan aturan normatif dan filosofi pembentukan peraturan perundang-undangan, yang mengatur bahwa dalam penyusunan Perundang-undangan termasuk Perda, harus melibatkan masyarakat, dan dalam unsur masyarakat harus mengikuti keadaan empiris kehidupan keagamaan sosial budaya masyarakat setempat. Di Kabupaten Banyumas yang mayoritas beragama Islam maka peranan tokoh agama (ulama) merupakan salah satu *stakeholder* penting untuk berpartisipasi dalam penyusunan Peraturan daerah (Perda) sehingga tercapai penyelenggaraan pembangunan yang dapat mengakomodir berbagai kepentingan seperti ekonomi, kehidupan keagamaan dan sosial budaya setempat, lingkungan hidup, dan lain sebagainya.

3. Kendala atau hambatan partisipasi ulama dalam penyusunan Perda, dilihat dari proses bekerjanya hukum, adalah bahwa secara kultur dalam birokrasi (*internal legal culture*), bahwa birokrasi pemerintah masih bersifat tertutup atau belum partisipatif dan responsif. Budaya *patron-klien* yang ada dalam birokrasi yang menganggap pemerintah sebagai patron yang mengatur dan masyarakat adalah yang menjalankan semua perintah menyulitkan partisipasi masyarakat tokoh agama (ulama) untuk berpartisipasi dalam penyusunan Perda. Hambatan lainnya dari struktur kelembagaan organisasi masyarakat yang menaungi para tokoh agama ini juga memiliki kelemahan, yaitu belum optimalnya mengembangkan sumber daya manusia mengikuti kemajuan dan sikap yang pro aktif dalam berpartisipasi dalam penyusunan Perda.

4. Berdasarkan cita hukum Pancasila *sila keempat*, alasan doktrinal yang ada dalam al-Qur'an dan kultur budaya dan kehidupan beragama di Kabupaten Banyumas, dapat dibangun kultur baru dalam penyusunan Perda yaitu kultur mitra sejajar antara pemerintah (umaro) dengan tokoh agama (ulama) untuk liberasi (*amar maruf nahi munkar*). Hubungan sebagai mitra sejajar akan menghilangkan budaya *patron-klien* yang menyebabkan terhambatnya partisipasi. Sebagai mitra sejajar dalam penyusunan

Perda, maka masyarakat dan ulama akan duduk bersama dengan pemerintah dalam proses penyusunan Raperda sampai menjadi Perda, yaitu sejak dari tahap penggalan ide, pembuatan TOR, penyusunan naskah akademik, *publik hearing* atau diskusi publik, sosialisasi Raperda, diskusi Raperda di DPRD, sampai kemudian terbentuknya Perda dengan disahkannya oleh DPRD.

ENDNOTES

¹ Anthony Giddens, *Jalan Ketiga (Judul Asli: The Third Way and Its Critics)* Pengalih Bahasa: Imam Khoiri Cet ke-1 (Yogyakarta: Ircisod, 2003), hlm. 76. Lihat juga Anthony Giddens dan Jonathan Turner, *Social Theory Today (Panduan Sistemik Tradisi dan Trend Terdepan Teori Sosial)* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 165.

² Esmi Warrasih, "Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan)". Kumpulan Pidato Guru Besar Fakultas Hukum UNDIP, 14 april 2001, hlm 94.

³ Eddi Wibowo dan Hessel Nogi S. Tangkilisan, *Kebijakan Publik Pro Civil Society: Pemantauan Proses Perubahan Kebijakan Pengelolaan hutan Berbasis Masyarakat di Kabupaten Wonosobo* (Yogyakarta: YPAPI, 2004), hlm. 32.

⁴ Biro Pusat Statistik Kabupaten Banyumas.

⁵ Kantor Kementerian Agama Kabupaten Banyumas.

⁶ Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional, Kabupaten Banyumas.

⁷ Sirajudin dkk. *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah* (Malang: Corruption Watch dan YAPPIKA, 2006). hlm. 135.

⁸ Sumber di Birokrasi: Wawancara dengan ulama NU, Al Irsyad, PDM Muhammadiyah Kabupaten Banyumas.

⁹ Wawancara dengan H. Ibnu Hasan, M.Si., di Rumah H. Ibnu Hasan, Jumat, 7 Juni 2013.

¹⁰ Wawancara dengan Sodikun, S.Pd., di Kantor LPP Al-Irsyad Purwokerto, Selasa 11 Juni 2013.

¹¹ Wawancara dengan Dr Ridwan, M.Ag. di Kantor P3M STAIN Purwokerto, Kamis 18 Juli 2013.

¹² Sudharto P. Hadi, *Aspek Sosial AMDAL: Sejarah, Teori, dan Metode* (Semarang: Gadjah Mada University Press, 2009). hlm. 118.

¹³ Sherry Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation", *JAIP*, Vol. 35, No. 4 July 1969. hlm. 216-224.

¹⁴ Lawrence Friedmann, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russell Sage Foundation, 1975), hlm 123. Lihat juga Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence)*

Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legis Prudence) (Jakarta: Prenada Media Group, 2009), hlm. 189. FX. Adji Samekto *Justice Not For All (Kritik terhadap Hukum Modern dalam Perspektif Studi Hukum Kritis)* (Yogyakarta: Genta Press), hlm. 53.

¹⁵ Niklas Luhman dalam George Ritzer & Douglas J. Goodman, *Teori Sosiologi Modern*, Cet. ke-5 (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), hlm. 244. Pelajari, Niklas Luhman, *Political Theory in the Welfare State*, Translated and introduced by John Bednarz Jr. (Berlin-New York: Walter de Gruyter, 1990), hlm. 147. Lihat juga, Rakhmat Bowo Suharto, *Rekonstruksi Birokrasi Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Menuju Keberlanjutan Ekologi*. Semarang: Ringkasan Desertasi Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, 2011, hlm. 33.

¹⁶ Abdulkadir Besar, *Pancasila: Refleksi Filsafati, Transformasi, Ideologik, Niscayaan Metode Berfikir* (Jakarta: Pustaka Azhary, 2003), hlm. 125.

¹⁷ Jarnuri Achmad, *Agama dan Masyarakat Madani*, Al-Afkar, Surabaya: Fak Ushuluddin, IAIN Sunan Ampel, 1999, hlm. 72. Lihat juga, Ahmad Baso, "Islam dan Civil Society di Indonesia, dari Konservatime Menuju Kritik", *Tashwisul Afkar*, Edisi No. 7 tahun 2000.

¹⁸ David Osborn and Ted Gaebler. *Mewira usahakan Birokrasi: Mentransformasi Semangat wirausaha Dalam Sektor Publik* (Jakarta: Teruna Grafica, 1999), hlm. 92.

¹⁹ Koesnadi Hardjasoemantri *Peran Masyarakat dalam Pengendalian Lingkungan*", dalam makalah Dialog Nasional bidang Hukum dan Non Hukum. BPHN. Jakarta 7-9 september 2004. Lihat juga, Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan* (Edisi 8) (Yogyakarta: Penerbit Gajah Mada University Press, 2008), hlm. 87.

²⁰ Abe, A, *Perencanaan Daerah Partisipatif* (Solo: Pondok Edukasi, 2002), hlm. 70.

²¹ Jarnuri Achmad, *Agama dan Masyarakat Madani* (Surabaya: Al-Afkar & Fak Ushuluddin IAIN Sunan Ampel, 1999). Lihat juga, Ahmad Baso, "Islam dan Civil Society di Indonesia, dari Konservatime Menuju Kritik" *Tashwisul Afkar*, Edisi No. 7, hlm. 200.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad, Jarnuri. 1999. *Agama dan Masyarakat Madani*. Surabaya: Al-Afkar & Fak Ushuluddin, IAIN Sunan Ampel.
- Ahmad, Bedu. 2008. "Kondisi Birokrasi di Indonesia Dalam Hubungannya dengan Pelayanan Publik". *Jurnal Administrasi Publik*. Vol IV No. 1. Makassar: PKP2A II LAN-Lembaga Administrasi Negara.
- Ahmad, Rival G. dkk. 2003. "Dari Parlemen Ke Ruang Publik: Menggagas Penyusunan Kebijakan Partisipatif". *Jurnal Hukum Jentera* Vol. 1. No. 2. Tahun 2003, Jakarta: PSHK.

- Nita Triana: *Membangun Partisipasi Masyarakat di Era Otonomi Daerah (Studi Kritis Partisipasi Ulama dalam Penyusunan Peraturan Daerah di Kabupaten Banyumas)*
- Ali, Achmad. 2009. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legis Prudence)*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Arnstein, Sherry. *A Ladder of Citizen Participation*, Jurnal JAIP, Vol.35, No.4 July 1969.
- Baso, Ahmad. "Islam dan Civil Society di Indonesia, dari Konservatisme Menuju Kritik". *Tashwisul Afkar*, Edisi No. 7.
- Burhanudin, Jajat, TT. *Ulama dan Kekuasaan*. Bandung: Mizan.
- Dahl. A. Robert. 2011. *Perihal Demokrasi, Menjelajah Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Friedmann, Lawrence. 1975. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russell Sage Foundation.
- Giddens, Anthony. 2003. *Jalan Ketiga (Judul Asli: The Third Way and Its Critics)* Pengalih Bahasa: Imam Khoiri Cet. ke-1. Yogyakarta: Ircisod.
- Guba and Lincoln. 2009. dalam Otje Salman, *Teori Hukum (Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali)*. Bandung: Refika Aditama.
- Habermas, Jurgen. 2001. *Between Fact and Norm, Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Massachusetts: The MIPR Press.
- _____. 2008. *Teori Kritis (The Critical Theory of Jurgen Habermas)*. Yogyakarta: Kreasi Wacana.
- Hadi, Sudharto. P. 2006. "Etika Pengambilan Keputusan Dalam Kebijakan Publik". Makalah, Disampaikan pada Kuliah Kapita Selekta, Program Magister Administrasi Publik (MAP) Universitas Sriwijaya Palembang, 19-20 Februari 2006.
- Hardiman, F. Budi. 2009. *Demokrasi Deliberatif*. Yogyakarta: Kanisius.
- _____. 2010. *Etika Politik Habermas*. Jakarta: Salihara.
- Hardjasoemantri, Koesnadi. 2004. "Peran Masyarakat dalam Pengendalian Lingkungan", dalam makalah Dialog Nasional bidang Hukum dan Non Hukum BPHN, Jakarta 7-9 september 2004.
- Hikam, A.S. 2000. *Gerakan Politik Warga Negara dalam Fiqih Kewarganegaraan Indonesia: Intervensi Agama-Negara Terhadap Masyarakat Sipil*. Jakarta: PB PMII.
- _____. 2002. *Demokrasi dan Civil Society dalam Masyarakat Madani, Pemikiran, Teori dan Relevansinya dengan Cita-Cita Reformasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Mujani, Saiful. 2003. *Demokrasi di Indonesia, Sebuah Penjelasan Kultural*, dalam Burhanudin (Ed.) *Mencari Akar Kultural Civil Society di Indonesia*. Jakarta: INCIS.
- Moleong, Lexy J. 1996. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.

- Osborn, David and Ted Gaebler. 1999. *Mewirusahaakan Birokrasi: Mentransformasi Semangat Wirausaha dalam Sektor Publik*. Jakarta: Teruna Grafika.
- Rahardjo, Satjipto. 1998. "Paradigma Hukum Indonesia Perspektif Sejarah". Makalah disampaikan pada Simposium Nasional Ilmu Hukum Program Doktor UNDIP, Semarang, 1998.
- _____. 2002. "Menjalankan Hukum dengan Kecerdasan Spiritual", *Kompas*, 30 Desember 2002.
- _____. 2009. *Hukum Progresif (Sebuah Sintesa Hukum)*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- S. Lev, Daniel. 1980. *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*. Jakarta: Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES).
- Santosa, Mas Achmad. 2001. *Good Governance & Hukum Lingkungan*. Jakarta: Indonesian Center For Environmental Law (ICEL).
- Saragih, Tomy. M. *Konsep Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang dan Kawasan*. Jurnal Sasi Vol.17 No.3 Bulan Juli-September 2011.
- Seran, Alexander. 1977. "Etika Diskursus: Kritik Habermas Atas Komunikasi yang Secara Sistemik Terdistorsi". Jakarta, *Jurnal Atma Nan Jaya*, Tahun X. No 1 April 1977.
- Seran, Alexander. 2009. "Hukum Reflektif dalam Pandangan Jurgen Habermas", Jakarta: *Jurnal Etika*, Vol. 1 No.1, Mei 2009.
- Sirajudin dkk. 2006. *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*. Malang: Corruption Watch dan YAPPIKA.
- Suteki. 2010. "Tradisi Penelitian Pendekatan Dalam Ilmu Hukum," Seminar Nasional Metodologi Penelitian Dalam Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 16 Desember 2010.
- Strauss and J. Corbin, Busir. 1990. *Qualitative Research, Grounded Theory Procedure and Techniques*. London: Sage Publication.
- Thoha, Miftah. 2008. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Turkel, Gerald. 1995. *Law And Society (Critical Approacess)*. Needham Heights, Massachussetts: Allyn & Bacon. A Simon & Schuster Company.
- Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945.
- Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Warrasih, Esmi. 2001. "Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan)". Kumpulan Pidato Guru Besar Fakultas Hukum UNDIP, 14 april 2001.