

KEBIJAKAN KOMUNIKASI DI MADIUN
(Studi Kasus Pembentukan Perda No. 11 Tahun 2011 Tentang Lembaga
Penyiaran Publik Lokal Suara Madiun)

Oleh

Nurhana Marantika

(Dosen Program Studi Ilmu Komunikasi Universitas Darussalam Gontor)

email:nurhanamarantika.unidagontor@gmail.com

Abstrak

Lembaga Penyiaran Publik Lokal (LPPL) Radio Suara Madiun merupakan perubahan bentuk dari Radio Khusus Pemerintah Daerah (RKPD). Sebagaimana tertuang dalam PP No. 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Publik pasal 55 bahwa: penyelenggara penyiaran radio dan penyelenggara penyiaran televisi yang didirikan atau dimiliki Pemerintah Daerah yang telah ada dan beroperasi sebelum ditetapkan Peraturan Pemerintah ini dan memilih menjadi Lembaga Penyiaran Publik Lokal, wajib melakukan penyesuaian dengan ketentuan Peraturan Pemerintah ini dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun sejak ditetapkan Peraturan Pemerintah ini. Penelitian ini dimaksudkan untuk melihat proses pembentukan Perda No. 11 Tahun 2011 Tentang Lembaga Penyiaran Publik Lokal Radio Suara Madiun sebagai payung hukum LPPL Radio Suara Madiun. Dengan menggunakan metode penelitian studi kasus penelitian ini menemukan beberapa temuan diantaranya adalah pertama, ketidaksesuaian prosedur dalam pembentukan naskah akademik Perda No. 11 Tahun 2011; kedua, proses pembentukan Perda dilalui tidak sesuai dengan prosedur; ketiga, terdapat kepentingan politik dalam pendirian LPPL Radio Suara Madiun.

Kata kunci: kebijakan komunikasi; perda; LPPL Suara Madiun.

COMMUNICATIONS POLICY IN MADIUN
(CASE STUDY: THE ESTABLISHMENT OF GOVERNMENT REGULATION
NO. 11, 2011 CONCERNING TO THE INSTITUTION OF LOCAL PUBLIC
BROADCASTING RADIO SUARA MADIUN)

Abstract

Local Public Broadcasting Institution (LPPL) Suara Madiun Radio is a transformation from Government's Special Radio (RKPD). As stated in the PP No. 11, 2005 on the Implementation of Broadcasting of Public Broadcasting, article 55 regulates the organizers of radio broadcasting and operators of television broadcasting which are established or owned by the local governments that have been existed and in operation before the enactment of this Government Regulation and choose to become a Local Public Broadcasting, shall make adjustments to the

provisions of government regulation in one (1) year from the enactment of this government Regulation. This study aims to look at the process of the formation of Government Regulation No. 11, 2011 on Local Public Broadcasting of Suara Madiun Radio as a legal system of LPPL Suara Madiun Radion. By using the case study method, this study found several verdicts such as: firstly, procedures non-conformity for the production of an academic text of Government Regulation No. 11 2011. Secondly, production process of this Government regulation is not in accordance with the procedure. Thirdly, there is a political interest in the establishment of LPPL Suara Madiun Radio.

Keywords: *communication policy; regulations; LPPL Suara Madiun*

A. PENDAHULUAN

Madiun adalah kota kecil yang terletak dibagian barat dalam wilayah Propinsi Jawa Timur, yang mempunyai letak strategis di mana menjadi perlintasan transportasi darat utama antar provinsi di Pulau Jawa. Melalui motto-nya “Madiun Bangkit” Pemerintah Kota Madiun bersama masyarakatnya berkeinginan untuk membangun Kota Madiun yang indah, tertib dan bersih. Berdasarkan pada kedudukan, fungsi dan peranan Kota Madiun sebagai sub sentra pengembangan wilayah Jawa Timur dibagian barat dan dengan memperhatikan fungsi dan karakteristik yang dimiliki, Kota Madiun mempunyai arah pembangunan Kota Madiun yang disingkat sebagai Kota “GADIS”, yang merupakan kepanjangan perdagangan, pendidikan dan industri. Dalam rangka mewujudkannya, Pemerintah Kota Madiun melakukan banyak pembenahan di berbagai sektor, salah satunya adalah akses informasi antara pemerintah dan masyarakat begitu juga sebaliknya.

Untuk itu Pemerintah Kota Madiun merasa perlu membetuk sebuah media untuk menyampaikan segala bentuk kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Kota Madiun. Maka langkah yang diambil oleh Pemkot Madiun adalah mendirikan radio penyiaran publik yang diberi nama Suara Madiun. Radio Suara Madiun adalah perubahan bentuk dari Radio Khusus Pemerintah Daerah (RKPD) Kota Madiun. Disebutkan dalam PP No. 11 Tahun 2005 Tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Publik pasal 55 disebutkan bahwa: penyelenggara penyiaran radio penyelenggara penyiaran televisi yang didirikan atau dimiliki Pemerintah Daerah yang telah ada dan beroperasi sebelum ditetapkan Peraturan Pemerintah ini dan memilih menjadi Lembaga Penyiaran Publik Lokal, wajib melakukan penyesuaian dengan ketentuan Peraturan Pemerintah ini dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun sejak ditetapkan Peraturan Pemerintah ini.

Selanjutnya disebutkan dalam PP No. 11 Tahun 2005 Pasal 7 ayat 3 bahwa Lembaga Penyiaran Publik Lokal merupakan lembaga penyiaran yang berbentuk badan hukum yang didirikan oleh pemerintah daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas usul masyarakat. Berdasarkan pasal ini maka Pemerintah Kota Madiun membentuk Perda No. 11 Tahun 2011 tentang Lembaga Penyiaran Publik Lokal Suara Madiun, Perda ini disusun untuk mengatur keberadaan LPPL Suara Madiun. Ini adalah kali pertama Kota Madiun membuat Perda terkait dengan komunikasi. Untuk menyusun Perda ini pemerintah Kota Madiun melakukan studi banding di beberapa wilayah di Jawa Timur yang telah lebih dulu menyusun perda tentang LPPL. Beberapa perda yang dijadikan referensi ternyata banyak yang tidak sesuai dengan peraturan di atasnya, yaitu UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

Pengalaman baru dalam pembuatan perda terkait dengan komunikasi ini tidak lantas dibuat asal-asalan oleh pemerintah Madiun. Pemerintah Madiun berusaha membuatnya sebaik mungkin dengan mengacu pada peraturan di atasnya, hal ini dilakukan agar terbentuknya Perda No. 11 Tahun 2011 yang notabene payung hukum untuk keberadaan LPPL Suara Madiun nantinya tidak menyulitkan aktivitas LPPL Suara Madiun. Hal ini sangat menarik untuk diteliti terkait dengan proses awal perumusan kebijakan komunikasi di kota Madiun, dimana Pemkot Madiun tentunya punya cara dan alasan yang kuat sehingga mereka merumuskan perda tersebut sebagai payung hukum LPPL Suara Madiun tanpa bermaksud mengabaikan peraturan pemerintah pusat. Berdasarkan uraian latar belakang tersebut dapat dirumuskan masalah sebagai berikut: Bagaimanakah proses pembentukan Perda Kota Madiun No. 11 Tahun 2011 tentang Lembaga Penyiaran Publik Lokal Suara Madiun?

B. Landasan Teori

1. Kebijakan Komunikasi

Secara umum kebijakan komunikasi adalah seluruh peraturan yang mengatur proses komunikasi masyarakat, baik yang menggunakan media (mulai dari sosial, media massa, hingga media interaktif) maupun yang tidak menggunakan media.¹ Sementara itu Unesco (United Nations, Educational, Scientific, and Cultural Organization) seperti yang dikutip

¹Ana Nadhya Abrar. *Kebijakan Komunikasi: Konsep, Hakekat dan Praktek*. Yogyakarta: Gava Media. 2008. hlm. 13.

oleh Ugboajah, memandang kebijakan komunikasi sebagai kumpulan prinsip-prinsip dan norma-norma yang sengaja diciptakan untuk mengatur perilaku sistem komunikasi.²

Dari pandangan Unesco tersebut dapat di disimpulkan bahwa sejatinya kebijakan komunikasi dibuat untuk memperlancar jalannya sistem komunikasi dan itu artinya sistem komunikasi sudah terlebih dahulu ada sebelum kebijakan komunikasi terbentuk. Maka sudah seharusnya kebijakan komunikasi di Indonesia dibuat dengan mengacu pada sistem komunikasi yang sudah ada.

Paula Chakravartty dan Katharine Sarikakis, menyebutkan bahwa kebijakan komunikasi memiliki 3 aspek penting, diantaranya adalah: konteks, domain dan paradigma. Konteks berarti bahwa kebijakan komunikasi memiliki keterkaitan dengan sesuatu yang melingkupi dirinya, misalnya politik- ekonomi, politik komunikasi dan sebagainya. Domain, kebijakan komunikasi memiliki muatan makna nilai yang dikandung kebijakan komunikasi. Paradigma, berarti bahwa kebijakan komunikasi memiliki kerangka cita-cita yang kepadanya kebijakan komunikasi itu menuju, seperti terbentuknya masyarakat informasi, menguatnya *civil society* dan sebagainya.³

Sebagaimana kebijakan publik pada umumnya, kebijakan komunikasi sebagai bagian dari suatu kegiatan memiliki sifat: *policy demands, policy decisions, policy statements, policy output, policy outcomes*.⁴ *Policy demands* atau permintaan kebijakan.

Selain sifat-sifat tersebut kebijakan komunikasi memiliki 5 kriteria, yaitu: (a) memiliki tujuan tertentu; (b) berisi tindakan pejabat pemerintah; (c) Memperlihatkan apa yang akan dilakukan pemerintah. (d); bersifat positif atau negatif; (e) bersifat memaksa (otoriter). Disamping 5 kriteria yang telah disebutkan, kebijakan komunikasi juga memiliki ciri-ciri konseptual, diantaranya adalah:

- a) Kebijakan komunikasi merupakan perangkat norma sosial yang dibentuk untuk member arah bagi perilaku sistem komunikasi.
- b) Kebijakan komunikasi biasanya dirumuskan oleh para pemimpin politik yang benar-benar dilaksanakan melalui pembatasan-pembatasan legal dan institusional untuk memberi arah bagi perilaku sistem komunikasi.

²Ana Nadhya Abrar. *Ibid.*, hlm.3.

³Ana Nadhya Abrar. *Op. Cit.*, hlm. 4.

⁴Leo Agustino. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta. 2008, hlm. 9-10.

- c) Kebijakan komunikasi nasional meliputi keputusan-keputusan mengenai institusional media komunikasi dan fungsi-fungsinya.
- d) Kebijakan tersebut juga mengharuskan diterapkannya kontrol guna menjamin operasi institusi-institusitersebut terbawa ke arah kemaslahatan umum.⁵

Kebijakan komunikasi setidaknya memiliki 2 tujuan, yaitu:⁶

- a) Kebijakan komunikasi menempatkan proses komunikasi sebagai bagian dari dinamika sosial yang tidak merugikan masyarakat. Masyarakatlah yang seharusnya mengendalikan proses komunikasi yang terjadi di antara mereka. Kebijakan komunikasi harus menjamin bahwa masyarakat bias aktif dan selamat dalam proses komunikasi. Kebijakan komunikasi harus menjamin bahwa masyarakat ikut mengendalikan perkembangan komunikasi yang terjadi pada diri mereka.
- b) Sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa kebijakan komunikasi bertujuan untuk memperlancar jalannya sistem komunikasi. Sebagai sebuah sistem, maka komunikasi terdiri dari berbagai komponen yang saling berkaitan. Komponen-komponen tersebut tidak selalu dapat berjalan seiring, dalam prakteknya akan selalu ada masalah dan problematika yang terjadi. Itulah sebabnya dibutuhkan sebuah kebijakan untuk memperlancar jalannya sistem komunikasi.

2. Lembaga Penyiaran Publik (LPP) dan Lembaga Penyiaran Publik Lokal (LPPL)

Sejauh ini kebijakan komunikasi yang telah terumuskan secara jelas dan spesifik adalah menyangkut media massa, seperti media penyiaran, pers dan film. Kebijakan komunikasi yang mengatur tentang penyiaran di Indonesia dapat dilihat dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran. Salah satu yang diatur dalam undang-undang tersebut adalah tentang Lembaga Penyiaran Publik, yang kemudian pelaksanaannya diatur dalam PP No. 11 Tahun 2005 Tentang Lembaga Penyiaran Publik. Disebutkan dalam PP No. 11 Tahun 2005 Tentang Lembaga Penyiaran Publik bahwa, Lembaga Penyiaran Publik adalah lembaga penyiaran yang berbentuk badan hukum yang didirikan oleh negara, bersifat independen, netral, tidak komersial, dan berfungsi memberikan layanan untuk kepentingan masyarakat.⁷

⁵ Masduki. *Regulasi Penyiaran Dari Otoriter ke Liberal*. Yogyakarta: LKiS. 2007, hlm. 44

⁶ Ana Nadhya Abrar. *Op. Cit.*, hlm. 16-17.

⁷ Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2005 Tentang Lembaga Penyiaran Publik Bab I Pasal 1 Ayat 2.

Selain Lembaga Penyiaran Publik dalam Peraturan Pemerintah tersebut juga dijelaskan tentang definisi Lembaga Penyiaran Publik Lokal. Lembaga Penyiaran Publik Lokal adalah lembaga penyiaran yang berbentuk badan hukum yang didirikan oleh pemerintah daerah, menyelenggarakan kegiatan penyiaran radio atau penyiaran televisi, bersifat independen, netral, tidak komersial, dan berfungsi memberikan layanan untuk kepentingan masyarakat yang siarannya berjaringan dengan Radio Republik Indonesia (RRI) untuk radio dan Televisi Republik Indonesia (TVRI) untuk televisi.

Lembaga Penyiaran Publik yang terdiri atas RRI, TVRI, dan Lembaga Penyiaran Publik Lokal, baik secara kelembagaan maupun dalam penyelenggaraan penyiarannya, bersifat independen, netral dan tidak komersial.⁸ Pada pasal 3 ayat 1 dan 2 PP No. 11 Tahun 2005 disebutkan bahwa: RRI, TVRI, dan Lembaga Penyiaran Publik Lokal berfungsi sebagai media informasi, pendidikan, hiburan yang sehat, kontrol dan perekat sosial, serta pelestari budaya bangsa, dengan senantiasa berorientasi kepada kepentingan seluruh lapisan masyarakat (ayat 1). RRI, TVRI, Lembaga Penyiaran Publik Lokal dalam menjalankan fungsi pelayanannya untuk kepentingan masyarakat melibatkan partisipasi publik berupa keikutsertaan di dalam siaran, evaluasi, iuran penyiaran, dan sumbangan masyarakat, sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan yang berlaku (ayat 2).

Masih dalam Peraturan Pemerintah No.11 Tahun 2005, bahwa RRI, TVRI, dan Lembaga Penyiaran Publik Lokal bertujuan menyajikan program siaran yang mendorong terwujudnya sikap mental masyarakat yang beriman dan bertaqwa, cerdas, memperkuat integrasi nasional dalam rangka membangun masyarakat madani, demokratis, adil dan sejahtera, serta menjaga citra positif bangsa (pasal 4). Eric Barendt mengelaborasi ciri media penyiaran publik (*public service broadcasting*) sebagai media yang:⁹

- 1) Tersedia (*available*) secara general – geografis.
- 2) Memiliki *concern* terhadap identitas dan kultur nasional.
- 3) Bersifat independen, baik dari kepentingan negara maupun kepentingan komersial.

⁸Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2005 Tentang Lembaga Penyiaran Publik Bab II pasal 2.

⁹Ashadi Siregar. *Pertimbangan Bagi Kehadiran Lembaga Media Penyiaran Publik*. <http://ashadisiregar.files.wordpress.com/2008/08/pertimbangan-kehadiran-penyiaran-publik.pdf> diakses tanggal 5 Desember 2012

- 4) Memiliki imparzialità program.
- 5) Memiliki ragam varietas program, dan
- 6) Pembiayaannya dibebankan kepada pengguna.

Lembaga penyiaran publik sejatinya membuka ruang publik (*Public sphere*) dengan memberikan hak memperoleh informasi yang benar (*right to know*) dan menyampaikan pendapat atau aspirasi (*right to express*) bagi masyarakat sehingga menempatkan masyarakat sebagai warga negara.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa hendaknya Lembaga Penyiaran Publik dapat berorientasi pada kebutuhan masyarakat dengan cara memperlakukan masyarakat (publik) sebagai warga negara yang wajib dilindungi haknya dalam memperoleh informasi, bukan sebagai objek sebuah industri media penyiaran semata. Sendjaja menguraikan bahwa media penyiaran publik memiliki fungsi yang cukup signifikan, diantaranya adalah:¹⁰

- 1) Pengawas sosial (*social surveillance*), yaitu merujuk pada upaya penyebaran informasi dan interpretasi yang objektif mengenai berbagai peristiwa yang terjadi di dalam dan di luar lingkungan sosial dengan tujuan control sosial agar tidak terjadi hal-hal yang tidak diinginkan.
- 2) Korelasi sosial (*social correlation*), merujuk pada upaya pemberian interpretasi dan informasi yang menghubungkan satu kelompok sosial dengan kelompok sosial lainnya atau antara satu pandangan dengan pandangan lainnya dengan tujuan mencapai konsensus.
- 3) Sosialisasi (*socialization*), merujuk pada upaya pewarisan nilai-nilai Dari satu generasi ke generasi lainnya, atau dari satu kelompok ke kelompok lainnya.

3. Peraturan Daerah (Perda) Sebagai Bagian dari Kebijakan Pemerintah

Kewenangan tertinggi suatu daerah yang berwenang mengatur rumah tangganya sendiri adalah kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah. Dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pasal 1 ayat (7) disebutkan bahwa Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah. Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-

¹⁰ Muhamad Mufid. *Komunikasi dan Regulasi Penyiaran*. Jakarta: Kencana. 2010, hlm. 79.

undangan yang lebih tinggi serta merupakan peraturan yang dibuat untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, perundang-undangan yang lebih tinggi serta Perda daerah lain.¹¹ Bagir Manan berpendapat bahwa peraturan perundang-undangan tingkat daerah diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah daerah atau salah satu unsur pemerintahan daerah yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan tingkat daerah.¹²

Sedangkan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Peraturan Daerah adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota. Keberadaan peraturan daerah merupakan *condition sine quanon* (syarat absolute / syarat mutlak) dalam rangka melaksanakan kewenangan otonomi tersebut. Perda harus dijadikan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan urusan-urusan di daerah. Selain itu Perda juga harus dapat memberikan perlindungan hukum bagi rakyat di daerah.¹³ Peraturan Daerah mempunyai berbagai fungsi yaitu:

- a) Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.
- b) Merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, Peraturan Daerah tunduk pada ketentuan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- c) Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹¹ Suko Wiyono. *Otonomi Daerah Dalam Negara Hukum Indonesia, Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*. Jakarta: Faza Media. 2006, hlm. 127.

¹² Mahendra Putra Kurnia, dkk. *Peoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*. Yogyakarta: Total Media. 2007, hlm 18.

¹³ Suko Wiyono., *Op. Cit.*, hlm. 123.

d) Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.¹⁴

Ruang lingkup dari Peraturan Daerah, juga disebutkan dalam Undang-undang No. 10 Tahun 2004 pasal 7 ayat (2) yaitu meliputi:

- a) Peraturan Daerah Provinsi yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi bersama dengan gubernur.
- b) Peraturan Daerah kabupaten / kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Daerah kabupaten / kota bersama bupati / walikota.
- c) Peraturan Desa / peraturan yang setingkat dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

1) Landasan, dan Azas Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam Pembentukan Peraturan Daerah paling sedikit harus memuat 3 (tiga) landasan yaitu:¹⁵

- 1) Landasan filosofis, adalah landasan yang berkaitan dengan dasar atau ideologi Negara;
- 2) Landasan sosiologis, adalah landasan yang berkaitan dengan kondisi atau kenyataan empiris yang hidup dalam masyarakat, dapat berupa kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan, dan harapan masyarakat; dan
- 3) Landasan yuridis, adalah landasan yang berkaitan dengan kewenangan untuk membentuk, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, tata cara atau prosedur tertentu, dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selanjutnya pasal 137 berikut penjelasan dari UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Peraturan Daerah menyebutkan bahwa Peraturan Daerah dibuat berdasarkan pada azas pembentukan perundang-undangan yang meliputi:

- 1) Azas kejelasan tujuan
- 2) Azas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat
- 3) Azas Kesesuaian antara jenis dan muatan materi
- 4) Azas dapat dilaksanakan
- 5) Azas kedayagunaan dan kehasilgunaan

¹⁴ _____. *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*. Jakarta: CAPPLER Project. 2008, hlm. 7.

¹⁵ *Ibid.*, hlm 13.

6) Azas kejelasan rumusan

7) Azas keterbukaan

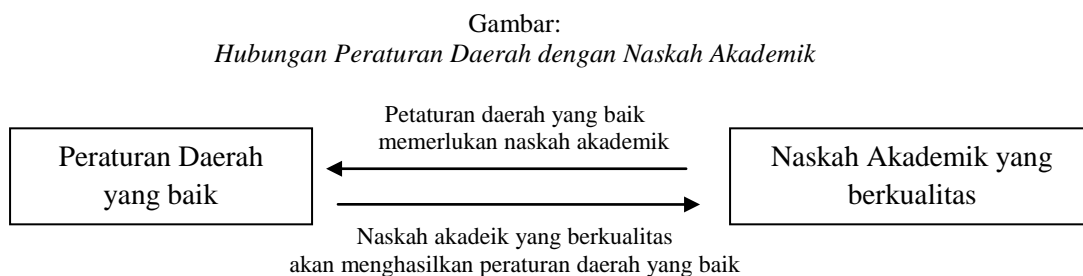
2) **Kedudukan Naskah Akademik dalam Pembentukan Peraturan Daerah**

Naskah akademi adalah bagian tak terpisahkan dari proses pembentukan Peraturan daerah. Untuk itu sebelum pembuatan Peraturan Daerah terlebih dahulu dibuat naskah akademik, naskah akademik harus disusun secara jelas, tepat dan komprehensif mengenai permasalahan yang diangkat untuk kemudian dijadikan perda.

Hary Alexander memberikan definisi bahwa naskah akademik adalah naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi muatan peraturan perundang-undangan di bidang tertentu.¹⁶ Definisi lain dari naskah akademik disampaikan oleh Jazim Hamidi, yaitu naskah atau uraian yang 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.¹⁷

Mengingat pentingnya Naskah Akademik dalam pembentukan Peraturan Daerah maka hubungan Peraturan Daerah dan naskah akademik dapat digambarkan sebagai berikut:



Naskah akademik merupakan media konkret bagi peran serta masyarakat secara aktif dalam pembentukan peraturan daerah. Argumen yang menunjukkan bahwa naskah akademik merupakan media konkret bagi peran serta masyarakat secara aktif dalam proses pembentukan peraturan daerah adalah:¹⁸

¹⁶ Mahendra Putra Kurnia. *Op. Cit.*, hlm 30.

¹⁷ Mahendra Putra Kurnia, dkk. *Op. Cit.*, hlm. 31.

¹⁸ Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera. *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*. Jakarta: Kencana. 2009. hlm . 152-153

- a) Naskah akademik memaparkan alasan-alasan, fakta-fakta atau latar belakang tentang hal-hal yang mendorong disusunnya suatu masalah atau urusan sehingga sangat penting dan mendesak diatur dalam peraturan daerah. Aspek yang dikaji dalam latar belakang ini adalah aspek ideologis, politis, budaya, sosial, ekonomi, ekologi, pertahanan, dan keamanan. Manfaat dan informasi yang ada di dalam latar belakang bagi pembentuk peraturan daerah adalah mereka bisa mengetahui dengan pasti tentang perlunya dibuat sebuah peraturan daerah demi kepentingan daerah secara umum.
- b) Naskah akademik menjelaskan tinjauan terhadap sebuah peraturan daerah dari aspek filosofis (cita-cita hukum, *recht idea*), aspek sosiologis (nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat), aspek yuridis (secara vertikal dan horizontal tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan yang telah ada sebelumnya), dan aspek politis (kebijakan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan tata laksana pemerintah). Peraturan daerah dimungkinkan menjadi efektif apabila tidak melupakan sejauh mana tingkat kebutuhan, keinginan, dan interaksi masyarakat terhadap peraturan tersebut.
- c) Naskah akademik memberikan gambaran mengenai substansi, materi dan ruang lingkup serta peraturan daerah yang akan dibuat. Dalam hal ini dijelaskan mengenai konsepsi, pendekatan dan asas-asas dan materi hukum yang perlu diatur, serta pemikiran-pemikiran normanya. Naskah akademik menggambarkan bahwa materi hukum tidak hanya terikat pada asas-asas yang telah ditentukan dalam pasal 6 UU No. 10/2004 jo. Pasal 138 UU No. 32/2004, tetapi juga perlu mencermati nilai-nilai hukum adat di daerah bersangkutan.
- d) Naskah akademik memberikan pertimbangan dalam rangka pengambilan keputusan bagi pihak eksekutif dan legislatif mengenai pembentukan peraturan daerah tentang permasalahan yang dibahas. Sebuah naskah akademik juga memberikan saran-saran apakah semua materi yang dibahas dalam naskah akademik sebaiknya diatur dalam satu bentuk peraturan daerah atau ada sebagian yang sebaiknya dituangkan dalam peraturan pelaksana atau peraturan lainnya.
- c) **Prosedur Penyusunan Peraturan Daerah**

Prosedur pembentukan Perda tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Tahap Perencanaan
2. Tahap Perancangan
3. Tahap Pembahasan
4. Tahap Pengesahan/Penetapan
5. Tahap Pengundangan
6. Tahap sosialisasi
7. Tahap evaluasi

C. Metode Penelitian

Penelitian ini berjenis deskriptif kualitatif, karena pada akhirnya penelitian ini akan menghasilkan data deskriptif mengenai kata-kata lisan maupun tertulis. Penelitian ini akan menghasilkan gambaran kondisi di lapangan yang sesungguhnya secara menyeluruh dan apa adanya atas fokus yang telah diambil dalam bentuk kata-kata.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus. Menurut Agus Salim penelitian dengan metode studi kasus adalah suatu metode untuk mempelajari, menerangkan, atau menginterpretasi suatu kasus (*case*) dalam konteksnya secara natural tanpa adanya intervensi dari pihak luar.¹⁹ Metode ini digunakan untuk mendapatkan data dan informasi yang mendalam serta menggambarkan kondisi riil yang ada secara menyeluruh dan apa adanya atas fokus masalah yang telah ditetapkan yaitu: Bagaimanakah proses pembentukan Perda Kota Madiun No. 11 Tahun 2011 tentang Lembaga Penyiaran Publik Lokal Suara Madiun dan faktor-faktor apa saja yang mendorong terbentuknya Perda No. 11 Tahun 2011?

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data melalui wawancara. Wawancara mendalam (*in depth interview*) dan bersifat terbuka (*open Interview*) sehingga membuka kesempatan kepada informan untuk dapat menyampaikan pandangan dan pendapatnya tentang fenomena penelitian. Wawancara mendalam dipilih oleh peneliti untuk memperoleh informasi yang mendalam dan terinci dengan mengajukan pertanyaan terkait dengan bagaimanakah proses pembentukan Perda No. 11 Tahun 2011 Tentang Lembaga Penyiaran Publik Lokal Suara Madiun dan faktor-faktor yang mendorong terbentuknya Perda No.11 Tahun 2011. Wawancara yang dilakukan oleh peneliti disini

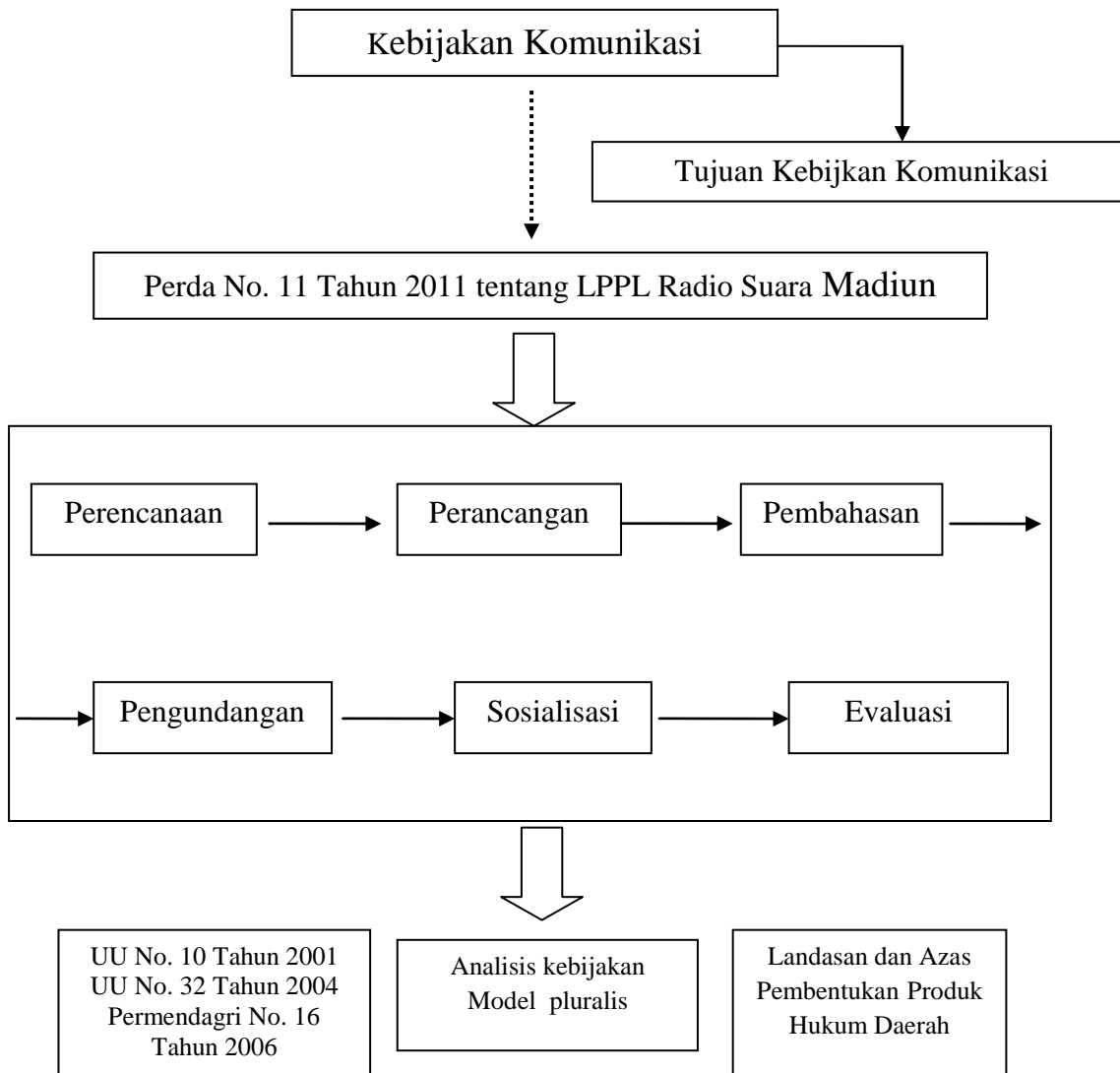
¹⁹ Agus Salim. *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*. Yogyakarta: PT Tiara Wacana Yogya, 2001. hlm. 93.

adalah wawancara tidak berstruktur, sehingga pertanyaan yang digunakan dapat berkembang sesuai dengan kondisi di lapangan.

Selain wawancara teknik pengumpulan data yang peneliti juga lakukan adalah dengan mengumpulkan dokumen-dokumen / evaluasi dokumentasi untuk melengkapi data-data hasil wawancara.

Dalam penelitian ini setelah data terkumpul peneliti dapat mulai mengagregasi, mengorganisasi, dan mengklasifikasi data menjadi unit-unit yang dapat dikelola. Agregasi merupakan proses mengabstraksi hal-hal khusus menjadi hal-hal umum guna menemukan pola umum data. Data diorganisasi secara kronologis, kategori atau dimasukkan ke dalam tipologi. Analisis data dilakukan sejak peneliti di lapangan, sewaktu pengumpulan data dan setelah semua data terkumpul atau setelah selesai dari lapangan. Selanjutnya hasil dari analisis akan disampaikan dalam bentuk narasi.

D. Kerangka Konsep



Gambar 2.
Kerangka konsep penelitian

E. PEMBAHASAN

a) Naskah Akademik Untuk Penyusunan Perda No. 11 Tahun 2011 tentang Lembaga Penyiaran Publik Lokal Suara Madiun Hanya Sebagai Pelengkap.

Dasar hukum pembentukan Naskah Akademik yang pertama adalah Surat Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional (SKKBPHN) No.159.PR.09.10 Tahun 1994 tentang Peyunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan

Perundang-undangan. Di dalam surat keputusan tersebut dijelaskan mengenai nama atau istilah, bentuk dan isi, kedudukan, serta format dari naskah akademik. Istilah Naskah Akademik muncul secara tegas dalam Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden. Dalam pasal 1 ayat (7) Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005, 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 Undang-undang.

Secara teoritis dan sosiologis naskah akademik dapat diartikan sebagai konsepsi pengaturan suatu masalah (objek perundang-undangan) yang mengkaji dasar filosofis, yuridis, dan politis suatu masalah yang akan diatur sehingga memiliki landasan pengaturan yang kuat. Penyusunan naskah akademik juga berlaku bagi produk hukum daerah (Peraturan Daerah) sebagaimana disebutkan dalam pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, salah satunya terdapat peraturan daerah (Perda) sebagai jenis peraturan perundang-undangan.

Penyusunan Naskah Akademik dalam proses penyusunan sebuah peraturan daerah tidak dapat dianggap *sepele* mengingat bahwa kedudukan naskah akademik sangatlah penting, yaitu sebagai:

- 1) Bahan awal yang memuat gagasan-gagasan tentang urgensi, pendekatan, ruang lingkup, dan materi muatan suatu peraturan perundang-undangan.
- 2) Bahan pertimbangan yang digunakan dalam permohonan ijin prakarsa penyusunan raperda atau rancangan produk hukum daerah lainnya kepada kepala daerah.
- 3) Bahan dasar bagi penyusunan Raperda atau rancangan produk hukum daerah lainnya kepada kepala daerah.²⁰

Sedangkan kegunaan naskah akademik adalah untuk:

- 1) Menginformasikan bahwa perancang telah mempertimbangkan berbagai fakta dan faktor yang melingkupi suatu proses penyusunan rancangan peraturan daerah.

²⁰ Mahendra, dkk. *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*. Yogyakarta: Kreasi Total Media. 2007. hlm. 31.

- 2) Memastikan bahwa di dalam proses perancangan suatu peraturan daerah perancang telah menyusun fakta-fakta dengan mempertimbangkan berbagai faktor yang melingkupinya secara logis, rasional, dan objektif.
- 3) Menjamin bahwa suatu rancangan peraturan daerah tersebut muncul dari proses pengambilan keputusan yang logis, rasional, dan objektif.²¹

Pengajuan raperda LPPL Suara Madiun oleh Dishubkominfo berpijak pada Naskah Akademik. Namun setelah ditelusuri lebih mendalam, naskah akademik bentukan Dishubkominfo dalam merancang Raperda LPPL Radio Suara Madiun tidak sesuai dengan prosedur pembentukan naskah akademik. Menurut Kasi frekuensi dan sarana komunikasi dishubkominfo, naskah akademik Raperda LPPL Radio Suara Madiun pada saat itu dibuat sederhana karena keterbatasan waktu.

“iya, mbak... seperti yang saya katakana kemarin saat saya memberikan naskah akademik itu, naskah akademik itu dibuat sederhana karena keterbatasan waktu yang kami miliki, karena kan kami harus segera memiliki Perda sebagai payung hukum dari LPPL Suara Madiun agar ijin bersiaran segera keluar. Naskah akademik itu juga sudah kami konsultasikan dengan bagian hukum, dari bagian hukum juga menyarankan agar naskah akademik dibuat sederhana saja, yang penting ada gitu...”

Pernyataan beliau tidak memiliki dasar yang kuat dan menunjukkan bahwa Dishubkominfo selaku *leading sector* dari penyusunan Raperda LPPL Radio Suara Madiun tidak menganggap penting naskah akademik. Naskah akademik tidak dapat dibuat sederhana sebab terdapat pedoman untuk membentuk naskah akademik sebagai bahan acuan merancang produk hukum, baik nasional maupun daerah (SKKBPHN No. G-159.PR.09.10). Selain itu penyusunan perda tidak dapat dilakukan secara instant, dibutuhkan persiapan yang matang agar menghasilkan produk hukum daerah yang baik. Penyusunan naskah akademik tidak sekedar sebagai pelengkap semata. Dalam menyusun naskah akademik sangat diperlukan data yang akurat dan valid yang dapat dipertanggungjawabkan secara keilmuan, sehingga validitasnya tidak diragukan lagi. Metode penggalan data dapat dilakukan dengan cara penelitian, penelitian ini pada dasarnya dapat dibagi menjadi dua berdasarkan tujuannya. Pertama, penelitian yuridis normatif yang merupakan penelitian yang bertujuan untuk menemukan dasar yuridis,

²¹ *Ibid.*

filosofis dan politis suatu perundang-undangan yang akan disusun dengan menggali kebutuhan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Kedua, penelitian sosiologis yang bertujuan untuk menggali kebutuhan hukum masyarakat terhadap substansi peraturan perundang-undangan yang akan diatur.²²

Penyusunan naskah akademik Raperda LPPL Radio Suara Madiun tidak melalui proses penelitian terlebih dahulu, lagi-lagi keterbatasan waktu menjadi alasan yang tidak berdasar yang dikemukakan oleh *leading sector*. Hal ini dapat dilihat dalam naskah akademik yang telah disusun oleh *leading sector* Raperda LPPL Radio Suara Madiun yang tidak memuat landasan filosofis, yuridis, sosiologis dan politis yang seharusnya ada dalam naskah akademik. Ketika dimintai keterangan mengenai hal ini narasumber nampak kebingungan dan tidak memahami keempat landasan tersebut. Padahal, dengan adanya landasan filosofis, yuridis dan sosiologis menunjukkan bahwa adanya kejelasan tujuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain itu, adanya ketiga landasan tersebut akan dapat memberikan informasi mengenai perhitungan efektifitas peraturan perundang-undangan di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis. Dan satu lagi, adanya landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis dalam naskah akademik dapat memberikan informasi kedayagunaan dan kehasilgunaan sebuah peraturan perundang-undangan, dimana setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Hal ini dapat dilihat dalam pasal 5 UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyebutkan bahwa, dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada azas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diantaranya adalah azas kejelasan tujuan, azas dapat dilaksanakan, azas kedayagunaan dan kehasilgunaan.

Disampaikan oleh Balegda DPRD Kota Madiun bahwa Perda LPPL Radio Suara Madiun sebagai perda normative yaitu perda pengendalian terhadap keberadaan LPPL Suara Madiun sehingga naskah akademik yang dibuat secara sederhana dapat dimaklumi tidak memiliki dasar yang kuat. Naskah akademik adalah pijakan awal yang dijadikan sebagai dasar penyusunan raperda yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi

²² *Ibid.* hlm. 36

muatan perundang-undangan, dimana, seharusnya dibuat melalui penelitian sehingga diperoleh data yang akurat dan dapat dipertanggung jawabkan secara keilmuan dan validitasnya tidak diragukan. Sedangkan format menyusun naskah akademik telah diatur dalam SKKBPHN No. G-159.PR.09.10 Tahun 1994 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan perundang-undangan, bukan semata-mata dibuat sederhana tanpa memperhatikan format yang telah ditentukan sebagaimana naskah akademik yang disusun oleh Dishubkominfo Madiun selaku pengelola LPPL Suara Madiun sekaligus pemrakarsa raperda LPPL Radio Suara Madiun.

Penyusunan naskah akademik memang bukan sebuah keharusan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 ayat (1) dan (2) Perpres Nomor 68 Tahun 2005 bahwa keberadaan naskah akademik dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia bukan merupakan sebuah kewajiban/keharusan yang harus dilakukan dalam rangka penyusunan peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah. Sehingga, kedudukan sebuah naskah akademik bisa dianggap hanya sebagai ”pendukung” penyusunan peraturan perundang-undangan. Namun, seiring dengan perkembangan dan perubahan dinamika kehidupan masyarakat Indonesia, penyusunan sebuah naskah Akademik dalam proses perancangan peraturan perundang-undangan yang tepat guna, komprehensif dan sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, menjadi sangat penting.

Dalam penyusunan sebuah peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah, naskah akademik sangat diperlukan dalam rangka pembentukan rancangan undang-undang. Tujuannya antara lain adalah agar undang-undang yang dihasilkan sejalan dengan sistem hukum nasional, sesuai dengan (tuntutan) kehidupan masyarakat, dan dapat meminimalisir permasalahan dikemudian hari.

b) Proses Penyusunan Perda No. 11 Tahun 2011 tentang Lembaga Penyiaran Publik Lokal Suara Madiun

Penyusunan Perda No. 11 Tahun 2011 tentang LPPL Suara Madiun dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum yang kuat bagi keberadaan Radio Suara Madiun sebagai Lembaga Penyiaran Publik Lokal. Untuk itu proses penyusunan Perda No. 11 Tahun 2011 tentang LPPL Suara Madiun harus sesuai dengan prosedur penyusunan produk hukum yang telah ada. Proses penyusunan Produk Hukum Daerah yang bersifat

pengaturan (Peraturan Daerah termasuk didalamnya) didasarkan pada Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.

1) Tahap Perencanaan

Proses perencanaan penyusunan Perda No. 11 Tahun 2011 tentang LPPL Suara Madiun dimulai dari usulan Dishubkominfo Kota Madiun selaku Pengelola LPPL yang telah melakukan proses perizinan hingga tahap Evaluasi Dengar Pendapat dengan menyusun naskah akademik terlebih dahulu sebagai bahan acuan penyusunan Raperda LPPL Radio Suara Madiun. Berangkat dari naskah akademik ini, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Dishubkominfo selaku pemrakarsa Perda LPPL Radio Suara Madiun menyusun konsep rancangan peraturan daerah tentang LPPL Radio Suara Madiun untuk diajukan/diusulkan kepada Biro Hukum Pemkot Madiun. Dikarenakan pembentukan payung hukum untuk LPPL Radio Suara Madiun harus segera dibentuk mengingat bahwa LPPL harus memiliki payung hukum maka Pemerintah Kota Madiun memasukkan usulan Pembentukan Raperda LPPL Radio Suara Madiun dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda).

Sebagaimana disebutkan dalam pasal 4 Permendagri No.16/2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah bahwa “ penyusunan produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dilakukan berdasarkan prolegda.”

2) Tahap Perancangan

Sebagaimana disebutkan dalam pasal 5 permendagri No. 16/2006 bahwa rancangan produk hukum daerah yang bersifat pengaturan (perda termasuk didalamnya) dapat disusun oleh pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam hal ini SKPD yang diberikan wewenang oleh kepala daerah (Wali Kota Madiun) untuk mengajukan Raperda LPPL Radio suara Madiun adalah Dishubkomunfo Kota Madiun. Selanjutnya dibentuk tim asistensi antar Satuan

Kerja Perangkat Daerah (SKPD) untuk membahas Raperda LPPL Radio Suara Madiun.

Langkah selanjutnya, sebagaimana dijelaskan dalam pasal 6 Permendagri No. 16/2006, dilakukan pembahasan terhadap Raperda yang disusun oleh Dishubkominfo bersama dengan Bagian hukum/biro hukum Pemkot Madiun terkait dengan hal-hal yang bersifat prinsip, diantaranya adalah mengenai objek yang diatur, jangkauan dan arah pengaturan. Setelah Raperda yang diajukan oleh Dishubkominfo dibahas oleh tim perumus raperda dan menghasilkan raperda baru hasil pembahasan tim perumus raperda, selanjutnya, raperda tersebut diajukan kepada Kepala Daerah dalam hal ini adalah Walikota Madiun melalui Sekretaris Daerah (Sekda) untuk memperoleh persetujuan dari Walikota Madiun. Hal ini diatur dalam pasal 7, pasal 8 ayat (1), dan (2) serta pasal 9 ayat (1), (2), dan (3) Permendagri Nomor 16 Tahun 2006.

Raperda baru, hasil rumusan tim perumus raperda Biro Hukum yang telah memperoleh persetujuan dari Walikota, selanjutnya diajukan kepada DPRD Kota Madiun untuk dilakukan pembahasan. Pembahasan dilakukan oleh anggota DPRD bersama dengan Walikota Madiun, dan instansi terkait.

3) Tahap Pembahasan

Sebagaimana diketahui raperda dapat berasal dari DPRD dan dapat pula berasal dari inisiatif kepala daerah. Pembahasan sebuah raperda di DPRD dilakukan didalam rapat paripurna I, II, III, dan IV. Masing-masing dengan agenda tersendiri, sebagai berikut:²³

a. Rapat Paripurna I

Apabila raperda berasal dari DPRD, maka pada rapat paripurna I agendanya adalah menyampaikan keterangan/penjelasan DPRD atas raperda. Apabila raperda berasal dari usul atau inisiatif kepala daerah/pemerintah daerah, maka pada rapat paripurna I agendanya adalah menyampaikan keterangan/penjelasan oleh kepala daerah atas raperda yang diusulkan.

²³ Hamzah Halim, dkk. *Cara Praktis menyusun dan merancang peraturan daerah (suatu kajian teoritis dan praktis disertai manual) Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*. 2009. Jakarta: Kencana. hlm. 99-100.

b. Rapat Paripurna II

Pada rapat paripurna II agendanya adalah tanggapan kepala daerah atas raperda yang berasal dari DPRD dan jawaban DPRD atas tanggapan kepala daerah. Atau pandangan umum masing-masing fraksi di DPRD atas raperda usul inisiatif kepala daerah dan jawaban kepala daerah atas pandangan umum fraksi-fraksi di DPRD.

c. Rapat Paripurna III

Agenda rapat paripurna III mencakup:

- Pembahasan raperda dalam komisi, atau gabungan komisi, atau oleh panitia khusus bersama dengan kepala daerah.
- Pembahasan raperda secara intern di dalam komisi, atau gabungan komisi, atau panitia khusus (tanpa mengurangi pembahasan bersama kepala daerah)

d. Rapat Paripurna IV

Agenda rapat paripurna IV mencakup:

- Laporan hasil pembahasan raperda pada rapat paripurna III
- Pendapat akhir fraksi-fraksi di DPRD
- Pengambilan keputusan oleh DPRD
- Sambutan gubernur, bupati/wali kota sebagai kepala daerah

Rapat Paripurna pembahasan Perda No. 11 Tahun 2011 tentang LPPL Radio Suara Madiun diawali dengan dengan agenda penyampaian keterangan/penjelasan oleh kepala daerah dalam hal ini adalah penyampaian keterangan/penjelasan oleh Wali Kota Madiun mengenai Raperda LPPL Radio Suara Madiun. Dalam agenda penyampaian penjelasan, Wali Kota Madiun menyampaikan bahwa tujuan didirikan LPPL Suara Madiun tidak lain adalah untuk menyajikan program siaran yang mendorong terwujudnya sikap mental masyarakat yang beriman dan bertaqwa, cerdas, memperkuat integrasi nasional dalam rangka membangun masyarakat mandiri, demokratis, adil dan sejahtera, serta menjaga citra positif bangsa.²⁴ Kemudian dilanjutkan dengan agenda pemandangan umum masing-masing fraksi di DPRD atas raperda LPPL

²⁴ Risalah Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Madiun, nomor 170/21/401. 040/2011.

Radio Suara Madiun dan jawaban Wali Kota Madiun atas pandangan umum fraksi-fraksi di DPRD.

Selanjutnya dalam pembahasan Raperda LPPL Radio Suara Madiun dengan agenda pembahasan Raperda LPPL Radio Suara Madiun oleh Panitia Khusus (Pansus) bentukan DPRD Kota Madiun bersama dengan Kepala Daerah (Wali Kota Madiun). Dalam rapat paripurna pembahasan raperda oleh pansus bersama dengan kepala daerah dilakukan beberapa perubahan sebab raperda yang diusulkan dianggap masih sangat dangkal. Berikutnya, setelah dilakukan pembahasan raperda pada rapat paripurna dilakukan pengambilan keputusan dan pendapat akhir fraksi-fraksi di DPRD Kota Madiun. Setelah fraksi-fraksi di DPRD menyampaikan pendapatnya dan persetujuannya terhadap penetapan 17 Raperda (termasuk didalamnya adalah Raperda LPPL Radio Suara Madiun) menjadi perda, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Madiun mengambil keputusan penetapan terhadap 17 Raperda Kota Madiun termasuk didalamnya Raperda LPPL Radio Suara Madiun dengan persetujuan bersama Walikota Madiun menjadi Perda Kota Madiun. Selanjutnya, penyampaian sambutan Walikota Madiun dalam rapat paripurna DPRD Kota Madiun untuk menetapkan dan menyetujui rancangan Perda Kota Madiun Kota Madiun.

4) Tahap Pengundangan

Perda LPPL Radio Suara Madiun yang telah ditetapkan oleh DPRD Kota Madiun, selanjutnya Perda LPPL Radio Suara Madiun disampaikan kepada Gubernur Jawa Timur untuk dievaluasi dengan tujuan agar tercapai keserasian antara kebijakan daerah dengan kebijakan nasional, keserasian antara kepentingan publik dan kepentingan aparatur serta untuk meneliti sejauh mana Perda LPPL Radio Suara Madiun tidak bertentangan dengan kepentingan umum peraturan yang lebih tinggi dan/atau peraturan daerah lainnya yang ditetapkan oleh Pemerintah Kota Madiun. Dari hasil evaluasi Gubernur Jawa Timur, Perda LPPL Radio Suara Madiun tidak ada perubahan hanya saja perlu penyempurnaan dengan menambahkan Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 28 Tahun 2008. Setelah memperoleh persetujuan dari Gubernur Jawa Timur, Perda LPPL Radio Suara Madiun diundangkan dengan menempatkannya di dalam lembaran

daerah nomor 7/E Tahun 2011 oleh sekretaris daerah, sedangkan penjelasan perda dicatat didalam tambahan lembaran daerah oleh sekretaris daerah atau oleh kepala biro hukum/kepala bagian hukum. Pengundangan perda di dalam lembaran daerah dimaksudkan sebagai syarat hukum agar setiap orang mengetahuinya.

Sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah pasal 144 ayat (1) yang menyebutkan: Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Maka sebelum Perda No. 11 Tahun 2011 tentang LPPL Suara Madiun diundangkan Perda tersebut disampaikan kepada Gubernur Jatim untuk dilakukan evaluasi dengan tujuan agar tercapai keserasian antara kebijakan daerah dengan kebijakan nasional, keserasian antara kepentingan publik dan kepentingan aparatur serta untuk meneliti sejauh mana Perda LPPL Radio Suara Madiun tidak bertentangan dengan kepentingan umum peraturan yang lebih tinggi dan/atau peraturan daerah lainnya yang ditetapkan oleh Pemerintah Kota Madiun. Selanjutnya Perda LPPL Suara Madiun diundangkan dalam lembaran daerah nomor 7/E tahun 2011 agar masyarakat Madiun mengetahuinya, hal ini sesuai dengan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pasal 45 yang berbunyi: Agar setiap orang mengetahuinya, Peraturan Perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam:

- a. Lembaran Negara Republik Indonesia;
- b. Berita Negara Republik Indonesia;
- c. Lembaran Daerah; atau
- d. Berita Daerah.

5) Tahap Sosialisasi

Sosialisasi Perda No. 11 Tahun 2011 tentang LPPL Suara Madiun dilakukan oleh Dishubkominfo selaku penyelenggara sekaligus pengelola LPPL Radio Suara Madiun melalui Radio Suara Madiun dan melalui website pemkot madiun: *www.madiunkota.go.id*. Sosialisasi perda oleh Pemkot Madiun sesuai dengan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pasal 52 yang berbunyi: Pemerintah Daerah wajib menyebarluaskan

Peraturan Daerah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dan peraturan di bawahnya yang telah diundangkan dalam Berita Daerah.

6) Tahap Evaluasi

Evaluasi terhadap Perda LPPL Radio Suara Madiun belum dilakukan. Bahkan sampai saat ini LPPL Radio Suara Madiun masih dikelola oleh DISHUBKOMINFO dan belum ada pengangkatan dewan pengawas dan dewan direksi sebagai syarat Lembaga Penyiaran Publik (LPP) Mengenai evaluasi terhadap peraturan daerah, belum ada pasal yang mengatur secara tegas tentang hal ini. Meski begitu, evaluasi terhadap sebuah payung hukum sangat penting dilakukan untuk melihat relevansi sebuah payung hukum dengan kondisi saat ini dimana payung hukum tersebut diberlakukan. Namun, Pemerintah Kota Madiun memiliki kebijakan bahwa evaluasi terhadap perda yang mereka buat akan dilakukan setelah tiga tahun diberlakukan, dan evaluasi juga bisa dilakukan apabila ada masukan dari masyarakat yang sifatnya membangun atau penolakan.

Seluruh tahap penyusunan Perda No. 11 Tahun 2011 tentang Lembaga Penyiaran Publik Lokal Radio Suara Madiun telah dilakukan sesuai dengan prosedur pembentukan produk hukum. Namun, dalam proses pembentukan Perda LPPL Radio Suara Madiun, Pemerintah Kota Madiun tidak melibatkan masyarakat dalam proses pembahasannya. Sebagaimana disampaikan oleh beberapa fraksi dalam rapat paripurna dengan agenda pemandangan umum dan pendapat akhir masing-masing fraksi mengenai pembentukan 17 Raperda Kota Madiun termasuk Raperda LPPL Radio Suara Madiun bahwa perlu adanya renungan terhadap relevansi pembahasan 17 Raperda yang diselesaikan dalam waktu yang cukup singkat dikarenakan mengejar target semata, dan cenderung tidak melibatkan publik dan tidak transparan. Keikutsertaan atau keterlibatan masyarakat dalam proses pembahasan perda diatur dalam Dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pasal 53 menyebutkan bahwa “masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah. Begitu juga dalam UU No.32 Tahun

2004 tentang Pemerintah Daerah pasal 139 ayat (1) yang menyebutkan “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah merupakan perwujudan penyelenggaraan pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*, di antaranya: keterlibatan masyarakat, akuntabilitas, dan transparansi.”²⁵

F. Kesimpulan

- a) Naskah akademik yang disusun oleh tim pemrakarsa Perda LPPL Radio Suara Madiun sebagai pijakan pembentukan Perda LPPL Radio Suara Madiun tidak sesuai dengan format yang telah ditentukan dalam Surat Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional (SKKBPHN) No.159.PR.09.10 Tahun 1994 tentang Peyunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan
- b) Proses penyusunan Perda LPPL Radio Suara Madiun tidak dapat dilakukan secara maksimal sesuai dengan Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah. Pada proses pembahasan Perda LPPL Radio Suara Madiun bersama 17 Perda lainnya, Pemerintah Kota Madiun bersama dengan DPRD Kota Madiun terkesan hanya mengejar target semata tanpa memperhatikan keberadaan masyarakat Kota Madiun. Dalam proses penyusunan Perda Pemerintah Kota Madiun belum sepenuhnya melibatkan publik.
- c) LPPL Radio Suara Madiun belum sepenuhnya menjadi LPPL sebab Dewan Pengawas dan Dewan Direksi sebagai salah satu syarat sebuah LPPL belum terbenuk.

G. Saran

Saran yang akan diberikan dalam penelitian ini adalah:

1. Naskah akademik hendaknya dibuat melalui penelitian dan melibatkan masyarakat dalam penyusunannya agar diperoleh data yang akurat yang dapat dipertanggungjawabkan secara keilmuan, sehingga validitasnya tidak diragukan sehingga menghasilkan perda yang berkualitas juga
2. Pelibatan masyarakat dalam proses perencanaan hingga pembahasan perda perlu dilakukan oleh Pemerintah Kota Madiun sebagaimana diatur dalam Dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pemerintah Kota

²⁵ *Op.Cit.* hlm. 113

Madiun selaku pemrakarsa perubahan status RKPD menjadi LPPL Radio Suara Madiun sesegara mungkin mengangkat Dewan Pengawas sebagai organ Independen dalam tubuh LPPL Radio Suara Madiun agar netralitas Radio Suara Madiun sebagai lembaga penyiaran Publik Lokal dapat terjaga.

3. Pemerintah Kota Madiun selaku pemrakarsa perubahan status RKPD menjadi LPPL Radio Suara Madiun sesegara mungkin mengangkat Dewan Pengawas sebagai organ Independen dalam tubuh LPPL Radio Suara Madiun agar netralitas Radio Suara Madiun sebagai lembaga penyiaran Publik Lokal dapat terjaga.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. 2008. Bandung: Alfabeta.
- Halim, Hamzah dan Kemal Redindo Syahrul Putera. *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*. 2009. Jakarta: Kencana.
- Nadhya Abrar, Ana. *Kebijakan Komunikasi: Konsep, Hakekat dan Praktek*. 2008. Yogyakarta: Gava Media.
- Masduki. *Regulasi Penyiaran Dari Otoriter ke Liberal*. 2007. Yogyakarta: LKiS.
- Mufid, Muhamad. *Komunikasi dan Regulasi Penyiaran*. 2010. Jakarta: Kencana.
- Putra Kurnia, Mahendra, dkk. *Peoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*. 2007. Yogyakarta: Total Media.
- Salim, Agus. *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*. 2001. Yogyakarta: PT Tiara Wacana Yogya.
- Siregar, Ashadi. *Pertimbangan Bagi Kehadiran Lembaga Media Penyiaran Publik*. <http://ashadisiregar.files.wordpress.com/2008/08/pertimbangan-kehadiran-penyiaran-publik.pdf> diakses tanggal 5 Desember 2012
- Wiyono, Suko. *Otonomi Daerah Dalam Negara Hukum Indonesia, Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*. 2006. Jakarta: Faza Media.
- Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2005 Tentang Lembaga Penyiaran Publik
- _____. *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*. 2008. Jakarta: CAPPLER Project.
- Risalah Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Madiun, nomor 170/21/401. 040/2011.