

**IMPLEMENTASI KETENTUAN PASAL 139 UNDANG-UNDANG
NOMOR 32 TAHUN 2004 MENGENAI PARTISIPASI MASYARAKAT
DALAM PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH
DI KABUPATEN SRAGEN**

TESIS

**Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Mencapai Derajat
Magister Program Studi Ilmu Hukum**

Minat Utama : Hukum dan Kebijakan Publik



Oleh :

**WAHYUDO TORA HANANTO
NIM. S 310907024**

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS SEBELAS MARET
SURAKARTA
2009**

**IMPLEMENTASI KETENTUAN PASAL 139 UNDANG-UNDANG
NOMOR 32 TAHUN 2004 MENGENAI PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM
PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH
DI KABUPATEN SRAGEN**

Disusun Oleh :

Wahyudo Tora Hananto

NIM. S. 310907024

Telah disetujui oleh Tim Pembimbing

Dewan Pembimbing

Jabatan	Nama	Tanda Tangan	Tanggal
Pembimbing I	<u>Dr. Jamal Wiwoho, S.H., M.Hum</u> NIP. 131 472 195	.....	.....
Pembimbing II	<u>Joko Poerwono, S.H., M.S.</u> NIP. 130 794 453	.....	.....

Mengetahui,

Ketua Program Studi Ilmu Hukum

Prof. Dr. H. Setiono, S.H., M.S.
NIP. 130 345 735

**IMPLEMENTASI KETENTUAN PASAL 139 UNDANG-UNDANG
NOMOR 32 TAHUN 2004 MENGENAI PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM
PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH
DI KABUPATEN SRAGEN**

Disusun Oleh :

Wahyudo Tora Hananto

NIM. S. 310907024

Telah disetujui oleh Tim Penguji :

Jabatan	Nama	Tanda Tangan	Tanggal
Ketua	Prof. Dr. H. Setiono, S.H.,M.S.	.....	.....
Sekretaris	Dr. Hari Purwadi, S.H.,M.Hum.	.....	.....
Anggota	1. Dr. Jamal Wiwoho, S.H.,M.Hum.	.....	.....
	2. Joko Poerwono, S.H.,M.S.	.....	.....

Mengetahui,

Ketua Program Studi Ilmu Hukum	Prof. Dr. H. Setiono, S.H.,M.S.	.....	.....
Direktur Program Pascasarjana	Prof. Drs. Suranto, Msc., PhD	.....	.....

PERNYATAAN

Nama : **WAHYUDO TORA HANANTO**

NIM : **S. 310907024**

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa tesis yang berjudul :
“Implementasi Ketentuan Pasal 139 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Mengenai Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Kabupaten Sragen”, adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal yang bukan karya saya, dalam tesis tersebut diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari terbukti pernyataan saya tersebut diatas tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik, yang berupa pencabutan tesis dan gelar yang saya peroleh dari tesis tersebut.

Surakarta, Februari 2009

Yang membuat pernyataan,

WAHYUDO TORA HANANTO

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa yang telah melimpahkan banyak berkat dan rahmat-Nya, sehingga tesis yang berjudul **“Implementasi Ketentuan Pasal 139 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Mengenai Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Kabupaten Sragen”** ini dapat diselesaikan dengan baik.

Dalam penulisan tesis ini dapat berjalan lancar, penulis banyak memperoleh bantuan, dorongan, informasi dan bimbingan dari berbagai pihak, sehingga pada kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih yang tulus dan mendalam dan penghargaan kepada :

1. Prof. Drs. Suranto, Msc., PhD., selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.
2. Moh. Jamin, S.H.,M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
3. Prof. Dr. H. Setiono, S.H., M.S., selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.
4. Dr. Hartiwingsih, S.H.,M.Hum., selaku Sekretaris Program Studi Magister Ilmu Hukum, yang telah banyak membantu sehingga penulis dapat menyelesaikan studi dengan lancar.
5. Dr. Jamal Wiwoho, S.H.,M.Hum., selaku Pembimbing I yang dengan tulus dan ikhlas memberikan masukan dan mengarahkan penulis dalam penulisan tesis.
6. Joko Poerwono, S.H., M.S., selaku Pembimbing II yang banyak memotivasi penulis dalam menempuh studi serta dalam menyelesaikan penulisan tesis.
7. Ishariyanto, S.H.,M.Hum., selaku dosen yang senantiasa menjadi rekan diskusi yang baik bagi penulis dalam menyelesaikan tesis.

8. Tim Penguji Tesis Program Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.
9. Papa Suharto, S.H. dan Mama Trie Ratna Wahyuningsih, yang senantiasa terus mendoakan keberhasilan anaknya, yang dengan caranya tersendiri memberikan warna dalam kehidupan penulis serta adik-adikku Novita Ayu Hartantrie, S.Sos dan Karina Ajeng Hanavitrie.
10. Niken Widyarani, S.Ked, istriku tercinta atas segala ketulusan dan pengorbanan yang telah diberikan dalam proses penyelesaian studi ini.
11. Justicia Tiara Widihana, titipan Tuhan yang merupakan sumber motivasi.
12. Untuk rekan- rekanku kelas Solo I Angkatan 2007, baik yang sudah berhasil meraih gelar Magister Hukum maupun yang masih berjuang ke arah itu. Kebersamaan yang kita alami dalam menuntut ilmu tidak akan pernah terlupakan dan tetap menjadi kenangan manis.
13. Kepada rekan-rekan yang telah memberikan bantuan teknis dan administratif di lingkungan Program Magister Ilmu Hukum UNS : Mba Nuri, Mbak Lely, Mbak Nita, Mbak Diah, Mas Rino, Mas Yoyok.
14. Semua pihak yang telah berperan dalam penyelesaian studi ini dan tidak dapat disebutkan satu persatu.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan tesis ini masih jauh dari sempurna, untuk itu penulis dengan besar hati menerima kritik dan saran yang membangun sehingga dapat memperkaya isi penulisan tesis ini. Demikian mudah-mudahan penulisan hukum ini dapat memberikan manfaat bagi kita semua. Akhirnya, semoga Tuhan senantiasa memberikan petunjuk dan bimbingan kepada kita semua.

Surakarta, Februari 2009

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING	ii
HALAMAN PENGESAHAN TIM PENGUJI	iii
PERNYATAAN	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR BAGAN	xi
ABSTRAK	xii
ABSTRACT	xiii
BAB. I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	9
D. Manfaat Penelitian	10
BAB.II. KAJIAN TEORI	
A. Kajian Teori	12
a. Landasan Teori	12
1. Tinjauan tentang Pemerintah Daerah	12
2. Teori Kebijakan Publik	17
3. Hubungan Hukum dan Kebijakan Publik	28
4. Teori Implementasi	36
5. Teori Bekerjanya Hukum	46
6. Partisipasi Masyarakat	65
7. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah	75

	b. Penelitian yang Relevan	82
	B. Kerangka Berpikir	83
BAB.III.	METODE PENELITIAN	
	A. Jenis Penelitian	85
	B. Lokasi Penelitian	89
	C. Jenis dan Sumber Data	90
	D. Teknik Pengumpulan Data	91
	E. Teknik Analisis Data	95
	a. Teknik Analisis	95
	b. Batasan Operasional Variabel Penelitian	99
BAB.IV.	HASIL PENELITIAN, ANALISIS DAN PEMBAHASAN	
	A. Hasil Penelitian	100
	a. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	100
	b. Susunan Organisasi dan Tata Kerja serta Uraian Tugas Jabatan Bagian Hukum dan Pertanahan Sekretariat Daerah Kabupaten Sragen	109
	c. Proses Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Kabupaten Sragen	
		115
	d. Hasil Wawancara dengan Responden	125
	e. Implementasi Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Kabupaten Sragen	130
	B. Analisis dan Pembahasan	156
	a. Ditinjau dari segi Teori Hukum	156

b. Ditinjau dari segi Teori Kebijakan Publik	163
BAB.V. PENUTUP	
A. Kesimpulan	173
B. Implikasi	175
C. Saran	176

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
3. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2006 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah
8. Peraturan Daerah Kabupaten Sragen Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Sragen
9. Peraturan Daerah Kabupaten Sragen Nomor 2 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Sragen Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Sragen

10. Peraturan Daerah Kabupaten Sragen Nomor 7 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik.
11. Peraturan Bupati Sragen Nomor 1 Tahun 2004 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi serta Tata kerja Sekretariat Daerah Kabupaten Sragen
12. Peraturan Bupati Sragen Nomor 15 Tahun 2005 tentang Mekanisme Penyusunan Produk Hukum Daerah
13. Keputusan Bupati Sragen Nomor 180/12/02/2008 tentang Pembentukan Tim Asistensi Penyusunan Rancangan Produk Hukum Daerah Kabupaten Sragen Tahun 2008
14. Keputusan Bupati Sragen Nomor 180/118/02/2008 tentang Perubahan Lampiran II Keputusan Bupati Sragen Nomor 180/12/02/2008 tentang Pembentukan Tim Asistensi Penyusunan Rancangan Produk Hukum Daerah Kabupaten Sragen Tahun 2008

DAFTAR BAGAN

BAGAN 1	: Teori Bekerjanya Hukum	51
BAGAN 2	: Kerangka Berpikir	85
BAGAN 3	: Proses Analisis Data	97
BAGAN 4	: Peta Administrasi Kabupaten Sragen	103
BAGAN 5	: Proyeksi Penduduk per Kecamatan Kabupaten Sragen Tahun 2004-2010	106
BAGAN 6	: Banyaknya Penduduk Berdasarkan Jenis Kelamin dan Sex Ratio Kabupaten Sragen Tahun 1996-2010 dan Prediksi Tahun 2004-2010	107
BAGAN 7	: Banyaknya Jumlah KK dan KK Miskin per Kecamatan Kabupaten Sragen Tahun 2004	109

ABSTRAK

Wahyudo Tora Hananto, S 310907024. 2009. Implementasi Pasal 139 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Mengenai Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Kabupaten Sragen.

Tesis : Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan mencari **faktor-faktor** yang mempengaruhi implementasi serta langkah-langkah yang ditempuh untuk mengatasi kendala dalam mengimplementasikan ketentuan pasal 139 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah di Kabupaten Sragen.

Penelitian ini termasuk penelitian hukum sosiologis (empiris) atau non doktrinal, dengan mendasarkan pada konsep hukum yang ke-5 dimana hukum dikonsepsikan sebagai manifestasi makna-makna simbolik para pelaku sosial sebagai tampak dalam interaksi mereka. Bentuk penelitian yang digunakan adalah diagnostik evaluatif, karena merupakan kajian yang bersifat analitis. Analisis datanya menggunakan analisis kualitatif, karena merupakan penelitian sosial yang berpusat pada prosedur dan pelaksanaan sebuah kebijakan publik sehingga ukurannya harus normatif.

Berdasarkan hasil penelitian, analisis dan pembahasan dengan menggunakan teori bekerjanya hukum, maka dapat disimpulkan bahwa ketentuan Pasal 139 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 belum dapat diimplementasikan di Kabupaten Sragen, disebabkan oleh beberapa faktor sebagai berikut : (1) Struktur Hukum (*legal structure*) yaitu masih kuatnya peranan masing-masing perangkat daerah yang berkepentingan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah; (2) Substansi Hukum (*legal substance*) yaitu belum adanya aturan pelaksana berupa peraturan daerah yang mengatur secara jelas mengenai peran dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah; (3) Budaya Hukum (*legal culture*) yaitu rasa enggan masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam penyusunan rancangan peraturan daerah.

Berangkat dari masalah yang timbul di Kabupaten Sragen, maka diperlukan adanya kebijakan pemerintah daerah yang mengatur partisipasi masyarakat dalam rangka penyusunan rancangan peraturan daerah. Penelitian ini menyarankan adanya peraturan daerah yang secara jelas mengatur partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah dan meningkatkan komunikasi, informasi dan edukasi melalui melalui dengar pendapat (*public hearing*) antara masyarakat, eksekutif dan legislatif.

ABSTRACT

Wahyudo Tora Hananto. S310907024. **The Implementation of Clause 139 of Law Number 32, Year 2004 regarding The Community's Participation in the Local Legislation Drafting in Sragen Regency.** Thesis: The Master Program in Law, Postgraduate Program, Sebelas Maret University, 2009.

This research is aimed at finding out and investigating: (1) the problems affecting the implementation of Clause 139 of Law Number 32, Year 2004 regarding the Community's Participation in the Local Legislation Drafting in Sragen regency and (2) the measures taken to deal with the persisting constraints to the implementation of the provision.

This research is a sociological (empirical) or non-doctrinal one using the fifth law concept in which the law is defined as the manifestation of symbolic meanings made by the social agents as the impacts of interaction among them. This research used a diagnostic method because it employed an analytical study. Its data were analyzed by using a qualitative analysis technique because it was a social research focused on the procedure and implementation of a public policy. Its weight, therefore, shall be normative.

Based on the results of the analysis and discussion using the theory of the working of law, a conclusion is drawn that the problems affecting the implementation of Clause 139 of Law Number 32, Year 2004 regarding the Community's Participation in the Local Legislation Drafting in Sragen regency are as follows. **Legal structure:** The role of each apparatus of the local government involved in the local legislation drafting is still too strong. **Legal substance:** there are not any implementing rules such as local legislation, which clearly regulates the role and mechanism of the community's participation in the local legislation drafting. **Legal culture:** the community's participation in the local legislation drafting is still limited.

Based on the problem that appears in Sragen Regency, a government policy is needed to set community's participation in the Local Legislation Drafting. This research suggests that there should be a local legislation that clearly regulates the community's participation in the local legislation drafting and improves its communication, information, and education through public hearing between community, executives, and legislatives.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Bahwa untuk melaksanakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, agar segera terwujudnya kesejahteraan masyarakat, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Berkaitan dengan ketentuan tersebut, pemerintah daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah yaitu urusan pemerintahan yang menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan, antara lain meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta kepercayaan terhadap suatu agama.

Pemberian otonomi daerah yang berjalan di Indonesia, isu mengenai pemerintahan menjadi perhatian negara-negara donor di tingkat lokal. Penekanan diberikan pada adanya proses konsultasi dengan berbagai *stakeholder* di daerah, monitoring kinerja pelayanan publik dan mengaitkan insentif karir pegawai negeri di daerah dengan tingkat kepekaan terhadap kebutuhan konstituennya (Hetifah, 2004 : 6). Sedangkan pada institusi pemerintahan meliputi tiga domain, yaitu negara atau pemerintah (*state*),

sektor swasta atau dunia (*private sector*) usaha dan masyarakat (*society*), yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing. Negara atau pemerintah berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sektor swasta atau dunia usaha menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan masyarakat berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi dan politik, termasuk mengajak kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial maupun politik (Sedarmayanti, 2003 : 4).

Dengan demikian keberhasilan suatu penyelenggaraan pemerintahan pada era otonomi daerah tidak terlepas dari adanya peran serta publik secara aktif dari anggota masyarakatnya. Masyarakat daerah, baik sebagai kesatuan sistem maupun sebagai individu, merupakan bagian integral yang sangat penting dari sistem pemerintahan daerah, karena prinsip penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera di daerah. Oleh sebab itu, maka tanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, sesungguhnya bukan saja berada di tangan pemerintah daerah dan aparat pelaksanaannya, tetapi juga ada pada tangan masyarakat daerah yang bersangkutan.

Perwujudan dari rasa tanggung jawab masyarakat tersebut, salah satunya adalah adanya sikap mendukung dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, yang antara lain dapat ditunjukkan melalui wujud sikap partisipasi aktif dari anggota masyarakat terhadap penyelenggaraan otonomi daerah, termasuk dalam partisipasi masyarakat untuk merencanakan, menyusun,

melaksanakan, pengendalian dan pengawasan terhadap pembangunan yang tercermin dalam suatu rancangan peraturan daerah

Sebelum terbentuknya peraturan daerah, pembuatan peraturan daerah selalu diawali dengan rancangan peraturan daerah. Dalam rancangan peraturan daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau Bupati/Walikota. Jika dalam waktu yang bersamaan (satu masa sidang) kepala daerah (Bupati/Walikota) dan DPRD menyampaikan rancangan peraturan daerah dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh kepala daerah digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 140 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Hal ini juga diatur dalam Pasal 26 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, dimana rancangan peraturan daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau Gubernur, atau Bupati/ Walikota sebagai kepala daerah.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pula bahwa pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan partisipasi masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan keistimewaan dan

kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan partisipasi, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lain.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi, dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang sebagaimana bunyi Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Sebagai konsekuensi dari pembagian daerah dan pemberian kewenangan berupa otonomi daerah, maka setiap pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain.

Undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah yang dimaksud oleh Pasal 18 ayat (1) tersebut adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi wewenangnya yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 (Pasal 18 ayat 6) dan juga Undang-Undang tentang

pemerintahan daerah tersebut, salah satunya adalah untuk membentuk peraturan daerah dan peraturan pelaksanaan lainnya.

Pemberian otonomi kepada daerah dan kewenangan dalam menetapkan peraturan daerah dimaksudkan sebagai upaya untuk memberikan keleluasaan kepada daerah sesuai dengan kondisi lokalistiknya. Selain itu juga dimaksudkan untuk mendekatkan jarak antara pembuat peraturan daerah (pejabat daerah) dengan rakyat di daerahnya sehingga terbangun suasana komunikatif yang intensif dan harmonis diantara keduanya. Artinya keberadaan rakyat di daerah sebagai subjek pendukung utama demokrasi mendapat tempat dan saluran untuk berpartisipasi terhadap berbagai peraturan daerah yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah.

Sesuai dengan prinsip demokrasi, dimana para wakil rakyat di daerah dan kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah, diharapkan mereka senantiasa menjalin komunikasi dengan rakyat terkait dengan pembuatan dan penentuan kebijakan daerah yang dituangkan dalam peraturan daerah. Pemberian saluran dan ruang kepada masyarakat di daerah untuk berpartisipasi dalam proses penyiapan maupun pembahasan rancangan peraturan daerah yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 139 ayat (1) yang memuat ketentuan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah. Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga memberikan jaminan yang senada dengan itu.

Memperhatikan konstruksi yuridis dari kedua Peraturan Perundangan tersebut, memberikan penyadaran kepada semua pihak, bahwa masyarakat di daerah memiliki hak untuk berpartisipasi dalam proses pembahasan rancangan peraturan daerah, dengan memberikan masukan masyarakat tersebut dapat dilakukan secara lisan atau tertulis. Hal ini juga menyadarkan kepada kedua lembaga pembentuk peraturan daerah tersebut untuk bersikap terbuka dengan memberikan saluran dan tempat untuk rakyat di daerah dalam proses pembahasan rancangan tersebut. Tanpa komitmen yang nyata untuk melaksanakan (bersikap terbuka) dari kedua lembaga pembentuk peraturan daerah tersebut substansi dari sebuah demokrasi patut dipertanyakan. Karena demokrasi perwakilan yang dipraktekkan sudah lama dirasakan tidak memadai. (Phipipus. M Hadjon, 1999 : 5)

Dengan demikian, partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah merupakan hak masyarakat, yang dapat dilakukan baik dalam tahap penyiapan maupun tahap pembahasan. Dalam konteks hak asasi manusia, setiap hak pada masyarakat menimbulkan kewajiban pada pemerintah, sehingga haruslah jelas pengaturan mengenai kewajiban pemerintah daerah untuk memenuhi hak atas partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah tersebut. Peraturan daerah sebagai pedoman dan dasar dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah di dalam menetapkannya senantiasa tidak bisa dilepaskan dengan rakyat di daerah. Penyerahan kewenangan pemerintahan kepada daerah pada hakekatnya adalah kepada rakyat di daerah. Konsep daerah di dalamnya

mengandung konsep sosiologis, politis serta konsep kewilayahan. Konsep daerah ini dapat ditemukan dalam undang-undang pemerintahan daerah, dimana daerah diberi batasan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Perlu disadari pula bahwa peraturan daerah telah membuktikan perannya sebagai salah satu dari sekian banyak instrumen untuk melaksanakan suatu kebijakan yang sebelumnya itu telah digariskan secara umum dan tidak hanya merupakan suatu yang akan melaksanakan kebijakan, bahkan melebihi daripada itu yaitu undang-undang sebagai sesuatu yang menentukan kebijakan atau menggariskan suatu arah kebijakan, yang memiliki arti yang sama dengan merencanakan suatu kebijakan.

Dengan mengambil lokasi penelitian hukum empiris di Kabupaten Sragen dalam pertimbangan bahwa pemerintah Kabupaten Sragen merupakan salah satu pemerintahan daerah yang mempunyai kedudukan, fungsi dan peranan yang sejajar dengan pemerintahan daerah lainnya dalam jajaran dan sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam hal masyarakat sebagai subjek dalam pelaksanaan undang-undang atau peraturan daerah yang mengerti kebutuhan secara riil di lapangan, sudah seharusnya pemerintah daerah Kabupaten Sragen melibatkan partisipasi masyarakat dalam setiap pengambilan kebijakan sesuai tuntutan dinamika dalam negara

demokrasi yang menghendaki dan mengharuskan adanya pelibatan masyarakat dalam setiap pengambilan kebijakan.

Berdasarkan uraian tersebut, hakekat dari daerah otonom adalah masyarakat daerah yang bersangkutan, dan apabila berkaitan dengan masyarakat maka kunci atau intinya adalah partisipasi masyarakat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 139 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Penelitian ini berusaha untuk mengetahui dan mencari faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi serta langkah-langkah yang ditempuh pemerintah daerah Kabupaten Sragen untuk mengatasi kendala dalam mengimplementasikan ketentuan Pasal 139 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Dengan berbagai keadaan dan pertimbangan tersebut diatas, untuk mengetahui partisipasi masyarakat Kabupaten Sragen dalam penyusunan rancangan peraturan daerah, maka penulis sangat tertarik untuk mengajukan untuk menulis tesis dengan judul : **“Implementasi Ketentuan Pasal 139 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Mengenai Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Kabupaten Sragen”**.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah ini dimaksudkan untuk menegaskan masalah-masalah yang akan diteliti sehingga memudahkan dalam pengerjaannya serta mencapai sasaran yang diinginkan. Berdasarkan uraian pada latar belakang, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah ketentuan Pasal 139 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sudah dapat diimplementasikan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah di Kabupaten Sragen?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi setiap pengambilan kebijakan dalam mengimplementasikan ketentuan Pasal 139 Undang-Undang Nomor 32 Tahun dalam melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah di Kabupaten Sragen?
3. Bagaimanakah langkah-langkah yang dilakukan pemerintah Kabupaten Sragen untuk mengatasi kendala dalam mengimplementasikan ketentuan Pasal 139 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian merupakan sasaran yang ingin dicapai sebagai pemecahan masalah yang dihadapi dan sekaligus untuk memenuhi kebutuhan perorangan. Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan diatas, tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui :

1. Implementasi ketentuan Pasal 139 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah di Kabupaten Sragen.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi setiap pengambilan kebijakan dalam mengimplementasikan ketentuan Pasal 139 Undang-Undang Nomor 32 Tahun dalam melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah di Kabupaten Sragen.
3. Alternatif pemecahan mengenai langkah-langkah untuk mengatasi kendala dalam mengimplementasikan ketentuan Pasal 139 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah di Kabupaten Sragen

D. Manfaat Penelitian

Setiap penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat dan kegunaan baik secara praktis maupun teoritis yang diambil dari hasil penelitian. Adapun manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Praktis
 - a. Memberikan bahan wacana dan pertimbangan bagi aparatur pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam penyusunan rancangan peraturan daerah yang melibatkan partisipasi masyarakat di Kabupaten Sragen, serta diharapkan dapat berguna bagi yang berminat terhadap masalah yang sama.

- b. Meningkatkan pengetahuan penulis tentang masalah-masalah dan ruang lingkup yang dibahas dalam penelitian ini.

2. Manfaat Teoritis

Dalam hal ini manfaat teoritis dari penelitian ini diharapkan mencapai hasil sebagai berikut :

- a. Dapat memberikan kontribusi dan mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum pada umumnya dan hukum pemerintahan daerah pada khususnya.
- b. Semakin memperkaya konsep-konsep dan teori-teori tentang pelaksanaan otonomi daerah dan penyusunan rancangan peraturan daerah.
- c. Dapat dipakai sebagai respon terhadap penelitian-penelitian sejenis untuk tahap berikutnya.

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Kajian Teori

a. Landasan Teori

1. Tinjauan Tentang Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah adalah hal yang universal karena dapat ditemukan baik pada negara yang berbentuk federal maupun negara kesatuan. Keterkaitan bentuk negara federal dan negara kesatuan dengan pemerintah daerah adalah sehubungan dengan adanya pembagian kekuasaan negara yang bersifat vertikal (Soehino, 1997 : 18). Sementara itu, dalam negara kesatuan pembagian semacam itu tidak dijumpai karena pada dasarnya seluruh kekuasaan dalam negara berada di tangan pemerintah pusat. Walaupun demikian, hal itu tidak berarti bahwa seluruh kekuasaan berada di tangan pemerintah pusat, karena ada kemungkinan mengadakan dekonsentrasi kekuasaan ke daerah lain dan hal ini tidak diatur di dalam konstitusi. Lain halnya dengan negara kesatuan yang bersistem desentralisasi. Dalam konstitusinya terdapat suatu ketentuan mengenai pemencaran kekuasaan tersebut (Sri Soemantri, 1987 : 65)..

- 1) Hubungan pemerintah daerah dengan pemerintah pusat adalah *dependent* dan subordinat sedangkan hubungan negara bagian dengan negara federal/pusat dalam negara federal adalah *independent* dan koordinatif (Hanif Nurcholis, 2005 : 6).

Menurut Bhenyamin Hossein (2001: 3), keseluruhan prinsip di atas menunjukkan pengertian pemerintah daerah sebagai suatu daerah otonom. Lebih lanjut Hanif Nurcholis (2005 : 19-20) menguraikan bahwa dalam pengertian ini, pemerintah daerah berkedudukan sebagai subdivisi politik nasional yang diatur oleh hukum dan secara substansial mempunyai kontrol atas urusan-urusan lokal. Badan pemerintah ini secara keseluruhan dipilih atau ditunjuk secara lokal. Dalam pengertian ini, pemerintah daerah mempunyai otonomi lokal yaitu mempunyai kewenangan mengatur (*rules making*) dan mengurus (*rules application*) kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri.

Pernyataan selanjutnya, seberapa besar batas kepentingan masyarakat yang dapat diatur dan diurus oleh pemerintah daerah. Dalam hal ini berarti mendiskusikan tentang cara penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Penyerahan tersebut dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara, yaitu *ultra vires doctrine* dan *general competence* (Hanif Nurcholis, 2005 : 75-76).

Cara *ultra vires doctrine* menunjukkan cara di mana pemerintah pusat menyerahkan wewenang pemerintahan kepada daerah otonom dengan cara merinci satu per satu. Daerah otonom hanya boleh menyelenggarakan wewenang yang diserahkan tersebut.

Sisa wewenang dari wewenang yang diserahkan kepada daerah otonom secara terperinci tersebut tetap menjadi wewenang pusat.

Dalam *general competence*, daerah otonom boleh menyelenggarakan semua urusan di luar yang dimiliki oleh pemerintah pusat. Artinya, pusat menyerahkan kewenangan pemerintahan kepada daerah otonom untuk menyelenggarakan berdasarkan kebutuhan dan inisiatifnya sendiri di luar kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat. Di sini pusat tidak menjelaskan secara spesifik kewenangan apa saja yang diserahkan kepada daerah.

Adanya pemerintahan daerah dimulai dari kebijakan desentralisasi. Dengan mengutip pendapat Henry Maddick (dalam Hanif Nurcholis, 2005 : 9) menjelaskan, desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan secara hukum untuk menangani bidang-bidang atau fungsi-fungsi tertentu kepada daerah otonom. Selanjutnya, Bhenyamin Hossein (2001 : 10) dengan mengutip pendapat Rondinelli, Nellis, dan Chema menegaskan bahwa desentralisasi merupakan penciptaan atau penguatan baik keuangan maupun hukum, pada unit-unit pemerintahan subnasional yang penyelenggaraannya secara substansial di luar kontrol langsung pemerintah pusat. Secara umum, desentralisasi mencakup kepada 4 (empat) bentuk, yaitu dekonsentrasi, devolusi, pelimpahan pada lembaga semi otonom, dan privatisasi (Hanif Nurcholis, 2005 : 9-11). Dekonsentrasi merupakan penyerahan beban kerja dari kementerian pusat kepada pejabat-pejabatnya yang

berada di wilayah. Penyerahan ini tidak diikuti oleh kewenangan membuat keputusan dan diskresi untuk melaksanakannya. Selanjutnya, devolusi merupakan pelepasan fungsi tertentu dari pemerintah pusat untuk membuat satuan pemerintahan baru yang tidak dikontrol secara langsung. Tujuan devolusi adalah untuk memperkuat satuan pemerintahan di bawah pemerintah pusat dengan cara mendelegasikan kewenangan dan fungsi.

Selain dalam bentuk dekonsentrasi dan devolusi, desentralisasi juga dilakukan dengan cara pendelegasian pembuatan keputusan dan kewenangan administratif kepada organisasi-organisasi yang melakukan fungsi-fungsi tertentu yang tidak di bawah pengawasan kementerian pusat. Pendelegasian tersebut menyebabkan pemindahan atau penciptaan kewenangan yang lebih luas kepada suatu organisasi yang secara teknis dan administratif mampu menganganinya, baik dalam merencanakan maupun melaksanakan. Sementara itu, privatisasi menunjuk kepada penyerahan fungsi-fungsi tertentu dari pemerintah pusat kepada lembaga non-pemerintah atau lembaga swadaya masyarakat.

Menurut Bhenyamin Hoessein (2001: 11) bahwa dalam rangka desentralisasi, daerah otonom berada di luar hirarki organisasi pemerintah pusat. Sedangkan dalam rangka dekonsentrasi, wilayah administrasi (*field administration*) dalam hirarki organisasi pemerintah pusat. Desentralisasi menunjukkan hubungan kekuasaan

antarorganisasi, sedangkan dekonstrasi menunjukkan model hubungan kekuasaan intra organisasi.

Dalam praktik di Indonesia selama ini, di samping desentralisasi dan dekonstrasi, juga dikenal adanya tugas pembantuan (*medebewind*). Di Belanda *medebewind* diartikan sebagai pembantu penyelenggaraan kepentingan-kepentingan dari pusat atau daerah-daerah yang tingkatannya lebih atas oleh perangkat daerah yang lebih bawah. Menurut Bagir Manan (1994 : 85), tugas pembantuan diberikan oleh pemerintah pusat atau pemerintah lebih atas kepada pemerintah daerah di bawahnya berdasarkan undang-undang. Oleh karena itu, *medebewind* sering disebut sebagai tantra/tugas pembantuan. Karena tugas pembantuan pada dasarnya adalah melaksanakan kewenangan pemerintah pusat atau pemerintah di atasnya, maka sumber biaya dari pemerintah yang memberikan penugasan. Sumber biaya bisa berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) pemerintah daerah yang lebih tinggi.

Menurut Moh. Mahfud M.D. (1998 : 93-95), dalam konteks hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah, maka ketiga asas tersebut yaitu asas desentralisasi, asas dekonstrasi, dan asas tugas pembantuan, secara bersama-sama menjadi asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Ditambahkan bahwa pelaksanaan hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah

melahirkan adanya 2 (dua) macam organ, yaitu pemerintah daerah dan pemerintah wilayah. Pemerintah daerah adalah organ daerah otonom yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri dalam rangka desentralisasi, sedangkan pemerintah wilayah adalah organ pemerintah pusat di wilayah-wilayah administratif dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi yang terwujud dalam bentuk propinsi dan ibukota negara, kabupaten, kotamadya, kota administratif, dan kecamatan.

2. Teori Kebijakan Publik

Definisi tentang kebijakan (*policy*) tidak ada pendapat yang tunggal, tetapi menurut konsep demokrasi modern kebijakan negara tidaklah hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan dalam kebijakan negara, misalnya kebijakan negara yang menaruh harapan banyak agar pelaku kejahatan dapat memberikan pelayanan sebaik-baiknya, dari sisi lain sebagai abdi masyarakat haruslah memperhatikan kepentingan publik (Irfan M. Islamy, 2007 : 10)

Istilah kebijakan atau sebagian orang mengistilahkan kebijaksanaan seringkali disamakan pengertiannya dengan istilah *policy*. Hal tersebut barangkali dikarenakan sampai saat ini belum diketahui terjemahan yang tepat istilah *policy* ke dalam Bahasa Indonesia. Kebijakan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (2001 : 42) berasal dari kata bijak yang berarti selalu menggunakan akal

budinya; pandai; mahir; pandai bercakap-cakap, petah lidah. Sedangkan kebijakan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (2001 : 115) berarti kepandaian; kemahiran; kebijaksanaan; Rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana di pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak.

Menurut Hoogerwerf (dalam Sjahrir, 1988 : 66) pada hakekatnya pengertian kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah dengan cara tertentu, yaitu dengan tindakan yang terarah. Dari beberapa pengertian tentang kebijakan yang telah dikemukakan oleh para ilmuwan tersebut, kiranya dapatlah ditarik kesimpulan bahwa pada hakekatnya studi tentang kebijakan mencakup pertanyaan : *what, why, who, where, dan how*. Semua pertanyaan itu menyangkut tentang masalah yang dihadapi lembaga-lembaga yang mengambil keputusan yang menyangkut isi, cara atau prosedur yang ditentukan, strategi, waktu keputusan itu diambil dan dilaksanakan.

Di samping kesimpulan tentang pengertian kebijakan dimaksud, pada dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya menurut Charles O. Jones (dalam Riant Nugroho, 2008 : 16).

Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan (dalam Subardono, 2006 : 3) memberi arti kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah, sedangkan Carl J. Friedrich (dalam Setiono, 2007 : 1) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Secara lebih rinci James E. Anderson (dalam Budi Winarno, 2007 : 19) memberi pengertian kebijakan negara sebagai kebijakan oleh badan-badan pejabat-pejabat pemerintah yang memiliki empat implikasi berikut ini :

1. Kebijakan negara selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi kepada tujuan;
2. Kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat pemerintah;
3. Kebijakan itu adalah merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan suatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu;
4. Kebijakan negara itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu, atau

bisa bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk melakukan sesuatu;

Setelah memahami dengan seksama pengertian dari kebijakan sebagaimana diuraikan di atas, adalah penting sekali bagi kita untuk menguraikan makna dari kebijakan publik, karena pada dasarnya kebijakan publik nyata-nyata berbeda dengan kebijakan privat/ swasta (Afan Gaffar, 1991 : 7). Banyak sekali pengertian yang telah diungkapkan oleh pakar tentang kebijakan publik, namun demikian banyak ilmuwan yang merasakan kesulitan untuk mendapatkan pengertian kebijakan publik yang benar-benar memuaskan. Hal tersebut dikarenakan sifat dari pada kebijakan publik yang terlalu luas dan tidak spesifik dan operasional.

Luasnya makna kebijakan publik sebagaimana disampaikan oleh Charles O. Jones (dalam Riant Nugroho, 2008 : 30) di dalam mendefinisikan kebijakan publik sebagai antar hubungan di antara unit pemerintah tertentu dengan lingkungannya. Agaknya definisi ini sangat luas sekali nuansa pengertiannya, bahkan terdapat satu kesan sulit menemukan hakekat dari pada kebijakan publik itu sendiri.

Penyusunan rancangan peraturan daerah sebagaimana diuraikan di muka, tidak terlepas dari kebijakan di bidang tersebut yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Kebijakan publik menurut Thomas R. Dye (dalam Esmi Warassih, 2005 : 1) adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan. Konsep

tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah di samping yang dilakukan oleh pemerintah menghadapi suatu masalah publik. Sedangkan Richard Rose (dalam Budi Winarno, 2007 : 17) menyarankan bahwa kebijakan publik hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri.

Di sisi lain, James E. Anderson (dalam Budi Winarno, 2007: 35) merumuskan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.. Walaupun disadari bahwa kebijakan publik itu dapat dipengaruhi oleh para aktor dan faktor dari luar pemerintah. Lebih lanjut ditegaskan bahwa kebijakan publik sebagai pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintah dalam bidang tertentu, misalnya bidang pendidikan politik, ekonomi, pendidikan, pertanian, industri, dan sebagainya. Di samping lingkupnya yang sangat luas, ditinjau dari hirarkinya, kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional, maupun lokal (A.G. Subarsono, 2005 : 5-6). Sedangkan William N. Dunn (dalam Andrik Purwasito, 2001 : 12) mendefinisikan kebijakan publik dikaitkan dengan otonomi daerah adalah suatu pelaksanaan kegiatan yang diproyeksikan lewat uraian tentang kecenderungan masa lalu, masa kini dan masa depan, dimana peramalan merupakan suatu prosedur untuk membuat informasi

faktual, tentang situasi sosial masa depan atas dasar informasi yang tidak ada tentang masalah kebijakan.

Di pihak lain, Edward C. George (dalam Budi Winarno, 2007 : 38) menyatakan bahwa tidak ada definisi yang tunggal dari kebijakan publik sebagaimana yang dimaksudkan adalah "*what government say and do, or not to do*". Bahkan David Easton (dalam Bambang Sunggono, 1997 : 39) mengemukakan bahwa "*Policy is the authoritative allocation of value for the whole society*" (pengalokasian nilai-nilai secara paksa dan atau sah pada seluruh anggota masyarakat), dimana melalui proses pembuatan keputusanlah komitmen-komitmen masyarakat yang acapkali masih kabur dan abstrak sebagaimana tampak dalam nilai-nilai dan tujuan-tujuan masyarakat, diterjemahkan oleh para aktor politik ke dalam komitmen-komitmen yang lebih spesifik menjadi tindakan-tindakan dan tujuan-tujuan yang konkrit. Sementara Van De Gevel (dalam Esmi Warassih, 2005 : 131-132) mengartikan kebijaksanaan publik sebagai *beleid bestaat in essentie uit een samenstel van gokazen doelen, middelen en tidstippen*.

Pandangan lainnya dari kebijakan publik, melihat kebijakan publik sebagai keputusan yang mempunyai tujuan dan maksud tertentu, berupa serangkaian instruksi dan pembuatan keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan dan cara mencapai tujuan. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Soebakti (dalam Samodro Wibowo, 1994:190) bahwa

kebijakan negara merupakan bagian keputusan politik yang berupa program perilaku untuk mencapai tujuan masyarakat negara. Kesimpulan dari pandangan ini adalah: *pertama*, kebijakan publik sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan *kedua*, kebijakan publik sebagai keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu.

Dari beberapa pandangan tentang kebijakan negara tersebut, dengan mengikuti paham bahwa kebijakan negara itu adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh rakyat, maka Irfan M. Islamy (2007 : 20) menguraikan beberapa elemen penting dalam kebijakan publik, yaitu :

- 1) Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk peraturannya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
- 2) Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata;
- 3) Bahwa kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu;
- 4) Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat;

Kebijakan publik pada akhirnya harus dapat memenuhi kebutuhan dan mengakomodasi kepentingan masyarakat. Penilaian akhir dari sebuah kebijakan publik adalah pada masyarakat.

Kebijakan publik adalah bentuk nyata dari ruh negara, dan kebijakan publik adalah bentuk konkret dari proses persentuhan negara dengan rakyatnya. Oleh karena itu, kajian yang mendalam tentang apa dan bagaimana kebijakan publik itu perlu untuk segera diketengahkan dalam agenda perubahan yang terjadi. Sebab dengan adanya kesadaran ini sesungguhnya kita sedang mencermati aspek dinamis dan aspek yang hidup dari relasi negara dengan rakyat. Paradigma kebijakan publik yang kaku dan tidak responsif akan menghasilkan wajah negara yang kaku dan tidak responsif pula. Demikian pula sebaliknya, paradigma kebijakan publik yang luwes dan responsif akan menghasilkan wajah negara yang luwes dan responsif pula.

Sedangkan Don K. Price (dalam Solichin Abdul Wabah, 1991 : 58), menyebutkan bahwa proses pembuatan kebijaksanaan negara yang bertanggung jawab adalah proses melibatkan antara kelompok-kelompok ilmuwan, pemimpin-pemimpin organisasi profesional, para administrator dan para politisi.

Secara umum kebijakan (*policy*) dapat dikategorikan menjadi 3 (tiga) strata, yaitu kebijakan umum, kebijakan pelaksanaan dan kebijakan teknis.

1) Kebijakan Umum

Kebijakan Umum adalah kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif maupun negatif meliputi keseluruhan wilayah atau instansi. Untuk wilayah negara, kebijakan umum mengambil bentuk Undang-Undang atau Keputusan Presiden dan sebagainya. Sementara untuk wilayah propinsi/ kabupaten/ kota, selain dari peraturan dan kebijakan yang diambil pada tingkat pusat juga ada Keputusan Gubernur atau Peraturan Daerah yang diputuskan oleh DPRD.

2) Kebijakan Pelaksanaan.

Kebijakan Pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan undang-undang atau keputusan menteri yang menjabarkan pelaksanaan Keputusan Presiden adalah contoh dari kebijakan pelaksanaan. Untuk tingkat propinsi, Keputusan Walikota/ Bupati atau keputusan seorang kepala dinas yang menjabarkan Keputusan Gubernur atau peraturan daerah bisa jadi suatu kebijakan pelaksanaan.

3) Kebijakan Teknis

Kebijakan Teknis adalah kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan. Secara umum, kebijakan umum adalah kebijakan tingkat pertama, kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan tingkat kedua dan kebijakan teknis adalah kebijakan tingkat ketiga atau yang terbawah.

Setiap kebijakan diatas memiliki bobot yang berbeda. Misalnya, kebijakan umum memiliki bobot yang berdampak luas dan sangat strategis sehingga dalam merumuskan memerlukan kecermatan dan keterlibatan beberapa pihak, khususnya para pakar ilmu pengetahuan dan praktisi karena di dalamnya juga berisi resiko yang berdampak luas. Di samping itu, dalam kebijakan umum walaupun unsur teknis memiliki bobot yang rendah tetapi dalam merumuskan kebijakan umum harus mempertimbangkan unsur teknis, apakah kebijakan itu nanti dilaksanakan di bawahnya.

Terkadang sebuah proses kebijakan publik yang ada telah mencapai hasil (*output*) yang ditetapkan dengan baik, namun tidak memperoleh respons atau dampak (*outcome*) yang baik dari masyarakat atau kelompok sesamanya atau sebaliknya sebuah proses kebijakan publik tidak maksimal dalam mencapai hasil yang telah ditetapkan, tetapi ternyata dampaknya cukup memuaskan bagi masyarakat secara umum.

Kebijakan publik tidak lagi memilih proses internal (yang menghasilkan output) di satu sisi dengan dinamika masyarakat di sisi yang lain. Artinya mulai dari perumusan kebijakan publik sampai pada evaluasinya semua elemen yang ada dalam masyarakat harus dilibatkan secara partisipatif dan emansipatif. Sehingga dalam konteks ini hasil-hasil yang telah ditetapkan dalam sebuah produk kebijakan

public adalah hasil pembahasan dan kesepakatan bersama antara rakyat dengan negara.

Proses pembuatan kebijakan publik berangkat dari realitas yang ada di dalam masyarakat. Realitas tersebut bisa berupa aspirasi yang berkembang, masalah yang ada maupun tuntutan atas kepentingan perubahan-perubahan. Dari realitas tersebut maka proses berikutnya adalah mencoba untuk mencari sebuah jalan keluar yang terbaik yang akan dapat mengatasi persoalan yang muncul atau memperbaiki keadaan yang ada sekarang. Hasil pilihan solusi tersebutlah yang dinamakan hasil kebijakan publik.

3. Hubungan Hukum dan Kebijakan Publik

Seperti yang dikemukakan Saiful Bahri (2004 : 33), bahwa hubungan antara hukum dan kebijakan publik merupakan hubungan *simbiosis mutualistik* yang dapat dilihat dalam 3 (tiga) bidang kajian yaitu formulasi, implementasi, evaluasi kebijakan dan hukum, yang dapat diuraikan sebagai berikut :

- 1) Proses pembentukan kebijakan publik berangkat dari realitas yang ada di dalam masyarakat. Realitas tersebut bisa berupa aspirasi yang berkembang, masalah yang ada maupun tuntutan atas kepentingan perubahan-perubahan. Dari realitas tersebut maka proses berikutnya adalah mencoba untuk mencari jalan keluar yang terbaik yang akan dapat mengatasi persoalan yang muncul atau memperbaiki keadaan yang sekarang.

Sebenarnya antara hukum dan kebijakan publik itu memiliki keterkaitan yang sangat erat. Bahkan sebenarnya tidak sekedar keterkaitan saja yang ada diantara keduanya, pada sisi-sisi yang lain justru lebih banyak kesamannya. Proses pembentukan hukum hasil akhirnya lebih difokuskan pada terbentuknya sebuah aturan dalam bentuk undang-undang.

- 2) Dalam melakukan penerapan hukum membutuhkan kebijakan publik sebagai sarana yang mampu mengaktualisasikan dan menkontekstualisasikan hukum tersebut dengan kebutuhan dan kondisi riil yang ada di masyarakat, sebab apabila responsifitas atura masyarakat hanya sepenuhnya diserahkan pada hukum semata, maka bukan tidak mungkin pada saatnya akan terjadi pemaksaan-pemaksaan yang tidak sejalan dengan cita-cita hukum itu sendiri yang ingin menyejahterakan masyarakat.

Penerapan hukum menjadi sangat tergantung pada kebijakan publik sebagai sarana yang dapat mensukseskan berjalannya penerapan hukum itu sendiri. Sebab dengan adanya kebijakan publik, maka pemerintah pada level yang terdekat dengan masyarakat setempat akan mampu merumuskan apa-apa saja yang harus dilakukan agar penerapan hukum yang ada pada suatu saat dapat berjalan dengan baik. Pada dasarnya di dalam penerapan hukum di dalam penerapan hukum tergantung pada 4

(empat) unsur (Setiono, 2006 : 6), diantaranya adalah unsur hukum, unsur struktural, unsur masyarakat dan unsur budaya.

a) Unsur Hukum

Unsur hukum merupakan produk atau teks aturan-aturan hukum. Pada kasus tertentu ternyata unsur hukum ini tidak dapat diterapkan sama persis dengan harapan yang ada, maka kebijakan publik diharapkan mampu memberikan tindakan-tindakan yang lebih kontekstual dengan kondisi riil yang ada di lapangan. Ketika kebijakan publik melakukan hal tersebut, maka sesungguhnya berangkat dari unsur hukum yang dimaksud. Perencanaan dan langkah-langkah yang diambil oleh kebijakan publik bisa jadi tidak sepenuhnya sama dengan teks-teks aturan hukum yang ada, namun mengarah pada kesesuaian dengan unsur hukum, dengan demikian pada dasarnya kebijakan publik itu lebih sebagai upaya untuk membantu atau memperlancar penerapan hukum yang telah ditetapkan.

b) Unsur Struktural

Unsur struktural merupakan organisasi atau lembaga-lembaga yang diperlukan dalam penerapan hukum itu. Kebijakan publik dalam konteks unsur struktural ini lebih dominan berposisi sebagai sebuah seni, yaitu bagaimana mampu melakukan kreasi sedemikian rupa sehingga performa organisasi yang dialaminya itu dapat tampil dengan baik, sekaligus distorsi-distorsi

pemaknaan dari unsur hukum yang ada tidak diselewengkan atau ditafsirkan berbeda di lapangan oleh para pelaksananya.

c) Unsur Masyarakat

Unsur masyarakat merupakan sekumpulan kondisi sosial politik dan sosial ekonomi dari anggota masyarakat yang akan terkena dampak atas diterapkannya sebuah aturan hukum atau undang-undang. Walaupun unsur-unsur kinerja organisasi atau institusi pelaksana telah berjalan dengan baik, apabila kondisi masyarakatnya sedang kacau balau, tentu semua itu tidak dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Posisi dari kebijakan publik akan sangat berpengaruh dalam hal unsur masyarakat dalam penerapan hukum.

d) Unsur Budaya

Unsur budaya merupakan sesuatu kebiasaan yang berkaitan dengan bagaimana isi kontekstualitas sebuah undang-undang yang hendak diterapkan dengan pola pikir, pola perilaku, norma-norma, nilai-nilai dan kebiasaan-kebiasaan yang ada dalam masyarakat. Unsur budaya dalam penerapan hukum sangat penting, sebab hal tersebut berkaitan dengan pemahaman masyarakat atas sebuah introduksi nilai yang hendak ditransformasikan oleh sebuah undang-undang atau produk hukum.

3) Hubungan hukum dan kebijakan publik dalam hal evaluasi dapat dilakukan melalui evaluasi peradilan administrasi dan evaluasi kebijakan publik. Apabila pada kenyataannya masyarakat tidak puas atau merasa dirugikan oleh proses penerapan hukum yang ada dan ternyata hasil-hasil dari proses penerapan hukum itu tidak sesuai dengan yang diharapkan, maka peradilan administrasi akan menjalankan fungsinya.

Menurut Leo Agustino (2006 : 96), mengingat banyaknya masalah yang perlu disusun sebagai sebuah kebijakan publik, maka diperlukan proses formulasi kebijakan, yaitu bagaimana para analis kebijakan dapat mengenal masalah-masalah publik yang dibedakan dengan masalah privat. Pada intinya, studi mengenai formulasi kebijakan memberikan perhatian yang sangat dalam pada sifat-sifat (perumusan) masalah publik. Dalam hal ini, perumusan masalah tersebut akan sangat membantu para analisis mendiagnosis persebaran masalah publik, memetakan tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan yang berseberangan, dan merancang peluang kebijakan yang baru.

Dengan kerangka formulasi kebijakan publik inilah hukum mempunyai kedudukan yang sentral. Antara hukum dan kebijakan publik mempunyai keterkaitan erat. Perbandingan antara proses pembentukan hukum dan proses formulasi kebijakan publik di samping menunjukkan kesamaan diantara keduanya, juga

menunjukkan bagaimana diantara keduanya berhubungan dan saling membantu (Edi Wibowo, dkk, 2004 : 53-55).

Dalam kerangka yang lebih umum, hal di atas menunjukkan adanya hubungan hukum dengan perubahan-perubahan sosial (Soerjono Soekanto, 1983 : 158-162). Suatu perubahan sosial biasanya dimulai pada suatu lembaga kemasyarakatan tertentu dan perubahan tersebut akan menjalar ke lembaga-lembaga kemasyarakatan lainnya. Sudah tentu proses tersebut menimbulkan masalah sejauh mana suatu lembaga kemasyarakatan tertentu tergantung kepada lembaga-lembaga kemasyarakatan lainnya atau sampai seberapa jauhkah suatu lembaga kemasyarakatan tertentu tidak terpengaruh oleh perubahan-perubahan yang terjadi.

Sementara itu, di dalam kehidupan masyarakat hampir selalu ada perbedaan-perbedaan tertentu antara pola perikelakuan yang nyata dengan pola perikelakuan yang dikehendaki oleh hukum. Oleh karena itu tepat apa yang dikatakan oleh Harry C. Bredemeier (dalam Satjipto Rahardjo, 1996: 143), bahwa betapa pekerjaan hukum serta hasil-hasilnya tidak hanya merupakan urusan hukum, melainkan merupakan bagian dari proses kemasyarakatan yang lebih besar. Merujuk kepada gambaran di atas, relevan apa yang dikemukakan oleh Robert B. Seidman, (dalam Leo Agustino, 2006: 103-104), bahwa kebijakan publik dipengaruhi oleh sejumlah faktor, diantaranya peraturan (*Rule*). Peraturan niscaya dapat mengatur perilaku manusia ke arah yang

diharapkan melalui kebijakan yang dibuat, akan tetapi dapat juga terjadi sebaliknya. Masalah publik, dalam konteks peraturan, akan muncul apabila bahasa yang digunakan dalam peraturan itu membingungkan; beberapa peraturan mungkin malah memberi peluang bagi terjadinya perilaku bermasalah; peraturan tak menghilangkan persebaran perilaku bermasalah; peraturan membuka peluang bagi perilaku yang tidak transparan; dan peraturan kemungkinan juga untuk memberikan wewenang yang berlebih kepada pelaksana peraturan untuk bertindak represif.

Dengan tertib berpikir demikian, nampak bahwa suatu kebijakan publik tidak mungkin berwujud dalam ruang kosong, akan tetapi ia menjadi suatu kebijakan oleh karena interaksi dengan lingkungan sekitar. Hal ini merupakan formulasi kebijakan model sistem, yaitu model formulasi kebijakan yang berangkat *output* suatu lingkungan atau sistem, yang tengah berlangsung.

Kebijakan publik yang telah dibuat berpengaruh terhadap lingkungan sehingga menjadi proses timbal balik. Fungsi kebijakan publik dalam hal ini untuk menandai lingkungan sekitar keputusan yang dibuat dan memberikan jaminan keputusan yang diambil serta mendukung tercapainya arah dan tujuan (Chaizi Nasucha, 2004: 14). Karena kebanyakan kebijakan publik yang dilahirkan terkesan sepertinya kebijakan tersebut sekedar *doing something* bukannya *problem solving*.

Dalam kehidupan modern memang permasalahan menyangkut masalah publik yang dihadapi pemerintah dimanapun juga sama saja. Apalagi di negara berkembang seperti Indonesia yang dilihat dari sudut pandang geografis, demografi dan budaya yang berbeda-beda tentu saja permasalahan yang ada lebih kompleks. Dengan kondisi demikian memang bukanlah hal yang mudah bagi para pembuat kebijakan publik dalam merumuskan kebijakan publik yang benar-benar dapat menyelesaikan permasalahan publik. Namun setidaknya para pembuat kebijakan dituntut untuk lebih arif dalam merumuskan kebijakan dengan tidak mencampur-adukkan kepentingan publik dengan kepentingan elit, artinya kebijakan yang nantinya dikeluarkan harus bebas nilai (non politis).

Tujuan utama penyelenggaraan pemerintahan adalah menciptakan kesejahteraan masyarakat (*welfare staate*) bukan membangun negara korporasi (*corporate staate*) maupun negara aparatur (*aparatus staate*). Untuk mewujudkan negara kesejahteraan (*welfare staate*) harus didukung oleh kebijakan publik pro rakyat, artinya kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah harus berdasarkan keinginan masyarakat dan bisa menyelesaikan masalah yang ada di masyarakat. Kebijakan publik dan implementasi kebijakan publik harus sejalan dengan arus utama kepentingan publik (*public mission*).

Pembuatan suatu kebijakan publik haruslah memperhatikan hukum. Oleh karena hukum bukanlah sistem yang berdiri sendiri yang ada di luar ruang hampa, tetapi sangat dipengaruhi oleh beberapa hal, seperti faktor internal dan eksternal. Faktor internal misalnya kemampuan para personal di dalam memahami hukum, komitmen akan tegaknya hukum dan keadilan. Faktor eksternal misalnya sistem hukum itu sendiri, konflik kepentingan dan lain-lain (Hartiwiningsih, 2006 : 1).

Hubungan antara hukum dan kebijakan publik sangat erat bagaikan dua sisi mata uang, dimana produk hukum yang baik harus melalui proses komunikasi antara stakeholder dan partisipasi masyarakatnya dalam proses penyusunan suatu kebijakan publik. Produk hukum dibicarakan dalam dua sisi, yaitu sisi keadilan dan sisi legalitas sebagai upaya adanya kepastian hukum yang kemudian menjelma hukum positif, yaitu produk hukum yang berlaku dalam suatu negara tertentu dan dibuat lembaga yang berwenang seperti pembuatan undang-undang dilakukan oleh pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan peraturan daerah dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Gubernur/ Walikota/ Bupati dan seterusnya.

Tahap terakhir adalah pada tahap evaluasi kebijakan publik, dimana berfungsi menentukan kebijakan yang ada telah berjalan dengan sukses atau telah mengalami kegagalan mencapai tujuan dan

dampak-dampaknya. Evaluasi kebijakan publik juga sebagai dasar apakah kebijakan yang ada layak diteruskan, direvisi atau bahkan dihentikan sama sekali (Setiono, 2006 :5-6).

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah di Kabupaten Sragen.

4. Teori Implementasi

Dalam membahas mengenai teori implementasi, maka terlebih dahulu dikemukakan pengertian dari implementasi. Dalam kamus Webster (dalam Solichin Abdul Wahab, 1991 : 64) pengertian implementasi dirumuskan secara pendek, dimana "*to implementasi*" (mengimplementasikan) berarti "*to provide means for carrying out; to give practical effect to*" (menyajikan alat bantu untuk melaksanakan; menimbulkan dampak/ berakibat sesuatu).

Dalam studi kebijakan publik, dikatakan bahwa implementasi bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu implementasi menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh karena itu tidaklah terlalu salah jika

dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek yang sangat penting dalam keseluruhan proses kebijakan.

Pengertian yang sangat sederhana tentang implementasi adalah sebagaimana yang diungkapkan oleh Charles O. Jones (dalam Riant Nugroho, 2008 : 47), dimana implementasi diartikan sebagai "*getting the job done*" dan "*doing it*". Tetapi di balik kesederhanaan rumusan yang demikian berarti bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah. Namun pelaksanaannya, menuntut adanya syarat yang antara lain adanya orang atau pelaksana, uang dan kemampuan organisasi atau yang sering disebut dengan *resources*. Lebih lanjut Jones merumuskan batasan implementasi sebagai proses penerimaan sumber daya tambahan, sehingga dapat mempertimbangkan apa yang harus dilakukan.

Donald S. Van Meter dan Carl. E. Van Horn (dalam A.G.Subarsono, 2005 : 78) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai berikut : "*Policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (and groups) that are directed at the achievement of goals and objectives set forth in prior policy decisions.*" Definisi tersebut memberikan makna bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (dan kelompok) pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Tindakan-

tindakan ini, pada suatu saat berusaha untuk mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional, serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan, baik yang besar maupun yang kecil, yang diamanatkan oleh keputusan kebijakan.

Dengan mengacu pada pendapat tersebut, dapat diambil pengertian bahwa sumber-sumber untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan, di dalamnya mencakup manusia, dana, dan kemampuan organisasi yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun swasta.

Selanjutnya oleh Mazmanian dan Sabatier (dalam Joko Widodo, 2001 : 190) menjelaskan lebih lanjut tentang konsep implementasi kebijakan sebagaimana berikut :

“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yaitu kejadian-kejadian atau kegiatan yang timbul setelah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yaitu mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.”

Berdasarkan pada pendapat tersebut di atas, nampak bahwa implementasi kebijakan tidak hanya terbatas pada tindakan atau perilaku badan alternatif atau unit birokrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan kepatuhan dari target group, namun lebih dari itu juga berlanjut dengan jaringan kekuatan politik sosial ekonomi yang berpengaruh pada perilaku semua pihak

yang terlibat dan pada akhirnya terdapat dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Banyak model dalam proses implementasi kebijakan yang dapat digunakan. Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (dalam A.G. Subarsono, 2005 : 4), mengajukan model mengenai proses implementasi kebijakan (*a model of the policy implementation process*). Dalam model implementasi kebijakan ini terdapat 6 (enam) variabel yang membentuk hubungan antara kebijakan dengan pelaksanaan. Dalam teori ini beranjak dari argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang menghubungkan dengan prestasi kerja (*performance*). Kedua ahli ini menegaskan pula pendiriannya bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur implementasi.

Atas dasar pandangan seperti itu, Donald S. Van Meter dan Carl. E Van Horn (dalam A.G. Subarsono, 2005 : 19), kemudian berusaha untuk membuat tipologi kebijakan menurut :

- a) Jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan.
- b) Jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Hal ini dikemukakan berdasarkan pada kenyataan bahwa proses implementasi ini akan dipengaruhi oleh dimensi-dimensi kebijakan semacam itu. Dalam artian bahwa implementasi kebanyakan akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relatif sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan, terutama dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan, relatif tinggi.

Kondisi lingkungan diatas mempunyai efek penting terhadap kemauan dan kapasitas untuk mendukung struktur birokrasi yang telah mapan, kualitas, dan keadaan agen pelaksana (*implementor*). Kondisi lapangan ini juga mempengaruhi disposisi implementor. Suatu program kebijakan akan didukung dan digerakkan oleh para warga pihak swasta, kelompok kepentingan yang terorganisir, hanya jika para implementor mau menerima tujuan, standar dan sasaran kebijakan tersebut. Sebaliknya suatu kebijakan tidak akan mendapat dukungan, jika kebijakan tersebut tidak memberikan keuntungan kepada mereka.

Disamping itu karakteristik para agen implementor dapat mempengaruhi disposisi mereka. Sifat jaringan komunikasi, derajat kontrol secara berjenjang dan tipe kepemimpinan dapat mempengaruhi identifikasi individual terhadap tujuan dan sasaran organisasi, dalam mana implemmentasi kebijakan yang efektif

sangat tergantung kepada orientasi dari para agen/kantor implementor kebijakan.

Dari uraian diatas, dapat dipahami bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh berbagai variabel atau faktor yang pada gilirannya akan mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan itu sendiri.

Untuk mengefektifkan implementasi kebijakan yang ditetapkan, maka diperlukan adanya tahap-tahap implementasi kebijakan. Irfan M. Islamy (2007, 102-106) membagi tahap implementasi dalam 2 (dua) bentuk, yaitu :

- a) Bersifat *self-executing*, yang berarti bahwa dengan dirumuskannya dan disahkannya suatu kebijakan maka kebijakan tersebut akan terimplementasikan dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu negara terhadap kedaulatan negara lain;
- b) Bersifat *non self-executing*, yang berarti bahwa suatu kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai;

Ahli lain, Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (dalam Solichin Abdul Wahab, 1991 : 36) mengemukakan sejumlah beberapa tahap implementasi sebagai berikut :

Tahap Pertama, terdiri atas kegiatan-kegiatan :

- a) Menggambarkan rencana suatu program dengan penetapan tujuan secara jelas;

- b) Menentukan standar pelaksanaan;
- c) Menentukan biaya yang akan digunakan beserta waktu pelaksanaan.

Tahap Kedua, merupakan pelaksanaan program dengan mendayagunakan struktur staf, sumber daya, prosedur, biaya serta metode;

Tahap Ketiga, merupakan kegiatan-kegiatan :

- a) Menentukan jadwal;
- b) Melakukan pemantauan;
- c) Mengadakan pengawasan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan program. Dengan demikian jika terdapat penyimpangan atau pelanggaran dapat diambil tindakan yang sesuai, dengan segera;

Jadi implementasi kebijakan akan selalu berkaitan dengan perencanaan penetapan waktu dan pengawasan, sedangkan menurut Mazmanian dan Sabatier (dalam dalam Joko Widodo, 2001 : 198) mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan. Yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan baik yang menyangkut usaha-usaha untuk mengadministrasi maupun usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat. Hal ini tidak saja mempengaruhi perilaku lembaga-lembaga yang bertanggung jawab atas sasaran, tetapi juga memperhatikan berbagai kekuatan

politik, ekonomi, sosial yang berpengaruh pada implemementasi kebijakan negara.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai bentuk revisi dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ternyata memunculkan masalah baru lagi yang lebih rumit. Implementasi Undang-Undang tersebut membawa implikasi luas terhadap manajemen otonomi daerah dari berbagai aspek seperti: kelembagaan, peraturan daerah, sumber daya manusia, dan keuangan.

Gambaran tersebut merupakan sebagian kecil dari sekian banyaknya permasalahan yang muncul akibat dari kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Kebijakan yang dikeluarkan pemerintah terkesan kebijakan yang parsial, padahal idealnya suatu kebijakan dibuat untuk menyelesaikan masalah-masalah yang ada di masyarakat dan untuk itu diperlukan kebijakan yang komprehensif.

Menurut Edward C. George (dalam Budi Winarno, 2007: 111) menguraikan ada 4 (empat) faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan, dipengaruhi faktor-faktor sebagai berikut :

a) Faktor sumber daya (*resources*)

Faktor sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan, jika para personil yang bertanggung jawab

mengimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif.

Sumber-sumber penting dalam implementasi kebijakan yang dimaksud antara lain mencakup staf yang harus mempunyai keahlian dan kemampuan untuk bisa melaksanakan tugas; perintah; dan anjuran atasan/pimpinan. Disamping itu, harus ada ketepatan atau kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang harus dimiliki dengan tugas yang akan dikerjakan.

Kewenangan untuk menjamin atau meyakinkan bahwa kebijakan yang diimplementasikan adalah sesuai dengan yang mereka kehendaki, dan fasilitas/sarana yang digunakan untuk mengoperasionalkan implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah, sarana dan prasarana yang kesemuanya akan memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan. Kurang cukupnya sumber-sumber ini berarti ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tidak akan menjadi kuat, pelayanan tidak akan diberikan dan pengaturan yang rasional tidak dapat dikembangkan. Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, apabila implementator kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif.

b) Struktur birokrasi

Struktur birokrasi adalah yang bertugas mengimplementasikan kebijakan dimana memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Walaupun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan sudah mencukupi dan para implementor mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mereka mempunyai keinginan untuk melakukannya, implementasi bisa jadi masih belum efektif, karena ketidakefisienan struktur birokrasi yang ada.

c) Faktor komunikasi

Komunikasi adalah suatu kegiatan manusia untuk menyampaikan apa yang menjadi pemikiran dan perasaannya, harapan atau pengalamannya kepada orang lain. Faktor komunikasi dianggap sebagai faktor yang amat penting, karena dalam setiap proses kegiatan yang melibatkan unsur manusia dan sumber daya akan selalu berurusan dengan permasalahan bagaimana hubungan yang dilakukan.

d) Faktor sikap (disposisi)

Disposisi ini diartikan sebagai sikap, watak dan karakteristik para implementator untuk mengimplementasikan kebijakan. Dalam implementasi kebijakan, jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para implementor tidak hanya harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan mempunyai kemampuan untuk

implementasi kebijakan tersebut, maka mereka juga harus mempunyai kemauan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut, karena ketika implementator memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

Suatu kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, apabila kebijakan tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, suatu keputusan kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, dengan dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia, karena pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing.

5. Teori Bekerjanya Hukum

Beberapa pemikir yang mencoba membedah hukum selalu berupaya mencantumkan kata 'teori' untuk memberikan argumentasi yang meyakinkan bahwa apa yang dijelaskan adalah ilmiah, atau paling tidak memberikan gambaran apa yang dijelaskannya itu memenuhi standar teoritis (Otje Salman dan Anthon F. Suasanto, 2007 : 45). Terkait dengan hal tersebut, maka ada 2 (dua) pandangan besar dalam teori hukum. *Pertama*, hukum disebut sebagai sebuah sistem, yang menjelaskan hukum harus selalu bersifat sistematis dan teratur.

Kedua, hukum sama sekali tidak berada pada jalur sistem, yang memiliki pandangan menolak bahwa hukum tidak selalu bersifat sistematis dan teratur, tetapi teori hukum juga bisa muncul karena situasi yang *chaos* atau dalam situasi yang tidak teratur (tidak sistematis).

Secara global, pada prinsipnya di dunia ini dikenal beberapa teori hukum. Salah satunya teori yang dikemukakan oleh Robert B. Seidman (dalam Satjipto Rahardjo, 1980 : 100) yang menggarisbawahi bahwa “hukum kurang lebih konsisten dengan aturan sosial yang ada yaitu tidak perlu tergantung kepada ancaman sanksi hukum untuk mengatur (*to induce*) perilaku“.

Namun, tidak semua hukum konsisten dengan aturan sosial yang ada, dan salah satu keuntungan hukum, sebagai agen perubahan sosial adalah, bahwa pelanggaran hukum potensial seringkali dicegah oleh risiko yang aktual ataupun yang dibayangkan dan oleh kekerasan sanksi-sanksi yang diterapkan kepada si pelanggar aturan (*noncompliance*). Bahkan ancaman sanksi dapat mencegah orang dari ketidakpatuhan. Barangkali sanksi-sanksi sebagian juga bertindak dengan mengharuskan sikap moralistik menuju kepatuhan.

Menyitir argumentasi dari Robert B. Seidman (dalam Satjipto Rahardjo, 1980 : 27), bekerjanya hukum sangat dipengaruhi oleh kekuatan atau faktor-faktor sosial dan personal. Faktor sosial dan personal tidak hanya berpengaruh terhadap masyarakat sebagai sasaran

yang diatur oleh hukum, melainkan juga terhadap lembaga-lembaga hukum. Dari arah panah-panah seperti terlihat pada bagan teori bekerjanya hukum, dapat diketahui bahwa hasil akhir dari pekerjaan tatanan dalam masyarakat tidak hanya ditentukan oleh hukum semata, melainkan juga oleh kekuatan sosial dan personal lainnya.

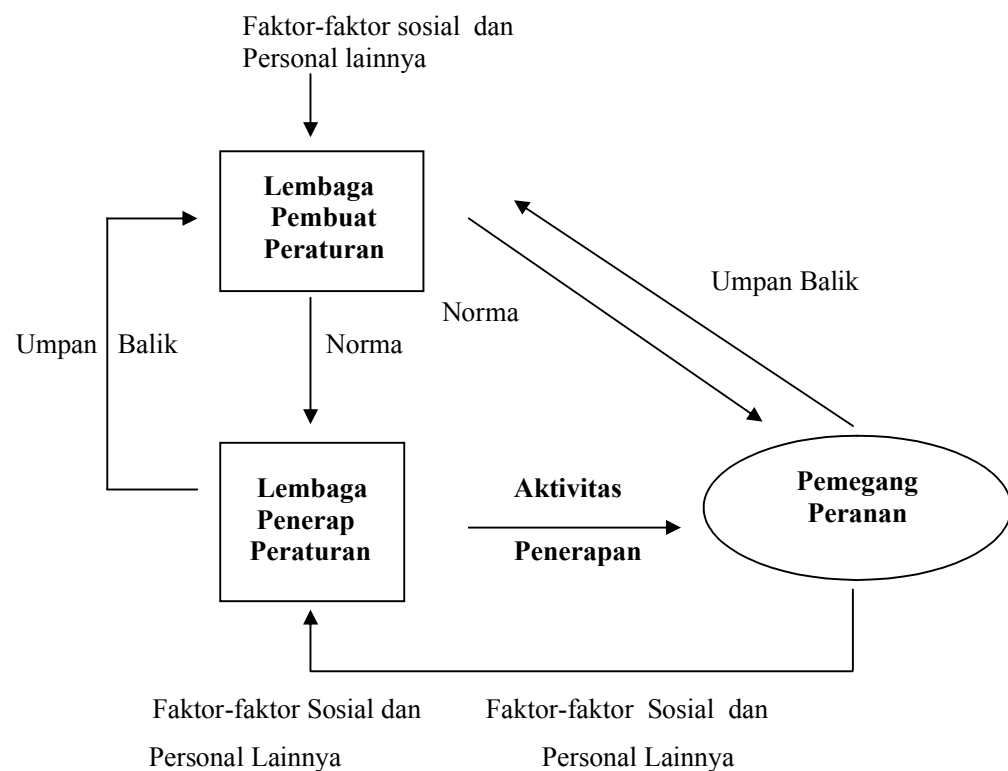
Seluruh kekuatan sosial, budaya, ekonomi, politik selalu ikut bekerja dalam setiap upaya untuk memfungsikan peraturan-peraturan yang berlaku, menerapkan sanksi-sanksinya dan dalam seluruh aktivitas lembaga-lembaga pelaksanaannya. Dengan demikian, peran pada akhirnya dijalankan oleh lembaga dan pranata hukum itu merupakan hasil bekerjanya berbagai macam faktor (Esmi Warassih, 2005 : 11). Semua kekuatan-kekuatan sosial selalu ikut bekerja dalam setiap upaya untuk memfungsikan peraturan-peraturan yang berlaku, menerapkan sanksi-sanksinya dan dalam seluruh aktivitas lembaga-lembaga pelaksanaannya. Karena itulah, sebabnya anjuran untuk melakukan pemberdayaan hasil-hasil studi dari ilmu-ilmu sosial dalam menata lembaga dan tatanan hukum menjadi sangat penting untuk dilakukan.

Dalam konteks tersebut, tidak dapat dipungkiri kembali bahwa peranan yang dapat diberikan para ahli di bidang ilmu-ilmu sosial akan sangat besar artinya bagi pembaharuan hukum dan untuk membantu dalam memperluas wawasan serta pemahaman terhadap hukum.

Dalam kekuatan-kekuatan sosial itu sendiri akan selalu berusaha untuk masuk dan mempengaruhi setiap proses legislasi secara efektif dan efisien. Peraturan yang dikeluarkan itu memang bakal menimbulkan hasil yang diinginkan, namun efeknya sangat tergantung pada kekuatan-kekuatan sosial yang melingkupinya. Oleh karena itu, orang tidak dapat melihat produk hukum itu sekedar sebagai tindakan mengeluarkan peraturan secara formal, melainkan lebih daripada hal tersebut.

Pengaruh dari kekuatan-kekuatan sosial dalam bekerjanya hukum ini, secara jelas digambarkan Robert B. Seidman (dalam Esmi Warassih, 2005 : 12) dalam bagan berikut ini :

Bagan 1 : Teori Bekerjanya Hukum



Bagan tersebut dapat diuraikan dalam dalil-dalil sebagai berikut :

- 1) Setiap peraturan hukum memberitahu tentang bagaimana seorang pemegang peranan (*role occupant*) itu diharapkan bertindak. Bagaimana seorang itu akan bertindak sebagai respon terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi-sanksinya, aktivitas dari lembaga-lembaga pelaksana serta keseluruhan kompleks sosial, politik dan lain-lainnya mengenai dirinya.
- 2) Bagaimana lembaga-lembaga pelaksana itu akan bertindak sebagai respons terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan hukum yang ditujukan kepada mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan balik yang datang dari pemegang peranan.
- 3) Bagaimana para pembuat undang-undang itu akan bertindak merupakan fungsi peraturan-peraturan yang mengatur tingkah laku mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik, ideologis dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan balik yang datang dari pemegang peran serta birokrasi.

Sedangkan menurut Lawrence Meir Friedman, seorang ahli sosiologi hukum dari Stamford University (dalam Esmi Warassih, 2005 : 45) mengemukakan mengenai Tiga Unsur Sistem Hukum

(*Three Element of Legal System*). Untuk itu sangat tepat teori Lawrence Meir Friedman yang menyatakan bahwa hukum merupakan satu kesatuan sistem yang terdiri dari tiga unsur yang saling terkait. Dalam ketiga unsur sistem hukum yang mempengaruhi bekerjanya hukum tersebut adalah sebagai berikut :

a) Struktur Hukum (*legal structure*);

Struktur menurut Lawrence Meir Friedman adalah kerangka bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Di Indonesia berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia maka termasuk didalamnya struktur institusi-institusi penegakan hukum, seperti kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan

Dalam hal ini merupakan unsur yang berasal dari para pemegang aturan hukum, bisa jadi pemerintah (eksekutif), pembuat peraturan (legislatif) ataupun lembaga kehakiman (yudikatif). Para aparat penegak hukum, seyogyanya harus bersikap konsisten terhadap apa yang telah dikeluarkannya. Ia tidak boleh mangkir dari kebijakan-kebijakan hukum yang telah dibuatnya. Dengan kata lain, dalam melakukan segala perbuatan, pemerintah harus selalu berpegang teguh terhadap peraturan umum yang telah dibuatnya.

Jadi pada dasarnya struktur hukum secara sederhana bisa diartikan dari kerangka hukum maupun wadah dan organisasi dari lembaga-lembaganya.

b) Substansi Hukum (*legal substance*);

Substansi adalah aturan, norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem hukum itu. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada didalam sistem hukum itu mencakup peraturan baru yang mereka susun. Komponen substantif sebagai output dari sistem hukum yang berupa peraturan-peraturan keputusan-keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur (Esmi Warassih, 2005 : 5).

Substansi hukum meliputi norma dan aturan itu sendiri. Tidak terbatas pada norma formal saja tetapi juga meliputi pola perilaku sosial termasuk etika sosial, terlepas apakah nantinya akan perilaku sosial tersebut akan membentuk norma formal tersendiri. Idealnya, isi/materi hukum tidak boleh diinterpretasikan secara baku/sebagaimana adanya seperti yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan.

c) Kultur hukum (*legal culture*).

Pernyataan Lawrence Meir Friedman yang menyatakan bahwa kultur hukum adalah apa yang masyarakat rasakan terhadap hukum dan sistem hukumnya. Tapi kemudian Lawrence Meir Friedman memperluas lagi bahwa budaya hukum bukan sekedar pikiran saja, tetapi juga cara pandang dan cara masyarakat menentukan bagaimana sebuah hukum itu digunakan.

Pada akhirnya, pemahaman kultur hukum menurut Lawrence Meir Friedman adalah setiap manusia terhadap hukum dan sistem hukum kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah susunan pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan. Tanpa kultur hukum, maka sistem hukum itu sendiri tidak berdaya. (Achmad Ali, 2001: 9).

Pendapat Lawrence Meir Friedman, jika unsur ini dihilangkan akan menimbulkan kepincangan hukum & tidak bisa berjalan sebagaimana mestinya, serta cita-cita mewujudkan keadilan pun akan sirna. Pemerintah, dalam menyusun peraturan dan menentukan langkah-langkah hukum perlu memperhatikan pula nilai-nilai dalam masyarakat. Tidak boleh mengambil keputusan/kebijakan hanya berdasarkan asumsinya belaka. Sesuai dan atau tidaknya kebijakan hukum dengan tuntutan masyarakat umum, akan sangat menentukan keberhasilan hukum itu sendiri.

Berdasarkan atas yang dikemukakan Lawrence Meir Friedman tersebut, apabila ingin memperbaiki sistem hukum yang ada pada ketiga komponen diatas harus diperhatikan dan dibenahi, karena memerlukan suatu proses yang panjang untuk mampu merubahnya karena menyangkut masalah sosial budaya, sehingga bukan hanya perundang-undangan yang harus dibenahi namun juga budaya hukum masyarakat.

Dalam mengenal hukum sebagai sistem, seperti yang dikemukakan Lon L. Fuller (dalam Esmi Warassih, 2005 : 39) harus dicermati apakah telah memenuhi 8 (delapan) asas (*principles of legality*), adalah sebagai berikut :

- 1) Sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan, artinya tidak boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan yang bersifat *ad hoc*;
- 2) Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan;
- 3) Peraturan tidak boleh berlaku surut;
- 4) Peraturan-peraturan disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti;
- 5) Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain;
- 6) Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan;
- 7) Peraturan tidak boleh sering berubah-ubah;
- 8) Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.

Di tengah upaya pemerintah pusat untuk membangun suatu negara hukum, masyarakat hukum di berbagai daerah yang mendasarkan diri pada kebenaran berlakunya hukum rakyat yang secara diam-diam tetap saja eksis. Walaupun selama ini tidak memperoleh pengakuan resmi dari kekuasaan nasional, namun apabila dipandang dari perspektif sosiologis maka *de adat*

rectsgemeenchappen itu harus dikatakan tetap memiliki signifikansi sosial.

Terjadinya dualitas yang disebabkan oleh gerak ofensif kekuasaan pusat dengan hukum nasionalnya di satu pihak dan posisi defensif yang „yahan uji“ dari *locale rectsgemeenchappen* dengan hukum informalnya di lain pihak, telah mengakibatkan terjadinya suatu fenomena yang disebut *legal gab*. (Soetandyo Wignjosebroto, 2008 : 125).

Ada silang selisih antara apa yang dihukumkan secara resmi oleh kekuasaan nasional dan apa yang dijalani dalam kehidupan sehari-hari sebagai hukum oleh warga masyarakat setempat. Menghadapi kenyataan seperti itu, pemerintah nasional yang tetap mencita-citakan terwujudnya satu sistem hukum yang tunggal (yang akan berlaku sebagai satu-satunya rujukan normatif untuk perilaku hukum seluruh penduduk di seantero negeri) akan selalu mempersempit (kalaupun tidak sanggup meniadakan) *the gabs* itu.

Legal gab akan tersadari sebagai masalah dan tidak hanya dipandang sebagai fakta biasa, apabila *the formal legal order* dan *the popular social order* menurut kebijakan para penguasa negara sudah tidak sekadar dipandang sebagai dua yurisdiksi yang masing-masing diakui mempunyai ruang eksistensi sendiri secara terpisah. Kebijakan nasional segera berubah, dari yang menanggung dualisme yang tanpa kompromi hendak mengunifikasikan sistem hukum sebagai satu-

satunya aturan yang berlaku untuk suatu negeri. Oleh karena itu, mulailah selisih perbedaan antara yang secara resmi diakui sebagai *formal legal order* dan *informal popular legal order* itu tersadari oleh para penguasa negara sebagai masalah, ialah masalah *legal gap*.

Mengenai efektifitas pelaksanaan hukum berkaitan erat dengan berfungsinya hukum dalam masyarakat. Apabila seseorang membicarakan berfungsinya hukum dalam masyarakat, maka biasanya pikiran diarahkan pada kenyataan apakah hukum tersebut benar-benar berlaku atau tidak. Kelihatannya sangat sederhana, padahal di balik kesederhanaan tersebut ada hal-hal yang sangat rumit.

Paul dan Dias (Esmi Warassih, 2005 : 105-106) mengajukan 5 (lima) syarat yang harus dipenuhi untuk mengefektifkan sistem hukum, yaitu sebagai berikut :

- 1) Mudah tidaknya makna aturan-aturan hukum itu untuk ditangkap dan dipahami;
- 2) Luas tidaknya kalangan di dalam masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan hukum yang bersangkutan;
- 3) Efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum;
- 4) Adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya mudah dijangkau dan dimasuki oleh setiap warga masyarakat, melainkan juga harus cukup efektif dalam menyelesaikan sengketa-sengketa;

- 5) Adanya anggapan dan pengakuan yang merata di kalangan warga masyarakat bahwa aturan-aturan dan pranata-pranata hukum itu memang sesungguhnya berdaya kemampuan yang efektif.

Dalam sistem hukum yang tidak lain merupakan cerminan dari nilai-nilai dan standar elit masyarakat, yang masing-masing mempunyai kepentingan sendiri-sendiri sesuai dengan kepentingan kelompok mereka. Berbicara masalah hukum, pada dasarnya membicarakan fungsi hukum di dalam masyarakat. Karena kebijakan dalam dalam bidang hukum akan berimplikasi ke persoalan politik yang sarat dengan diskriminasi.

Dalam pelaksanaan keefektifan hukum, menurut C.G Howard dan R.S. Summer (dalam Satjipto Rahardjo, 1986 : 46-47) faktor-faktor yang dapat mempengaruhi keefektifan hukum, adalah sebagai berikut :

- a) Mudah tidaknya ketidaktaatan atau pelanggaran hukum itu dilihat atau disidik;
- b) Siapakah yang bertanggung jawab menegakkan hukum yang bersangkutan;

Syarat-syarat yang menentukan kemungkinan hukum menjadi efektif, menurut C.G Howard dan R.S. Summer (dalam Satjipto Rahardjo, 1986 : 46-47), adalah sebagai berikut :

- a) Undang-Undang dirancang dengan baik, kaidahnya jelas;

- b) Undang-Undang sebaiknya bersifat melarang dan bukan mengharuskan atau memperbolehkan;
- c) Sanksi harus tepat sesuai tujuan dan sifat Undang-Undang itu;
- d) Beratnya sanksi tidak boleh berlebihan atau sebanding dengan macam pelanggarannya;
- e) Mengatur terhadap perbuatan yang mudah dilihat;
- f) Mengandung larangan yang berkesesuaian dengan moral;
- g) Pelaksana hukum menjalankan tugasnya dengan baik, menyebarluaskan Undang-Undang, penafsiran yang seragam dan konsisten.

Menurut William Chambliss dan Robert B. Seidman (dalam Satjipto Rahardjo, 1986 : 21) yang memberikan perspektif dalam pemahaman hukum dan efektifitas yang lebih luas, dimana dapat diuraikan sebagai berikut :

- a) Setiap peraturan hukum memberitahu tentang bagaimana seorang pemegang peranan itu diharapkan bertindak;
- b) Seorang pemegang peranan itu akan bertindak sebagai suatu respon terhadap peraturan hukum yang merupakan fungsi peraturan-peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi-sanksinya, aktivitas dari lembaga-lembaga pelaksana serta keseluruhan kompleks kekuatan sosial dan politik;
- c) Lembaga-lembaga pelaksana itu akan bertindak sebagai respon terhadap peraturan hukum yang merupakan fungsi peraturan-

peraturan yang ditujukan kepada mereka, sanksi-sanksi, keseluruhan kompleks kekuatan sosial dan politik;

- d) Para pembuat Undang-Undang itu akan bertindak yang merupakan fungsi peraturan-peraturan yang ditujukan kepada mereka, sanksi-sanksi, keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik, ideologi mengenai diri mereka serta umpan-umpan balik yang datang dari pemegang peranan serta birokrasi.

Untuk memahami fungsi hukum itu, ada baiknya dipahami terlebih dahulu bidang pekerjaan hukum. Sedikitnya ada 4 (empat) bidang pekerjaan yang dilakukan oleh hukum (Esmi Warassih, 2005 : 28), yaitu sebagai berikut :

- 1) Merumuskan hubungan-hubungan diantara anggota masyarakat dengan menunjukkan perbuatan-perbuatan apa saja yang dilarang dan yang boleh dilakukan;
- 2) Mengalokasikan dengan menegaskan siapa saja yang boleh melakukan kekuasaan atau siapa saja yang boleh melakukan kekuasaan atau siapa berikut prosedurnya;
- 3) Menyelesaikan sengketa yang timbul di dalam masyarakat;
- 4) Mempertahankan kemampuan adaptasi masyarakat dengan cara mengatur kembali hubungan-hubungan dalam masyarakat.

Dari 4 (empat) pekerjaan hukum tersebut diatas, menurut Satjipto Rahardjo (1986 : 52), secara sosiologis dapat dilihat dari adanya 2 (dua) fungsi utama hukum :

1) Kontrol Sosial (*social control*);

Kontrol sosial merupakan fungsi hukum yang mempengaruhi warga masyarakat agar bertingkah laku sejalan dengan apa yang telah digariskan sebagai aturan hukum, termasuk nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat, dimana yang termasuk dalam lingkup kontrol sosial ini antara lain :

- a) Perbuatan norma-norma hukum, baik yang memberikan peruntukan maupun yang menentukan hubungan antara orang dengan orang.
- b) Penyelesaian sengketa di dalam masyarakat.
- c) Menjamin kelangsungan kehidupan masyarakat, dalam hal terjadi perubahan-perubahan sosial.

2) Rekayasa Sosial (*social engineering*);

Rekayasa sosial ini diharapkan dapat membawa perubahan yang mendasar pada sikap masyarakat dalam berpartisipasi dalam setiap gerak pembangunan.

Menurut Roscoe Pound (dalam Satjpto Rahardjo, 1986 : 119-120), hukum yang berfungsi sebagai sarana rekayasa sosial sebenarnya adalah manifestasi dari digunakannya hukum sebagai alat politik negara guna mewujudkan kepentingan politiknya untuk melindungi kepentingan umum, kepentingan kemasyarakatan dan kepentingan pribadi.

Menurut Radbruch (dalam Satjipto Rahardjo, 2000 :19-200), hukum harus mempunyai 3 (tiga) nilai idealitas atau nilai dasar yang merupakan konsekuensi hukum yang baik, yaitu memenuhi beberapa hal berikut ini :

- a) Keadilan;
- b) Kemanfaatan;
- c) Kepastian hukum;

Di dalam teori-teori hukum, biasanya dibedakan antara 3 (tiga) macam berlakunya hukum sebagai kaidah, dimana ada anggapan-anggapan yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto (2004 : 13) :

- 1) Kaidah hukum berlaku secara yuridis, apabila penentuannya didasarkan pada kaidah yang lebih tinggi tingkatannya, atau apabila terbentuk menurut cara yang telah ditetapkan, atau apabila menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya.
- 2) Kaidah hukum berlaku secara secara sosiologis. Artinya kaidah hukum dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak diterima oleh warga masyarakat; kaidah hukum diberlakukan oleh penguasa meskipun tidak diterima oleh warga masyarakat; kaidah hukum berlaku karena diterima dan diakui oleh masyarakat.
- 3) Kaidah hukum berlaku secara filosofis, artinya sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang berlaku.

Sehubungan dengan hal tersebut, mengenai masalah berfungsinya ketentuan hukum yang berlaku, digunakan konsep kaidah hukum yang berlaku secara sosiologis, karena dengan ditinjau dari aspek sosiologis, tentu menjadi sangat ideal jika didasarkan pada penerimaan dari masyarakat.

Dalam melihat bekerjanya hukum sebagai suatu pranata di dalam masyarakat, maka perlu dimasukkan satu faktor yang menjadi perantara yang memungkinkan terjadinya penerapan dalam norma-norma hukum itu. Dalam kehidupan bermasyarakat, maka regenerasi atau penerapan hukum itu hanya dapat terjadi melalui manusia sebagai perantaranya. Dengan masuknya faktor manusia ke dalam pembicaraan tentang hukum, khususnya di dalam hubungan dengan bekerjanya hukum di dalam masyarakat. (Satjipto Rahardjo, 1980 : 48), yang meliputi beberapa faktor berikut ini :

a) Pembuatan Hukum.

Dalam menjalankan fungsinya sebagai pengatur kehidupan bersama manusia, hukum harus menjalani suatu proses yang panjang dan melibatkan berbagai aktivitas dengan kualitas yang berbeda-beda. Jika masalah pembuatan hukum itu hendak dilihat dalam hubungan dengan bekerjanya hukum sebagai suatu lembaga social, maka pembuatan hukum itu dilihat sebagai fungsi masyarakatnya. Di dalam hubungan dengan masyarakat,

pembuatan hukum merupakan pencerminan dari model masyarakatnya.

Pembuatan hukum adalah sebuah proses yang kompleks dan kontinu, dan ia ada sebagai tanggapan atas sejumlah pengaruh sosial yang beroperasi dalam masyarakat. Kekuatan-kekuatan yang mempengaruhi pembuatan hukum tidak selalu dapat ditentukan, diukur, dan dievaluasi dengan tepat. Kadang-kadang, sejumlah besar kekuatan beroperasi secara serempak. Walaupun sejumlah kekuatan dapat menghasilkan pengaruh dalam proses pembuatan hukum, pada dasarnya akan memperhatikan peranan-peranan dari kelompok kepentingan (*vested interest*) dan opini publik.

b) Pelaksanaan Hukum.

Hukum tidak dapat bekerja atas kekuatannya sendiri, melainkan melainkan hukum hanya akan dapat berjalan melalui manusia. Manusialah yang menciptakan hukum, tetapi juga untuk pelaksanaan hukum yang telah dibuat itu masih diperlukan adanya beberapa langkah yang memungkinkan ketentuan hukum dapat dijalankan.

Pertama, harus ada pengangkatan pejabat sebagaimana ditentukan dalam peraturan hukum. *Kedua*, harus ada orang-orang yang melakukan perbuatan hukum. *Ketiga*, orang-orang tersebut mengetahui adanya peraturan tentang keharusan bagi mereka untuk

menghadapi pegawai yang telah ditentukan untuk mencatatkan peristiwa hukum tersebut (Satjipto Rahardjo, 1986 : 71).

c) Hukum dan Nilai-nilai di dalam masyarakat.

Hukum menetapkan pola hubungan antar manusia dan merumuskan nilai-nilai yang diterima oleh masyarakat ke dalam bagan-bagan. Di dalam masyarakat ada norma-norma yang disebut sebagai norma yang tertinggi atau norma dasar. Norma ini adalah yang paling menonjol, seperti halnya dengan norma, maka nilai itu diartikan sebagai suatu pernyataan tentang hal yang diinginkan seseorang.

Norma dan nilai itu merujuk pada hal yang sama tetapi dari sudut pandang yang berbeda. Norma itu mewakili suatu perspektif sosial, sedangkan nilai melihatnya dari sudut perspektif individual (Satjipto Rahardjo, 1986 : 78).

Itulah teori utama tentang pembuatan hukum. Tidak ada satu teoripun yang berperan dalam pembuatan semua hukum. Walau demikian, berdasarkan bukti-bukti riset, beberapa model sangat dekat untuk memberi penjelasan umum daripada yang lainnya. Namun seberapa dekat model tersebut tergantung dari pandangan seseorang. Karena banyak sekali hukum yang dibuat oleh lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif setiap harinya, maka mungkin sekali untuk mengambil beberapa contoh yang menggambarkan hampir semua teori yang masuk akal.

Dengan demikian, teori-teori tersebut menjelaskan bagaimana hukum dibuat. Barangkali semua teori ini benar sebagiannya, namun sangat diragukan adanya satu teori tunggal yang menjelaskan dengan baik tentang pembuatan hukum, walaupun satu atau lainnya berperan dalam pembentukan suatu hukum atau sejenis hukum.

6. Partisipasi Masyarakat

Untuk memahami konsep partisipasi masyarakat, sebaiknya pembahasan terlebih dahulu diarahkan pada siapa yang berpartisipasi dan apa yang terkandung dalam istilah partisipasi. Telaah mengenai siapa yang berpartisipasi akan mengarah pada pembahasan tentang apa yang dimaksud dengan masyarakat dan bagaimana posisi masyarakat dalam pemerintahan daerah.

Menurut Korten (dalam Khairul Muluk, 2006 : 43-45) menjelaskan istilah masyarakat yang secara populer merujuk pada sekelompok orang yang memiliki kepentingan bersama. Namun demikian, ia justru lebih memilih pengertian yang berasal dari dunia ekologi dengan menerjemahkan masyarakat sebagai '*an interacting population of organism (individuals) living in a common location*'.

Pembahasan berikutnya mengenai kandungan apa yang tercakup dalam istilah partisipasi. Dengan mengutip apa yang diungkapkan dalam *The Oxford Dictionary*, Rahnama (dalam Khairul Muluk, 2006 : 46-47) memulai pembahasannya mengenai partisipasi

sebagai '*the action or fact of partaking, having or forming a part of*'. Dalam pengertian ini, partisipasi bisa bersifat transitif atau intransitif, bisa juga bermoral atau tak bermoral. Kandungan pengertian tersebut juga bisa bersifat dipaksa atau bebas, dan bisa pula bersifat manipulatif maupun spontan.

Anton dan Novack (dalam Khairul Muluk, 2006 : 51) juga mengungkapkan berbagai bentuk partisipasi (dalam pengertian sempit) yang bisa dilakukan oleh komunitas untuk memperjuangkan kepentingan dan kebutuhannya. Bentuknya bisa berlangsung secara simultan untuk memberikan kesempatan bagi penduduk menikmati akses partisipasi yang lebih besar karena tidak semua penduduk pada waktu yang bersamaan, di tempat yang sama, dengan kepentingan yang sama dapat berpartisipasi secara langsung dan bersama-sama. Ada kendala waktu, tenaga, dan sumber daya lainnya yang membatasi partisipasi masyarakat ini.

Berbagai bentuk partisipasi masyarakat (dalam arti luas) dalam pemerintah daerah berdasarkan pengalaman berbagai Negara di dunia telah dijelaskan oleh Norton (dalam Khairul Muluk, 2006 : 51-52) yang berkisar pada referenda bagi isu-isu vital di daerah tersebut dan penyediaan peluang inisiatif warga untuk memperluas isu-isu yang terbatas dalam referenda; melakukan *decentralization in cities* (desentralisasi di dalam kota) kepada unit-unit yang lebih kecil sehingga kebutuhan, tanggung jawab dan pengambilan keputusan lebih

dekat lagi kepada masyarakat; konsultasi dan kerjasama dengan masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan mereka; dan partisipasi dalam bentuk sebagai anggota yang dipilih.

Philipus M. Hadjon (1997 : 4-5) mengemukakan bahwa konsep partisipasi masyarakat berkaitan dengan konsep keterbukaan. Dalam artian, tanpa keterbukaan pemerintahan tidak mungkin masyarakat dapat melakukan peranserta dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan. Menurut Philipus M. Hadjon, dalam keterbukaan, baik *openheid* maupun *openbaar-heid* sangat penting artinya bagi pelaksanaan pemerintahan yang baik dan demokratis. Dengan demikian keterbukaan dipandang sebagai suatu asas ketatanegaraan mengenai pelaksanaan wewenang secara layak.

Konsep partisipasi terkait dengan konsep demokrasi, sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon (1997 : 7-8) bahwa sekitar tahun 1960-an muncul suatu konsep demokrasi yang disebut demokrasi partisipasi. Dalam konsep ini rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan. Dalam konsep demokrasi, asas keterbukaan atau partisipasi merupakan salah satu syarat minimum, sebagaimana dikemukakan oleh Burkens dalam buku yang berjudul "*Beginselen van de democratische rechtsstaat*" bahwa (Philipus M. Hadjon, 1997 : 2) :

a) Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia;

- b) Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih;
- c) Setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul;
- d) Badan perwakilan rakyat mempengaruhi pengambilan keputusan melalui sarana (*mede*) *beslissing recht* (hak untuk ikut memutuskan) dan atau melalui wewenang pengawas;
- e) Asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka;
- f) Dihormatinya hak-hak kaum minoritas.

Asas keterbukaan sebagai salah satu syarat minimum dari demokrasi terungkap pula dalam pendapat Couwenberg (dalam Sri Soemantri Mertosoewignjo, 1992 : 34) dimana menjelaskan ada 5 (lima) asas demokratis yang melandasi *rechtsstaat*, 2 (dua) diantaranya adalah asas pertanggungjawaban dan asas publik, yang lainnya adalah: asas hak-hak politik, asas mayoritas, dan asas perwakilan (Philipus M. Hadjon, 1987 : 76).

Senada dengan itu, Sri Soemantri Mertosoewignjo (1992 : 29) mengemukakan bahwa ide demokrasi menjelmakan dirinya dalam lima hal, dua diantaranya adalah: pemerintah harus bersikap terbuka dan dimungkinkannya rakyat yang berkepentingan menyampaikan keluhannya mengenai tindakan-tindakan pejabat yang dianggap merugikan.

Tampak jelas bahwa dalam paham demokrasi terdapat asas keterbukaan, yang berkaitan dengan asas partisipasi masyarakat, sebagaimana pula dikemukakan oleh Franz Magnis-Suseno (1987 : 289-293), bahwa paham demokrasi atau kedaulatan rakyat mengandung makna, pemerintahan negara tetap di bawah kontrol masyarakat.

Dalam kontrol ini dilakukan melalui 2 (dua) sarana, secara langsung melalui pemilihan para wakil rakyat dan secara tidak langsung melalui keterbukaan pengambilan keputusan. *Pertama*, pemilihan wakil rakyat berkonsekuensi pada adanya pertanggungjawaban. Karena, jika partai-partai mau terpilih kembali dalam pemilihan berikut, mereka tidak dapat begitu saja mempermainkan kepercayaan para pendukung mereka, sehingga harus mempertanggungjawabkannya. *Kedua*, keterbukaan pengambilan keputusan merupakan suatu keharusan. Karena pemerintah bertindak demi dan atas nama seluruh masyarakat, maka seluruh masyarakat berhak untuk mengetahui apa yang dilakukannya. Bukan saja berhak mengetahui, juga berhak berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan.

Partisipasi masyarakat itu semakin penting urgensinya dalam proses pengambilan keputusan setelah dikampanyekannya *good governance* oleh Bank Dunia. Salah satu karakteristik dari *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik atau

kepemerintahan yang baik adalah partisipasi. Selanjutnya dalam mengartikan partisipasi sebagai karakteristik pelaksanaan *good governance* adalah keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan bersosialisasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif (Hetifah Sj Sumarto, 2003 : 3).

Senada dengan pengertian tersebut, Ann Seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeyserkere (dalam Johanes Usfunan, Endah P. Wardhani, Ningrum Sirait, 2001: 8) memaknai partisipasi sebagai pihak-pihak yang dipengaruhi oleh suatu keputusan yang ditetapkan *stakeholders* (pihak yang mempunyai kepentingan) memiliki kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan, kritik dan mengambil bagian dalam pembuatan keputusan-keputusan pemerintahan. Di Indonesia, partisipasi masyarakat dalam urusan pemerintahan daerah khususnya yang berhubungan dengan proses penyusunan rancangan pembentukan peraturan daerah diatur secara jelas dalam Pasal 139 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah menyatakan hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyusunan atau pembahasan rancangan peraturan daerah.

Secara garis besar, amanat bagi masyarakat untuk berperan serta atau berpartisipasi terhadap suatu penyusunan peraturan daerah dapat disistematisir sebagai berikut :

- a) Setiap pembuatan peraturan daerah yang baru, senantiasa wajib melibatkan masyarakat daerah untuk berpartisipasi;
- b) Setiap peraturan daerah yang baru, yang tidak melibatkan masyarakat daerah dapat menyebabkan peraturan daerah tersebut dibatalkan oleh pemerintah atasan;
- c) Masyarakat memiliki hak untuk mengkritisi dan mengevaluasi atas suatu peraturan daerah yang telah ada, dan apabila dipandang perlu dapat mengajukan usul agar peraturan daerah yang dinilai oleh masyarakat tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat dan tuntutan keadaan, ditinjau kembali dan apabila perlu dapat diusulkan untuk dicabut;
- d) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai tugas dan wewenang untuk menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah dan aspirasi masyarakat;
- e) Masyarakat memiliki hak untuk mencari, memperoleh, dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan Negara (penyelenggaraan pemerintah daerah), serta menyampaikan saran dan pendapat terhadap kebijakan penyelenggaraan pemerintah negara atau pemerintah daerah (Prasetyo, 2002 : 3).

Beberapa tantangan yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah, antara lain karena (Prasetyo, 2002 : 3-4) :

- a) Peraturan perundang-undangan yang berkaitan erat dengan penyusunan rancangan peraturan daerah, tidak mengatur mekanisme partisipasi masyarakat secara rinci dan tegas.
- b) Belum seluruh elemen masyarakat belum sepenuhnya memahami hak dan kewajibannya untuk berpartisipasi dalam penyusunan rancangan peraturan daerah.

Menurut Sad Dian Utomo (2003 : 267-272), manfaat partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk dalam penyusunan peraturan daerah adalah sebagai berikut :

- a) Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik;
- b) Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik;
- c) Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif;
- d) Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat.

Sesuai dengan ide negara hukum, maka partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah mesti diatur secara

jas dalam suatu aturan hukum tertentu. Sndi utama negara hukum, menurut Bagir Manan (2003 : 245) adalah hukum merupakan sumber tertinggi (supremasi hukum) dalam mengatur dan menentukan mekanisme hubungan hukum antara negara dan masyarakat atau antar-anggota masyarakat yang satu dengan yang lainnya. Hukum mempunyai dua pengertian, yakni hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. Bapak Pembentuk Negara Indonesia, mengakui adanya hukum tidak tertulis, sebagaimana pernah dituangkan dalam Pembukaan UUD 1945 : “Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedang di sampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan Negara meskipun tidak tertulis” (Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2004 : 11).

Berkenaan dengan negara hukum, Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih (1980 : 29) mengemukakan, bahwa legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya sebagai ciri negara hukum adalah setiap tindakan baik dari pihak penguasa maupun dari pihak rakyat harus dibenarkan secara hukum (Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, 1980 : 29). Mengenai asas legalitas, Jimly Asshiddiqie (2005: 155) berpendapat, bahwa dalam setiap Negara Hukum diisyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas

peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis (Jimly Asshiddiqie, 2005 : 155).

Titik tolak dari penyusunan suatu rancangan peraturan daerah adalah efektifitas dan efisiensi pada masyarakat. Dengan kata lain, penerapan suatu peraturan daerah harus tepat guna dan berhasil guna, tidak mengatur kepentingan golongan orang tertentu saja, dengan mengabaikan kepentingan golongan lain yang lebih banyak. Sehingga dalam proses penyusunannya, para pihak yang berkepentingan dan memiliki kaitan langsung maupun tidak langsung, terhadap kebijakan yang hendak diambil harus dilibatkan.

Tujuan dasar dari partisipasi masyarakat adalah untuk menghasilkan masukan dan persepsi yang berguna dari warga negara dan masyarakat yang berkepentingan dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan, karena dengan melibatkan masyarakat yang potensial terkena dampak akibat kebijakan dan kelompok kepentingan, para pengambil keputusan dapat menangkap pandangan, kebutuhan dan pengharapan dari masyarakat dan kelompok tersebut, untuk kemudian menuangkannya ke dalam suatu konsep. Pandangan dan reaksi masyarakat itu, sebaliknya akan menolong pengambil keputusan untuk menentukan prioritas, kepentingan dan arah yang pasti dari berbagai factor. Di samping itu, partisipasi masyarakat juga merupakan pemenuhan terhadap etika politik yang menempatkan rakyat sebagai sumber kekuasaan dan kedaulatan.

Dari pendapat-pendapat tersebut, dapat dikatakan bahwa setiap tindakan penyelenggara negara maupun warga negara harus berdasarkan aturan hukum, baik aturan hukum yang tertulis maupun yang aturan hukum yang tidak tertulis. Oleh sebab itu, sebagai salah satu prinsip *good governance* dan wujud kedaulatan rakyat, partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik harus terjamin dalam konstitusi atau Peraturan Perundang-undangan. Yang dimaksud aturan hukum tertulis di sini adalah peraturan perundang-undangan, sedangkan yang dimaksud dengan aturan hukum yang tidak tertulis di sini adalah dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah tidak saja cukup diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun pengaturannya tersebut haruslah dilakukan secara jelas.

7. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah

1) Pengertian Peraturan Daerah

Peraturan Daerah adalah instrumen aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Sejak Tahun 1945 hingga sekarang ini, telah berlaku beberapa undang-undang yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menetapkan peraturan daerah sebagai salah satu instrumen yuridisnya

Sesuai dengan ketentuan Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,

yang dimaksud dengan peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Definisi lain tentang peraturan daerah berdasarkan ketentuan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Kepala Daerah baik di Propinsi maupun di Kabupaten/Kota.

Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, peraturan daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Propinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Gubernur atau Bupati/Walikota. Apabila dalam satu kali masa sidang Gubernur atau Bupati/Walikota dan DPRD menyampaikan rancangan peraturan daerah dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dipergunakan sebagai bahan persandingan. Program penyusunan peraturan daerah dilakukan

dalam satu program legislasi daerah, sehingga diharapkan tidak terjadi tumpang tindih dalam penyiapan satu materi peraturan daerah (Jazim Hamidi, 2007 : 53).

Kedudukan dan fungsi peraturan daerah berbeda antara yang satu dengan lainnya sejalan dengan sistem ketatanegaraan yang termuat dalam UUD/Konstitusi dan Undang-Undang pemerintahan daerahnya. Perbedaan tersebut juga terjadi pada penataan materi muatan yang disebabkan karena luas sempitnya urusan yang ada pada pemerintah daerah. Demikian juga terhadap mekanisme pembentukan dan pengawasan terhadap pembentukan dan pelaksanaan peraturan daerah pun mengalami perubahan seiring dengan perubahan pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Setiap perancang peraturan daerah, terlebih dahulu harus mempelajari dan menguasai aturan hukum positif tentang Undang-Undang.

Pemerintahan Daerah, Undang-Undang tentang perundang-undangan, Peraturan pelaksanaan yang secara khusus mengatur tentang peraturan daerah. Untuk merancang sebuah peraturan daerah, perancang pada dasarnya harus menyiapkan diri secara baik dan menguasai hal-hal sebagai berikut :

- a) Analisa data tentang persoalan sosial yang akan diatur;
- b) Kemampuan teknis perundang-undangan;
- c) Pengetahuan teoritis tentang pembentukan aturan;

- d) Hukum perundang-undangan baik secara umum maupun khusus tentang peraturan daerah;

Pada dasarnya, pembentukan peraturan daerah yang baik harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

- a) Kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b) Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/ atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/ atau pejabat yang tidak berwenang;
- c) Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan;
- d) Dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis;

- e) Kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- f) Kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;
- g) Keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan;

2). Asas Pembentukan Peraturan Daerah

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

- a) Asas pengayoman, bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;
- b) Asas kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan

- hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga Negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
- c) Asas kebangsaan, bahwa setiap muatan peraturan daerah harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistic (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia;
 - d) Asas kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
 - e) Asas kenusantaraan, bahwa setiap materi muatan peraturan daerah senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila;
 - f) Asas Bhinneka Tunggal Ika, bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
 - g) Asas keadilan, bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali;
 - h) Asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap materi muatan peraturan daerah tidak boleh berisi hal-hal yang

bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial;

- i) Asas ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
- j) Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan, bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara;
- k) Asas lain sesuai substansi peraturan daerah yang bersangkutan;

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

b. Penelitian yang Relevan

Penelitian yang masih relevan dengan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Penelitian yang dilakukan pada tahun 2006 oleh Agus Fatchur Rahman, S.310205001, yang berjudul : Kebijakan Pemerintah Kabupaten Sragen Dalam Melibatkan Partisipasi Masyarakat Pada Pelaksanaan Program Pembangunan di Daerah. Pada penelitian ini

yang dikaji pada belum adanya kebijakan Pemerintah Kabupaten Sragen untuk melibatkan partisipasi masyarakat pada pelaksanaan program pembangunan.

- 2) Penelitian yang dilakukan pada tahun 2008 oleh Erfanto Hani. TW, S. 310706005, yang berjudul : Implementasi Ketentuan Pasal 150 Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 Mengenai Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Daerah di Kabupaten Ngawi. Pada penelitian ini yang dikaji pada subjek dan objek penelitian yaitu pada birokrat dan *stake holder* pembangunan itu sendiri.

Sedangkan pada penelitian dengan judul “Implementasi Ketentuan Pasal 139 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Mengenai Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Kabupaten Sragen”, dengan mengkaji partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah, mencari faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi dan berbagai langkah yang dilakukan untuk mengatasi kendala dalam mengimplementasikan Ketentuan Pasal 139 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dengan mewawancarai pihak-pihak yang terkait langsung dengan objek penelitian yaitu *stakeholder* yang terkait di Kabupaten Sragen melalui berbagai mekanisme yang ada.

B. Kerangka Berpikir

Dengan dilaksanakannya program otonomi daerah, pada umumnya masyarakat mengharapkan adanya peningkatan dalam bentuk peningkatan mutu pelayanan masyarakat, partisipasi masyarakat yang lebih luas dalam

pengambilan kebijakan publik, yang sejauh ini hal tersebut kurang mendapat perhatian dari pemerintah. Tetapi pada kenyataannya sejak diterapkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, belum menunjukkan perkembangan yang signifikan bagi pemenuhan harapan masyarakat.

Maka dari itu, meskipun telah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sangat diharapkan dapat membawa perubahan yang signifikan dalam rangka melibatkan partisipasi masyarakat pada penyusunan rancangan peraturan daerah.

Suatu pemerintahan daerah yang demokratis dapat dikaji dari dua aspek, yaitu aspek tataran proses maupun aspek tataran substansinya. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dikatakan demokratis secara proses, apabila pemerintahan daerah yang bersangkutan mampu membuka ruang bagi keterlibatan masyarakat dalam semua pembuatan maupun pengkritisan terhadap sesuatu kebijakan daerah yang dilaksanakan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dikatakan demokratis secara substansial, apabila kebijakan-kebijakan daerah yang dibuat oleh para pembuat kebijakan di daerah mencerminkan aspirasi dari masyarakat di daerahnya.

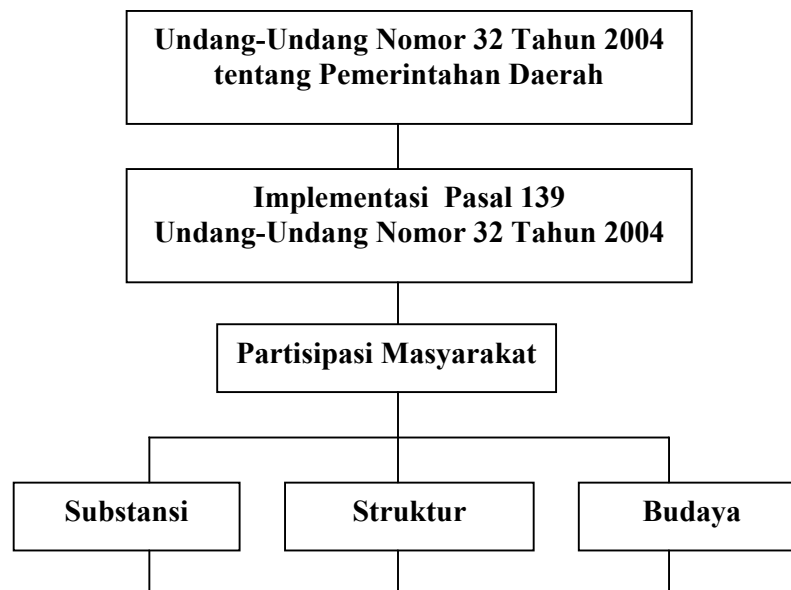
Secara ringkas Kerangka Berpikir Penulis dalam mengadakan penelitian terhadap Implementasi Ketentuan Pasal 139 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah di Kabupaten Sragen akan menyoroti pada partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah, faktor-

faktor yang mempengaruhi implementasi dan berbagai langkah mengatasi kendala dalam mengimplementasikan Ketentuan Pasal 139 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 di Kabupaten Sragen dengan menggunakan teori bekerjanya hukum menurut Lawrence Meir Friedman tentang Tiga Unsur Sistem Hukum yang mempengaruhi bekerjanya hukum tersebut yaitu :

1. Struktur Hukum (*legal structure*) yaitu Bupati, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)
2. Substansi Hukum (*legal substance*) yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
3. Budaya hukum (*legal culture*), yaitu partisipasi masyarakat yang masih terbatas dalam penyusunan rancangan peraturan daerah.

Kerangka berpikir sebagaimana telah diuraikan, apabila dilukiskan dalam bagan sebagai berikut :

Bagan 2 : Kerangka Berpikir



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Untuk memperoleh hasil penelitian yang memiliki bobot nilai tinggi serta dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, maka diperlukan suatu metode penelitian yang dapat memberikan arah dan pedoman dalam memahami obyek yang diteliti sehingga dapat berjalan dengan baik dan lancar sesuai dengan rencana yang ditetapkan.

Metode menurut Setiono (2005: 1) adalah suatu alat untuk mencari jawaban dari pemecahan masalah, oleh karena itu suatu metode atau alatnya harus jelas terlebih dahulu apa yang akan dicari.

Penelitian adalah suatu usaha untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan, usaha mana dilakukan menggunakan metode ilmiah (Sutrisno Hadi, 1989 : 4). Suatu laporan penelitian disebut ilmiah dan dapat dipercaya kebenarannya apabila disusun dengan metode penelitian yang tepat, seperti yang dikemukakan Soerjono Soekanto (1986 : 12) berikut ini :

Metode penelitian adalah suatu tulisan atau karangan mengenai penelitian disebut ilmiah dan dipercaya kebenarannya apabila pokok-pokok pikiran yang dikemukakan disimpulkan melalui prosedur yang sistematis dengan menggunakan pembuktian yang meyakinkan, oleh karena itu

dilakukan dengan cara obyektif dan telah melalui berbagai test dan pengujian (Winarno Surachmad, 1990 : 26).

Peranan metode penelitian dalam sebuah penelitian ilmiah adalah sebagai berikut (Winarno Surachmad, 1990: 27) :

- 1) Menambah kemampuan para ilmuwan untuk mengadakan atau melaksanakan penelitian secara lebih baik dan lengkap.
- 2) Memberikan kemungkinan yang lebih besar untuk melakukan penelitian inter disipliner.
- 3) Memberikan kemungkinan yang lebih besar untuk meneliti hal-hal yang belum diketahui.
- 4) Memberikan pedoman mengorganisasikan serta mengintegrasikan pengetahuan mengenai masyarakat.

Menurut Soerjono Soekanto (1986 : 15) penelitian dalam penulisan ini termasuk dalam penelitian hukum *sosiologis* atau *empiris*, dimana hukum dikonsepsikan sebagai pranata sosial yang secara riil dikaitkan dengan variabel-variabel sosial yang lain (Amiruddin dan Zainal Asikin, 2004 : 133). Secara khusus, penelitian ini mencoba menggambarkan bagaimana hukum sebagai gejala sosial sebagai variabel bebas (*independent variable*) yang menimbulkan pengaruh dan akibat pada berbagai aspek kehidupan sosial, sehingga merupakan kajian hukum yang sosiologis (*socio legal-research*) (Ronny Hanitijo Soemitro, 1984 : 115). Sedangkan menurut Soetandyo Wignjosebroto (1986 : 44) penelitian hukum dalam penulisan ini merupakan jenis penelitian hukum *non doktrinal*, dimana dalam penelitiannya berupa

studi-studi empiris untuk menemukan teori-teori mengenai proses terjadinya dan mengenai proses bekerjanya hukum di dalam masyarakat.

Menurut Setiono (2005 : 6) apabila dilihat dari bentuknya, penelitian ini termasuk ke dalam bentuk penelitian diagnostik evaluatif yaitu merupakan suatu penelitian yang dimaksudkan untuk mendapatkan keterangan mengenai sebab-sebab terjadinya suatu gejala atau beberapa gejala.

Sementara dilihat dari tujuannya, penelitian ini merupakan penelitian *problem finding*, yaitu penelitian yang bertujuan untuk menemukan masalah kemudian menuju pada identifikasi masalah. Apabila dilihat dari penerapannya, penelitian ini termasuk dalam penelitian terapan, yaitu penelitian yang tujuannya untuk memecahkan masalah-masalah kemasyarakatan yang bersifat praktis.

Sedangkan dilihat dari sifatnya termasuk penelitian yang deskriptif kualitatif, yaitu suatu penelitian yang bertujuan mendeskripsikan tentang kebijakan pemerintah Kabupaten Sragen dalam melibatkan partisipasi masyarakat pada pelaksanaan penyusunan rancangan peraturan daerah. Pendekatan yang dipakai adalah pendekatan interaksional atau mikro, dengan analisis kualitatif. Yang dimaksud analisis kualitatif menurut Mills dan Huberman (dalam Soerjono Soekanto, 1986 : 238) adalah merupakan suatu upaya yang berlanjut, berulang, dan terus menerus.

Definisi dari metode kualitatif adalah suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif-analitis, yaitu apa yang dinyatakan oleh reponden secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata, yang

diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh (Soerjono Soekanto, 1986 : 50).

Dalam mempelajari hukum, ada 5 (lima) konsep hukum yang menurut Soetandyo Wignjosoebroto (dalam Setiono, 2005 : 4) adalah sebagai berikut :

- 1) Hukum adalah asas-asas moral atau kebenaran dan keadilan yang bersifat kodrati dan berlaku universal (yang menurut bahasa Setiono disebut sebagai hukum alam).
- 2) Hukum merupakan norma atau kaidah yang bersifat positif di dalam sistem perundang-undangan.
- 3) Hukum adalah keputusan-keputusan badan peradilan dalam penyelesaian kasus atau perkara (*in concreto*) atau apa yang diputuskan oleh hakim.
- 4) Pola-pola perilaku sosial yang terlembagakan, eksis sebagai variabel sosial yang empirik.
- 5) Manifestasi makna-makna simbolik para perilaku sosial sebagai tampak dalam interaksi mereka.

Pada penelitian ini, penulis mendasarkan pada konsep hukum yang ke-5, yang menurut Soetandyo Wignjosoebroto (dalam Setiono, 2005 : 4), hukum dalam hal ini dikonsepsikan sebagai manifestasi makna-makna simbolik para pelaku sosial sebagai tampak dalam interaksi mereka (hukum yang ada dalam benak manusia).

Sehubungan dengan beberapa hal yang telah diuraikan dalam jenis penelitian, maka penelitian ini membatasi permasalahan pada Implementasi

Ketentuan Pasal 139 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 khususnya mengenai partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah di Kabupaten Sragen, karena penulis ingin mengetahui lebih mendalam partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah, mencari faktor-faktor yang mempengaruhi setiap pengambilan kebijakan dan berbagai langkah yang dilakukan untuk mengatasi kendala dalam mengimplementasikan ketentuan Pasal 139 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 di Kabupaten Sragen.

B. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian atau sumber pencarian data berasal dari berbagai instansi/ lembaga/ organisasi/ pusat-pusat informasi dan dokumentasi lain yang memiliki kapasitas untuk menyediakan bahan-bahan tersebut, yang meliputi :

- a) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Sragen.
- b) Sekretariat Daerah Pemerintah Kabupaten Sragen.
- c) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Sragen.
- d) Badan Pengelola Keuangan Daerah Kabupaten Sragen.
- e) Badan Pengawas Daerah Kabupaten Sragen.
- f) Lembaga Swadaya Masyarakat
- g) Tokoh masyarakat.

C. Jenis dan Sumber Data

Karena penelitian ini termasuk penelitian hukum yang sosiologis (empiris) atau non doktrinal, maka jenis data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a) Jenis data yang diperoleh langsung dari sumber pertama. Terkait dengan problematika penelitian, maka data dimaksud adalah wawancara mendalam yang diperoleh dari kalangan legislatif (DPRD), eksekutif (Pemerintah Kabupaten/Kota), dan *stakeholders* lain, meliputi lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan masyarakat.
- b) Jenis data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan, maka data yang dimaksud adalah bahan-bahan dokumen, laporan, hasil penelitian terdahulu, peraturan perundang-undangan, dan buku-buku ilmiah.

Penelitian hukum sosiologis (empiris) atau non doktrinal membutuhkan data-data yang lengkap untuk mengidentifikasi suatu hal secara empiris dan data sekunder sebagai dasar kekuatan mengikat ke dalam (HB. Soetopo, 1992 : 2)

Untuk memperoleh kedua jenis data diatas, maka sumber data yang digunakan adalah sebagai berikut :

- a) Sumber data primer, yaitu data yang diperoleh dari hasil wawancara dengan kalangan legislatif (DPRD), eksekutif (pemerintah Kabupaten/Kota), dan *stakeholders* lain, meliputi lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan masyarakat.

- b) Sumber data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari bahan kepustakaan, meliputi Bahan-bahan dokumen, laporan, hasil penelitian terdahulu, peraturan perundang-undangan, dan buku-buku ilmiah yang berhubungan dengan masalah yang menjadi topik penelitian.

Bahan penelitian yang digunakan pada tipe penelitian ini berupa bahan hukum sebagai berikut :

- a) Bahan hukum primer (*primary sources or authorities*), yang merupakan bahan hukum primer dalam penelitian ini antara lain : Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan peraturan yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah di Kabupaten Sragen.
- b) Bahan hukum sekunder (*secondary sources or authorities*), merupakan bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer berupa bahan pustaka, seperti buku, majalah, hasil penelitian, makalah, dan lain sebagainya.
- c) Bahan hukum tersier, yang merupakan bahan yang memberikan kelengkapan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

D. Teknik Pengumpulan Data

Dalam memperoleh data yang sesuai dan mencakup permasalahan dalam penulisan hukum ini, penulis menggunakan beberapa teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui beberapa cara sebagai berikut ;

- a) Studi Dokumen (Kepustakaan), yaitu suatu bentuk pengumpulan data lewat perundang-undangan, buku literatur, artikel, hasil penelitian terdahulu, dan membaca dokumen yang dapat memberikan informasi atau keterangan yang dibutuhkan oleh peneliti. (M. Syamsudin, 2007 : 101).

Studi dokumen atau kepastakaan merupakan merupakan suatu teknik pengumpulan data dengan menghimpun dan menganalisis dokumen-dokumen, baik dokumen tertulis, gambar maupun elektronik. Dokumen yang telah diperoleh kemudian dianalisis (diurai), dibandingkan dan dipadukan (sintesis) membentuk satu hasil kajian yang sistematis, padu dan utuh. Jadi studi dokumenter tidak sekedar mengumpulkan dan menuliskan atau melaporkan dalam bentuk kutipan-kutipan tentang sejumlah dokumen yang dilaporkan dalam penelitian adalah hasil analisis terhadap dokumen-dokumen tersebut (Amirin dan Tatang M, 2000 : 30).

- b) Angket (Kuesioner), yaitu suatu bentuk pengumpulan data yang pada umumnya dipergunakan untuk mendapatkan data dari populasi yang luas yang terdiri dari beraneka ragam golongan atau kelompok yang tersebar (M. Syamsudin, 2007 : 102).

Angket atau kuesioner merupakan suatu teknik pengumpulan data secara tidak langsung (peneliti tidak langsung bertanya jawab dengan responden). Instrumen atau alat pengumpulan datanya juga disebut angket berisi sejumlah pertanyaan-pertanyaan yang harus dijawab atau direspon oleh responden. Responden mempunyai kebebasan untuk memberikan

jawaban atau respon sesuai dengan persepsinya (Amirin dan Tatang M, 2000 : 32).

- c) Wawancara (Interview), yaitu suatu bentuk komunikasi verbal semacam percakapan yang bertujuan untuk memperoleh informasi (M. Syamsudin, 2007: 108). Wawancara dilakukan dengan cara terpimpin, yaitu metode wawancara dengan menggunakan catatan-catatan pokok.

Dalam teknik wawancara, peneliti tidak menggunakan struktur yang ketat dan formal, namun dengan strategi untuk menggiring pertanyaan yang makin membesar, sehingga informasi yang dikumpulkan cukup memadai, memiliki kedalaman dan keleluasaan sehingga mampu mengorek kejujuran, tanpa memaksakan kehendak kita dalam mengajukan pertanyaan.

- d) Pengambilan sampel (*sampling*), yaitu himpunan bagian atau sebagian dari populasi, artinya tidak akan ada sampel jika tidak ada populasi. Populasi adalah keseluruhan elemen atau unsur yang akan kita teliti. Penelitian yang dilakukan atas seluruh elemen dinamakan sensus. Idealnya, agar hasil penelitiannya lebih bisa dipercaya, seorang peneliti harus melakukan sensus (Bambang Sunggono, 2007 : 118). Namun karena sesuatu hal peneliti bisa tidak meneliti keseluruhan elemen tadi, maka yang bisa dilakukannya adalah meneliti sebagian dari keseluruhan elemen atau unsur tadi.

Agar hasil penelitian yang dilakukan terhadap sampel masih tetap bisa dipercaya dalam artian masih bisa mewakili karakteristik populasi,

maka cara penarikan sampelnya harus dilakukan secara seksama. Cara pemilihan sampel dikenal dengan teknik pengambilan sampel (sampling).

Secara umum, teknik pengambilan sampel dari populasi dibedakan atas dua cara, yaitu :

- 1) *Probabilitas sampling*, yaitu tiap unit atau individu populasi mempunyai kesempatan atau probabilitas yang sama untuk menjadi sampling.
- 2) *Non-probabilitas sampling*, yaitu kesempatan tiap unit atau individu populasi untuk menjadi sampling tidak sama. (setiap elemen populasi tidak mempunyai kemungkinan yang sama untuk dijadikan sampel)

Salah satu bentuk dalam non-probabilitas sampling ini adalah dengan cara *purposive sampling*, yaitu peneliti menggunakan pertimbangan sendiri dengan bekal pengetahuan yang cukup tentang populasi untuk memilih sampel atau teknik penentuan sampel untuk tujuan tertentu saja (Soerjono Soekanto, 1986 : 196). Sesuai dengan namanya, sampel diambil dengan maksud atau tujuan tertentu. Seseorang (informan) atau sesuatu diambil sebagai sampel karena peneliti menganggap bahwa seseorang atau sesuatu tersebut memiliki informasi yang diperlukan bagi penelitiannya

Dalam hal ini dengan informan yang ditetapkan sebelumnya, yang dianggap mengerti permasalahan yang akan diteliti, yang meliputi tim asistensi penyusunan rancangan produk hukum daerah (Bupati, Wakil Bupati, Bagian Hukum, Dinas dan Instansi terkait), Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Lembaga Swadaya Masyarakat

(LSM) dan tokoh masyarakat. Hasilnya tidak dimaksudkan untuk mewakili karakteristik dari populasi tertentu tetapi dapat mempunyai arti generalisasi. (HB.Soetopo, 1992 : 2).

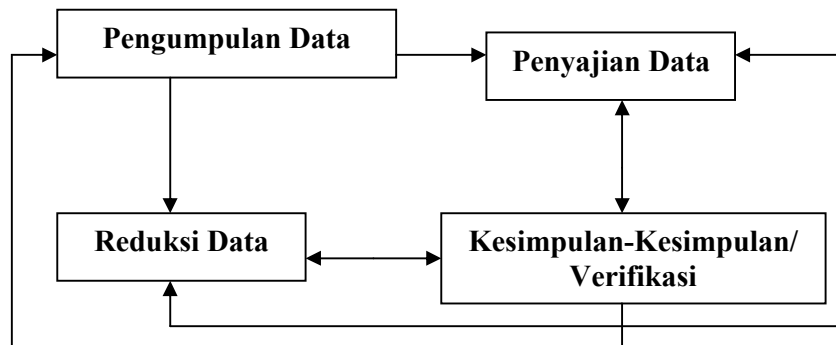
E. Teknik Analisis Data

a. Teknik Analisis

Penganalisaan data merupakan tahap penting dan menentukan, karena pada tahap ini penulis mengolah data. Dalam penelitian ini digunakan teknik analisis kualitatif mengingat data yang terkumpul sebagian besar merupakan data kualitatif. Teknik ini tepat digunakan bagi penelitian yang menghasilkan data kualitatif, yaitu data yang tidak bisa dikategorikan secara statistik. Dalam penggunaan analisis kualitatif ini, maka pengintepretasian terhadap apa yang ditemukan dan pengambilan kesimpulan akhir menggunakan logika deduksi atau penalaran sistematis. Dengan memperhatikan penafsiran gramatikal, yaitu mendasarkan pada bunyi dari ketentuan undang-undang, kemudian dari hasil analisa data yang diperoleh dideskripsikan secara urut dan teliti sesuai dengan rumusan masalah.

Model analisis kualitatif yang digunakan adalah model analisis interaktif, yaitu model analisis yang memerlukan 3 (tiga) komponen berupa reduksi data, sajian data, serta penarikan kesimpulan/verifikasi dengan menggunakan proses siklus (H.B. Sutopo, 1998: 48).

Bagan 3 : Proses Analisis Data



Keterangan :

1. Reduksi Data;

Reduksi data adalah bagian analisis, berbentuk mempertegas, memperpendek, membuat fokus, membuang hal-hal yang tidak penting dan mengatur data sedemikian rupa, sehingga kesimpulan akhir dapat dilakukan. Menurut HB. Soetopo (1992 : 12), reduksi data merupakan proses seleksi, pemfokusan, penyederhanaan dan abstraksi data dari *fieldnote*. Proses ini berlangsung sejak awal penelitian, dan pada saat pengumpulan data. Reduksi data dilakukan dengan membuat singkatan, *coding*, memusatkan tema, menulis memo dan menentukan batas-batas permasalahan.

Menurut Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman (dalam Tjejep Rohendi Rohidi, 1992 : 16), reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data 'kasar' yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Reduksi data merupakan suatu bentuk

analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasikan data dengan cara demikian rupa hingga kesimpulan-kesimpulan finalnya dapat ditarik dan diverifikasi.

2. Penyajian Data;

Penyajian data sebagai kumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian-penyajian yang lebih merupakan suatu cara yang utama bagi analisis kualitatif yang valid sebagaimana diuraikan oleh Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman (dalam Tjejep Rohendi Rohidi, 1992 : 17)

Sajian data sebaiknya berbentuk tabel, gambar, matriks, jaringan kerja dan kaitan kegiatan, sehingga memudahkan peneliti untuk mengambil kesimpulan. Peneliti diharapkan dari awal dapat memahami arti dari berbagai hal yang ditemui sejak awal penelitian, dengan demikian dapat menarik kesimpulan yang terus dikaji dan diperiksa seiring dengan perkembangan penelitian yang dilakukan. Proses analisis dengan 3 (tiga) komponen diatas dilakukan secara bersamaan merupakan model analisis mengalir (*flow model of analysis*). Metode analisis inilah yang digunakan dalam penelitian ini. Reduksi dan penyajian data dilakukan sejak proses pengumpulan data dan bersamaan dengan dua komponen yang lain. Tiga komponen tersebut masih mengalir dan tetap saling menjalin pada waktu kegiatan

pengumpulan data sudah berakhir sampai dengan proses penulisan penelitian selesai (H.B. Soetopo, 1992 : 19).

3. Menarik Kesimpulan/ verifikasi

Menurut Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman (dalam Tjejep Rohendi Rohidi, 1992 : 19), kesimpulan merupakan sebagian dari satu kegiatan konfigurasi yang utuh. Kesimpulan-kesimpulan diverifikasi selama penelitian berlangsung.

Berkaitan dengan penarikan kesimpulan tersebut, penerapan metode pada penelitian ini adalah untuk mengungkap kebenaran dan memahaminya. Penelitian ini menggunakan pendekatan induktif, yaitu mencari, menjelaskan dan memahami prinsip-prinsip umum yang berlaku dalam suatu kehidupan masyarakat dengan memulai kenyataan (*phenomena*) menuju ke teori (*thesis*), bukan sebaliknya seperti dalam pendekatan deduktif (Burhan Ashofa, 1998 : 74) .

Dalam *silogisme induksi*, premis-premis (kecuali konklusi) selalu berupa hasil pengamatan yang diverifikasi. Konklusi dari dalam silogisme induksi dalam penelitian-penelitian non doktrinal selalu berupa deskripsi atau eksplanasi tentang ada tidaknya hubungan (kausal atau korelasi) antara berbagai variabel sosial-hukum. Setiap data yang diperoleh diverifikasi kemudian dideskripsikan dan dieksplanasikan hingga mendapat penjelasan mendalam dari berbagai variabel yang diteliti. Para peneliti kualitatif akan lebih menekankan pemahaman (*understanding*) hubungan yang kompleks diantara semua

hubungan yang ada dan membangun pemahaman tegas untuk pembaca deskripsi.

b. Batasan Operasional Variabel Penelitian

- 1) Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- 2) Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 3) Peraturan daerah adalah peraturan yang disusun atau dibuat oleh pemerintah propinsi/kota/ kabupaten.
- 4) Partisipasi masyarakat adalah suatu proses keterlibatan masyarakat secara sadar dan nyata dalam serangkaian proses kebijakan mulai dari tingkat perencanaan (perumusan) hingga pada tingkat pengendalian (pengawasan dan evaluasi).
- 5) Implementasi adalah proses penerimaan sumber daya tambahan, sehingga dapat mempertimbangkan apa yang harus dilakukan.

BAB IV

HASIL PENELITIAN, ANALISIS DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

a. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Kabupaten Sragen pada era pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan prinsip ekonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab perlu memiliki karakteristik potensi yang mampu melakukan kompetisi dengan daerah otonom yang lain dalam rangka mewujudkan secara optimal substansi dari tujuan pemberian otonomi berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah. Tujuan pemberian otonomi yang dimaksudkan adalah pelayanan dan taraf hidup kesejahteraan masyarakat yang semakin meningkat, kehidupan berdemokrasi yang semakin berkembang, semakin terwujudnya keadilan dan pemerataan, hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam program penyusunan kebijakan daerah (khususnya mengenai penyusunan rancangan peraturan daerah) dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pembagian wilayah administrasi Kabupaten Sragen pada tahun 2006 terbagi menjadi 20 Kecamatan, 196 Desa dan 12 Kelurahan, 2.492 Dukuh, 123 Rukun Warga dan 5.365 Rukun Tangga.

Bagan 4 : Peta Administrasi Kabupaten Sragen



1) Kondisi Geografis

Berdasarkan data yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS Kabupaten Sragen, 2007) Kabupaten Sragen merupakan salah satu daerah yang masuk dalam wilayah Propinsi Jawa Tengah. Wilayah Kabupaten Sragen berada di bagian timur Propinsi Jawa Tengah terletak diantara $110^{\circ} 45'$ dan $111^{\circ} 10'$ Bujur Timur serta $7^{\circ} 15'$ dan $7^{\circ} 30'$ Lintang Selatan, dengan luas wilayah $941,55 \text{ km}^2$ atau 94.155 Ha . Batas wilayah Kabupaten Sragen adalah sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Grobogan, sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Ngawi Propinsi Jawa Timur, sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Karanganyar, sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Karanganyar dan Kabupaten Boyolali.

Wilayah Kabupaten Sragen bisa dipetakan menjadi wilayah Utara dan wilayah selatan Bengawan Solo. Terdapat beberapa indikator yang dapat digunakan untuk mengetahui kondisi geografis kedua wilayah tersebut yang secara obyektif mengakibatkan kesenjangan,

yang salah satunya dapat diilustrasikan dengan perbedaan jumlah sawah dan lahan kering, yaitu:

a) Jumlah sawah

Sawah di Kabupaten Sragen seluas 40.073,93 Ha, yang terbagi di sebelah utara Bengawan Solo seluas 18.028 Ha yang kebanyakan berupa sawah irigasi sederhana dan tadah hujan, sedangkan di wilayah selatan Bengawan Solo seluas 22.010 Ha.

b) Jumlah Lahan Kering

Lahan kering di Kabupaten Sragen seluas 54117,88 Ha, yang terbagi di sebelah utara Bengawan Solo seluas 39.950 Ha, sedangkan di wilayah selatan Bengawan Solo seluas 18,551 Ha.

Luas lahan sawah di Kabupaten Sragen seluas tahun 2004 seluas 40.037,93 Ha terdiri irigasi teknis seluas 17.129,22 Ha, irigasi setengah teknis seluas 4.254,03 Ha, irigasi sederhana seluas 4.062,27 Ha dan hujan seluas 14.592,41 Ha.

Kemudian dari lahan yang berujud bukan sawah terdiri dari pekarangan/bangunan seluas 22.938,38 Ha, tegal/kebun seluas 19.242,61 Ha, padang/gembala rumput seluas 49,88 Ha, kolam/empang seluas 33,24 Ha, tanaman kayu-kayuan seluas 853,89 Ha, hutan negara seluas 5.421,41 Ha dan lain-lain seluas 5.577,76 Ha. Bila dilihat luas tanah sawah menurut jenis pengairan yang terdiri teknis pada tahun 2004 seluas 17.129,22 Ha, setengah teknis seluas 4.254,03 Ha, sederhana anda 4.062,27 Ha dan tadah hujan seluas 14.592,41 Ha.

Kabupaten Sragen merupakan dataran yang mempunyai ketinggian antara 75-300 meter di atas permukaan laut (dpl), beriklim tropis dengan musim kemarau dan musim penghujan. Pada umumnya musim penghujan berlangsung pada bulan Oktober-April dan musim kemarau berlangsung pada bulan Mei-September. Temperatur udara dikategorikan sedang dengan kisaran suhu antara 19° - 31°C. Curah hujan per tahun bervariasi antara 1700-1800mm dengan jumlah hari hujan dibawah 150 per tahun.

2) Persebaran Penduduk

Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS Kabupaten Sragen, 2007) Kabupaten Sragen dari jumlah penduduk di Kabupaten Sragen pada akhir tahun 2004 sebanyak 855.224 jiwa, apabila digolongkan dalam tingkat pendidikan, dapat diketahui belum tamat SD 34,63%, SD 36,07%, SLTP 16,75%, SLTA 10,86% dan Perguruan Tinggi sebanyak .68%. Oleh karena itu dapat dimaklumi bahwa kondisi semacam ini dipastikan juga akan mempengaruhi mobilitas penduduk yang ditandai dengan tingkat pengalaman dan interaksi dengan dunia di luar lingkungannya.

Perbandingan antara banyaknya penduduk laki-laki dengan banyaknya perempuan atau *sex ratio* di Kabupaten Sragen selama periode tahun 1999-2003 rata-rata berkisar pada angka laki-laki perempuan 4928 : 5072. Pada tahun 2003 jumlah penduduk laki-laki 422.217 jiwa dan perempuan sebanyak 431.494 jiwa atau *sex ratio*

97,9%. *Sex ratio* yang besarnya kurang dan 100 % tersebut memberikan arti bahwa penduduk perempuan di Kabupaten Sragen memiliki potensi kuantitatif yang tidak berbeda dengan penduduk laki-laki,

Adapun persebaran penduduk menurut wilayah kecamatan disajikan dalam tabel berikut ini :

Bagan 5 : Proyeksi Penduduk per Kecamatan Kabupaten Sragen Tahun 2004-2010

Kecamatan	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Kalijambe	45,393	45,579	45,766	45,954	46,142	46,332	46,552
Plupuh	45,510	45,766	46,024	46,283	46,544	46,806	47,070
Masaran	64,947	65,264	65,582	65,903	66,225	66,548	66,873
Kedawung	55,293	55,542	55,791	56,043	56,295	56,548	56,803
Sambireji	37,112	37,632	37,614	37,867	38,122	38,379	38,637
Gondang	42,551	42,582	42,614	42,645	42,676	42,476	42,739
Sb. Macan	43,702	43,856	44,010	44,165	44,320	44,376	44,632
Ngrampal	36,954	37,066	37,178	37,291	37,404	37,518	37,631
Kr. Malang	57,182	57,476	57,476	58,067	58,365	58,665	58,966
Sragen	64,891	65,177	65,177	65,752	66,041	66,331	66,623
Sidoharjo	50,828	51,062	51,062	51,532	51,769	52,008	52,247
Tanon	54,414	54,721	54,721	55,341	55,654	55,008	56,285
Gemolong	44,603	44,777	44,777	45,127	45,303	45,480	45,657
Miri	32,333	32,478	32,478	32,771	32,919	33,067	33,216
Sb. Lawang	44,806	45,033	45,033	45,492	45,724	45,956	46,190
Mondokan	33,478	33,983	33,983	34,860	34,550	34,741	34,934
Sukodono	30,130	30,311	30,311	30,678	30,863	31,050	31,237
Gesi	20,541	20,678	20,678	20,956	21,096	21,238	21,380
Tangen	26,553	26,778	26,778	27,233	27,464	27,696	27,931
Jenar	26,315	26,526	26,526	26,951	27,166	27,383	27,601
Jumlah	857,536	862,287	866,911	870,911	874,642	878,666	883,174

Banyaknya penduduk Kabupaten Sragen diprediksikan mencapai 883.173 jiwa pada tahun 2010 dan masih tetap terkonsentrasikan di 6 kecamatan terbanyak yaitu Kecamatan Masaran

(66.873 jiwa), Kecamatan Sragen (66.623 jiwa), Kecamatan Karangmalang (58.966 jiwa), Kecamatan Kedawung (56.803 jiwa), Kecamatan Tanon (56.283 jiwa) dan Kecamatan Sidoharjo (52.247 jiwa), sedangkan Kecamatan Gesi tetap menjadi kecamatan dengan penduduk paling sedikit yaitu 21.380 jiwa.

Bagan 6 : Banyaknya Penduduk Berdasar Jenis Kelamin dan Sex Ratio Kabupaten Sragen Tahun 1996-2010 dan Prediksi Tahun 2004-2010

No	Tahun	Laki-Laki		Perempuan		Jumlah jiwa	Sex ratio %
		Jiwa	%	Jiwa	%		
1	1996	430,408	49.08	446,592	50.92	877,000	964
2	1997	432,201	49.07	448,518	50.93	880,719	964
3	1998	433,870	49.07	450,329	50.93	884,199	963
4	1999	433,770	48.94	452,514	51.06	886,284	963
5	2000	437,752	49.06	454,610	50.94	892,362	963
6	2001	420,120	49.46	429,321	50.54	849,441	979
7	2002	421,167	49.46	430,416	50.54	851,583	979
8	2003	422,217	49.46	431,494	50.54	853,711	979
9	2004	427,600	50.00	427,644	50.00	855,244	979
10	2005	426,323	49.46	435,694	50.54	862,017	978
11	2006	428,393	49.46	437,810	50.54	866,203	978
12	2007	430,474	49.46	439,938	50.54	870,412	978
13	2008	432,565	49.46	442,078	50.54	874,643	978
14	2009	434,668	49.46	444,228	50.54	878,896	978
15	2010	436,782	49.46	446,390	50.54	883,172	978

Pada tahun 2003 proporsi terbanyak pada kelompok umur 0-4 tahun, paling sedikit pada kelompok umur 70 s.d. 74 tahun, hal ini didukung oleh banyaknya pasangan usia muda yang masih produktif.

Pada tahun 2005 jumlah tenaga kerja ada 648.175 jiwa terdiri dan angkatan kerja sejumlah 455.227 dan bukan angkatan kerja ada

192.948 jiwa, sedangkan yang penganggur pasif ada 4.259 dan yang penganggur aktif pencari kerja ada 8.665 jiwa.

Dilihat dan tingkat penduduknya, penduduk Kabupaten Sragen terdiri dari sebagai berikut ; belum tamat SD 34,63 %; SD 36,07%; SLTP : 16,75 %; SLTA 10,86%; Perguruan Tinggi : 1,86 %

	SD + MI	SLTP + MTS	SMU + MA	WAKTU
APK	118,05	102,85	64,75	Tahun 2002
APM	94,18	80,60	51,18	Tahun 2003
APM	99,8	84,50	58,40	Tahun 2005

Kondisi semacam ini, tentu akan mempengaruhi mobilitas penduduk yang antara lain ditandai dengan tingkat pengalaman dan interaksi dengan dunia di luar lingkungannya.

Sedangkan persebaran penduduk miskin sejak tahun 2001 hingga 2003 melalui berbagai upaya, jumlah penduduk miskin terus mengalami penurunan, yaitu pada tahun 2001 sebesar 262.414 orang dan tahun 2003 sebesar 229.885 orang. Hal ini disebabkan mulai membaiknya perekonomian walaupun pertumbuhan ekonomi relatif lamban serta tingkat inflasi masih relatif tinggi yang menyebabkan menurunnya daya beli masyarakat.

Penyebaran keluarga miskin di Kabupaten Sragen pada tahun 2003 tersebar tidak merata di 20 kecamatan. Secara nominal, kecamatan yang memiliki KK miskin terbanyak adalah Kecamatan Sumberlawang yang memiliki 4.554 KK terdiri dan 107 KK miskin dan 4447 miskin sekali. Kemudian disusul Kecamatan Tanon (4.499 KK, terdiri dan 525 KK miskin dan 3.974 KK miskin sekali),

sedangkan Kecamatan yang memiliki KK miskin paling sedikit adalah Kecamatan Gesi yaitu 1.481 KK miskin sekali.

Bagan 7 : Banyak Jumlah KK dan KK Miskin per Kecamatan Kabupaten Sragen Tahun 2004

Kecamatan	Banyaknya KK	Miskin		Miskin Sekali		Jumlah	
Kalijambe	12, 047	68	0.56	4, 082	33.88	4, 150	34.45
Plupuh	13, 846	523	3.78	3, 912	28.25	2, 435	32.03
Masaran	17, 620	378	2.15	2, 225	12.63	2, 603	14.77
Kedawung	15, 478	764	4.94	1, 641	10.60	2, 405	15.54
Sambirejo	10, 595	444	4.19	1, 984	18.73	2, 428	22.92
Gondang	12, 361	376	3.04	2, 223	17.98	2, 599	21.03
Sb.Macan	12, 557	997	7.94	1, 327	10.57	2, 324	18.51
Ngrampal	10, 995	117	1.07	2, 285	20.95	2, 402	22.03
Kr. Malang	16, 357	116	0.72	2, 286	14.16	2, 402	14.88
Sragen	17, 711	576	3.25	1, 754	9.90	2, 330	13.16
Sidoharjo	16, 357	134	0.82	2, 725	16.66	2, 859	17.48
Tanon	15, 953	525	3.29	3, 974	24.91	4, 499	28.20
Gemolong	12, 271	445	3.63	3, 255	26.53	3, 700	30.15
Miri	9, 371	136	1.45	3, 260	34.79	3, 396	36.24
Sb.Lawang	12, 917	107	0.83	4, 447	34.43	4, 554	35.36
Mondokan	9, 478	301	3.18	3, 330	35.13	3, 631	38.31
Sukodono	9, 255	167	1.80	3, 618	39.09	3, 785	40.90
Gesi	5, 976	-	-	1, 481	24.78	1, 481	24.78
Tangen	7, 424	29	0.39	1, 894	25.51	1, 923	25.90
Jenar	7, 809	342	4.38	2, 365	30.29	2, 707	34.63
Jumlah	246, 076	6545	2.66	54,068	21.97	60,613	24.63

Secara proporsional terhadap banyaknya KK, Sumberlawang memiliki proporsi penduduk miskin paling tinggi yaitu 35,26 % terhadap jumlah penduduk di Kecamatan Sumberlawang, sebaliknya Kecamatan Gesi merupakan kecamatan dengan proporsi penduduk miskin paling sedikit yaitu 24,78 % terhadap jumlah penduduk Kecamatan Gesi.

3) Sarana dan Prasarana Daerah

a) Kelistrikan

Pembangunan kelistrikan di Kabupaten Sragen telah menjangkau 208 desa/ kelurahan. Pada tahun 2004 masih terdapat 2049 KK di 48 dukuh pada 30 desa yang tersebar di 15 kecamatan yang belum terjangkau listrik. Hal ini dikarenakan belum memenuhi persyaratan teknis-ekonomis dari PLN.

b) Irigasi

Panjang irigasi pada tahun 2004 adalah saluran induk sepanjang 60,643 meter dengan kondisi baik 24,275 meter, kondisi sedang 21.238 meter dan kondisi rusak 15.130 meter. Saluran sekunder sepanjang 295.520 meter dengan kondisi baik 147.960 meter, kondisi sedang 65.990 meter dan kondisi rusak sepanjang 81.570 meter.

c) Prasarana Jalan

Kondisi jalan di Kabupaten Sragen secara keseluruhan sepanjang 992,20 km terdiri dari kondisi baik, pada tahun 2003 sepanjang 326,10 km (32,87 %) menjadi 457,95 km (46,16 %) pada tahun 2004, dan kondisi sedang pada tahun 2003 sepanjang 404,95 km (40,81 %) menjadi 401 km (40,42 %) pada tahun 2004.

Pada tahun 2005 status jalan :

Jalan Nasional panjang 30,45 Km

Jalan Propinsi panjang 66,69 Km

Jalan Kabupaten panjang 992,20 Km

Jalan Nasional Hotmix panjang 30,45 Km

Jalan Propinsi Aspal panjang 13000 Km

Jalan Kabupaten Aspal panjang 602,46 Km

Jalan Kabupaten Hotmix panjang 271,84 Km

Jalan Kabupaten berbatu panjang 117,90 Km

d) Sumber Air

Potensi sumber daya air di Kabupaten Sragen cukup besar. Artinya potensi sumber daya ini bisa memenuhi kebutuhan seluruh kegiatan pembangunan yang diselenggarakan di Kabupaten Sragen serta untuk kebutuhan domestik.

Dengan syarat pemanfaatannya harus betul-betul efisien dan tidak berlebihan dalam penggunaannya. Potensi ini terdiri dari air permukaan yang meliputi air sungal, mata air, air waduk dan potensi air tanah dalam. Sumber air terbesar adalah air hujan yang mencapai 2.170.272.750 m³ per tahun.

b. Susunan Organisasi, Penjabaran Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Bagian Hukum dan Pertanahan Sekretariat Daerah Kabupaten Sragen

Untuk menyelenggarakan otonomi dan tugas pembantuan sudah barang tentu pemerintah daerah membutuhkan perangkat daerah. Sejalan dengan itu, maka materi muatan peraturan daerah juga menyangkut pengaturan Organisasi Perangkat Daerah tersebut. Sehubungan dengan hal ini,

ketentuan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah menegaskan bahwa pembentukan Organisasi Perangkat Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah ini.

Susunan Organisasi, Penjabaran Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Bagian Hukum dan Pertanahan Sekretariat Daerah Kabupaten Sragen mengacu pada ketentuan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Sragen, agar pelaksanaannya dapat berjalan baik, berhasil guna dan berdaya guna mengacu pada ketentuan Peraturan Bupati Sragen Nomor 1 Tahun 2004 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Sekretariat Daerah Kabupaten Sragen.

Susunan Organisasi Sekretariat Daerah terdiri dari ;

- 1) Unsur pimpinan : Sekretaris Daerah
- 2) Unsur pembantu : Asisten-asisten dan Bagian-bagian.
- 3) Kelompok Jabatan Fungsional.

Berdasarkan Ketentuan Bab II Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2003 bahwa Sekretaris Daerah mempunyai tugas membantu Bupati dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan, administrasi, organisasi dan tata laksana serta memberikan pelayanan administratif kepada seluruh perangkat daerah. Dalam melaksanakan tugas yang dimaksud, Sekretaris Daerah menyelenggarakan fungsi :

- a) Pengkoordinasian perumusan kebijakan peraturan daerah;
- b) Penyelenggaraan administrasi pemerintah;
- c) Pengelolaan sumber daya aparatur, keuangan, prasarana, dan sarana pemerintah daerah;
- d) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya;

Berdasarkan Ketentuan Bab II Bagian Pertama Pasal 2 ayat (1) Peraturan Bupati Sragen Nomor 1 Tahun 2004, secara hierarkis Susunan Organisasi Sekretaris Daerah terdiri dari 3 (tiga) Asisten, 12 (dua belas) Bagian, 36 (tiga puluh enam) Sub Bagian, dan dibantu Kelompok Jabatan Fungsional.

Berdasarkan Ketentuan Bab III Bagian Ketiga Pasal 6 dan Pasal 7 Peraturan Bupati Sragen Nomor 1 Tahun 2004, bahwa Asisten I Bidang Pemerintahan dan Tata Praja mempunyai tugas melaksanakan dan mengkoordinasikan pembinaan, penyusunan program dan petunjuk teknis di bidang peningkatan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, otonomi daerah, pemerintahan desa, ketatalaksanaan dan kelembagaan, perumusan produk hukum dan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugas dimaksud, Asisten I Bidang Pemerintahan dan Tata Praja menyelenggarakan fungsi :

- a) Perumusan bahan kebijakan penyusunan program dan petunjuk teknis serta memantau penyelenggaraan pemerintahan;
- b) Pelaksanaan koordinasi kegiatan penyelenggaraan pemerintahan;

- c) Penyusunan bahan kebijakan dan koordinasi perumusan peraturan perundang-undangan;
- d) Pelaksanaan hubungan masyarakat dan hubungan antar lembaga perangkat daerah dengan instansi vertikal;
- e) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Sekretaris Daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya;

Berdasarkan Ketentuan Bab III Pasal 2 ayat 2 Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2003, Asisten I Bidang Pemerintahan dan Tata Praja membawahi :

- a) Bagian Pemerintahan;
- b) Bagian Hukum dan Pertanahan;
- c) Bagian Organisasi dan Tata Laksana;
- d) Bagian Hubungan Masyarakat;

Berdasarkan Ketentuan Bab III Bagian Ketiga Pasal 11 dan Pasal 12 Peraturan Bupati Nomor 1 Tahun 2004, Bagian Hukum dan Pertanahan mempunyai tugas melaksanakan dan mengkoordinasikan perumusan peraturan perundang-undangan, memberikan bantuan hukum dan pengkajian produk hukum daerah, mendokumentasikan dan mempublikasikan produk hukum serta menyiapkan dan melakukan penyelesaian masalah pertanahan. Dalam melaksanakan tugas yang dimaksud, Bagian Hukum dan Pertanahan menyelenggarakan fungsi :

- a) Pengkoordinasian perumusan peraturan daerah dan peraturan Bupati;

- b) Penelaahan dan mengevaluasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan menyiapkan rancangan peraturan daerah;
- c) Penyiapan dan pertimbangan dan bantuan hukum kepada semua unsur perangkat daerah atas masalah hukum yang timbul dalam pelaksanaan tugas;
- d) Penghimpunan peraturan perundang-undangan;
- e) Pengkajian dan pendokumentasian produk-produk hukum yang dikeluarkan oleh daerah;
- f) Penelaahan, pengkoordinasian dan perumusan kebijakan di bidang pertanahan;
- g) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Asisten Pemerintahan dan Tata Praja sesuai dengan tugas dan fungsinya;

Bagian Hukum dan Pertanahan, terdiri dari :

- a) Sub Bagian Peraturan Perundang-undangan dan Bantuan Hukum;
- b) Sub Bagian Pengkajian dan Dokumentasi Hukum;
- c) Sub Bagian Pertanahan;

Berdasarkan Ketentuan Bab III Bagian Ketiga Pasal 13 ayat 1 Peraturan Bupati Nomor 1 Tahun 2004, Sub Bagian Peraturan Perundang-undangan dan Bantuan Hukum mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan mengkoordinasikan perumusan produk hukum daerah yang meliputi peraturan daerah, peraturan Bupati, instruksi Bupati, melaksanakan pengumpulan bahan dalam penyelesaian masalah hukum dan pelayanan bantuan hukum serta pelaksanaan tugas lain yang diberikan

oleh Kepala Bagian Hukum dan Pertanahan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Berdasarkan Ketentuan Bab III Bagian Ketiga Pasal 13 ayat 2 Peraturan Bupati Nomor 1 Tahun 2004, Sub Bagian Pengkajian dan Dokumentasi Hukum mempunyai tugas melaksanakan pengkajian dan evaluasi pelaksanaan produk hukum daerah yang meliputi peraturan daerah, peraturan Bupati, instruksi Bupati, dan peraturan pelaksanaan lainnya, melaksanakan dokumentasi dan publikasi produk-produk hukum, menghimpun lembaran daerah, tambahan lembaran daerah dan mengatur penyebaran dokumentasi hukum serta pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bagian Hukum dan Pertanahan sesuai dengan tugas dan fungsinya;

Berdasarkan Ketentuan Bab III Bagian Ketiga Pasal 13 ayat 3 Peraturan Bupati Nomor 1 Tahun 2004, Sub Bagian Pertanahan mempunyai tugas melaksanakan perumusan kebijakan dalam pemberian ijin lokasi, penyelenggaraan pengadaan tanah untuk keperluan pembangunan, memfasilitasi penyelesaian sengketa tanah di luar pengadilan serta pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bagian Hukum dan Pertanahan sesuai dengan tugas dan fungsinya;

c. Proses Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Di Kabupaten Sragen

Sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan tingkat daerah, maka peraturan daerah menduduki posisi yang lebih tinggi apabila

dibandingkan dengan jenis peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang lainnya, seperti peraturan kepala daerah dan keputusan kepala daerah. Bahkan peraturan daerah dapat dikatakan semacam undang-undang, argumentasi seperti ini dilandasi oleh alasan sebagai berikut :

- 1) Ditinjau dari aspek pembentukannya, peraturan daerah dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Dua organ daerah inilah yang disebut pemerintahan daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya. Oleh karena itu, secara prinsipil peraturan daerah itu dibentuk oleh organ daerah yang diberi kewenangan atribusi oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini nampak jelas tercantum dalam ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- 2) Ditinjau dari aspek substansinya, peraturan daerah itu dibentuk dan dilaksanakan untuk mengatur dan mengurus kewenangan-kewenangan otonomi dan tugas pembantuan. Kewenangan-kewenangan otonomi dan tugas pembantuan tersebut berasal dari pemerintahan yang lebih tinggi tingkatnya. Lain daripada itu kewenangan otonomi dan tugas pembantuan itu merupakan manifestasi dari prinsip pemencaran

kekuasaan. Oleh sebab itulah sangatlah wajar dan masuk akal, jikalau substansi dari peraturan daerah pada hakikatnya merupakan pelaksanaan norma hukum dan jenis peraturan Perundang-undangan tingkat pusat yang dipencarkan sampai ke tingkat daerah. Sehingga norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan kepala daerah dan/ keputusan kepala daerah tidak boleh melanggar norma hukum yang terdapat di dalam peraturan daerah. Sehubungan dengan hal ini ketentuan Pasal 146 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah menegaskan :

- a) Untuk melaksanakan peraturan daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah dan/ atau keputusan kepala daerah.
- b) Peraturan kepala daerah dan/ atau keputusan kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Keberadaan peraturan daerah pada hakikatnya merupakan konsekuensi diterapkannya otonomi daerah. Dalam otonomi daerah, menurut Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah adalah hak, kewajiban dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud dengan urusan pemerintahan adalah

fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/ atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan dan menyejahterakan masyarakat.

Bertitik tolak dari pengertian tersebut, maka materi muatan peraturan daerah pada hakikatnya tidak lain adalah mengatur urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah, kecuali urusan-urusan pemerintahan yang secara kodrati tetap menjadi urusan pemerintah pusat, seperti politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama. Urusan-urusan pemerintahan yang dimaksud meliputi urusan wajib dan urusan pilihan.

Terkait dengan materi muatan tersebut, perlu dikemukakan bahwa materi yang dapat diatur dalam peraturan daerah meliputi :

- a) Materi-materi atau hal-hal yang memberi beban kepada masyarakat, misalnya pajak dan retribusi daerah.
- b) Materi-materi atau hal-hal yang mengurangi kebebasan masyarakat, misalnya mengadakan laranganlarangan dan kewajiban-kewajiban yang biasanya disertai dengan ancaman atau sanksi pidana.
- c) Materi-materi atau hal-hal yang membatasi hak-hak penduduk, misalnya penertiban garis sepadan.
- d) Materi-materi atau hal-hal yang telah ditentukan dalam Peraturan - Perundang-undangan yang sederajat dan tingkatannya lebih tinggi, harus diatur dengan peraturan daerah.

Di samping itu, peraturan daerah juga merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang terkait dengan keberadaan peraturan daerah tersebut selaras dengan ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang menyatakan bahwa materi muatan peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraa otonomi dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

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

Prosedur penyusunan ini adalah rangkaian kegiatan penyusunan produk hukum daerah sejak dari perencanaan sampai dengan

penetapannya. Proses pembentukan peraturan daerah terdiri dari 3 (tiga) tahap, yaitu sebagai berikut :

- a) Proses penyiapan rancangan peraturan daerah yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau di lingkungan pemerintah daerah. Proses ini termasuk penyusunan naskah inisiatif (*initiatives draft*), naskah akademik (*academic draft*) dan naskah rancangan peraturan daerah (*legal draft*);
- b) Proses mendapatkan persetujuan, yang merupakan pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) ;
- c) Proses pengesahan oleh Kepala Daerah dan pengundangan oleh Sekretaris Daerah;

Dalam ketiga proses pembentukan peraturan daerah tersebut dapat diuraikan lebih lanjut sebagai berikut :

- a) Proses penyiapan rancangan peraturan daerah di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD);

Berdasarkan amandemen I dan II Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dan berdasarkan Pasal 21 ayat (1) UUD 1945, anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berhak mengajukan usul rancangan Undang-Undang. Begitu pula di tingkat daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memegang kekuasaan membentuk peraturan daerah dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

(DPRD) berhak mengajukan usul rancangan peraturan daerah. Dalam pelaksanaannya rancangan peraturan daerah dari lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) masing-masing daerah. Pembahasan rancangan peraturan daerah atas inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah atau unit kerja yang ditunjuk oleh Kepala Daerah. Setelah itu juga dibentuk Tim Asistensi dengan Sekretariat Daerah atau berada di Bagian Hukum dan Pertanahan.

- b) Proses penyiapan rancangan peraturan daerah di lingkungan pemerintah daerah;

Dalam proses penyiapan peraturan daerah yang berasal dari pemerintah daerah bisa dilihat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang prosedur penyusunan produk hukum daerah.

Berdasarkan Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang prosedur penyusunan produk hukum daerah yang dimaksud dengan satuan kerja perangkat daerah yaitu Kepala Badan, Kepala Dinas, Kepala Kantor, Kepala Bagian di lingkungan Sekretariat Daerah dapat mengajukan prakarsa kepada Sekretaris Daerah yang memuat urgensi, argumentasi, maksud dan tujuan pengaturan, materi yang akan diatur serta keterkaitan dengan peraturan perundang-

undangan lain yang akan dituangkan dalam rancangan peraturan daerah tersebut.

Setelah prakarsa tersebut dikaji oleh Sekretaris Daerah mengenai urgensi, argumentasi dan pokok-pokok materi serta pertimbangan filosofis, sosiologis dan yuridis dari masalah yang akan dituangkan ke dalam rancangan peraturan daerah tersebut maka Sekretariat Daerah akan mengambil keputusan dan menugaskan Kepala Bagian Hukum dan Pertanahan untuk melakukan harmonisasi materi dan sinkronisasi pengaturan. Apabila Sekretariat Daerah menyetujui, pimpinan satuan kerja menyiapkan draft awal dan melakukan pembahasan yang melibatkan Bagian Hukum dan Pertanahan, unit kerja terkait dan masyarakat.

Setelah itu satuan kerja perangkat daerah dapat mendelegasikan kepada Bagian Hukum dan Pertanahan untuk melakukan penyusunan dan pembahasan rancangan produk hukum daerah. Penyusunan peraturan daerah/ atau produk hukum daerah lainnya harus dilakukan melalui Tim Antar Satuan Kerja Perangkat Daerah yang diketuai oleh pejabat pimpinan satuan kerja perangkat daerah yang ditunjuk oleh Kepala Daerah dan Kepala Bagian Hukum dan Pertanahan sebagai sekretaris tim. Setelah pembahasan rancangan produk hukum selesai, pimpinan satuan kerja perangkat daerah akan menyampaikan kepada Sekretaris Daerah melalui Kepala Bagian Hukum dan Pertanahan. Rancangan peraturan daerah yang telah melewati tahapan di atas akan

disampaikan oleh Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk dilakukan pembahasan sekaligus menunjuk wakil pemerintah daerah dalam pembahasan rancangan peraturan daerah tersebut.

- c) Proses mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD);

Pembahasan rancangan peraturan daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) baik atas inisiatif Pemerintah Daerah maupun atas inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur/Bupati/ Walikota, Pemerintah daerah membentuk Tim Asistensi dengan Sekretaris Daerah berada di Bagian Hukum dan Pertanahan. Tetapi biasanya pembahasan dilakukan melalui beberapa tingkatan pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan ini dilakukan dalam rapat paripurna, rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat panitia khusus dan diputuskan dalam rapat paripurna. Secara lebih detail mengenai pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) baik atas inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) ditentukan oleh Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) masing-masing. Khusus untuk rancangan peraturan daerah atas inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Kepala Daerah akan menunjuk Sekretaris Daerah atau pejabat unit kerja untuk mengkoordinasikan rancangan tersebut.

d) Proses pengesahan dan pengundangan;

Apabila pembicaraan suatu rancangan peraturan daerah dalam rapat akhir di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) telah selesai dan disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) , rancangan peraturan daerah akan dikirim oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kepada Kepala Daerah melalui Sekretariat Daerah dalam hal ini Bagian Hukum dan Pertanahan untuk mendapatkan pengesahan. Penomoran peraturan daerah tersebut dilakukan oleh Bagian Hukum dan Pertanahan. Kepala Bagian Hukum dan Pertanahan akan melakukan autentifikasi. Kepala Daerah mengesahkan dengan menandatangani peraturan daerah tersebut untuk diundangkan oleh Sekretaris Daerah. Sedangkan Bagian Hukum dan Pertanahan bertanggung jawab dalam penggandaan, distribusi dan dokumentasi peraturan daerah tersebut.

Apabila masih ada kesalahan teknik penyusunan peraturan daerah, Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Kepala Daerah dapat menyempurnakan teknik penyusunan rancangan peraturan daerah yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebelum disampaikan kepada Kepala Daerah. Jika masih juga terdapat kesalahan teknik penyusunan setelah diserahkan kepada Kepala Daerah, maka Kepala Daerah dapat menyempurnakan teknik penyusunan tersebut dengan persetujuan Pimpinan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Setelah peraturan daerah diundangkan dan masih terdapat kesalahan teknik penyusunan, Sekretaris Daerah dengan persetujuan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat meralat kesalahan tersebut tanpa merubah substansi peraturan daerah melalui Lembaran Daerah. Pemerintah daerah wajib menyebarluaskan peraturan daerah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah agar semua masyarakat di daerah setempat dan pihak terkait mengetahuinya.

- e) Lembaran Daerah dan Berita Daerah;
 - 1) Agar memiliki kekuatan hukum dan dapat mengikat masyarakat, peraturan daerah yang telah disahkan oleh Kepala Daerah harus diundangkan dalam Lembaran Daerah;
 - 2) Untuk menjaga keserasian dan keterkaitan peraturan daerah dengan penjelasannya, penjelasan atas peraturan daerah tersebut dicatat dalam tambahan Lembaran Daerah dan ditetapkan bersamaan dengan pengundangan peraturan daerah sebagaimana yang diundangkan di atas. Pejabat yang berwenang mengundangkan peraturan daerah tersebut adalah Sekretaris Daerah;

d. Hasil Wawancara dengan Responden

Wawancara dengan H. Untung Wiyono, S.H. (Bupati Sragen) yang dilakukan pada tanggal 30 Juni 2008, sebagai berikut : Pada umumnya Kabupaten Sragen sudah melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah, karena di samping sebagai pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, pelibatan masyarakat sangat diperlukan bukan hanya sebagai obyek tetapi juga

sebagai subyek dari peraturan daerah. Pelibatan merupakan manifestasi transparansi pemerintahan sejak perencanaan sampai dengan pengawasan pelaksanaannya.

Wawancara dengan Agus Fatchurrahman, S.H., M.H. (Wakil Bupati Sragen) yang dilakukan pada tanggal 30 Juni 2008, sebagai berikut: Dalam penyusunan rancangan peraturan daerah di Kabupaten Sragen dengan melibatkan partisipasi masyarakat sesungguhnya hanya dijadikan pelengkap prosedur semata. Pemerintah Kabupaten Sragen dalam penyusunan rancangan peraturan daerah, sebenarnya sudah melibatkan partisipasi masyarakat yang melibatkan berbagai usulan dari tokoh masyarakat di tingkat desa, kecamatan sampai kabupaten, namun pada akhirnya keputusan tetap ada pada eksekutif. Akan belum seluruh rancangan peraturan daerah daerah dalam proses penyusunannya melibatkan partisipasi masyarakat, sementara ini hanya yang muatan materinya memang sangat berkaitan erat dengan masyarakat, misalnya yang mengatur tentang pajak, retribusi, desa/pemerintahan desa, pedoman penyelenggaraan pelayanan publik, minuman keras, Rencana Anggaran Pendapatan Belanja daerah (RAPBD) dan sebagainya.

Wawancara dengan Drs. Kushardjono, M.M. (Sekretaris Daerah Kabupaten Sragen) yang dilakukan pada tanggal 30 Juni 2008, sebagai berikut : Dengan melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah di Kabupaten Sragen telah dilakukan dengan mekanisme yang telah diatur undang-undang, karena masyarakatlah yang akan melaksanakan peraturan daerah, sehingga sudah semestinya sebelum menjadi peraturan daerah, maka rancangan peraturan daerah tersebut harus menampung pemikiran-pemikiran/ masukan-masukan dari masyarakat, dengan harapan kelak apabila rancangan peraturan daerah tersebut menjadi peraturan daerah, maka peraturan daerah tersebut dapat diterima dan dipatuhi oleh masyarakat serta dapat berlaku efektif.

Wawancara dengan Ndewor Sutardi (Anggota DPRD Fraksi PDIP) yang dilakukan pada tanggal 1 Juli 2008, sebagai berikut : Partisipasi masyarakat dibagi dalam dua jenis, yaitu partisipasi riil seperti yang ada di RT/RW dan LMPK dan partisipasi kritis sebagaimana ditampilkan oleh beberapa lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang melakukan demonstrasi dan protes, tetapi LSM ini hanya berbicara saja namun tidak banyak berbuat secara langsung dalam kehidupan bermasyarakat. Partisipasi masyarakat sudah ada tetapi tidak setiap orang paham.

Wawancara dengan Mahmudi Tohpati (Anggota DPRD Fraksi PAN) yang dilakukan pada tanggal 1 Juli 2008, sebagai berikut : bahwa mereka yang duduk di dewan telah mewakili masyarakat tertentu dimana mereka merupakan wakil-wakil rakyat dalam menyalurkan aspirasinya sehingga dapat dikatakan partisipasi masyarakat sudah terwakili dengan kehadiran mereka dalam setiap penyusunan rancangan peraturan daerah.

Wawancara dengan Suharto, S.H. (Kabag Hukum dan Pertanahan Sekretariat Daerah Kabupaten Sragen) yang dilakukan pada tanggal 21 Juni 2008, sebagai berikut : Peraturan daerah yang dibentuk di Kabupaten Sragen telah melibatkan partisipasi masyarakat. Pelibatan masyarakat diprioritaskan dalam pembentukan rancangan peraturan daerah yang terkait dengan pembebanan pada masyarakat seperti pajak/ retribusi daerah dan rancangan peraturan daerah kemasyarakatan yang lainnya seperti lingkungan hidup, minuman beralkohol, Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD), yang dilakukan dalam bentuk penjaringan aspirasi masyarakat oleh satuan kerja perangkat daerah yang mengusulkan pembentukan peraturan daerah sebagaimana diatur Peraturan Bupati Nomor 15 Tahun 2005 tentang Mekanisme Penyusunan Produk Hukum Daerah; konsultasi publik yang dilakukan oleh Bagian Hukum dan Pertanahan; *public hearing* yang dilakukan oleh DPRD atas rancangan peraturan daerah Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD); serta harmonisasi rancangan peraturan daerah oleh Panitia

Pelaksana Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM) yang beranggotakan unsur pemerintah, masyarakat, dan akademisi.

Wawancara dengan Drs. Nugroho Eko Prasetyo, M.M (Kabag Umum Sekretariat Daerah Kabupaten Sragen) yang dilakukan pada 26 Juni 2008, sebagai berikut : Partisipasi masyarakat penyusunan rancangan peraturan daerah telah dilakukan, karena masyarakatlah yang akan melaksanakan peraturan daerah tersebut. Partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah mempunyai arti sangat penting, karena dengan mendengarkan ide/ masukan dari masyarakat, prakarsa dari segenap elemen masyarakat akan berkembang, di samping akan menyempurnakan rancangan peraturan daerah, juga nantinya apabila telah menjadi peraturan daerah, masyarakat akan ikut serta bertanggung jawab atas pelaksanaan peraturan daerah tersebut.

Wawancara dengan Poedarwanto, S.Sos (Kabag Hubungan Masyarakat Sekretariat Daerah Kabupaten Sragen) yang dilakukan pada tanggal 26 Juni 2008, sebagai berikut : Pemerintah daerah Kabupaten Sragen pada dasarnya telah melibatkan partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah, karena dengan melibatkan partisipasi masyarakat merupakan unsur penting dari aspek hak asasi manusia, dimana hak berpartisipasi masyarakat menunjukkan adanya indikasi demokratisasi sebagaimana diungkapkan dalam paradigma otonomi daerah.

Wawancara dengan Budi Setiawan, S.Sos (Kabag Pembangunan Sekretariat Daerah Kabupaten Sragen) yang dilakukan pada tanggal 27 Juni 2008, sebagai berikut : Dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah di Kabupaten Sragen sudah melibatkan partisipasi masyarakat, walaupun pada kenyatannya belum maksimal. Pelibatan partisipasi masyarakat ini sendiri agar masyarakat

merasa ikut memiliki (*handarbeni*) sehingga akan aktif dalam pelaksanaan program pembangunan di Kabupaten Sragen.

Wawancara dengan Ir. Ismanto, M.M. (Kabid Fisik dan Prasarana Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Sragen) yang dilakukan pada tanggal 25 Juni 2008, sebagai berikut : Pemerintah daerah Kabupaten Sragen telah melibatkan partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah, misalnya peraturan daerah tentang Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD) penjangkauan aspirasi dilakukan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) melalui musyawarah perencanaan pembangunan mulai dari tingkat desa/ kelurahan sampai dengan tingkat kabupaten.

Wawancara dengan Juli Wantoro, S.H., M.Hum (Kasubag Pengkajian Produk Hukum dan Dokumentasi Hukum Bagian Hukum dan Pertanahan Sekretariat Daerah Kabupaten Sragen) yang dilakukan pada tanggal 24 Juni 2008, sebagai berikut : Melibatkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah di Kabupaten Sragen telah dilakukan, karena memiliki arti yang sangat penting dimana pemerintah daerah sebenarnya hanya bertindak sebagai regulator. Peraturan daerah pada hakekatnya merupakan bentuk respon dari aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang menanggung *impact* dan juga penikmat *benefit* dari suatu peraturan. Dengan keterlibatan masyarakat diharapkan dalam pelaksanaan peraturan daerah tidak terjadi resistensi dari masyarakat.

Wawancara dengan Tinuk Mardiaty, S.H. (Kasubag Perundang-Undangan dan Bantuan Hukum Bagian Hukum dan Pertanahan Sekretariat Daerah Kabupaten Sragen) yang dilakukan pada tanggal 24 Juni 2008, sebagai berikut : Pelibatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah sudah dilakukan di Kabupaten Sragen, karena pemerintah daerah Kabupaten Sragen merasa wajib

memperhatikan masukan dari masyarakat yang diharapkan dapat mendorong tumbuh kembangnya prakarsa, kreativitas dan meningkatkan partisipasi masyarakat. Selanjutnya apabila pemikiran-pemikiran dan dan saran-saran masyarakat tersebut dijadikan sebagai bahan untuk menentukan suatu kebijakan maupun untuk menentukan program di daerah, maka diharapkan masyarakat merasa memiliki tanggung jawab dan berusaha untuk ikut berjuang agar kebijakan dan program yang telah dituangkan dalam peraturan daerah dapat dilaksanakan dengan baik dan berhasil sebagaimana yang diharapkan.

Wawancara Eko Wijiyono (aktivis LSM) ang dilakukan pada tanggal 30 Juni 2008, sebagai berikut : Partisipasi masyarakat yang disalurkan dalam beberapa mekanisme partisipasi yang belum efektif. Beberapa argumentasi yang selalu diungkapkan adalah aspirasi penting masyarakat yang pada dasarnya hanya ditampung oleh penyelenggara pemerintah daerah, dan penentuan kebijakan lebih banyak diambil oleh pemerintah daerah dan seringkali mengabaikan kepentingan masyarakat yang lebih luas.

Wawancara Drs. Bambang Edi Subagiono (tokoh masyarakat) ang dilakukan pada tanggal 30 Juni 2008, sebagai berikut : Pada hakekatnya pemerintah daerah Kabupaten Sragen belum melibatkan partisipasi masyarakat karena berbagai kendala, seperti dana yang terbatas ataupun tidak tersedianya dana dalam pelibatan masyarakat dalam proses penyusunan partisipasi, meskipun sudah ada beberapa peraturan daerah yang mengundang tokoh masyarakat, tapi belum dapat mewakili aspirasi seluruh elemen masyarakat dikarenakan mekanismenya yang kurang jelas sampai sekarang. Di samping itu karena kemampuan masyarakat mengendalikan jalannya pemerintahan masih lemah, maka partisipasi masyarakat itu bekum berjalan efektif. Terbukti dengan adanya demonstrasi yang terjadi menunjukkan bahwa mekanisme partisipasi yang

ada tidak berjalan dengan baik karena tidak mampu menyerap aspirasi masyarakat yang sebenarnya

d. Implementasi Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Kabupaten Sragen

Pergeseran format politik dari otorianisme ke arah demokrasi telah mengubah proses pembentukan kebijakan publik. Bila di era otorianisme didominasi pemerintah, maka dalam era demokrasi proses pembentukan kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh elemen-elemen di luar pemerintah, utamanya dari kelompok kepentingan di tengah masyarakat, selain parlemen sebagai representasi suara rakyat.

Pasca Orde Baru pusat-pusat kekuasaan pembentuk kebijakan publik telah bergeser kepada parlemen. Meski parlemen dibatasi pada tiga fungsi utama, yaitu legislasi, kontrol dan anggaran, yang eksistensinya memegang peran vital dalam pembentukan kebijakan strategis. Melalui fungsi legislasi, segala kebijakan publik yang strategis dan mendasar dan mendasar dibentuk melalui peraturan daerah. Pada level inilah pertarungan ideologi, ekonomi, dan politik terjadi.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan rancangan peraturan daerah antara lain dilakukannya Rapat Dengar Pendapat Umum atau rapat-rapat lainnya yang bertujuan menyerap aspirasi masyarakat, dilakukannya kunjungan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk mendapat masukan dari masyarakat, ataupun diadakannya seminar-seminar atau kegiatan yang sejenis dalam rangka melakukan

pengkajian atau menindak lanjuti berbagai penelitian untuk menyiapkan suatu rancangan peraturan daerah. Akan tetapi dalam pelaksanaannya kadang masih terdapat berbagai penafsiran tentang siapa yang dimaksud dengan istilah masyarakat, ada yang mengartikan setiap orang pada umumnya, setiap orang atau lembaga yang terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat.

Dalam hal ini bahwa masyarakat adalah setiap orang pada umumnya terutama masyarakat yang "rentan" terhadap peraturan tersebut, setiap orang atau lembaga terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat yang terkait. Mengenai sejauh mana masyarakat tersebut dapat ikut serta dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (dalam hal peraturan daerah), hal tersebut dapat tergantung pada keadaan dari pembentuk perundang-undangan sendiri oleh karena Undang-Undang Dasar dan berbagai peraturan perundang-undangan telah menetapkan lembaga mana yang dapat membentuk peraturan perundang-undangan tersebut. Apabila suatu peraturan daerah telah dapat menampung aspirasi masyarakat luas tentunya partisipasi masyarakat tersebut tidak akan terlalu dipaksakan pelaksanaannya. Oleh karena itu diperlukan peningkatan kualitas anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) maupun seluruh jajaran pemerintah yang mempunyai tugas membentuk suatu rancangan peraturan daerah.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan rancangan peraturan daerah digolongkan ke dalam dua sifat, tertulis dan lisan. Sedangkan

mengenai kapan partisipasi masyarakat tersebut dilaksanakan juga dapat dilakukan dalam 2 (dua) tahap, yaitu pada saat penyiapan atau pada saat pembahasan rancangan peraturan daerah.

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah berada pada urutan yang tinggi dalam agenda desentralisasi yang diagendakan di Kabupaten Sragen, seperti diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Ini berarti bahwa undang-undang harus menjamin partisipasi masyarakat. Hasil-hasil positif yang diharapkan terjadi antara lain sebagai berikut :

- 1) Peraturan daerah didasarkan terutama pada kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Berbagai peraturan akan lebih sesuai dengan kenyataan, dan lebih mungkin memenuhi harapan-harapan masyarakat Kabupaten Sragen;
- 2) Mendorong masyarakat lokal untuk lebih mematuhi peraturan dan bertanggung jawab secara sosial. Masyarakat akan cenderung lebih patuh terhadap peraturan yang pembuatannya melibatkan mereka secara aktif.
- 3) Memberdayakan pemerintah daerah untuk mendemokratisasi proses pembuatan kebijakan, dan menjadi lebih bertanggung gugat kepada pemilih mereka. Konsultasi terbuka dengan para pemangku kepentingan, seperti universitas, lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan masyarakat umum, memungkinkan “pengawasan dan keseimbangan” menjadi bagian dalam proses.

Dalam merumuskan kebijakan pemerintah daerah dalam bentuk rancangan peraturan daerah, terdapat 2 (dua) mekanisme yang diuraikan sebagai berikut :

Pertama, anggota dewan mengajukan rancangan peraturan, yang kemudian diperdebatkan di sidang dewan. Metode ini hanya mungkin dilaksanakan apabila anggota-anggota dewan mempunyai cukup keahlian dan pengalaman untuk menyusun rancangan peraturan tersebut.

Kedua, lembaga eksekutif mengawasi proses perancangan peraturan daerah, yang kemudian menyerahkan hasil rancangan tersebut pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Semua proses pembuatan rancangan peraturan daerah di Kabupaten Sragen mengikuti cara yang kedua ini. Alasannya, lembaga eksekutif dianggap lebih memahami isu-isu yang berkembang di sektor masing-masing sehingga lebih bertanggung jawab atas pelaksanaan peraturan-peraturan tersebut. Alasan lainnya adalah kapasitas yang ada di dewan tidak memungkinkan untuk menyusun rancangan peraturan daerah.

Proses penyusunan rancangan peraturan daerah itu sendiri melalui beberapa tahap sebagai berikut :

- 1) Rancangan peraturan daerah, lembaga eksekutif menyusun rancangan peraturan daerah. Misalnya, satuan kerja perangkat daerah membuat kebijakan yang mencakup pelaksanaan dari tugas dan fungsinya;
- 2) Penyelarasan Rancangan Kebijakan di Bagian Hukum dan Pertanahan Sekretariat Daerah Kabupaten Sragen, pada tahap ini satuan kerja

perangkat daerah membahas rancangan tersebut bersama dengan Bagian Hukum dan Pertanahan Sekretariat Daerah Kabupaten Sragen. Pembahasan menyangkut penulisan dan kaidah-kaidah norma hukum dalam rancangan peraturan daerah;

- 3) Pra-persidangan: Panitia Musyawarah (Panmus) DPRD menetapkan jadwal pembahasan rancangan peraturan daerah (raperda).
- 4) Persidangan Dewan meliputi Rapat Paripurna I, II, III, IV dan V yang membahas antara lain :
 - a) Paripurna I adalah penyampaian Nota Pengantar Bupati atas rancangan yang diajukan ke Dewan;
 - b) Paripurna II adalah penyampaian Pandangan Umum Fraksi DPRD;
 - c) Paripurna III adalah penyampaian tanggapan eksekutif terhadap Pandangan Umum Fraksi;
 - d) Paripurna IV biasa disebut Rapat Kerja Panitia Khusus (Pansus) dengan instansi teknis terkait dan dilanjutkan dengan pembacaan laporan Panitia Khusus (Pansus);
 - e) Paripurna V sebelum penutupan, semua fraksi membacakan ringkasan pandangan akhir fraksi (*stemotivering*) dan rancangan peraturan daerah ditetapkan menjadi peraturan daerah. Rapat diakhiri dengan sambutan kepala daerah (Bupati);

Namun, apabila ditinjau dari rangkaian proses penyusunan rancangan peraturan daerah seperti yang diuraikan di atas belum memberikan ruang yang cukup bagi partisipasi masyarakat. Selain itu juga,

dengan rancangan peraturan daerah yang selalu diprakarsai oleh lembaga eksekutif sangat mempengaruhi keputusan akhir yang cenderung sarat muatan kepentingan sektoral. Hal ini tampak dari isi peraturan daerah serta konsistensinya dengan peraturan-peraturan dalam sektor lain yang kurang terintegrasi satu sama lain.

Partisipasi masyarakat tidak cukup hanya dilakukan oleh beberapa orang yang duduk di lembaga perwakilan, karena situasi dalam institusi politik cenderung menggunakan politik atas nama kepentingan rakyat untuk memperjuangkan kepentingan kelompok atau kelompok pribadi. Oleh sebab itu, dalam kegiatan wakil rakyat juga perlu ada ruang publik untuk berperan serta dalam proses kebijakan

Pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat yang paling utama adalah masyarakat itu sendiri. Yang perlu dibangun adalah kesadaran berpartisipasi dan dukungan terhadap aktivitas partisipasi melalui pendidikan politik. Yang bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pendidikan politik bagi masyarakat adalah tokoh-tokoh masyarakat dan organisasi-organisasi lokal, baik berupa institusi akademis, media massa, dan lembaga swadaya masyarakat. Selain itu harus ada dukungan dari pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Mungkin banyak yang beranggapan bahwa partisipasi masyarakat telah cukup, partisipasi masyarakat lebih dibutuhkan dalam memberi masukan pada saat proses pembuatan rancangan peraturan daerah dan memberikan legitimasi terhadap rancangan peraturan daerah tersebut.

Masyarakat dapat menyalurkan aspirasi mereka dalam setiap tahap pembentukan rancangan peraturan daerah secara aktif maupun pasif. Partisipasi aktif dalam arti masyarakat memiliki inisiatif sendiri untuk berperan serta dalam pembentukan rancangan peraturan daerah. Partisipasi aktif dapat dilakukan dengan mengikuti debat publik, rapat umum, demonstrasi atau melalui surat terbuka di media massa. Partisipasi pasif berarti inisiatif partisipasi datang dari luar diri masyarakat. Inisiatif bisa datang dari lembaga legislatif atau eksekutif dengan mengadakan dengar pendapat (*hearing*), dialog publik, kunjungan kerja maupun wawancara penelitian dalam rangka perencanaan atau perancangan rancangan peraturan daerah.

Menurut hemat penulis, pada umumnya peraturan daerah mengandung substansi yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban, membatasi kebebasan, dan memberikan beban kepada masyarakat. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat dalam membentuk rancangan peraturan daerah sangat dibutuhkan. Tingkat kualitas sumber daya masyarakat, kepedulian lembaga pendidikan atau lembaga swadaya masyarakat dan sikap pemerintah sangat mempengaruhi pola-pola partisipasi yang digunakan oleh masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya.

Masyarakat berhak menentukan cara yang digunakan untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah. Partisipasi dapat dilakukan secara langsung, yaitu dengan ikut serta dalam salah satu atau seluruh proses pembentukan baik dilakukan melalui

lembaga eksekutif maupun legislatif. Partisipasi juga dapat dilakukan secara tidak langsung, yaitu dengan melakukan kegiatan yang kurang lebih dapat mempengaruhi proses pembentukan rancangan peraturan daerah. Cara paling konvensional dalam upaya mempengaruhi proses persidangan pembentukan rancangan peraturan daerah adalah demonstrasi atau unjuk rasa. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum menyatakan bahwa bentuk mengeluarkan pendapat di muka umum adalah unjuk rasa, pawai, mimbar bebas, atau rapat umum. Melalui keempat cara tersebut, masyarakat dapat berpartisipasi menirakan keinginan dan sikapnya mengenai materi yang sedang dibahas dalam sidang pembentukan rancangan peraturan daerah. Meskipun cara-cara tersebut kurang efektif, namun cara ini banyak digunakan karena kurangnya ruang partisipasi secara langsung melalui lembaga pemerintah sangat minim.

Di antara model partisipasi yang dapat dilakukan di Kabupaten Sragen, antara lain sebagai berikut :

- a) Mengikutsertakan anggota masyarakat yang dianggap ahli dan *independent* dalam team atau kelompok kerja dalam penyusunan rancangan peraturan daerah.
- b) Melakukan *public hearing* melalui seminar, lokakarya atau mengundang pihak-pihak berkepentingan dalam rapat-rapat penyusunan rancangan peraturan daerah.
- c) Melakukan uji sah terhadap rancangan peraturan daerah.

- d) Melakukan jajak pendapat, kontak publik melalui media massa.
- e) Melalui Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan (LPMK) atau membentuk forum warga.

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah sebenarnya telah memiliki koridor hukum yang jelas dalam melindungi hak atas informasi masyarakat. Ketentuan dalam Pasal 139 Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 ini juga berarti dalam pembentukan peraturan daerah harus terdapat prosedur yang memungkinkan masyarakat untuk berperan aktif.

Selama ini partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah masih bersifat parsial dan simbolik. Beberapa komunikasi massa yang dilakukan hanyalah sebagai pelengkap prosedur adanya *basic research* (penelitian dasar) yang melandasi perencanaan penyusunan rancangan peraturan daerah. Itu pun, dilakukan hanya pada tahap perencanaan, sudah menjadi rahasia umum bahwa banyak rancangan peraturan daerah yang tidak didahului dengan penelitian.

Media elektronik merupakan media alternatif bagi terselenggaranya partisipasi masyarakat di Kabupaten Sragen. Media yang digunakan secara resmi oleh Kabupaten Sragen adalah *website*. Penggunaan situs internet merupakan pemanfaatan teknologi informasi yang semakin memungkinkan di daerah perkotaan, terutama dengan fasilitas yang memadai seperti Kabupaten Sragen. Perolehan dan penyebaran informasi melalui media internet semakin memasyarakat

meskipun saat ini masih dapat diakses oleh khalayak yang sangat terbatas. Dari sisi kualitas informasi dan kecepatan akses tentu penggunaan media ini sangat efektif. Melalui media internet ini dapat dikembangkan metode *e-government* yang mampu meningkatkan interaksi antara pemerintah daerah dan masyarakat, masyarakat dengan masyarakat, dan antar instansi pemerintah daerah.

Saat ini pemerintah daerah Kabupaten Sragen telah merilis situs website resmi dengan alamat www.sragen.go.id. Melalui situs tersebut pemerintah daerah Kabupaten Sragen memberikan layanan informasi kepada masyarakat yang dapat diakses kapan saja oleh siapa saja, dan dimana saja. Jenis informasi yang diberikan sangat beragam sehingga masyarakat dapat mengetahui dengan mudah informasi seputar lembaga pemerintahan daerah, pelayanan publik dan pembangunan. Informasi yang tersedia dalam situs ini antara lain selayang pandang tentang Kabupaten Sragen, lembaga pemerintahan daerah termasuk perangkat daerah, direktori pejabat penyelenggara pemerintahan daerah, dan *database* Kabupaten Sragen. Informasi lain yang dapat diperoleh melalui situs ini adalah layanan masyarakat yang disediakan oleh pemerintah daerah Kabupaten Sragen, hasil-hasil pembangunan yang dirasakan oleh masyarakat, berbagai fasilitas yang ada dan produk hukum yang dihasilkan oleh penyelenggara pemerintahan daerah. Informasi tentang jenis perizinan dan prosedur untuk memperoleh berbagai jenis izin reklame, izin

usaha, IMB, dan beragam izin lainnya dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat melalui situs ini.

Mengingat banyak hal yang dapat diakses oleh masyarakat melalui situs internet, situs ini dapat dikategorikan sebagai mekanisme partisipasi masyarakat *high quality information* (informasi berkualitas). Siapa pun dapat memperoleh informasi terkini tentang Sragen dan pemerintah daerah Kabupaten Sragen. Informasi yang dapat diakses oleh siapa saja, di mana saja, dan kapan saja tentu merupakan peluang yang baik bagi masyarakat untuk memahami dan berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, khususnya dalam setiap penyusunan rancangan peraturan daerah.

Sebetulnya Kabupaten Sragen telah mencoba membangun partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah. Sebagaimana kebanyakan daerah lainnya di Propinsi Jawa Tengah, dimana kebijakan di tingkat eksekutif Kabupaten Sragen masih diatur dalam Keputusan Kepala Daerah (Bupati), yang mekanismenya mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan peraturan pelaksanaannya dengan penyesuaian parsial, serta mengacu pada Keputusan Bupati yang dikeluarkan antara tahun 2005 dan 2008. Dengan dikeluarkannya Peraturan Bupati Sragen Nomor 15 Tahun 2005 tentang Mekanisme Penyusunan Produk Hukum Daerah, Keputusan Bupati Sragen Nomor 180/12/02/2008 tentang Pembentukan Tim Asistensi Penyusunan Rancangan Produk Hukum Daerah Kabupaten Sragen Tahun 2008 dan Keputusan Bupati Sragen Nomor 180/118/02/2008 tentang Perubahan

Lampiran II Keputusan Bupati Sragen Nomor 180/12/02/2008 tentang Pembentukan Tim Asistensi Penyusunan Rancangan Produk Hukum Daerah Kabupaten Sragen Tahun 2008, dimana salah satu tugas tim asistensi ini adalah memfasilitasi penyelenggaraan penjangkaran aspirasi masyarakat dengan mengadakan *workshop* atau konsultasi publik.

Konsultasi publik merupakan kegiatan yang diprakarsai, baik oleh pemerintah daerah Kabupaten Sragen maupun DPRD. Dalam hal ini, DPRD memprakarsai konsultasi publik dalam rangka pembahasan suatu rancangan peraturan daerah atau keputusan DPRD. Konsultasi publik ini dapat dilakukan, baik dalam bentuk reses, rapat paripurna terbuka, maupun rapat dengar pendapat. Selain itu, konsultasi publik lebih sering dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Sragen dalam rangka penyusunan rancangan peraturan daerah yang sedang disusun. Sebelumnya secara intensif Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen juga telah mengadakan konsultasi publik dalam rangka penyusunan Rencana Strategis Kabupaten Sragen pada tahun 2005 lalu.

Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen, konsultasi publik seringkali dilakukan dalam rangka penyusunan rancangan peraturan daerah. Hampir setiap rancangan peraturan daerah yang disusun terlebih dahulu dilakukan konsultasi publik meskipun dalam skala yang terbatas. Konsultasi publik ini pada umumnya tidak diumumkan secara luas dalam media massa, namun dilakukan dengan mengundang kalangan yang dianggap paling terkena dampak rancangan peraturan daerah yang sedang

dibahas. Bagian Hukum dan Pertanahan Sekretariat Daerah Kabupaten Sragen menyebut kalangan ini dengan istilah subjek hukum langsung.

Pada dasarnya, konsultasi publik dapat berfungsi sebagai upaya mengomunikasikan isu-isu tertentu kepada masyarakat. Selanjutnya, konsultasi publik juga berfungsi untuk mengumpulkan berbagai saran yang berasal dari masyarakat atas persoalan tertentu yang sedang dihadapi. Fungsi berikutnya dari konsultasi publik lebih terarah pada upaya untuk bertemu kelompok masyarakat tertentu sehingga bermanfaat untuk memperjelas duduk persoalan yang sedang dihadapi atau sekedar menjalin silaturahmi dengan konstituen. Bagi masyarakat, konsultasi publik bermanfaat untuk menunjukkan dukungan ataupun penolakannya terhadap rencana kebijakan tertentu. Selain itu, konsultasi publik bermanfaat pula untuk melakukan negosiasi substansi kebijakan.

Peran mekanisme partisipasi masyarakat yang benar-benar dapat memasukkan aspirasi masyarakat dalam proses pembuatan keputusan utama, yaitu dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah. Oleh karena itu, konsultasi publik bukan merupakan forum pembuatan keputusan sehingga kendali utama sebenarnya bukan di tangan masyarakat ataupun kalangan yang paling terkena dampak kebijakan sekalipun. Kendali utama tetap berada di tangan penyelenggara pemerintahan daerah.

Semua mekanisme partisipasi masyarakat yang dibahas dalam bagian sebelumnya pada dasarnya merupakan mekanisme yang berasal dari dan dilembagakan oleh pemerintah daerah maupun DPRD. Di luar

mekanisme tersebut terdapat pula mekanisme lain yang berasal dari inisiatif masyarakat untuk menyalurkan keluhan dan aspirasinya. Mekanisme kedua ini lahir sebagai akibat dari ketidakmampuan mekanisme yang tersedia untuk menampung kebutuhan berpartisipasi masyarakat selain didukung oleh terbukanya peluang bagi terbukanya mekanisme partisipasi di luar dari yang tersedia dari penyelenggara pemerintahan daerah. Terdapat 2 (dua) mekanisme alternatif tersebut, yaitu suara publik melalui media massa dan unjuk rasa.

Pada era reformasi ini, peran media massa baik berupa media cetak maupun media elektronik begitu besar. Perkembangan jumlah media di era ini menunjukkan adanya kecenderungan bertambah besarnya peran media massa ini. Fenomena tersebut juga tampak di Kabupaten Sragen dengan bertambahnya berbagai media massa lokal. Meskipun demikian, tidak setiap media massa ini menyediakan ruang yang memadai untuk mendorong partisipasi masyarakat. Kalaupun tersedia ruang bagi partisipasi masyarakat, namun masih dalam skala yang terbatas. Pada dasarnya, media massa yang menyediakan ruang partisipasi ini dapat dibagi dalam 2 (dua) kelompok besar, yaitu media cetak dan media elektronik.

Media cetak yang menyediakan ruang partisipasi masyarakat yang memadai dan direspons oleh masyarakat secara luas hanya surat kabar dengan rentang distribusi yang relatif cukup luas di seantero Kabupaten Sragen. Surat kabar yang memenuhi syarat tersebut hanya terbatas pada 4

(empat) surat kabar harian yang memberikan ruang lokal Kabupaten Sragen yang memadai. Surat kabar tersebut adalah Kompas yang telah menyediakan halaman khusus bagi Jawa Tengah beserta Surakarta dan sekitarnya. Jawa Pos juga telah menyediakan beberapa halaman khusus bagi Kabupaten Sragen. Halaman khusus Jawa Pos ini kini telah dikelola secara profesional di tingkat lokal dan diterbitkan dengan tajuk Radar Solo. Surat kabar lokal lainnya yang juga memiliki tiras memadai serta tersebar cukup luas adalah Solopos dan Joglosemar. Solopos menyediakan rubrik khusus yang memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk menulis berbagai keluhan masyarakat. Rubrik tersebut diberi nama dengan “Bupati Menjawab”.

Media elektronik yang berskala lokal, baik dari segi isi berita dan luas cakupannya dapat dibedakan menjadi 2 (dua) jenis, yaitu radio dan televisi. Terdapat 1 (satu) televisi lokal yang dapat diakses oleh seluruh masyarakat Kabupaten Sragen adalah Terang Abadi Televisi (TATV). Dalam salah satu acara dialog yang bertajuk “Solusi”, media televisi ini seringkali menyediakan ruang partisipasi masyarakat secara interaktif yang berkenaan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Demikian pula yang diberikan oleh radio di Kabupaten Sragen. Melalui program interaktifnya bersama Bupati Sragen dan satuan perangkat keja terkait, ternyata radio merupakan alat komunikasi yang potensial untuk dikembangkan di Kabupaten Sragen dalam mendorong partisipasi masyarakat dalam berbagai urusan publik. Apa yang dilakukan

oleh stasiun radio publik lokal Buana Asri FM. Banyak hal yang menyangkut masalah dan isu pembangunan dan pelayanan publik dibahas secara menarik di radio melalui rubrik tertentu dan jam tertentu. Bahkan, penyelenggaraan pelayanan publik di Kabupaten Sragen ini telah dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2006.

Kelebihan radio sebagai media komunikasi karena radio merupakan media auditif yang relatif murah, merakyat, luwes, dan memiliki daya jangkau yang cukup luas ke seantero daerah. Radio memiliki keunggulan lebih daripada media cetak dalam hal kemampuannya menyajikan berita secara cepat dan langsung. Radio memiliki peran sosial yang sangat penting bagi perkembangan partisipasi masyarakat. Peran pertamanya yang menyangkut peran sebagai media penyampai informasi dari satu pihak ke pihak lain. Peran ini dilakukan ketika penyiar menjelaskan kepada pendengarnya tentang adanya kasus tertentu sehingga diketahui secara luas oleh masyarakat. Peran kedua sebagai sarana mobilisasi pendapat publik kepada pihak penyelenggara layanan publik. Peran ini dilakukan ketika penyiar membuka saluran telepon yang memungkinkan pendengar untuk menyampaikan keluhan, pendapat, dan sarannya via radio. Dengan demikian pihak penyelenggara layanan publik dan masyarakat dapat mendengar dengan bebas apa yang diungkapkan oleh masyarakat lewat radio. Pada umumnya, karena tidak berhadapan langsung dengan para birokrat, masyarakat dapat menyuarkan aspirasinya dengan bebas tanpa rasa segan. Seringkali pula

penyiar radio mengundang juru bicara lembaga publik yang terkait dalam acara tersebut sehingga terjadi dialog antara juru bicara tersebut dengan masyarakat. Dengan demikian muncul peran penting radio tersebut, yaitu sebagai sarana mempertemukan dua pendapat yang berbeda atau mendiskusikan satu masalah untuk mencari jalan keluar yang saling menguntungkan, terkait produk-produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah Kabupaten Sragen, khususnya yang memiliki dampak langsung kepada masyarakat.

Dengan terjadinya dialog, solusi atas permasalahan yang dihadapi seringkali muncul dan persoalan masyarakat lebih cepat terselesaikan sehingga muncul rasa saling percaya dapat ditingkatkan dan persoalan masyarakat dapat diselesaikan maka perasaan kebersamaan antar berbagai elemen dapat ditingkatkan serta transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat lebih baik. Hal ini dapat disebut sebagai peran dari radio, yaitu sebagai sarana pengikat kebersamaan dalam semangat kemanusiaan dan kejujuran. Dengan berbagai peran penting ini, maka dapat disimpulkan bahwa radio merupakan media partisipasi yang cukup efektif.

Selain kontak publik melalui media massa, masyarakat juga menyampaikan aspirasinya melalui saluran lain, yaitu unjuk rasa atau demonstrasi seperti telah diuraikan sebelumnya. Pada era reformasi, unjuk rasa seringkali dilakukan oleh berbagai kalangan. Unjuk rasa ini dilakukan berdasarkan 2 (dua) sebab. *Pertama*, unjuk rasa dilakukan karena penyampaian keluhan dan pendapat dianggap tidak dapat dilakukan secara

efektif melalui mekanisme partisipasi yang ada. Kedua, unjuk rasa dilakukan karena sengaja hendak menarik perhatian masyarakat luas, bukan sekedar memasukkan aspirasi melalui mekanisme partisipasi yang sudah ada.

Tempat unjuk rasa yang paling populer di Kabupaten Sragen adalah Alun-alun Sasana Langen Putra. Tempat ini berada tepat di depan Kantor Sekretariat Daerah Kabupaten Sragen. Unjuk rasa seringkali dilakukan di Alun-alun karena posisi strategisnya sebagai pusat kota. Pihak yang dituju dalam pelaksanaan unjuk rasa adalah pemerintah daerah Kabupaten Sragen. Tema-tema unjuk rasa yang disampaikan cukup beragam, seperti masalah pertanahan, tata kota, rencana pembangunan, retribusi dan tarif serta masalah pelayanan publik lainnya.

Implementasi ketentuan Pasal 139 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah di Kabupaten Sragen pada dasarnya merupakan sesuatu hal yang relatif. Setiap pihak dapat saja memiliki pandangan yang berbeda tentang sampai sejauh mana partisipasi masyarakat ini berlangsung dalam pemerintahan daerah. Tentu saja diperlukan pengetahuan tentang tingkat partisipasi yang memadai dari berbagai *stakeholder* utama dalam pemerintahan daerah di Kabupaten Sragen, yaitu anggota DPRD, pejabat pemerintah daerah, aktivis LSM, dan anggota masyarakat. Meskipun pemetaan ini tidak mencakup semua elemen yang ada, namun telah dipandang memadai untuk menggambarkan apakah partisipasi masyarakat

yang berjalan selama ini telah dianggap efektif oleh sebagian besar *stakeholder* utama. Penentuan sampel yang diwawancarai untuk kepentingan ini ditetapkan dengan mempertimbangkan pengalaman dan kompetensi jabatan.

Seorang anggota DPRD yang tergolong senior di DPRD Kabupaten Sragen dari segi lamanya menjabat sebagai anggota dewan mengungkapkan pandangannya bahwa partisipasi masyarakat dibagi dalam dua jenis, yaitu partisipasi riil seperti yang ada di RT/RW dan LMPK dan partisipasi kritis sebagaimana ditampilkan oleh beberapa lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang seringkali demonstrasi dan protes. Informan ini lalu berkata “*partisipasi kritis oleh LSM cuma ngomong thok, nggak ada aksinya dalam masyarakat*” (artinya LSM hanya berbicara saja namun tidak banyak berbuat secara langsung dalam kehidupan bermasyarakat). Narasumber ini juga mengatakan bahwa sebenarnya partisipasi masyarakat sudah ada tetapi tidak setiap orang paham. Contohnya, LMPK yang terlibat dalam musrenbang bahkan RT/RW itu jelas merupakan perwujudan dari partisipasi masyarakat. Asalkan dua lembaga ini berjalan dengan baik maka partisipasi masyarakat sebenarnya sudah berjalan dengan baik.

Pandangan informan tersebut menunjukkan bahwa lembaga partisipasi di masyarakat sudah ada, yaitu RT/RW, LMPK, dan musrenbang. Secara tersirat informan mengungkapkan bahwa keberadaan

lembaga-lembaga tersebut sudah cukup untuk mewujudkan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah.

Sementara itu seorang anggota DPRD dari Fraksi Partai Amanat Nasional (PAN) mengungkapkan bahwa mereka yang duduk di dewan juga sudah mewakili masyarakat tertentu. Seperti masyarakat Golkar, masyarakat PDIP, masyarakat PAN, masyarakat PKS, masyarakat Partai Demokrat, dan masyarakat PKB. Masyarakat ini jauh lebih riil dari masyarakat yang dikatakan masih bersifat semu.

Secara tersirat, pernyataan tersebut menunjukkan bahwa lembaga DPRD sebagai lembaga perwakilan telah memadai sebagai wujud partisipasi masyarakat karena anggota DPRD merupakan wakil dari anggota masyarakat yang dinilai nyata keberadaannya oleh informan. Lembaga perwakilan ini (DPRD) juga dianggap sebagai mekanisme partisipasi yang telah memadai bagi masyarakat.

Dengan melihat beberapa pernyataan dari anggota DPRD Kabupaten Sragen tersebut, dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah telah dipandang cukup memadai jika ditampung dalam beberapa saluran. *Pertama*, LPMK yang membawa aspirasi masyarakat dalam musrenbang. *Kedua*, RT dan RW yang dianggap dekat dengan masyarakat dan mengurus kepentingan masyarakat. *Ketiga*, anggota DPRD yang merupakan wakil masyarakat merupakan lembaga partisipasi yang sudah memadai. Narasumber ini mengungkapkan bahwa keberadaan tiga elemen tersebut telah dianggap

mencukupi sebagai wadah partisipasi masyarakat. Dengan demikian, jika tiga wadah ini berjalan dengan baik, maka menurut pandangan narasumber dari *stakeholder* anggota DPRD ini partisipasi telah dianggap efektif. Bagi narasumber ini, partisipasi riil merupakan wujud dari partisipasi yang dibutuhkan dan yang memungkinkan dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sementara itu, partisipasi kritis dianggap sebagai sesuatu yang kurang bermanfaat. Hal ini tampaknya didukung pula oleh pernyataan : “mengapa kita harus menambah mekanisme partisipasi yang lain jika harus menambah anggaran daerah, sementara hasilnya belum tentu lebih baik”.

Stakeholder utama lain adalah pejabat pemerintah daerah. Dalam posisinya ini, pejabat ini merupakan pihak yang paling terlibat dari segi proses penyusunan rancangan peraturan daerah yang diusulkan oleh pemerintah daerah kepada DPRD. Narasumber ini mengungkapkan bahwa pada dasarnya ada pelibatan masyarakat dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah, namun tidak semua anggota masyarakat dilibatkan dalam proses tersebut. Pelibatan hanya ditekankan pada subjek hukum langsung saja. Yang dimaksud subjek hukum langsung ini adalah kelompok masyarakat yang secara langsung paling terpengaruh oleh substansi rancangan peraturan daerah yang sedang disusun.

Pelibatan masyarakat pada tahap awal penyusunan rancangan peraturan daerah ini merupakan upaya sosialisasi di awal proses sehingga anggota masyarakat yang paling terkena dampak dari rancangan peraturan

daerah yang hendak diusulkan telah memahami dan sedapat mungkin diupayakan telah menerima substansi rancangan peraturan daerah tersebut. Pelibatan masyarakat dalam bentuk konsultasi publik ini tidak hanya berfungsi sebagai sosialisasi belaka karena seringkali pula yang terjadi justru negosiasi antara pihak pemerintah daerah dengan subjek hukum langsung tersebut. Negosiasi yang dimaksud disini adalah tawar menawar tentang substansi kebijakan. Apa yang diusulkan oleh pemerintah daerah diselaraskan dengan apa yang dikehendaki oleh masyarakat. Dalam proses negosiasi ini tidak setiap usulan masyarakat dapat diterima dan diakomodasi. Ada proses penerimaan usul masyarakat secara selektif. Alasan atas pemilihan isi kebijakan dalam usulan masyarakat ini karena tidak setiap usulan masyarakat itu baik dan dapat dibenarkan. Pertimbangan yang digunakan adalah perbandingan dengan kepentingan anggota masyarakat lainnya, efisiensi, dan tidak bertentangan dengan hukum dan peraturan yang lebih tinggi.

Berdasarkan pengalaman pemerintah daerah Kabupaten Sragen, pelibatan masyarakat di tahap awal ini sangat membantu akseptabilitas masyarakat jika rancangan peraturan daerah yang sedang disusun telah disahkan oleh DPRD. Jika sosialisasi baru dilakukan pada saat peraturan daerah telah disahkan maka seringkali terjadi penolakan masyarakat. Bagian Hukum dan Pertanahan Sekretariat Daerah Kabupaten Sragen merasakan benar beratnya sosialisasi peraturan daerah setelah disahkan

jika tanpa terlebih dahulu melibatkan masyarakat di awal proses penyusunannya.

Namun demikian, beratnya pelibatan masyarakat bagi pemerintah daerah bergantung pada isu kebijakan yang sedang dibahas dalam bentuk rancangan peraturan daerah serta tingkat kesesuaian substansi rancangan peraturan daerah dengan kondisi nyata yang sedang berlaku di masyarakat.

Partisipasi masyarakat yang telah berlangsung dalam bentuknya sekarang terutama dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah telah dianggap memadai dan cukup efektif. Hal ini disebabkan oleh manfaat partisipasi tersebut dalam memasukkan aspirasi masyarakat dan sosialisasi kebijakan baru oleh pemerintah daerah Kabupaten Sragen. Selain itu, manfaat partisipasi tersebut adalah meningkatkan akseptabilitas masyarakat apabila rancangan peraturan daerah yang sedang disusun telah disahkan. Pada dasarnya, aspirasi masyarakat dapat ditampung oleh pemerintah daerah Kabupaten Sragen jika tidak bertentangan dengan kepentingan masyarakat lain yang lebih luas, pertimbangan efisiensi dan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Berbeda dengan anggota DPRD dan pejabat pemerintah daerah Kabupaten Sragen yang berpandangan bahwa mekanisme partisipasi yang sudah berjalan efektif, stakeholder utama lainnya (aktivis LSM) justru berpandangan berbeda. Narasumber yang berasal dari salah satu aktivis LSM di Sragen. Dalam pandangannya, partisipasi masyarakat yang disalurkan dalam beberapa mekanisme partisipasi yang belum efektif.

Argumentasi yang selalu diungkapkan adalah aspirasi penting masyarakat yang pada dasarnya hanya ditampung oleh penyelenggara pemerintah daerah, baik itu DPRD dan pemerintah daerah. Penentuan kebijakan lebih banyak diambil oleh pemerintah daerah dan seringkali mengabaikan kepentingan masyarakat yang lebih luas. Hakikat partisipasi yang berjalan selama ini adalah pemerintah daerah meminta saran kepada masyarakat sehingga partisipasi semacam itu hanya melemahkan masyarakat saja.

Informasi lainnya adalah salah seorang tokoh masyarakat yang mengungkapkan hal senada bahwa pada dasarnya partisipasi yang sedang berjalan di Kabupaten Sragen belum efektif karena kemampuan masyarakat mengendalikan jalannya pemerintahan masih lemah. Beberapa demonstrasi yang terjadi oleh berbagai elemen masyarakat menunjukkan bahwa mekanisme partisipasi yang ada tidak berjalan dengan baik karena tidak mampu menyerap aspirasi masyarakat yang sebenarnya. Musrenbang yang berjalan seringkali merupakan penyampaian aspirasi personal dari wakil masyarakat yang terpilih. Jikalau RT dan RW dilibatkan dalam proses musrenbang, maka seringkali tidak berkonsultasi lebih dahulu dengan warganya tentang aspirasi yang hendak diperjuangkan dalam musrenbang. Ketua RT dan RW seringkali justru membawa aspirasinya sendiri. Selain itu, konsultasi publik yang dilakukan dalam proses perumusan rancangan peraturan daerah juga tidak melibatkan komponen masyarakat yang sekiranya menentang rancangan peraturan daerah tersebut. Semua itu menunjukkan bahwa partisipasi yang sebenarnya

belum terjadi dalam pemerintahan daerah Kabupaten Sragen. Masyarakat perlu diberdayakan dan diberi kontrol yang nyata terhadap jalannya pemerintahan daerah sehingga dibutuhkan legalitas hukum yang kuat bagi rakyat untuk berpartisipasi. Peraturan daerah partisipasi masyarakat merupakan kebutuhan masyarakat Sragen.

Pendapat yang disampaikan tokoh LSM dan tokoh masyarakat diatas pada dasarnya mengungkapkan belum efektifnya partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Efektivitas ini mereka ukur bukan dari tersedianya mekanisme partisipasi, namun dari partisipasi nyata yang dapat dilakukan oleh masyarakat untuk memasukkan agendanya dan mengubah rancangan kebijakan yang sudah disiapkan oleh pemerintah daerah. Selain itu, efektivitas ini diukur pula dari keterwakilan aspirasi yang disampaikan oleh wakil masyarakat yang berperan dalam mekanisme berpartisipasi. Ketidakterwakilan aspirasi masyarakat yang dibawa dan diperjuangkan oleh wakil masyarakat merupakan ukuran penting bagi mereka, mengapa partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah dipandang belum efektif.

Padahal, partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan yang mengikat seluruh warga adalah cara efektif untuk mencapai pola hubungan setara antara pemerintah dan rakyat. Oleh sebab itu, keterlibatan masyarakat dalam proses kebijakan membantu pemerintah mengatasi mengatasi persoalan dalam penentuan proses kebijakan.

Menyadari adanya masalah maka akan diambil langkah-langkah yang sistematis dan programatis untuk mengatasinya. Dalam persoalan *legal gap*, sekurang-kurangnya ada 3 (tiga) langkah kebijakan yang bisa diambil dan dilaksanakan oleh badan-badan yang bertanggung jawab atas keberhasilan pembangunan hukum nasional.

Langkah kebijakan *pertama* adalah langkah yang dikerjakan untuk dapat mendayagunakan wibawa sanksi hukum guna memaksa para warga dari kesetiannya sebagai *partisipan popular order* ke kesetiannya yang baru sebagai *partisipan national legal order*. *Kedua* adalah langkah kebijakan yang dilakukan dengan cara yang lebih edukatif melalui penyuluhan dan membangkitkan kesadaran baru untuk maksud tersebut. *Ketiga* adalah langkah kebijakan *legal reform*, yaitu suatu langkah yang dikerjakan dengan melakukan revisi atau pembaharuan atas bagian-bagian tertentu dalam kandungan hukum undang-undang yang telah ada sedemikian rupa agar hukum negara itu dapat berfungsi secara lebih adaptif pada situasi-situasi riil yang terdapat dalam kehidupan warga negara masyarakat.

Partisipasi masyarakat merupakan prasyarat dan representasi dari terealisasinya pemerintahan yang demokratis. Tanpa adanya partisipasi hanya mengandalkan mobilisasi niscaya yang namanya demokrasi dalam sistem pemerintahan negara tidak akan terwujud sampai kapanpun. Selain itu, seiring dengan komitmen negara yang hendak melaksanakan sistem pemerintahan yang lebih demokratis,

maka sudah menjadi kewajiban bagi pemerintah untuk lebih membuka diri menyadari posisi perannya sebagai penyelenggara negara yang bersih untuk penguatan masyarakat dengan menegakkan prinsip-prinsip good governance yang terdiri dari 5 (lima) pilar, yaitu akuntabilitas, keterbukaan, ketaatan pada hukum, partisipasi masyarakat dan komitmen mendahulukan kepentingan bangsa dan negara.

B. Analisis dan Pembahasan

Pada analisis dan pembahasan ini, peneliti dalam menganalisis permasalahan yang sedang dikaji mendasarkan dan mengacu pada landasan teori yang ada pada Bab II, antara lain teori yang dikemukakan oleh Lawrence Meir Friedman (struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum) dan teori kebijakan publik.

a. Ditinjau dari segi Teori Hukum

1. Dari Aspek Struktur Hukum (*Legal Structure*)

Struktur hukum yang ada pada saat ini menunjukkan hambatan struktural yang membuat iklim atau lingkungan menjadi kurang kondusif untuk terjadinya partisipasi. Diantaranya adalah kurangnya kesadaran berbagai pihak akan pentingnya partisipasi serta aturan yang kurang mendukung partisipasi. Berkaitan dengan hal tersebut, eksekutif dan legislatif di Kabupaten Sragen yang dapat dilihat dari kemauan kebijakan yang diambil dalam rangka mangakomodir dan merespon kepentingan dan tuntutan segenap elemen masyarakat untuk dapat terlibat secara langsung maupun tidak langsung dalam

pembentukan produk hukum daerah dengan bentuk peraturan daerah. Belum adanya gagasan dari eksekutif dalam mengakomodir dan merespon tuntutan segenap elemen masyarakat terkait dengan partisipasi masyarakat yang selanjutnya disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk dibuat menjadi peraturan daerah, menunjukkan tidak diberikannya ruang yang cukup bagi keikutsertaan partisipasi masyarakat. Oleh karena itu, dengan rancangan peraturan daerah yang selalu diprakarsai oleh lembaga eksekutif menunjukkan adanya dominasi eksekutif terhadap semua aturan yang dihasilkan sehingga sarat muatan kepentingan sektoral..

Di samping itu, kemauan kebijakan yang diambil oleh eksekutif dan legislatif di Kabupaten Sragen tidak menunjukkan situasi dan kondisi yang kondusif dalam rangka mengakomodir guna melibatkan partisipasi masyarakat untuk berperan aktif dalam pembentukan produk hukum daerah dengan bentuk peraturan daerah. Aspirasi dalam bentuk saran, kritik dan masukan dari masyarakat yang disampaikan melalui legislatif, tidak pernah ada tindak lanjut. Sehingga kehadiran lahirnya peraturan daerah yang mengatur partisipasi masyarakat dalam pembentukan produk hukum daerah dengan bentuk peraturan daerah, hanya tinggal rencana saja, meskipun rancangan/ drafnya pernah dibuat oleh eksekutif, tetapi sampai sekarang tidak ada kepastian kapan peraturan daerah itu akan hadir ditengah-tengah masyarakat di Kabupaten Sragen.

Bupati sebagai pemegang sentral penyelenggaraan pemerintah daerah harus melakukan perubahan dan penyesuaian terhadap situasi yang terjadi. Oleh karena itu, Bupati selain merupakan alat pemerintah pusat juga merupakan alat pemerintah daerah, maka orientasinya harus seimbang, tidak boleh berat sebelah. Bupati senantiasa harus memperhatikan situasi dan kondisi masyarakat di daerahnya, dengan memperhatikan tuntutan, dan kebutuhan yang berkembang pada masyarakatnya. Meskipun uraian tugas, fungsi dan kewajibannya telah tercantum dalam Undang-Undang dan peraturan pelaksanaannya, namun dalam pelaksanaan dan penerapannya harus mengingat bahwa di suatu daerah ada kekuatan-kekuatan politik dan etos budaya yang harus mendapat perhatian khusus.

Perhatian khusus ini tidak berarti tidak melaksanakan peraturan perundang-undangan dengan tidak konsekuen, tetapi dengan cara pengahalusan sehingga selaras dengan situasi dan keadaan daerahnya. Apabila hal tersebut tidak dilaksanakan, maka akan terjadi ketegangan yang justru akan menghambat jalannya penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebagai kepala daerah otonom, Bupati merupakan pejabat politik, dimana sebagai administrator dalam bidang politik, Bupati harus pandai mempergunakan kekuatan-kekuatan politik dalam daerahnya.

Demikian pula dengan legislatif, dimana aspirasi dalam bentuk saran, kritik dan masukan dari elemen masyarakat yang disampaikan

dalam *public hearing* hanya sebagai formalitas belaka. Pelaksanaan partisipasi itu sendiri belum direalisasikan dalam bentuk produk hukum, karena terkendala berbagai kepentingan yang ada dan tidak ada kesungguhan niat dari eksekutif dan legislatif untuk mewujudkan semua itu dalam bentuk produk hukum daerah.

2. Dari Aspek Substansi Hukum (*Legal Substance*)

Substansi produk hukum daerah yang ada saat ini tidak memadai untuk melibatkan masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah, dimana pemerintah daerah Kabupaten Sragen belum melaksanakan amanat ketentuan Pasal 139 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut, hal tersebut disebabkan sampai saat ini belum ada legalitas hukum peraturan daerah Kabupaten Sragen yang mengatur secara khusus mengenai partisipasi masyarakat.

Berkenaan dengan hal tersebut, yang pada substansinya mensyaratkan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan partisipasi masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan,

keistimewaan dan kekhususan suatu daerah daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk itu, sebagai pelaksanaan dan pengaturan lebih lanjut dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka haruslah segera dibuat peraturan daerah di setiap propinsi, kabupaten/kota, termasuk di Kabupaten Sragen yang sampai saat ini belum ada peraturan daerah yang mengatur tentang partisipasi masyarakat. Idealnya, isi/materi hukum tidak boleh diinterpretasikan secara baku/sebagaimana adanya seperti yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan, karena ia akan menjadi *strict law*, hukum yang kaku, jauh dari nilai-nilai keadilan sejati.

Padahal secara eksplisit, landasan hukum mengenai partisipasi masyarakat tercantum dalam Pasal 139 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah.

Belum adanya peraturan daerah yang mengatur tentang partisipasi masyarakat inilah yang dirasakan menghambat karena tanpa adanya peraturan yang jelas mengenai partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah dikhawatirkan justru menjadi hambatan dalam pelaksanaannya. Walaupun telah ada *public hearing*, konsultasi publik, kontak publik via situs internet, penjaringan aspirasi oleh satuan kerja perangkat daerah dan harmonisasi rancangan

peraturan daerah yang beranggotakan berbagai unsur, belum adanya peraturan daerah yang mengatur mengenai partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah inilah yang memungkinkan timbulnya peraturan daerah yang hanya menguntungkan sebagian orang atau kelompok tertentu saja, karena belum ada mekanisme yang jelas bagi masyarakat dalam menyuarakan aspirasinya yang tertuang dalam bentuk produk hukum daerah.

Dari segi substansi yang dapat meningkatkan derajat partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah, maka substansi sebaiknya mencakup pula penyediaan mekanisme partisipasi masyarakat yang memungkinkan tercapainya derajat kontrol masyarakat. Kualitas partisipasi dalam setiap mekanisme partisipasi yang tersedia membutuhkan pengaturan terhadap mekanisme partisipasi yang tersedia membutuhkan pengaturan terhadap mekanisme partisipasi dan transparansi pemerintahan daerah yang lebih kuat kuat dalam bentuk peraturan pelaksana di daerah seperti peraturan daerah. Agar daerah dapat mengatur hal hal tersebut, maka diperlukan dukungan pemerintah pusat. Jika hal itu dilakukan maka proses partisipasi yang efektif dan proses kebijakan yang transparan akan dapat membatasi peran elit lokal. Dengan cara tersebut tampaknya kinerja sistem partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah dapat dioptimalisasi sampai pada derajat partisipasi yang efektif.

3. Dari Aspek Budaya Hukum (*Legal Culture*)

Adapun kultur hukum yang berasal dari masyarakat itu sendiri, dengan munculnya berbagai problematika yang ada, diantaranya kurangnya inisiatif, tidak terorganisir serta tidak memiliki kapasitas yang memadai untuk terlibat secara produktif dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah. Hal tersebut terjadi akibat kurangnya informasi dan kurang dikuasainya metode dan teknik dalam partisipasi. Berkaitan dengan hal tersebut, strategi penguatan institusi lokal merupakan cara yang sering diadopsi untuk meningkatkan kesiapan segenap elemen masyarakat untuk berpartisipasi dalam pemerintahan, khususnya dalam penyusunan rancangan peraturan daerah.

Berdasarkan pada hasil angket/ kuesioner terhadap responden di Kabupaten Sragen, dapat diketahui bahwa belum seluruh elemen masyarakat yang ada di Kabupaten Sragen memahami akan hak dan kewajibannya untuk berpartisipasi secara aktif dalam penyusunan rancangan peraturan daerah di Kabupaten Sragen, yang mana sistem dan mekanisme partisipasi yang ada sekarang masih kurang memungkinkan bagi mereka untuk terlibat dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah. Alasan lain yang terungkap adalah kesulitan masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya melalui mekanisme partisipasi yang ada sehingga berbagai usulan dan kebutuhan masyarakat dapat diakomodasi oleh DPRD melalui peraturan daerah yang dikeluarkan.

Pandangan masyarakat tentang terbatasnya partisipasi, disebabkan mekanisme partisipasi yang ada dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya ditunjukkan pula melalui hadirnya mekanisme alternatif partisipasi seperti partisipasi melalui media massa dan unjuk rasa. Pada dasarnya, kehadiran mekanisme alternatif tersebut merupakan cermin dari ketidakmampuan mekanisme partisipasi yang ada menampung kebutuhan berpartisipasi masyarakat.

b. Ditinjau dari segi Teori Kebijakan Publik

Pada kenyataan bahwa sebuah kebijakan publik sebagai sarana pemenuhan kebutuhan/kepentingan masyarakat, itu berarti ukuran sukses tidaknya sebuah kebijakan publik tergantung masyarakat dalam menilainya. Apabila masyarakat merasa kebutuhan dan kepentingannya sudah terpenuhi oleh kebijakan publik, maka dengan sendirinya kebijakan publik itu akan dianggap telah menjalankan fungsinya dengan sukses. Namun sebaliknya, apabila oleh kebijakan publik tersebut masyarakat merasa bahwa kebutuhan dan kepentingannya tidak terpenuhi, atau bahkan dirugikan, maka dengan sendirinya masyarakat akan menganggap bahwa kebijakan publik yang ada itu tidaklah sukses atau gagal.

Urgensi peraturan daerah tentang mekanisme partisipasi masyarakat, yaitu berupaya untuk mensistemasi secara komprehensif dan terpadu dengan mekanisme penyusunan rancangan peraturan daerah dalam satu ketentuan. Kemudian diharapkan bahwa dalam semua proses penyusunan peraturan daerah yang melibatkan partisipasi masyarakat

mengacu pada satu sumber saja, sebagai konsekuensinya eksekutif dan legislatif wajib mengikuti dan melaksanakan peraturan daerah tersebut. Dengan demikian, diperlukan suatu peraturan yang mengatur hak-hak masyarakat tersebut dan kewajiban pemerintah untuk menjamin terlaksananya hak-hak tersebut. Hak untuk ikut terlibat dalam pengertian memberi masukan, diajak konsultasi dan ikut memutuskan dalam proses kebijakan publik ini saling melengkapi dengan hak masyarakat untuk memperoleh informasi.

Sampai saat ini, peraturan daerah tentang mekanisme partisipasi yang sangat didambakan oleh masyarakat di Kabupaten Sragen belum terbentuk. Perkembangan terakhir, jajaran pemerintah daerah Kabupaten Sragen sudah menyusun draf/rancangan peraturan daerah mengenai arti pentingnya partisipasi masyarakat yang memuat kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Sragen dalam memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk berpartisipasi dengan cara mengajukan usul, saran, pendapat, dan tanggapannya dalam penyusunan rancangan peraturan daerah, hanya saja rancangan peraturan daerah tersebut masih belum diketahui secara pasti dikeluarkan dalam periode waktu yang belum ditentukan. Jadi rasanya sia-sia belaka perjuangan dari masyarakat tersebut, karena mereka tidak memiliki payung hukum untuk melindungi hak dan kewajibannya, yaitu untuk bisa terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung dalam penyusunan rancangan peraturan daerah.

Selanjutnya dapat dikemukakan alasan pemerintah Kabupaten Sragen seharusnya melibatkan partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah, antara lain :

- a) Agar apa yang dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten Sragen sesuai dengan apa yang diinginkan masyarakat.
- b) Agar masyarakat mengetahui sejak awal penyusunan rancangan peraturan daerah, karena masyarakat tidak hanya sebagai obyek tetapi juga subyek dari peraturan daerah.
- c) Dengan melibatkan partisipasi masyarakat dengan memperhatikan masukan-masukan dari masyarakat, sehingga masyarakat merasa memiliki tanggung jawab terhadap kebijakan dan program yang telah dituangkan dalam peraturan daerah.

Sedangkan arti pentingnya pemerintah daerah Kabupaten Sragen melibatkan partisipasi masyarakat dalam dalam penyusunan rancangan peraturan daerah adalah sebagai berikut :

- a) Pemerintah bertindak sebagai regulator, dimana peraturan daerah pada hakekatnya merupakan bentuk respon dari aspirasi dan kebutuhan masyarakat, sehingga keterlibatan masyarakat diharapkan dalam pelaksanaan peraturan daerah tidak terjadi resistensi dari masyarakat.
- b) Dari aspek objektivitas, aspek subjektivitas, legitimasi dan motivasi, pemerintah yang baik dengan melibatkan partisipasi masyarakat berarti pemerintah daerah konsen terhadap manifestasi bertata pemerintahan yang baik.

- c) Agar masyarakat merasa ikut memiliki (*handarbeni*) sehingga akan ikut aktif dalam penyusunan rancangan peraturan daerah.

Dengan demikian, akan dapat diketahui berbagai faktor yang mempengaruhi implementasi ketentuan Pasal 139 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah di Kabupaten Sragen.

Setidaknya ada 3 (tiga) faktor yang melatarbelakangi munculnya problematika partisipasi masyarakat, yaitu faktor masyarakat, faktor yuridis, dan faktor birokrasi. Dari ketiga faktor tersebut ditemukan beberapa permasalahan yang akan diuraikan adalah sebagai berikut :

- a) Faktor masyarakat :

- 1) Lemahnya kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi.
- 2) Kurangnya pengetahuan dan pemahaman masyarakat.
- 3) Budaya paternalistik yang masih kuat mengakar.
- 4) Tidak ada reward (berupa tindak lanjut) partisipasi masyarakat.
- 5) Responsibilitas masyarakat yang kurang.
- 6) Masyarakat tidak mengetahui mekanisme penyaluran aspirasi.
- 7) Kurangnya dukungan elemen masyarakat yang seharusnya membantu memberdayakan seperti lembaga swadaya masyarakat atau media massa yang cenderung *provokatif* (*profit oriented*).

- b) Faktor yuridis :

- 1) Banyak peraturan yang belum berpihak pada kepentingan masyarakat.

- 2) Belum ada peraturan yang dapat memaksa pemerintah untuk melibatkan rakyat dalam proses pembentukan rancangan peraturan daerah.
 - 3) Mudah-mudahan melakukan korupsi kebijakan di bawah payung legalitas.
 - 4) Adanya ketentuan partisipasi yang tidak mengikat karena tidak adanya sanksi atas pengabaian.
 - 5) Banyak peraturan yang menyangkut kewajiban masyarakat, tetapi mengabaikan hak-hak masyarakat.
 - 6) Kurangnya sosialisasi peraturan atau kebijakan.
- c) Faktor birokrasi :
- 1) Birokrasi diposisikan sebagai mesin yang bekerja sesuai jalur.
 - 2) Tidak ada keterlibatan masyarakat dalam pengambilan kebijakan dengan dalih *high cost*.
 - 3) Kurang pahamiannya birokrat akan makna partisipasi secara mendasar.
 - 4) *Image* birokrasi yang kental dengan uang.
 - 5) Saluran aspirasi yang kurang baik.
 - 6) Kerap terjadi mobilisasi massa untuk kepentingan politik.
 - 7) Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dikuasai oleh elite politik.
 - 8) Partai tidak mampu berperan untuk kepentingan rakyat.

Sementara hubungan hukum dengan kebijakan publik dalam penelitian ini adalah pemahaman bahwa pada dasarnya sebuah produk hukum adalah hasil dari kebijakan publik. Keduanya tidak dapat dipisahkan, keduanya berjalan seiring sejalan dengan prinsip saling mengisi. Secara logika sebuah produk hukum tanpa ada proses kebijakan publik di dalamnya, maka produk hukum itu kehilangan makna substansinya. Sebaliknya sebuah proses kebijakan publik tanpa adanya legalisasi dari hukum tentu akan sangat lemah dimensi operasionalisasi dari kebijakan publik tersebut.

Berkenaan dengan perumusan teori kebijakan publik, bagi pemerintah partisipasi masih dilihat sebagai proses, bukanlah isi. Walaupun proses yang terjadi diakui telah partisipatif, dalam arti telah melibatkan lebih banyak pihak, namun tidak berarti kebijakan yang tertuang dalam suatu rancangan peraturan daerah juga bersifat demokratis dan partisipatif.

Dengan bertolak dari alasan-alasan arti pentingnya melibatkan partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah, maka yang dilakukan pemerintah Kabupaten Sragen untuk mengatasi problematika dalam mengimplementasikan ketentuan pasal 139 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah, perlu menempuh beberapa teknik pemberdayaan masyarakat (peningkatan partisipasi masyarakat) sebagai upaya mewujudkan *good governance* yang transparan, partisipatif,

aksesabel dan akuntabel, diantaranya dengan langkah-langkah sebagai berikut :

- a) Membangun relasi pertolongan, dengan;
 - 1) Merefleksikan respon empati.
 - 2) Menghargai pilihan dan hak masyarakat.
 - 3) Menghargai perbedaan dan keunikan masing-masing kelompok masyarakat.
 - 4) Menekankan pola kerjasama klien (*client partnerships*).
- b) Membangun komunikasi, dengan;
 - 1) Menghormati martabat dan harga diri.
 - 2) Mempertimbangkan keragaman individu.
 - 3) Fokus pada kepentingan masyarakat (umum).
- c) Terlibat dalam pemecahan masalah;
 - 1) Memperkuat partisipasi masyarakat dalam pemecahan masalah sosial.
 - 2) Menghargai hak-hak masyarakat.
 - 3) Merangkai tantangan sebagai kesempatan belajar.
 - 4) Melibatkan masyarakat dalam pembentukan rancangan peraturan daerah dan evaluasinya.
- d) Merefleksikan sikap dan nilai dalam kode etik jabatan, dengan;
 - 1) Ketaatan terhadap kode etik dan prinsip-prinsip *good governance*.
 - 2) Keterlibatan dalam proses perumusan rancangan peraturan daerah.
 - 3) Penghapusan segala bentuk diskriminasi dan ketidakadilan.

Apapun model partisipasi yang disediakan, tidak akan berarti jika responsibilitas masyarakat masih kurang terhadap keputusan atau kebijakan pemerintah daerah. Untuk itu harus ada strategi khusus untuk mengimplementasikan ketentuan Pasal 139 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dalam mendorong masyarakat agar aktif berpartisipasi dalam setiap proses kebijakan. Ada beberapa strategi yang dapat dilakukan untuk menstimulasi partisipasi masyarakat, antara lain :

- a) Mensolidkan kekuatan masyarakat terutama para *stakeholders*.
- b) Memberdayakan masyarakat (membangaun kesadaran kritis masyarakat).
- c) Publikasi hasil-hasil investigasi atau riset-riset yang penting.
- d) Berupaya mempengaruhi pengambil kebijakan, dengan memunculkan aksi dan gerakan secara kontinyu.

Dengan berbagai tindakan yang tersebut diatas, harus disikapi oleh pemerintah daerah Kabupaten Sragen dengan arif bijaksana, dalam arti berusaha mengakomodir kepentingan dan tuntutan dari masyarakat secara proporsional sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tuntutan kepentingan masyarakat yang terus berkembang seiring dengan dinamika, maka dalam hal ini sangat diharapkan adanya peraturan daerah yang mengatur tentang partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah.

Untuk mengakomodir aspirasi masyarakat dalam melibatkan partisipasi masyarakat pada penyusunan rancangan peraturan daerah di

Kabupaten Sragen, maka sudah seharusnya pemerintah daerah Kabupaten Sragen membuka diri terhadap masukan dan saran yang disampaikan oleh segenap elemen masyarakat, dimana perlunya suatu peraturan daerah yang mengatur tentang pelibatan partisipasi masyarakat dalam perumusan dan penetapan kebijakan publik pada dasarnya akan berisi aturan pokok tentang hak masyarakat dalam menyampaikan pendapat masyarakat tersebut dalam perumusan dan penetapan kebijakan publik

Dalam kebijakan publik terlihat jelas bahwa pada dasarnya kebijakan publik adalah sebuah sikap dari pemerintah yang berorientasi pada tindakan, yang berarti bahwa kebijakan publik merupakan sebuah kerja konkret dan adanya sebuah organisasi pemerintah dan organisasi pemerintah yang dimaksudkan adalah sebuah institusi yang dibentuk untuk melakukan tugas-tugas kepublikan yaitu tugas-tugas yang menyangkut hajat hidup orang banyak dalam sebuah komunitas yang bernama negara, berupa program-program tindakan yang hendak direalisasikan dalam bentuk nyata. Untuk itu diperlukan serangkaian pentahapan dan manajemen tertentu agar tujuan tersebut terealisasi dengan baik.

Berbagai mekanisme yang ada dalam upaya mengimplementasikan ketentuan Pasal 139 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 di Kabupaten Sragen selama ini dianggap belum efektif dalam pandangan masyarakat Sragen. Mereka merasa mekanisme yang ada pada saat ini belum sepenuhnya mampu menyerap aspirasi nyata dari masyarakat. Peraturan daerah yang dikeluarkan seringkali masih dipandang belum sepenuhnya

mencerminkan pilihan masyarakat. Selain itu, tersirat pula adanya kehendak bagi tersedianya mekanisme yang memberikan kemampuan bagi masyarakat untuk benar-benar terlibat dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian, analisis dan pembahasan dengan memakai teori bekerjanya hukum dan teori kebijakan publik, dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Rangkaian proses penyusunan rancangan peraturan daerah di Kabupaten Sragen belum memberikan ruang yang cukup bagi partisipasi masyarakat, dimana selama ini partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah masih bersifat parsial, simbolik dan dilakukan hanyasebagai pelengkap prosedur semata.
2. Problematika yang muncul dalam melibatkan partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah di Kabupaten Sragen, dapat ditinjau dari segi teori hukum dan teori kebijakan publik.
 - a) Dari segi teori hukum yang dikemukakan Lawrence Meir Friedman, antara lain :
 - 1) Aspek struktur hukum (*legal structure*), pihak eksekutif dan legislatif dalam melaksanakan mekanisme partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan peraturan daerah saat ini belum efektif, karena belum adanya mekanisme yang jelas bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah. Hal tersebut disebabkan ketidakseriusan aparatur pemerintah dalam melibatkan partisipasi masyarakat dalam setiap

penyusunan rancangan peraturan daerah, tersirat dari setiap penentuan kebijakan lebih banyak diambil oleh pemerintah daerah dan seringkali mengabaikan kepentingan masyarakat yang lebih luas.

- 2) Aspek substansi hukum (*legal substance*), pemerintah daerah Kabupaten Sragen belum dapat melaksanakan amanat Pasal 139 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah, khususnya partisipasi masyarakat disebabkan belum adanya peraturan daerah yang mengatur secara jelas mengenai peran dan mekanisme partisipasi masyarakat pada setiap proses penyusunan rancangan peraturan daerah.
 - 3) Aspek budaya hukum (*legal culture*), partisipasi masyarakat yang masih terbatas karena kurangnya inisiatif, tidak terorganisir serta tidak memiliki kapasitas yang memadai untuk terlibat secara produktif dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah. Partisipasi masyarakat hanya dianggap sebagai suatu kewajiban untuk menyumbangkan sumber daya yang dimilikinya untuk mensukseskan agenda kegiatan yang dirumuskan oleh pemerintah daerah.
- b) Dari teori kebijakan publik, pelibatan partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah dilatarbelakangi oleh faktor dalam masyarakat, faktor yuridis dan faktor birokrasi. Belum adanya

payung hukum berupa peraturan daerah yang mengatur mekanisme partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah, maka masyarakat merasa bahwa kebutuhan dan kepentingannya tidak terpenuhi, atau bahkan dirugikan, maka dengan sendirinya masyarakat akan menganggap bahwa kebijakan publik yang ada itu tidaklah efektif.

3. Pemerintah daerah Kabupaten Sragen telah menyusun beberapa langkah strategis untuk mewujudkan *good governance* yang transparan, partisipatif, aksesabel dan akuntabel dengan membangun relasi pertolongan, membangun komunikasi, terlibat dalam pemecahan masalah, dan merefleksikan sikap dan nilai dalam kode etik jabatan dengan berbagai alternatif mekanisme agar dapat mendorong masyarakat agar aktif berpartisipasi dalam setiap proses penyusunan rancangan peraturan daerah.

B. Implikasi

Berdasarkan kesimpulan diatas, maka dapat dikemukakan implikasi sebagai berikut :

- 1) Terjadi penolakan dalam masyarakat masyarakat pada setiap peraturan daerah yang dihasilkan pemerintah daerah, sehingga dalam sosialisasi dan pelaksanaannya tidak dapat berlaku efektif.
- 2) Kebutuhan riil masyarakat sebagai subyek maupun obyek dalam peraturan daerah tidak sesuai menurut kaidah hukum yang berlaku sehingga menimbulkan resistensi dari masyarakat.

- 3) Menimbulkan terjadinya beberapa praktek penyimpangan dan penyelewengan dalam penyusunan peraturan daerah, sehingga peraturan daerah yang dihasilkan hanya menguntungkan sebagian orang atau kelompok tertentu saja.

C. Saran

Dari hasil kesimpulan dan implikasi tersebut diatas, maka dapat disampaikan beberapa saran sebagai berikut :

- 1) Dalam prosedur penyusunan rancangan peraturan daerah harus sudah melibatkan partisipasi masyarakat supaya materi muatannya sesuai dengan aspirasi dan tuntutan masyarakat.
- 2) Diperlukan adanya suatu kebijakan dalam bentuk peraturan daerah dan peraturan bupati sebagai landsan partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah di Kabupaten Sragen.
- 3) Diperlukan peningkatan dalam komunikasi, informasi dan edukasi dalam setiap proses penyusunan rancangan peraturan daerah melalui dengar pendapat antara masyarakat, eksekutif dan legislatif (*stakeholder* utama).

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Ali, 2001. *Keterpurukan Hukum di Indonesia*, Ghalia Indonesia.
- Agussalim Andi Gadjong, 2007. *Pemerintah Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor : Ghalia Indonesia.
- A.G. Subarsono, 2005. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Alimuddin Tuwu, 1993. *Pengantar Metode Penelitian*, Jakarta : UI Press.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, 2004. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali.
- Amirin, Tatang M, 2000. *Menyusun Rencana Penelitian*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Ann Seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeyserkere, 2001. *Penyusunan Rancangan Undang-undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*, Jakarta : Proyek ELIPS Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.
- Andrik Purwasito, 2001. *Perspektif Kebijakan Publik dalam Otonomi Daerah*. Surakarta : Sebelas Maret University Press.
- Anton F. Susanto, 2007. *Hukum dari Concilence Menuju Paradigma Hukum Konstruktif-Transgresif*, Bandung : PT. Refina Aditama
- Bagir Manan, 1994. *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: P.T. Sinar Harapan.
- _____, 2003. *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta : FH UII Press.
- Bambang Sunggono, 1997. *Hukum dan Kebijakan Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- _____, 2007. *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Sinar Grafika.
- Bambang Sutiyoso, 2006. *Metode Penemuan Hukum*, Yogyakarta : UII Press.

- Bhenyamin Hossein, 2001. "*Transparansi Pemerintahan*", Jurnal Inovasi, November.
- Budi Winarno, 2007, "*Kebijakan Publik, Teori Dan Proses*", Jakarta, Media Presindo.
- Burhan Ashofa, 2001. *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : PT. Rineka Cipta
- Chaizi Nasucha, 2004, *Reformasi Administrasi Publik: Teori dan Praktik*, Jakarta: Grasindo.
- Daemen, H.H.F.M. dan J.J.A. Thomassen, 1983. "Jarak Antara Warga dan Pemerintah" dalam A. Hoogerwerf, ed., *Ilmu Pemerintahan, terjemahan*, Jakarta : Penerbit Erlangga.
- Drajat Tri Kartono, dkk, 2004. *Reformasi Pemerintahan Daerah*, Surakarta : Pustaka Cakra.
- Edi Wibowo, dkk, 2004. *Hukum dan Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Penerbit YPAPI.
- Esmi Warassih, 2005. *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang, PT. Suryandaru Utama
- Fanz Magnis-Suseno, 1987. *Etika Politik Prinsip-prinsip Moral dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta : PT Gramedia.
- Hanif Nurcholish, 2005. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: P.T. Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Hartiwiningsih, 2006. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Proses Penegakan Hukum Pidana Lingkungan*. Surakarta : Sebelas Maret University Press.
- H.B. Sutopo, 1988. *Pengantar Penelitian Kualitatif*. Surakarta : Sebelas Maret University Press.
- _____, 1992. *Metode Penelitian Kualitatif Bagian II*, Surakarta : Sebelas Maret University Press.
- Hestu Cipto Handoyo, 2008. *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Yogyakarta : Universitas Atma Jaya
- Hetifah Sj Sumarto, 2003. *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.

- _____, 2004, *Melegalkan Partisipasi*, Bandung : PT. Rineka Cipta
- Irfan M. Islamy, 2007. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara
- Jazim Hamidi, 2007. *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*, Yogyakarta : Kreasi Total Media.
- J.E. Hosio, 2006. *Kebijakan Publik dan Desentralisasi*, Yogyakarta : Laksbang.
- Jimly Asshiddiqie, 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta : Konstitusi Press.
- Joko Widodo, 2001, "Good Governance": *Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Surabaya : Insan Cendekia.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2001. Jakarta : PT Gramedia
- Khairul Muluk, 2006. *Otonomi Daerah: Capacity Building dan Penguatan Demokrasi Lokal*, Semarang: Puskodak UNDIP.
- Kusnu Goesniadhie S, 2006. *Harmonisasi Hukum dalam Perspektif Perundang-undangan*, Surabaya : JP Books
- Leo Agustino, 2006. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta.
- Lexy J. Moleong, 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*: Bandung: Rosdakarya.
- M. Syamsudin, 2007. *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, ed., 2004. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR RI.
- Maria Farida Indrati , 2007. *Ilmu Perundangundangan*, Kanisius, Yogyakarta.
- Moh. Kusnardi, dan Bintang R. Saragih, 1980, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta : PT Gramedia.
- Moh. Mahfud M.D., 1998. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES.
- Miles, Matthew B. & A. Michael Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Diterjemahkan oleh Tjetjep Rohendi Rohidi. Jakarta: Universitas Indonesia Press.

- Miriam Budiardjo, ed., 1981, *Partisipasi dan Partai Politik*, Jakarta : PT Gramedia.
- _____, 1996, *Partisipasi dan Proses Politik*, Jakarta: Gramedia.
- Otje Salman dan Anthon F. Susanto, 2007. *Teori Hukum, Mengingat, mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Bandung : Rafika Aditama.
- Ni'matul Huda, 2005. *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Philipus M. Hadjon, 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya : PT Bina Ilmu.
- _____, 1997. "Keterbukaan Pemerintahan Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Demokratis", *Pidato*, diucapkan dalam Lustrum III Ubhara Surya.
- _____, 1999. *Keterbukaan Pemerintahan dan Tanggung Gugat Pemerintahan*. (Makalah) Disampaikan pada Seminar Hukum Nasional Ke- VII dengan Tema Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani. Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional – Departemen Kehakiman RI, Jakarta 12 - 15 Oktober 1999.
- Prasetyo, 2002. *Otonomi Daerah dan Permasalahannya*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional yang diselenggarakan oleh Forum Peneliti Daerah pada 10 Agustus 2002 di Yogyakarta
- R.B. Soemanto, 2006. *Hukum dan Sosiologi Hukum*, Surakarta, Sebelas Maret University Press.
- Riant Nugoho, 2008. *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*, Jakarta : PT. Elex Media Komputindo
- Roberto M Unger, 2007. *Teori Hukum Kritis "Posisi Hukum dalam Masyarakat Modern"* dalam Dariyatno dan derta Sri Widowatie, terjemahan, Bandung: Nusamedia.
- Ronni Hanitjo Soemitro, 1984, *Metodologi Penelitian Hukum Juremetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Sad Dian Utomo, 2003. "Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan", dalam Indra J. Piliang, Dendi Ramdani, dan Agung Pribadi, *Otonomi*

Daerah: *Evaluasi dan Proyeksi*, Jakarta : Divisi Kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa.

Saiful Bahri, 2004. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Yayasan Pembaharuan Administrasi Publik.

Samodro Wibowo, 1994. *Kebijakan Publik : Suatu Analisis Komparasi*. Bandung. Rafika Aditama

Satjipto Rahardjo, 1980. *Hukum dan Perubahan Sosial*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.

_____, 1986. *Hukum dan Masyarakat*, Bandung : Angkasa.

_____, 1996. *Negara Hukum dan Deregulasi Moral*. Jakarta: Kompas.

Sedarmayanti, 2003, *Otonomi Daerah*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.

_____, 2005. *Pemahaman Terhadap Metodologi Penelitian Hukum*, Surakarta : Universitas Sebelas Maret

_____, 2007. *Kuliah Matrikulasi Hukum dan Kebijakan Publik*, Surakarta : PPS Prodi Ilmu Hukum UNS

Soehino, 1997, *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*, Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa.

Solichin Abdul Wahab, 1991. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara

Soerjono Soekanto, 1983, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan*, Jakarta: UI Press.

_____, 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI Press.

_____, 2004. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singka*, Jakarta : UI Press

Soenobo Wirjosoegito, 2004. *Proses dan Perencanaan Peraturan Perundangan*. Jakarta : Ghalia Indonesia.

Soetandyo Wignjoesebroto, 1995. *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional*. Jakarta : Rajawali Press.

_____, 2008. *Hukum dalam Masyarakat*, Malang : Banyumedia

Sri Soemantri Mertosoewignjo., 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung : Alumni.

Subardono, 2006. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: UII Press.

Sunaryati Hartono, 1991. *Politik Hukum Menuju satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung : Alumni.

Sutrisno Hadi, 1989. *Pengantar Metode Penelitian*. Diterjemahkan oleh Alimuddin Tuwu. Jakarta: Universitas Indonesia Press.

Syahrir, 1988. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah : Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Jakarta: PT Rineka Cipta.

Winarno Surakhmad, 1994, *Pengantar Penelitian Ilmiah Dasar dan Teknik*, Bandung : Tarsito.

Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2006 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah

Peraturan Daerah Kabupaten Sragen Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Sragen

Peraturan Daerah Kabupaten Sragen Nomor 2 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Sragen Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Sragen

Peraturan Daerah Kabupaten Sragen Nomor 7 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Peraturan Bupati Sragen Nomor 1 Tahun 2004 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi serta Tata kerja Sekretariat Daerah Kabupaten Sragen

Peraturan Bupati Sragen Nomor 15 Tahun 2005 tentang Mekanisme Penyusunan Produk Hukum Daerah

Keputusan Bupati Sragen Nomor 180/12/02/2008 tentang Pembentukan Tim Asistensi Penyusunan Rancangan Produk Hukum Daerah Kabupaten Sragen Tahun 2008

Keputusan Bupati Sragen Nomor 180/118/02/2008 tentang Perubahan Lampiran II Keputusan Bupati Sragen Nomor 180/12/02/2008 tentang Pembentukan Tim Asistensi Penyusunan Rancangan Produk Hukum Daerah Kabupaten Sragen Tahun 2008

