

**KONFIGURASI POLITIK FRAKSI-FRAKSI DI DPRD  
KABUPATEN BANTUL DALAM PEMBUATAN PERATURAN  
DAERAH NOMOR 7 TAHUN 2005 TENTANG TRANSPARANSI  
DAN PARTISIPASI PUBLIK DALAM PENYELENGGARAAN  
PEMERINTAHAN DI KABUPATEN BANTUL.**

**TESIS**

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh  
Gelara Magister Pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia  
Yogyakarta**



**Disusun Oleh**

**HERMAWAN SETIAJI**

**Nomor Mahasiswa : 05912083  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Bidang Kajian Umum : HAN/HTN**

**PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2008**

LEMBAR PERSETUJUAN

TESIS

KONFIGURASI POLITIK FRAKSI-FRAKSI DI DPRD  
KABUPATEN BANTUL DALAM PEMBUATAN PERATURAN  
DAERAH NOMOR 7 TAHUN 2005 TENTANG TRANSPARANSI  
DAN PARTISIPASI PUBLIK DALAM PENYELENGGARAAN  
PEMERINTAHAN DI KABUPATEN BANTUL.

Disusun Oleh

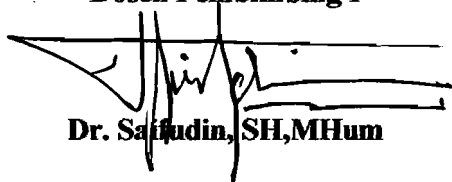
HERMAWAN SETIAJI

Nomor Mahasiswa : 05912083  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Bidang Kajian Umum : HAN/HTN

Telah disetujui oleh Dosen Pembimbing Tesis untuk diajukan ke Tim Penguji  
pada tanggal 31 Mei 2008

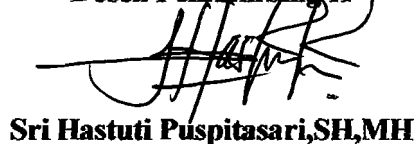
Yogyakarta, tanggal 31 Mei 2008

Dosen Pembimbing I



Dr. Saifudin, SH, MHum

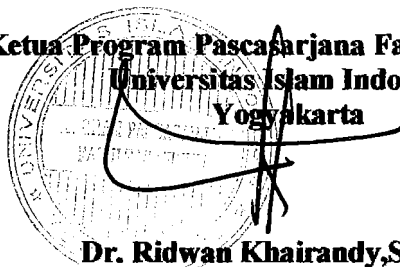
Dosen Pembimbing II



Sri Hastuti Puspitasari, SH, MH

Mengetahui

Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia  
Yogyakarta



Dr. Ridwan Khairandy, SH, MH

LEMBAR PENGESAHAN

TESIS

KONFIGURASI POLITIK FRAKSI-FRAKSI DI DPRD  
KABUPATEN BANTUL DALAM PEMBUATAN PERATURAN  
DAERAH NOMOR 7 TAHUN 2005 TENTANG TRANSPARANSI  
DAN PARTISIPASI PUBLIK DALAM PENYELENGGARAAN  
PEMERINTAHAN DI KABUPATEN BANTUL.

Disusun Oleh

HERMAWAN SETIAJI

Nomor Mahasiswa : 05912083  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Bidang Kajian Umum : HAN/HTN

Telah dipertahankan dihadapan Tim Penguji Tesis dalam Ujian Pendadaran pada tanggal 10 Juni 2008 dan dinyatakan LULUS.

Yogyakarta, tanggal 10 Juni 2008

Tim Penguji

Ketua : Dr. Saifudin, SH, MHum.

Anggota : Sri Hastuti Puspitasari, SH, MH.

Anggota : Zairin AM., SH, M.Si.

Mengetahui

Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia  
Yogyakarta

Dr. Ridwan Khairandy, SH, MH.

**MOTTO**

Ojo Dimeh.....

## PERSEMBAHAN

*Karya ini Kupersembahkan Kepada :  
Istriku tercinta Endang Dwi Warastuti, S.E. Akt.  
Anakku tersayang Galuh Rida Saraswati  
Atas doanya..... Yang terhormat Bapak Ibu dan Mertuaku.  
Almamaterku beserta civitas akademika Sekolah Tinggi Ilmu  
Pemerintahan Bandung, Universitas Gadjah Mada dan Universitas  
Islam Indonesia Yogyakarta*

## **KATA PENGANTAR**

Puji Syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT atas segala nikmat, rahmat dan karuniaNya terlebih nikmat sehat dan kesempatan, sehingga penulis bisa menyelesaikan penulisan tesis sebagai syarat menyelesaikan studi S2 di Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Sejujurnya penulis merasakan beban yang luar biasa dalam melaksanakan studi ini, terlebih ketika proses penulisan tesis terbayangkan mampukah penulis menuntaskan tesis ini. Apalagi mengetahui rekan-rekan satu angkatan yang sebagian besar sudah selesai studi, ditambah beban lain yang mengakibatkan konsentrasi dan semangat yang semakin berat. Namun demikian dengan kerja keras dan bantuan banyak pihak akhirnya penulisan bisa diselesaikan. Atas bantuan dan dukungan yang penulis terima, pada kesempatan baik ini akan menyampaikan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada semua pihak, khususnya kepada terhormat :

1. Kepada Jajaran Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul, Bapak Bupati Bantul, yang telah memberikan ijin serta dukungan baik moral dan material sehingga dapat berkesempatan meneruskan studi di Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Bapak Ketua DPRD sebagai Lokasi Penelitian, Pejabat lainnya yang sudah berkenan memberikan informasi terkait tema tesis, serta Bapak Camat Piyungan yang memberikan keleluasaan penulis untuk menempuh studi bersama-sama melaksanakan tugas sebagai staf.
2. Bapak Direktur Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Jajaran Dosen dan segenap staf yang banyak memberikan bantuan

bimbingan akademik maupun administratif sehingga sangat membantu penulis menyelesaikan studi ini.

3. Bapak Dr. Saifudin,SH,MHum dan Ibu Sri Hastuti Puspitasari, SH,MHum, selaku dosen pembimbing tesis, yang banyak memberikan masukan dan bimbingan yang membuka wacana keilmuan baru bagi penulis.
4. Rekan-rekan satu angkatan yang banyak memberikan dukungan, sehingga penulis tetap bersemangat untuk menyelesaikan penulisan tesis.
5. Tidak lupa terima kasih kami sampaikan kepada bapak dan ibu penulis yang selalu memberikan perhatian dan doanya sehingga memacu penulis untuk senantiasa berusaha secepatnya menuntaskan studi ini.
6. Terlebih kepada Istriku Yossi dan anakku Galuh RD yang merasakan suka dan duka dalam proses penulisan studi ini.

Kepada pihak-pihak yang telah membantu, semoga Allah SWT membalas jasa baik dan menempatkan sebagai amal di sisi-Nya. Akhirnya penulis menyadari bahwa penulisan tesis ini masih banyak kekurangan dan kelemahan, oleh karenanya masukan perbaikan dari semua pihak sangat diharapkan, dan semoga penulisan kecil ini akan memberikan manfaat bagi kita.

Yogyakarta, Juni 2008

Hermawan Setiaji

## DAFTAR ISI

	Halaman Judul	i
	Halaman Persetujuan	ii
	Halaman Pengesahan	iii
	Halaman Motto	iv
	Halaman Persembahan	v
	Kata Pengantar	vi
	Daftar Isi	viii
BAB I	PENDAHULUAN .....	1
	A Latar Belakang Penelitian.....	1
	<b>B</b> Rumusan Masalah.....	10
	C Tujuan Penelitian.....	11
	D Kerangka Teori.....	11
	E Metode Penelitian.....	32
BAB II	TINJAUAN TENTANG POLITIK HUKUM DALAM PEMBUATAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN.....	38
	A Tinjauan Tentang Politik Hukum Indonesia.....	38
	1. Sistem Politik Indonesia.....	38
	2. Konfigurasi Politik.....	45
	3. Karakter Politik Hukum.....	48
	<b>B</b> Pembentukan Peraturan Perundangan di Indonesia.....	51
	<b>C</b> Kewenangan Membentuk Peraturan Daerah.....	59
	D Prakarsa Pembentukan Peraturan Daerah.....	61
	1. Prakarsa dari Kepala Daerah.....	61
	2. Prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	63
	E Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di DPRD.....	64
	F Kedudukan dan Fungsi DPRD.....	71
	G Tugas dan Wewenang DPRD.....	72
	H Kedudukan, Pembentukan dan Tugas Fraksi di DPRD.....	75
BAB III	TINJAUAN TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN GOOD GOVERNANCE (TATA PEMERINTAHAN YANG BAIK).....	77
	A Pembaharuan Undang-Undang Pemerintahan Daerah.....	77
	B Konsep Good Governance (Tata Pemerintahan yang baik)..	89
	C Transparansi dan Partisipasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.....	96



BAB IV	KONFIGURASI POLITIK FRAKSI-FRAKSI DI DPRD KABUPATEN BANTUL DALAM PEMBUATAN PERATURAN DAERAH NOMOR 7 TAHUN 2005 TENTANG TRANSPARANSI DAN PARTISIPASI PUBLIK DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI KABUPATEN BANTUL.....	103
	A Proses Pembentukan Peraturan Daerah.....	103
	1. Prakarsa Pembuatan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2007.....	103
	2. Respon DPRD Kabupaten Bantul.....	109
	3. Penetapan Formasi Fraksi dan Pembentukan Panitia Khusus.....	114
	4. Respon Eksekutif terhadap pandangan Umum Fraksi-Fraksi.....	119
	B Pembahasan Raperda di Kabupaten Bantul.....	120
	1. Hasil Rapat Panitia Khusus DPRD.....	120
	2. Pandangan dan Tanggapan Fraksi.....	124
	3. Penyampaian Pendapat Akhir Fraksi dan Pengambilan Keputusan.....	130
	C Analisa.....	142
	1. Urgensi dibentuknya Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2007, Tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.....	142
	2. Konfigurasi Politik Fraksi-Fraksi di DPRD Kabupaten Bantul dalam Pembuatan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2007, Tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.....	151
BAB V	PENUTUP.....	176
	A Kesimpulan.....	176
	B Saran-saran.....	179

DAFTAR PUSTAKA  
LAMPIRAN-LAMPIRAN

## ABSTRAK

Dengan adanya reformasi politik 1999, membawa konsekuensi perubahan sistim politik dari otoritarian menuju ke sistim politik yang demokratis. Salah satu parameternya adalah terwujudnya good governance (tata pemerintahan yang baik) yang ditandai dengan adanya demokratisasi, transparansi dan partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan sampai ditingkat daerah kota/kabupaten. Gejala itu kemudian ditangkap oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul dengan upaya untuk melegalformalkan sebuah Rancangan Peraturan Daerah tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul. Dalam penelitian ini ada dua permasalahan yaitu *pertama* urgensi dibentuknya Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005, tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul oleh DPRD Kabupaten Bantul. *Kedua* konfigurasi politik Fraksi-fraksi di DPRD Kabupaten Bantul dalam Pembuatan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005, tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.

Adapun kerangka teori untuk memecahkan masalah mengacu pada teori demokrasi, teori politik hukum dan teori pembentukan Perundang-undangan. *Pertama* teori demokrasi dan teori pembentukan peraturan-perundangan dipahami bahwa lembaga perwakilan dalam pengambilan keputusan berupa pembentukan peraturan perundang-undangan maupun dalam pelaksanaannya harus membuka akses informasi secara transparan dan membuka akses partisipasi yang luas, yang akan menjelaskan urgensi apa yang melatarbelakangi terbentuknya sebuah peraturan daerah. *Kedua* teori politik hukum, untuk menjelaskan konfigurasi sekaligus memahami karakter produk hukum pada proses pembentukan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.

Dalam penelitian terhadap proses pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 7 Tahun 2005, ditemukan beberapa hal sebagai berikut : *Pertama* bahwa urgensi pembentukan peraturan daerah itu ternyata lebih kepada melegalformalkan transparansi dan partisipasi yang ada, untuk memenuhi syarat mengikuti program prakarsa pembaharuan tata pemerintahan daerah dari world Bank melalui Bappenas. *Kedua*, konfigurasi masing-masing fraksi dapat dijelaskan sebagai berikut : fraksi berkonfigurasi politik demokratis yaitu F PDIP, F Golkar, F PKB, F PAN, F PKS, sedangkan fraksi yang tidak bercorak apapun adalah fraksi Kesatuan Baru, oleh karenanya karakter peraturan daerah tersebut adalah responsive.

Atas dasar uraian di atas agar peraturan daerah tersebut berlaku secara efektif maka perlu dilakukan sosialisasi intensif kepada stakeholders sekaligus harus ada komitmen yang jelas dan tegas segenap komponen untuk -sama mematuhi amanah Peraturan Daerah. Adanya peraturan daerah tersebut mengharuskan dalam setiap proses penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat mengakomodir nilai-nilai transparansi dan partisipasi.

**Kata Kunci : .....transparansi, partisipasi dan konfigurasi....**

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. LATAR BELAKANG PERMASALAHAN**

Peristiwa reformasi 1998 yang dipicu adanya krisis ekonomi, politik dan krisis kepercayaan yang berkepanjangan di Indonesia menjadi pintu melakukan perubahan yang berdampak hampir kepada seluruh aspek dan tatanan kehidupan. Walaupun terasa pahit yang menimbulkan keterpurukan bagi bangsa dan rakyat Indonesia, namun hikmah positif yang merupakan *blessing in disguised* adalah timbulnya ide dan pemikiran dasar yang menumbuhkan reformasi total di dalam segala aspek kehidupan bernegara dan berbangsa. Fokus utamanya adalah untuk mewujudkan terciptanya masyarakat madani (*civil society*) dalam kehidupan berpemerintahan, bermasyarakat dan bernegara yang memiliki nilai-nilai *a Good Governance (Behoorlijk Bestuur)* yang memunculkan nilai demokrasi dan sikap keterbukaan, kejujuran (*honesty*), keadilan, berorientasi kepada kepentingan rakyat, serta bertanggungjawab (*Akuntabel*) kepada rakyat.<sup>1</sup>

Dampak positifnya adalah terwujudnya era baru dimana terjadi pergeseran paradigma dari sistem pemerintahan yang bercorak sentralistik mengarah kepada sistem pemerintah yang desentralistik dengan memberikan otonomi daerah. Selain itu, juga ditandai adanya proses transformasi politik diawali dengan runtuhnya rezim otoritarian menuju tatanan politik yang demokratis sebagai perubahan yang

---

<sup>1</sup> E Koswara, *Otonomi Daerah, Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Yayasan Pariba, Cet Pertama, 2001, Hlm. 288.

sangat mendasar. Transformasi politik dari otoriter menuju ke demokratis menegaskan bahwa masyarakat Indonesia menginginkan perubahan yang lebih baik, walaupun pilihan tatanan politik demokratis itu membawa konsekuensi apapun yang dilakukan pemerintah harus dilandasi pada nilai nilai demokrasi, transparansi, partisipasi dan akuntabilitas. Konsekuensi ini termasuk juga ketika proses penyusunan peraturan perundangan-undangan/peraturan daerah, yang melahirkan produk undang-undang yang demokratis dan berguna bagi penataan negara menuju terwujudnya *good governance* dengan UUD 1945 sebagai landasan konstitusionalnya.<sup>2</sup>

Dampak positif itulah yang kemudian mendorong lahirnya Undang Undang Nomor 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang selanjutnya dirubah dengan lahirnya Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Lahirnya undang undang ini dipandang sangat penting, karena melalui pelaksanaan undang undang ini diharapkan akan membawa perubahan kepada kehidupan pemerintahan daerah yang semata-mata mengutamakan kepentingan rakyat, dalam upaya mendekatkan pemerintah dengan rakyatnya dan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan secara keseluruhan.

Apabila ditinjau dari segi politik dan ketatanegaraan, bangsa Indonesia sekarang sedang memasuki masa transisi dari sistem pemerintahan yang bercorak sentralistik menuju kepada sistem pemerintahan yang desentralistik dan

---

<sup>2</sup> Syaifudin, *Proses Pembentukan Undang-Undang ( Studi tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan UU di era Reformais )*, Ringkasan Desertasi, FH UI, Jakarta, 2006 Hlm ii.

demokratik dengan memberikan keleluasaan daerah dalam wujud Otonomi Daerah yang luas dan bertanggung jawab. Otonomi daerah ini diberikan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan kemampuan wilayahnya dan peraturan perundangan, serta memberikan peranan dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah lebih luas.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, transformasi politik itu kemudian mendorong keinginan untuk mewujudkan *good governance* melalui reformasi tata pemerintahan (*Governance*). Keinginan ini tidak terlepas dari keadaan dimana praktik penyelenggaraan pemerintah yang selama ini masih jauh dari prinsip dan norma efisiensi, partisipasi, transparansi dan akuntabilitas. Reformasi tata pemerintahan ini sejalan dengan proses demokrasi yang begitu kuat menggelinding di Indonesia. Demokratisasi menuntut ruang publik yang lebih luas bagi aktor-aktor dan *stakeholders* di luar pemerintah untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan publik.

Sebelumnya pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan publik cenderung sangat elitis karena hanya melibatkan elit birokrasi dan politik. Akibatnya banyak kebijakan publik yang hanya mengabdikan pada kepentingan elite dan mengorbankan kepentingan masyarakat luas, sehingga kondisi ini tentu tidak dapat dipertahankan lagi. Keterlibatan *stakeholders* dalam proses pengambilan keputusan pemerintah menjadi bagian dari proses

demokratisasi yang penting dan sekaligus menjadi isu sentral dalam reformasi tata pemerintahan.

Oleh karenanya reformasi tata pemerintahan di daerah menjadi sesuatu yang harus dilaksanakan. Keinginan dan kebutuhan akan terwujudnya *good governance* tersebut tentu tidak akan serta-merta dapat terealisasi, tetapi membutuhkan kerja keras semua pihak baik eksekutif, legislatif, masyarakat, unsur akademisi, lembaga swadaya masyarakat dan lainnya.

Untuk mempercepat proses tersebut, perubahan-perubahan terkait dengan produk hukum di daerah menjadi pilihan strategis. Hal ini didukung dengan pemberian kewenangan yang nyata terhadap kabupaten/kota dalam memberdayakan pemerintahan dan pemberdayaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai badan legislatif daerah, yang diharapkan dapat mendorong adanya perubahan yang mendasar dalam praktik pembuatan kebijakan dan program di daerah menjadi lebih partisipatif, transparan, responsif dan akuntabel terhadap *stakeholders* di daerah. Sebab pembuatan Peraturan Daerah merupakan bagian dari aktifitas dalam mengatur masyarakat khususnya yang merupakan gabungan dari individu-individu manusia dengan segala dimensinya, sehingga merancang sebuah Peraturan Daerah adalah merupakan pekerjaan yang sulit.<sup>3</sup>

Transparansi dan partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan dimaksudkan tentu saja untuk mewujudkan hak dan tanggungjawab masyarakat

---

<sup>3</sup> Amirudin Syarif, *Perundang Undangan, Dasae, Jenis dan Teknik Pembuatan*, Bina Aksara, Jakarta, 1997, Hlm. 138.

dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersih. Peran serta masyarakat tersebut dijamin dalam bentuk antara lain mencari, memperoleh dan memberikan data atau informasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan dan hak untuk menyampaikan pendapat secara bertanggungjawab terhadap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dalam konteks pembuatan Peraturan Daerah, ada beberapa indikator untuk melihat apakah prosesnya dilakukan secara transparan dan partisipatif atau tidak, antara lain : adanya keterlibatan perguruan tinggi, pengamat/pakar, lembaga swadaya masyarakat, kelompok profesional, pers yang bebas, tokoh-tokoh masyarakat, dan masyarakat umum.<sup>4</sup>

Selanjutnya sesuai dengan prinsip transparansi dan demokrasi yang mengharuskan penyelenggara pemerintahan membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif mengenai penyelenggaraan negara sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1999, tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara, maka dalam Peraturan Daerah mengatur mengenai hak dan tanggungjawab serta kewajiban masyarakat dan penyelenggara pemerintahan secara seimbang.<sup>5</sup> Hal ini dimaksudkan agar masyarakat memperoleh dan menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan dengan optimal.

---

<sup>4</sup> Saifudin, *op.cit.* Hlm. 29.

<sup>5</sup> Zairin, *Makalah Kuliah Teori Perundang-undangan*, S2 Ilmu Hukum UII, Yogyakarta, 2006, Hlm 3.

Selain itu sebenarnya pengaturan terkait dengan hak untuk berpartisipasi dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sesuai dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 53 yang menyatakan masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah.

Selanjutnya dalam penjelasannya disebutkan, hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kemudian dalam kerangka otonomi daerah pengaturan melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 139 (1) yang berbunyi masyarakat berhak memberikan masukan secara tertulis atau lisan dalam rangka penyiapan atau pembahasan peraturan daerah. Selanjutnya dalam penjelasan disebutkan, hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Kebebasan menggunakan hak tersebut harusnya disertai dengan tanggungjawab untuk mengemukakan fakta dan kejadian yang sebenarnya serta mentaati dan menghormati nilai nilai yang berlaku di masyarakat serta peraturan perundangan yang berlaku. Penggunaan hak secara bebas tanpa batas diyakini dapat mengganggu kepentingan umum, sehingga penggunaan hak dalam ketentuan Peraturan Daerah ini dimaksudkan untuk mendukung upaya terwujudnya sebuah pemerintahan yang bersih dan tanggungjawab.



Di sisi lain tanggungjawab pembuat kebijakan publik untuk berperilaku tranparan, partisipatif dan akuntabel dalam setiap menjalankan peran dan fungsinya dimaksudkan untuk mempercepat upaya pemulihan kepercayaan publik terhadap penyelenggara pemerintahan. Oleh karenanya perilaku tranparan dan partisipatif serta akuntabel dalam setiap proses pengambilan keputusan publik di satu sisi memang akan memakan waktu dan pikiran serta biaya yang tidak kecil, namun di sisi lain hasilnya akan sangat luar biasa ketika tingkat kepercayaan publik terhadap penyelenggara pemerintahan semakin besar. Hal ini menandakan bahwa legitimasi publik terhadap penyelenggara pemerintahan sudah optimal.

Terkait dengan pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 7 Tahun 2005, tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul di dalamnya mengandung dua makna, proses dan substansi. Proses adalah mekanisme dalam pembentukan Peraturan Daerah yang harus dilaksanakan secara transparan sehingga masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukan-masukan dalam mengatur suatu persoalan. Substansi adalah materi yang akan diatur harus ditujukan bagi kepentingan masyarakat luas sehingga menghasilkan UU/produk hukum yang demokratis berkarakter responsive/populis.<sup>6</sup> Dengan demikian antara partisipasi, tranparansi dan demokratisasi dalam pembentukan Perundang-undangan merupakan satu kesatuan yang utuh dan tidak dapat dipisahkan dalam suatu negara demokrasi.

---

<sup>6</sup> Moh Mahfud, *Perkembangan Politik Hukum : Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum di Indonesia*, Diserasi, UGM, Hlm. 66.

Dengan mengacu pertimbangan tersebut mendorong Pemerintah Kabupaten Bantul, untuk melibatkan masyarakat luas yang berkeinginan membangun sistem transparansi dan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan melalui produk hukum. Keputusan penetapan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 7 Tahun 2005 pada tanggal 1 Oktober 2005 itu, yang kemudian dituangkan dalam Lembaran Daerah Kabupaten Bantul Seri C Nomor 01 Tahun 2005 tentu saja bukan langkah akhir dari keinginan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good Governance*).

Penetapan dan pengundangan Peraturan Daerah itu justru menjadi titik tolak agar setiap pembentukan kebijakan publik wajib dilakukan secara transparan dan partisipatif. Hal ini dikuatkan melalui Pasal 13 yang menyatakan, Pembuat Kebijakan yang tidak melaksanakan ketentuan tranparansi dan partisipasi publik sebagaimana dalam Peraturan Daerah ini dapat dikenakan sanksi administratif oleh pejabat berwenang sesuai peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya Pasal 14 yang berbunyi Kebijakan publik yang diterbitkan tanpa melalui proses transparansi dan partisipasi publik dapat dibatalkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Harapannya ketika keterlibatan *stakeholders* dalam proses itu membuat praktek penyelenggaraan pemerintahan menjadi lebih terbuka dan transparan bagi masyarakat luas. Kebijakan itu pada tahapan berikutnya akan lebih mudah dipahami oleh masyarakat dan mempermudah mereka memberikan respon terhadap pilihan kebijakan yang ambil oleh penyelenggara pemerintahan. Tentu

ketika proses pembuatan produk hukum itu, banyak permasalahan-permasalahan yang muncul terutama ketika proses pembahasan di lembaga perwakilan.

Ada perubahan-perubahan yang mendasar antara konsep rancangan peraturan daerah tersebut sebagaimana diajukan oleh eksekutif, apabila disandingkan dengan peraturan daerah yang ditetapkan. Diantara terkait dengan permasalahan perlu dan tidaknya pembentukan Komisi Transparansi yang pada awalnya didesain untuk menengahi permasalahan terkait dengan operasional produk hukum ini apabila dalam perjalanannya muncul permasalahan. Selain itu pengaturan terhadap sanksi kepada pejabat yang mengabaikan transparansi dan partisipasi pada proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan publik juga dihilangkan.<sup>7</sup>

Hal inilah yang kemudian dari informasi yang didapat dari observasi awal,<sup>8</sup> menyebabkan dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul mengalami polemik tajam, membutuhkan waktu yang lama dan menjadi salah satu produk hukum langka di DPRD Kabupaten Bantul yang pengambilan keputusan akhirnya harus diambil dengan pemungutan suara terbanyak pada sidang Paripurna. Hal ini menunjukkan adanya dinamika konfigurasi politik yang tinggi dalam proses pembentukan peraturan daerah.

---

<sup>7</sup> Informasi dari hasil wawancara dengan Sekretaris Bappeda Bantul, Tanggal 2 Mei 2008.

<sup>8</sup> Informasi dari hasil wawancara dengan Kasubag Risalah dan Sidang, serta bagian Humas Sekretariat DPRD Kabupaten Bantul, tanggal 29 Januari 2007.

Dari beberapa gambaran hasil observasi awal, telah terlihat adanya keterlibatan perguruan tinggi, kelompok profesional, pers yang bebas, tokoh-tokoh masyarakat, dan masyarakat umum memberikan masukan-masukan ketika proses berlangsung. Oleh karenanya penulis tertarik untuk mencoba menganalisa bagaimana urgensi dibentuknya Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul. Serta melihat konfigurasi politik fraksi-fraksinya yang ada di DPRD Kabupaten Bantul ketika proses pembuatan Peraturan Daerah tersebut berjalan.

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

Mengacu pada uraian latar belakang di atas, dapat dikemukakan satu rumusan masalah pokok yaitu bagaimana proses pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor : 7 Tahun 2005, Tentang Tranparasi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul. Dari rumusan pokok itu kemudian diuraikan lagi ke dalam dua rumusan pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana Urgensi dibentuknya Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005, tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul oleh DPRD Kabupaten Bantul ?

2. Bagaimana Konfigurasi Politik Fraksi-Fraksi di DPRD Kabupaten Bantul Dalam Pembuatan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005, tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul ?

### **C. TUJUAN PENELITIAN**

Dalam sebuah penelitian pasti ada tujuan yang akan dicapai, adapun tujuan dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui Urgensi dibentuknya Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005, tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul.
2. Untuk mengetahui Konfigurasi Politik Fraksi-Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul Dalam Pembuatan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005, tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.

### **D. KERANGKA TEORI**

Untuk menganalisa agar dapat menjelaskan permasalahan dengan sistematis, ada beberapa teori menurut penulis relevan dengan pokok bahasan diantaranya, Teori Demokrasi, Teori Politik Hukum dan Teori Pembentukan Perundang-Undangan.

## 1. Teori Demokrasi

### a. Pengertian Demokrasi

Demokrasi berasal dari zaman Yunani kuno, yang terdiri dari dua akar kata bahasa yaitu “*demos*” (rakyat) dan “*kratein*” (pemerintahan), jadi dapat dipahami secara sederhana demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat.<sup>9</sup> Untuk memudahkan pemahaman terhadap demokrasi, berikut rumusan dari James MacGregor Burns at all sebagai berikut :<sup>10</sup>

*“ a system of government in which those who have authority to make decisions (that have the force of law) acquire and retain this authority either directly or indirectly as the result of winning free elections in which the great majority of adult citizen are allowed to participate”.*

Rumusan tersebut sedikit membawa kita untuk lebih mudah dalam memahami terhadap suatu sistem negara yang menganut demokrasi. *Pertama*, demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mempunyai unsur-unsur atau elemen-elemen yang saling terkait dan tidak dapat dipisahkan. *Kedua*, orang-orang yang memegang kekuasaan atas nama demokrasi dapat mengambil keputusan untuk menetapkan dan menegakan hukum. *Ketiga*, kekuasaan untuk mengatur dalam bentuk aturan hukum tersebut diperoleh dan dipertahankan dalam sebuah pemilihan umum yang bebas aktif dan diikuti oleh sebagian besar warga negara dewasa dari sebuah negara.

---

<sup>9</sup> Moh Kusnardi dan Bintan R Saragih, *Ilmu Negara*, Cetakan ketiga, Gaya Medika Pratama, Jakarta, 1995, Hlm. 164.

<sup>10</sup> Saifudin, *op.cit*, Hlm. 8

Berdasar ciri-ciri tersebut, maka suatu negara demokrasi memiliki tiga pemahaman utama tentang demokrasi yakni meliputi hakekat, proses dan tujuan dari demokrasi.<sup>11</sup> Dengan demikian, demokrasi adalah sistem pemerintahan yang dibentuk melalui pemilihan umum untuk mengatur kehidupan bersama atas dasar aturan hukum yang berpihak pada rakyat banyak, sesuai dengan pemahaman singkat “ *a government of the people, by the people dan for the people*”.<sup>12</sup>

Pemahaman itu, tentu saja mempunyai konsekuensi-konsekuensi yang harus diperhatikan. Dalam kaitan ini Afan Gaffar memberikan lima hal yang merupakan elemen empirik sebagai konsekuensi dari demokrasi yaitu :

- a). Masyarakat menikmati apa yang menjadi hak-hak dasar mereka termasuk hak untuk berserikat, berkumpul (*freedom for assembly*), hak untuk berpendapat (*freedom of speech*), dan menikmati pers bebas (*freedom of peers*);
- b). Adanya pemilihan umum yang dilakukan secara teratur dimana si pemilih bebas menentukan pilihannya tanpa ada paksaan dari siapapun.
- c). Sebagai konsekuensi kedua hal di atas, warga masyarakat dapat mengaktualisasi dirinya secara maksimal didalam kehidupan politik dengan melakukan partisipasi politik yang mandiri (*autonomous participation*) tanpa digerakan;
- d). Adanya kemungkinan rotasi berkuasa sebagai produk dari pemilihan umum yang bebas;

---

<sup>11</sup> Saifudin, *op.cit*, Hlm 8

<sup>12</sup> Harris G Warren at all, *Our Democracy at Work*, Printice Hall, Inc. Englewood,USA, 1963. Hlm, 2.

- e) Adanya rekrutmen politik yang bersifat terbuka (*open recruitment*) untuk mengisi posisi-posisi politik yang penting didalam proses penyelenggaraan negara.<sup>13</sup>

Konsekuensi itulah yang nantinya memberikan kesempatan yang luas kepada masyarakat selaku warga negara untuk melakukan hak dan kewajiban politiknya dalam bernegara dalam sistem politik yang demokratis.

Dari gambaran tersebut kita tetap saja tidak dapat dengan mudah untuk mendefinisikan demokrasi, karena memang pemahaman terhadap demokrasi dapat dilihat kedalam aspek yang berbeda-beda, apalagi dalam tataran realitas demokrasi telah mengalami transformasi perkembangan bentuk demokrasi modern dalam negara bangsa sekarang ini. Kesulitan pemahaman akan bertambah apabila hanya digambarkan dengan bentuk-bentuk formal seringkali justru menyesatkan. Sebagai contoh, suatu negara dipandang demokrasi apabila negara itu telah memiliki lembaga perwakilan rakyat, ada sistem kepartaian dan pemilihan umum, serta hak pilih bagi setiap warga negara. Jika bentuk-bentuk formal ini kemudian dijadikan patokan untuk mengukur demokrasi suatu negara, pastilah banyak negara yang mengklaim dirinya sudah sebagai negara yang demokrasi. Dalam kaitan inilah perlu diingat peringatan para ilmuwan politik bahwa kita harus membedakan sistem politik dapat saja berbentuk

---

<sup>13</sup> Afan Gaffar, *Pembangunan Hukum dan Demokrasi, dalam Politik Pembangunan Hukum Nasional*, Penyunting Muh Busyo Muqodas dkk..., UII Prees Yogyakarta, 1992, Hlm, 106.



demokratik, sementara substansinya otoriter, dengan kata lain kita harus lebih tajam pada esensi dan tidak terkecoh pada penampilan.

b. Demokrasi Partisipatoris

Pembuatan Peraturan Daerah, secara yuridis memang menjadi wilayah penyelenggara pemerintahan dalam hal ini DPRD/Gubernur/Bupati/Walikota. Namun demikian tuntutan pelaksanaan demokrasi partisipatoris tidak terbantahkan lagi,<sup>14</sup> dalam upaya untuk memberdayakan masyarakat untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan publik yang telah menjadi isu penting dalam konteks global dewasa ini. Oleh karenanya dalam setiap pembuatan kebijakan publik pelibatan *stakeholders* mutlak diperlukan, walaupun ketika pengambilan keputusan harus dilakukan, yang berwenang disini adalah penyelenggara pemerintahan. Partisipasi dari segenap elemen yang ada berfungsi lebih kepada pressur kepada lembaga perwakilan untuk menyakinkan bahwa keputusan politik yang akan diambil, betul betul sebagai representasi dari keinginan dan kebutuhan masyarakat.

Oleh karenanya tuntutan demokrasi partisipatoris dalam upaya memberdayakan masyarakat untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan publik telah menjadi isu penting dalam konteks global dewasa ini. Di Indonesia yang menganut sistem demokrasi, wacana tentang partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik ini,

---

<sup>14</sup> Saifudin, *op.cit*, Hlm 10.

telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam proses berdemokrasi di Indonesia dan terasa lebih meningkat terutama setelah bergulirnya gerakan reformasi tahun 1998.

Untuk memahami pengertian tentang partisipasi secara utuh, maka pertama-tama yang perlu diketahui terlebih dahulu yakni Partisipasi Politik. Dalam kaitannya dengan hal itu, Samuel Huntington dan Joan Nelson memberikan definisi tentang partisipasi politik sebagai berikut :

*“ we define political participation simply as activity by private citizens designed to influence governmental decision-making “*

Dari rumusan itu, tampak bahwa substansi dari partisipasi adalah kegiatan untuk mempengaruhi keputusan pemerintah, tanpa melihat bentuk, sifat dan hasil dari partisipasi yang dilakukannya. Meskipun demikian, dalam definisi tersebut terdapat empat hal pokok yaitu, *pertama*, partisipasi adalah mencakup kegiatan-kegiatan, dan tidak memasukan didalamnya yang berupa sikap-sikap terhadap orientasi politik. *Kedua*, partisipasi adalah kegiatan politik warga negara biasa atau tepatnya perorang-perorangan dalam peranan mereka sebagai warga negara, artinya memang bukan orang-orang yang berkecimpung dalam profesi politik maupun pemerintahan. *Ketiga*, Partisipasi adalah hanya merupakan kegiatan yang dimaksudkan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah. *Keempat*.Partisipasi mencakup semua

kegiatan yang dimaksudkan untuk mempengaruhi pemerintah, tidak peduli apakah kegiatan itu benar-benar mempunyai efek itu.

Pemahaman terhadap definisi partisipasi yang didalamnya mengandung empat hal pokok tersebut, pada dasarnya menuntut masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan pemerintah pada adanya desirability dari masyarakat untuk mewujudkan *self-government* dalam *democracy participatory*. Keterlibatan dalam partisipasi

## 2. Teori Politik Hukum

Jika ada pertanyaan tentang hubungan kasualitas antara hukum dan politik, atau untuk menjawab pertanyaan apakah hukum yang mempengaruhi politik ataukah politik yang mempengaruhi hukum,<sup>15</sup> maka paling tidak ada tiga jawaban yang dapat dikemukakan, *Pertama*, Hukum determinan politik, artinya dalam kegiatan-kegiatan politik diatur dan harus tunduk kepada aturan-aturan hukum. *Kedua*, Politik determinan atas hukum, karena hukum merupakan kristalisasi dari kehendak politik yang saling berinteraksi dan saling bersaing, *Ketiga*, Politik dan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan berada pada posisi yang derajat determinasinya seimbang antara satu dengan yang lainnya, karena meskipun hukum merupakan produk keputusan politik

---

<sup>15</sup> Moh Mahfuf MD, *Politik Hukum di Indonesia, LP3ES*, Cetakan Pertama, PT Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 1998, Hlm 8.

tetapi begitu hukum ditetapkan maka semua kegiatan politik harus tunduk kepada hukum.

Permasalahannya adalah pada tataran realitas, dari ketiga hubungan kausalitas hukum dan Politik, penulis lebih sependapat bahwa hukum lahir sebagai refleksi dari konfigurasi politik yang melatar belakangi, kalimat-kalimat yang ada dalam aturan hukum tidak lain merupakan kristalisasi dari kehendak politik yang saling bersaing, oleh karenanya dalam kenyataan terlihat bahwa politik sangat menentukan bekerjanya hukum.<sup>16</sup> termasuk didalam mempengaruhi proses pembuatan Peraturan Daerah.

Selanjutnya konfigurasi politik diartikan sebagai susunan atau konstelasi kekuatan politik yang secara dikotomis dibagi atas dua konsep yang bertentangan secara diametral, yaitu *konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter*.

- a. Konfigurasi politik demokratis adalah susunan sistem politik yang membuka kesempatan peluang bagi partisipasi rakyat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijakan umum. Partisipasi ini ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan pada prosip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjadinya kebebasan politik. Di negara yang menganut sistem demokrasi atau konfigurasinya demokratis terdapat pluraritas organisasi dimana organisasi-organisasi penting relatif otonom.

---

<sup>16</sup> Moh Mahfud, *Ibid*, Hlm 24-25.

Kemudian apabila dilihat dari hubungan antara pemerintah dan wakil rakyat, didalam konfigurasi demokratis ini terdapat kebebasan bagi rakyat melalui wakil-wakilnya untuk melancarkan kritik terhadap pemerintah.

- b. Konfigurasi politik otoriter adalah susunan sistem politik yang lebih memungkinkan negara berperan sangat aktif serta mengambil hampir seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijaksanaan negara. Konfigurasi ini ditandai oleh dorongan elit kekuasaan untuk memaksakan persatuan, pengapusan oposisi terbuka, dominasi pimpinan negara untuk menentukan kebijakan negara dan dominasi kekuasaan elit politik yang kekal, serta dibalik semua itu ada satu doktrin yang membenarkan konsentrasi kekuasaan.<sup>17</sup>

Untuk mengkualifikasikan apakah konfigurasi politik itu demokratis atau otoriter, indikator yang digunakan adalah bekerjanya tiga pilar demokrasi yaitu peranan partai politik dan badan perwakilan, kebebasan pers dan peranan eksekutif. Pada konfigurasi politik demokratis, partai politik dan lembaga perwakilan rakyat aktif berperan menentukan hukum negara atau politik nasional, kehidupan pers bebas, sedangkan peranan eksekutif tidak dominan dan tunduk kepada kemauan-kemauan rakyat yang digambarkan lewat kehendak lembaga perwakilan rakyat, sedangkan pada konfigurasi politik otoriter yang terjadi adalah sebaliknya.

---

<sup>17</sup> Moh Mahfud, *Ibid* Hlm 25

Dalam konteks studi tentang Pembuatan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul menurut penulis, selain dari Substansi Peraturan Daerah, moment waktu pembuatan perda itupun sangat menarik, mengingat kita baru saja mengalami masa-masa sulit transformasi dari era Orba ke era reformasi yang lebih demokratis terutama perubahan-perubahan besar terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah, termasuk di dalamnya adanya otonomi bagi daerah untuk menentukan kebijakan daerah melalui Peraturan Daerah.

Pembentukan Peraturan Daerah adalah merupakan bagian dari aktifitas dalam mengatur masyarakat khususnya yang merupakan gabungan dari individu-individu manusia dengan segala dimensinya, sehingga merancang sebuah Peraturan Daerah adalah merupakan pekerjaan yang sulit.<sup>18</sup> Walaupun dengan kesulitan yang dihadapi, keinginan besar segenap masyarakat untuk membangun sistem pemerintahan yang lebih baik, transparan dan partisipatif sudah mulai menampakkan sinyal yang menggembirakan, ditandai dengan terbentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.

---

<sup>18</sup> Amirudin Syarif, *Perundang Undangan, Dasae, Jenis dan Teknik Pembuatan*, Bina Aksara, Jakarta, 1997, Hlm. 138.

Dalam konteks penelitian ini terbentuknya Peraturan Daerah tersebut, juga dapat digunakan sebagai indikator untuk mengukur tingkat konfigurasi politik terhadap karakter hukumnya. Sedangkan pengertian Karakter produk hukum, dipahami sebagai watak atau sifat produk hukum. Karakter produk hukum yang secara dikotomis dibedakan atas hukum otonom dan hukum menindas seperti dikemukakan oleh Nonet dan Selznick, serta hukum responsif dan ortodok sebagaimana dikemukakan oleh Marryman.

Secara lebih terperinci dapat dikemukakan bahwa karakter produk hukum meliputi :<sup>19</sup>

- a. Produk hukum Responsif/Populistik adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi kelompok-kelompok sosial atau individu didalam masyarakat. Hasilnya responsife terhadap tuntutan tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat.
- b. Produk hukum konservatif/ortodok/elitis adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, keinginan pemerintah, bersifat positivis-instrumentalis, yakni menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara. Berlawanan dengan hukum responsive, hukum ortodok lebih tertutup terhadap tuntutan kelompok maupun individu

---

<sup>19</sup> Moh Mahfud, *op.cit* Hlm. 25

didalam masyarakat, demikian juga pada proses pembuatanya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.

Selanjutnya untuk mengkualifikasikan apakah sebuah produk hukum itu responsif atau konservatif, indikator yang dipakai adalah proses pembuatan hukum, sifat fungsi hukum dan kemungkinan penafsiran atas sebuah produk hukum.<sup>20</sup> Produk hukum yang berkarakter responsive, proses pembuatannya partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat melalui kelompok sosial dan individu didalamnya. Sedangkan proses pembuatan hukum yang berkarakter ortodok bersifat sentralistik lebih didominasi oleh lembaga negara terutama pemegang kekuasaan eksekutif.<sup>21</sup>

Oleh karenanya apabila dilihat dari fungsinya maka hukum yang berkaraker responsive bersifat aspiratif. Artinya memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan kehendak dan aspirasi masyarakat yang dilayaninya. Sehingga produk hukum itu dapat dilihat sebagai kristalisasi dari kehendak masyarakat. Sedangkan hukum dengan karakter ortodok bersifat positivis-instrumentalis, artinya memuat materi yang lebih merefleksikan visi sosial dan politik pemegang kekuasaan atau memuat materi yang lebih merupakan alat untuk mewujudkan kehendak dan kepentingan program pemerintah.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Moh Mahfud, *Ibid* Hlm 26

<sup>21</sup> Moh Mahfud, *Ibid* Hlm 26

<sup>22</sup> Moh Mahfud, *Ibid* Hlm 26



Jika dilihat dari segi penafsiran maka produk hukum yang berkarakter responsif/populistik biasanya memberi sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksanaan dan peluang sempit itupun hanya berlaku bagi hal-hal yang betul-betul bersifat teknis. Sedangkan produk hukum yang bersifat ortodok memberi peluang luas bagi pemerintah untuk membuat berbagai interpretasi dengan peraturan lanjutan yang berdasarkan visi sepihak dari pemerintah dan tidak sekedar masalah teknis.

Oleh karenanya karakter produk hukum yang bersifat responsif biasanya memuat hal-hal penting secara rinci, sehingga sulit bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri. Sedangkan produk hukum berkarakter ortodok biasanya cenderung memuat materi singkat dan pokok-pokoknya saja yang kemudian memberi peluang yang luas bagi pemerintah untuk mengatur berdasarkan visi dan kekuatan politiknya.

Dengan melihat indikator diatas, apabila kita komparasikan keadaan yang senyatanya, dalam proses pembuatan Peraturan Daerah sebenarnya akan terlihat konfigurasi politik tertentu, yang kemudian akan diketahui karakter watak produk hukumnya.

### **3. Teori Pembentukan Perundang-undangan**

Selanjutnya sebagaimana dipaparkan sebelumnya, bahwa pembentukan undang-undang adalah bagian dari aktivitas dalam mengatur

masyarakat yang terdiri dari gabungan individu-individu manusia dengan segala demensinya, sehingga merancang dan membentuk yang dapat diterima masyarakat luas merupakan suatu pekerjaan sulit, oleh karenanya pelibatan *stakeholders* menjadi tidak terbantahkan

Pemahaman terhadap Undang-Undang, tidak lepas dari kata "*wet*" dari bahasa Belanda yang berarti Undang Undang. Menurut A. Hamid Attamimi, dalam kepustakaan Belanda terdapat perbedaan antara *wet* yang formal dan yang material.<sup>21</sup> Atas dasar perbedaan tersebut maka terdapat istilah "*wet in formele zin*" yang dapat diterjemahkan dalam Undang-undang dan istilah "*wet in materiele zin*", yang dapat diterjemahkan dengan peraturan perundang-undangan.

Bagir Manan berpendapat<sup>22</sup>, dalam ilmu hukum dibedakan Undang Undang dalam arti material dengan Undang Undang dalam arti formal. Undang Undang dalam arti material adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum dinamakan peraturan perundang-undangan. Sedangkan Undang Undang dalam arti formal adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

---

<sup>21</sup> Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Desertasi UI, Jakarta, 1990, Hlm.197.

<sup>22</sup> Bagir Manan, *Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill Co, Jakarta, 1992, Hlm.3.

Atas dasar pemahaman terhadap Undang Undang tersebut, maka jelas bahwa Undang Undang dalam arti formal adalah bagian dari Undang Undang dalam arti material, yaitu bagian dari peraturan perundang-undangan. Karena peraturan perundang-undangan mempunyai sifat abstrak dan mengikat secara umum, maka peraturan perundang-undangan lazim disebut bercirikan abstrak-umum atau umum abstrak.

Oleh sebab itu Undang Undang dapat diberikan rumusan sebagai berikut: Undang Undang adalah salah satu peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga legaslatif-DPR bersama-sama Presiden yang bersifat abstrak dan berlaku secara umum. Begitu juga dengan Peraturan Daerah dapat dirumuskan sebagai berikut: Peraturan Daerah adalah salah satu peraturan perundang-undangan daerah yang dibuat oleh lembaga legaslatif-DPRD bersama-sama Gubernur/Bupati/Walikota yang bersifat abstrak dan berlaku secara umum.

Selanjutnya untuk mengatur proses pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana dalam konsep negara kesatuan, pemerintah telah menetapkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Tata Urutan Perundang-undangan Republik Indonesia, yang menyebutkan bahwa tata

urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah sebagai berikut :<sup>23</sup>

1. UUD 1945;
2. Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU);
4. Keputusan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan daerah (PERDA).

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan di daerah, ketentuan secara jelas sebenarnya telah diatur dalam Undang Undang Dasar 1945 pada pasal 18 ayat (5) dan ayat (6), yang berbunyi sebagai berikut :<sup>24</sup> Ayat (5) Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat; Ayat (6) Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Melalui Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004, tentang Tata Urutan Perundang-undangan Republik Indonesia, kemudian menjadi pedoman untuk menetapkan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagai amanah Konstitusi. Melalui penerapan dan pelaksanaan Undang-undang inilah ada harapan besar agar pelaksanaan otonomi daerah dapat berjalan dengan lancar dan akan mampu meningkatkan peran

---

<sup>23</sup> UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Tata Urutan Perundang-undangan RI, dikutip dari Jimly Asshidiqie, *Konstitusin dan Konstitusionalisme*, Kerjasama Mahkamah Konstitusi RI dan PSFH Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, Hlm 243.

<sup>24</sup> UUD 1945, *Amandemen ke-2 pasal 18 ayat (5) dan ayat (6)*.

pemerintah daerah dengan inovasi dan kreasinya, sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Kreasi dan inovasi sebagai langkah untuk pengambilan sebuah kebijakan yang mengikat masyarakat luas, secara bersama-sama akan ditetapkan Gubernur/Bupati/Walikota dengan DPRD, melalui pembuatan Peraturan Daerah, sebagai tindak lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kreasi dan inovasi dalam proses pembuatan Peraturan Daerah, seperti halnya pembuatan suatu peraturan perundang-undangan tentu harus memenuhi syarat-syarat terpenuhinya asas perundang-undangan, sebagaimana disampaikan oleh A. Hamid S Attamimi, dengan membagi dua asas sebagai berikut :<sup>25</sup>

a. Asas Formil, meliputi :

- 1). Asas Tujuan yang jelas, asas ini mencakup 3 (tiga) hal yaitu : *Pertama*, mengenai ketepatan letak peraturan-perundangan dalam kerangka kebijakan umum; *Kedua*, tujuan khusus peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk; *Ketiga*, yaitu tujuan dari bagian-bagian peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk.
- 2). Asas Organ/Lembaga yang tepat, asas ini dilatarbelakangi untuk memberikan penegasan tentang perlunya kejelasan kewenangan organ-

---

<sup>25</sup> A. Hamid S Atamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, (Desertasi)* Fak. Hukum UI, 1990, Hlm.336

organ/ lembaga yang menetapkan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

- 3). Asas perlunya pengaturan, Asas ini selalu terdapat alternatif atau alternatif-alternatif lain untuk menyelesaikan suatu permasalahan pemerintahan selain dengan membentuk peraturan perundang-undangan. Prinsip deregulasi yang tengah dikembangkan di negara Belanda dan prinsip penyederhanaan serta kehematan (*sobereheid*) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, menunjukkan kemungkinan adanya alternatif lain dalam bidang pengaturan.
- 4). Asas dapat dilaksanakan, yaitu sebagai usaha untuk dapat ditegakkan peraturan perundang-undangan bersangkutan. Sebab tidak ada gunanya suatu peraturan perundangan yang tidak dapat ditegakan. Selain pihak pemerintah, juga pihak rakyat yang mengharapkan jaminan (*garantie*) tercapainya hasil atau akibat yang ditimbulkan oleh suatu peraturan perundang-undangan, ternyata akan kecewa karena peraturan tersebut tidak dapat ditegakan.
- 5). Asas Konsensus, yaitu adanya kesepakatan rakyat untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundangan yang bersangkutan.

b. Asas Material, meliputi :

- 1). Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar, maksudnya ialah agar peraturan perundang-undangan dapat dimengerti oleh masyarakat dan rakyat, baik mengenai kata-kata maupun struktur atau susunannya.
- 2). Asas tentang dapat dikenali, mengenai pentingnya asas ini ialah apabila suatu peraturan perundang-undangan tidak dikenali dan diketahui oleh setiap orang, lebih-lebih oleh yang berkepentingan, maka ia akan kehilangan tujuannya sebagai peraturan. Ia tidak mengembangkan asas persamaan dan tidak pula asas kepastian hukum, dan selain itu tidak menghasilkan pengaturan yang direncanakan.
- 3). Asas perlakuan yang sama dalam hukum, dalam mengemukakan asas ini para ahli menunjuk kepada tidak boleh adanya peraturan perundang-undangan yang ditujukan hanya kepada sekelompok orang tertentu, karena hal ini akan mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenang-wenangan didepan hukum terhadap anggota masyarakat.
- 4). Asas kepastian hukum, asas ini mula-mula diberi asas harapan yang ada dasarnya haruslah dipenuhi (*Het beginsel dat qarechtvaardugde verwachten qehonoreerd moeten worden*), yang merupakan pengkhususan dari asas umum tentang kepastian hukum.
- 5). Asas kepastian pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual, asas ini bermaksud memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu, sehingga dengan demikian

peraturan perundang-undangan dapat juga memberikan jalan keluar selain bagi masalah masalah umum, juga bagi masalah masalah khusus.

Apabila kita lebih fokus kepada pembentukan peraturan daerah, sebagaimana dijelaskan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 137 disebutkan :<sup>26</sup>

Perda dibentuk berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi :

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis dan muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan Rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Membuat rancangan undang-undang merupakan pekerjaan yang sulit karena dituntut kemampuan memahami materi yang akan diatur, mereka yang akan bekerja dibidang ini akan merasa kesulitan, sedangkan mereka yang menggunakan atau dikenakan undang-undang akan ikut menderita pula.<sup>27</sup> Oleh karenanya seseorang yang akan merancang undang-undang harus mempunyai pengetahuan yang cukup dan menemukan sarinya dari kumpulan fakta-fakta yang sudah tumbuh sejak lama dan menuangkannya dalam bentuk peraturan.

---

<sup>26</sup> Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 137.

<sup>27</sup> Irawan Soejito, *Membuat Undang-Undang*, Liberty, Yogyakarta, 1998, Hlm 35.



Menurut Djoko Prakoso proses pembuatan peraturan daerah terdiri dari lima tahapan, yaitu : (1) Pembuatan rancangan peraturan daerah, (2) Pembahasan Peraturan Daerah, (3) Bentuk Peraturan Daerah, (4) Penetapan dan pengesahan peraturan daerah, (5) Pengundangan Peraturan Daerah.<sup>28</sup>

Menurut Biro Hukum Departemen Dalam Negeri Tahun 2000, seseorang perancang/penyusun peraturan daerah dituntut untuk memahami :

- a. Jenis-jenis produk hukum tingkat daerah;
- b. Kaidah-kaidah hukum;
- c. Menguasai materi yang akan diatur;
- d. Mempunyai jangkauan jauh kedepan;
- e. Mempunyai inventaris peraturan perundang-undangan;
- f. Mampu menuangkan materi yang akan diatur;
- g. Menguasai bahasa hukum;
- h. Menguasai teknik perundang-undangan.

Selain itu sesuai Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 144 .<sup>29</sup>

- (1) Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai Peraturan daerah.
- (2) Penyampaian rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama;
- (3) Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota paling lama 30 (tigapuluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama;
- (4) Dalam hal rancangan Peraturan Daerah tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam waktu sebagai mana dimaksud pada ayat (3) rancangan Peraturan Daerah tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah;

---

<sup>28</sup> *Ibid*

<sup>29</sup> Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 144.

- (5) Dalam hal sahnya rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4), rumusan kalimat pengesahan berbunyi, “Peraturan Daerah ini dinyatakan sah” dengan menyantumkan tanggal sahnya;
- (6) Kalimat pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah kedalam lembaran daerah.

Oleh karenanya dengan diundangkannya Peraturan Daerah tersebut dalam lembaran daerah, maka Peraturan Daerah tersebut sudah sah dan dapat diberlakukan terhadap seluruh warga masyarakat di daerah tersebut.

## **E. METODE PENELITIAN**

### **1. Objek Penelitian**

Objek penelitian ini adalah Konfigurasi Politik Fraksi-Fraksi di DPRD Kabupaten Bantul Dalam Pembuatan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005, tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.

### **2. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian Kepustakaan/Studi Pustaka dengan mengumpulkan dan meneliti literature-literatur, referensi terkait dengan objek penelitian, yang kemudian disempurnakan dengan data-data hasil survey di Pemerintah Kabupaten Bantul (Unsur eksekutif) maupun DPRD Kabupaten Bantul (Unsur legislatif).

### **3. Lokasi dan Sumber Data**

#### **a. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian ini adalah DPRD dan Pemerintah Kabupaten Bantul.

#### **b. Sumber Data**

Adapun sumber data yang digunakan meliputi :

- 1) Data Primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung di lapangan dengan cara melakukan wawancara dengan Unsur DPRD Kabupaten Bantul dan Unsur Pemerintah Kabupaten Bantul.
- 2) Data Sekunder, meliputi :
  - a) UU Nomor 13/2004 tentang Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.
  - b) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
  - c) Perda Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.

### **4. Subjek Penelitian**

Subjek penelitian meliputi :

- a. Ketua DPRD Kabupaten Bantul
- b. Ketua Fraksi-fraksi DPRD Kabupaten Bantul.
- c. Kepala Bagian Hukum Sekretariat Kabupaten Bantul
- d. Kepala Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat kabupaten Bantul.

## 5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang digunakan untuk pengumpulan data dalam penelitian ini meliputi wawancara, pengamatan dan Studi Pustaka.

### a. Teknik Wawancara

Wawancara merupakan kegiatan untuk mendapatkan informasi dengan cara bertanya langsung kepada responden, dimana peneliti membuat kerangka dan garis-garis besar pokok-pokok yang ditanyakan dalam proses wawancara.<sup>30</sup> Sedangkan definisi yang lain memandang wawancara (*interview*) sebagai metode pengumpulan data dengan jalan tanya jawab sepihak yang dikerjakan dengan sistematis dan berlandaskan pada tujuan penelitian.

Dalam penelitian ini menggunakan 2 (dua) teknik wawancara, yaitu:

- 1). Teknik wawancara bebas kontrol, dimana pewawancara membawa kerangka pertanyaan untuk disajikan, akan tetapi cara bagaimana mengajukan pertanyaan diserahkan kepada pewawancara. Merupakan fase yang dipandang bersifat dapat dipercaya (*reliable*), sehingga data yang diperoleh merupakan data primer/data utama.

---

<sup>30</sup> Lexi J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Rosda Karya, Bandung, 2000, Hlm. 131

- 2). Teknik wawancara terikat/terstruktur, yaitu wawancara yang menggunakan pedoman daftar pertanyaan. Sehingga responden memberikan informasi sesuai pertanyaan yang ada.

Agar penulis mendapatkan data sesuai dengan objek penelitian untuk mengetahui urgensi serta konfigurasi politik fraksi-fraksinya di DPRD Kabupaten Bantul dalam pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.. Selanjutnya sedapat mungkin akan dilanjutkan wawancara dengan Ahli Hukum Tata Negara, Bupati Bantul, Ketua DPRD Kabupaten Bantul, Kabag Tata Pemerintahan Kabupaten Bantul, Ketua-Ketua Fraksi, Ketua Pansus Raperda Tranparansi dan Partisipasi Publics. dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.

**b. Studi Dokumentasi**

Data yang diperlukan dalam penelitian ini terutama adalah jenis data dokumenter mengenai :

- 1) Naskah Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005, tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.
- 2) Rapat dengar Pendapat umum.
- 3) Risalah persidangan pembuatan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005, tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam

Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.

Data tersebut akan diambil dari Sekretariat DPRD Kabupaten Bantul (Subbag Persidangan), Sekretariat Pemda Kabupaten Bantul (Bagian Hukum dan Bagian Tata Pemerintahan), dan Bappeda Kabupaten Bantul (Bidang Litbang). Selain itu untuk mempermudah penulis mengurai dan menganalisa permasalahan, penelusuran literatur-literatur dilakukan dengan memahami buku-buku terkait dengan objek yang diteliti.

c. Studi Pustaka

Data yang diperlukan dalam penelitian ini selain melalui dokumen-dokumen yang ada, juga menggunakan studi pustaka dengan mencari data berupa buku-buku dan literatur terutama terkait dengan buku-buku tentang hukum, politik, pemerintahan dan kebijakan publik.

## 6. Pendekatan

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan yuridis/normatif, politik dan sosiologis, sehingga dapat memberikan gambaran yang utuh tentang keadaan yang senyatanya terkait urgensi pembuatan Peraturan Daerah, serta konfigurasi politik fraksi-fraksi di DPRD Kabupaten Bantul ketika pembuatan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.

## **7. Teknik Penyajian dan Analisa Data**

Data yang berhasil dikumpulkan kemudian dikelompokkan menurut jenisnya, kemudian data tersebut dipelajari dengan cara membandingkan dengan teori dan pendekatan para ahli serta dikaitkan dengan masalah yang dibahas, selanjutnya ditarik kesimpulan menggunakan metode induktif.

Kegiatan analisa diawali dengan reduksi data, dilakukan untuk menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasikan sehingga memudahkan untuk dipelajari. Kemudian data disusun dan disajikan dalam sebuah laporan, selanjutnya menyimpulkan sebuah penelitian agar peneliti dan para pembaca dapat mengetahui bagaimana hasil penelitian tersebut.

**BAB II**

**TINJAUAN TENTANG POLITIK HUKUM DALAM PEMBUATAN  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.**

**A. Tinjauan tentang Politik Hukum Indonesia**

**1. Sistem Politik Indonesia**

Pemahaman terhadap maksud sistem politik Indonesia akan lebih mudah, apabila didahului dengan mengkaji secara umum arti sistem politik.<sup>30</sup> Untuk memahami arti apa yang disebut sistem politik, dapat ditempuh dua jalan, yaitu :

- a. Memahaminya dari sudut kesatuan arti bulat dan tidak terpisahkan, yang “tidak dapat ditawar lagi” oleh para sarjana dengan verifikasi kemudian.
- b. Memahaminya secara analitik-divergen (dan lalu konvergen) dalam arti terlebih dahulu mengusahakan terhadap tiap kata yang membentuk kebulatan arti tadi, walaupun bila dipandang dari sudut kejernihan ilmu, kadang kadang mengandung bahaya tersimpangkan dalam arti yang sebenarnya.<sup>31</sup>

Namun demikian mengingat masing masing cara ini tidak cukup tuntas, maka sebaiknya keduanya saling mengisi.<sup>32</sup> *Jalan pertama*, adalah dengan cara menyepakati bahwa yang dimaksud dengan sistem politik ialah

---

<sup>30</sup> David Easton, *The Political System*, Alfred A Knopf, New York, 1953

<sup>31</sup> Rusadi Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia*, Sinar baru Algensindo, Bandung, 1992, Hlm 2

<sup>32</sup> Rusadi Kantaprawira, *Ibid*, Hlm 2.



berbagai macam kegiatan dan proses dari struktur dan fungsi yang berkerja dalam suatu unit atau kesatuan. Kesatuan termasuk adalah negara atau masyarakat, oleh karenanya sebenarnya istilah sistem itu tidaklah barang baru, baik dalam arti ini maupun kandungannya. Dengan peristilahan sistem politik, dapat diperoleh suatu pandangan baru terhadap segala fenomena politik dalam negara/masyarakat.

*Jalan kedua*, adalah menguraikan atau menjabarkan sedemikian rupa tiap kata yang membentuk istilah sistem politik sehingga sejauh mungkin dapat diterima oleh umum. Oleh karenanya sistem dapat diartikan sebagai suatu kesatuan yang terbentuk dari beberapa unsur (elemen). Unsur, komponen atau bagian yang banyak ini satu sama lain berada dalam keterikatan yang kait mengkait dan fungsional, masing-masing kohesif satu sama lain, sehingga ketotalan unit terjaga utuh eksistensinya.

Selanjutnya untuk memahami sistem politik, sebelumnya perlu memahami definisi dari arti politik, kata ini sering dan mudah diucapkan akan tetapi tidak mudah didefinisikan secara pasti. Asal kata politik ialah *polis* (negara kota), yang kemudian berkembang menjadi kota dalam berbagai baasa antara lain bahasa Inggris seperti *polity*, *politic*, *poliics*, *political*, *politician*, *police* dan *policy* yang kesemuanya berasal dari kata itu.

Dalam konteks itu, Robert A Dahl, mendefinisikan sistem politik sebagai .<sup>33</sup>

*“..as any persistent pattern of human relationships that involves to significant extent, control, influence, power, or authority.*

Dari rumusan itu terlihat kemiripan antara rumusan *politics* dan perumusan *political system*, sehingga tampaklah lagi bahwa batas-batasnyapun tidak teralu tajam. Yang membedakan ialah adanya istilah *persistent pattern* atau katakanlah pola yang langgeng. Berdasarkan uraian itu dapat disimpulkan ahwa sistem politik tidak lain adalah mekanisme seperangkat fungsi dan peranan dalam struktur politik dalam hubungannya satu sama lain yang menunjukkan suatu proses yang langgeng. Proses tersebut mengandung dimensi waktu ( masa lampau, masa kini dan masa depan), kemudian yang diartikan dengan struktur ialah semua aktifitas yang dapat diobservasi atau diidentifikasi dapat menentukan sistem politik itu sendiri, oleh karenanya sistem politik, tidak selalu sejajar dan jumbuh dengan konsep negara, sepertinya juga halnya konsep negara tidak selalu sejajar dan searti dengan konsep bangsa.<sup>34</sup>

Uraian-uraian terhadap pemahaman sistem maupun sistem politik diatas, mengarahkan kita untuk memahami bahwa sistem politik sama halnya dengan sistem kehidupan lainnya, mempunyai kekhasan : integritas,

---

<sup>33</sup> Robert A Dahl, *Modern Political Analysis*, Prentice Hall of India, New Delhi, 1977, Hlm. 3

<sup>34</sup> Ernest Barker, *Reflection on Government*, Oxford University Press, London, 1956, Hlm xiv

keteraturan, keutuhan, organisasi, koherensi, keterhubungan dan ketergantungan bagian-bagiannya. Selain itu suatu sistem harus dapat memelihara identitasnya dalam suatu periode tertentu, demikian pula subsistemnya, yang dapat diberlakukan sebagai kesatuan yang terpisah, yang bebas menjalankan aktifitasnya dan memiliki kemampuan untuk hidup dalam sistem yang lebih besar, tanpa mempertimbangkan besar kecilnya peranannya dalam sistem yang lebih besar tersebut, akhirnya sistem politik mempunyai kekhasan lain, yaitu kemerangkuman, ketergantungan dan adanya batas-batas.<sup>35</sup>

Sistem politik di Indonesia mengalami perubahan dari periode satu ke periode lainnya, mulai sistem politik demokrasi liberal, demokrasi terpimpin dan sistem politik demokrasi pancasila. Demikian juga halnya dengan sistem politik Indonesia saat ini, yang secara terus menerus mengalami perubahan-perubahan kearah sistem politik yang demokratis. Perubahan sistem politik ini merupakan dampak dari reformasi tahun 1998, proses transformasi politik diawali dengan runtuhnya rezim otoritarian menuju tatanan politik yang demokratis sebagai perubahan yang sangat mendasar. Transformasi politik dari otoriter menuju ke demokratis menegaskan bahwa masyarakat Indonesia menginginkan perubahan yang lebih baik, walaupun pilihan tatanan politik demokratis itu membawa konsekuensi apapun yang dilakukan pemerintah

---

<sup>35</sup> Morton R Davies and Vaughan A Lewis dalam Rusadi Kanta Prawira, *Sistem Politik Indonesia*, Sinar Baru Algensindo, Bandung, 1992, Hlm. 16.

harus dilandasi pada nilai nilai demokrasi, transparansi, partisipasi dan akuntabilitas, termasuk ketika proses penyusunan paraturan perundang-undangan/Peraturan Daerah, dengan melahirkan produk Undang-undang yang demokratis dan berguna bagi penataan negara menuju terwujudnya *good governance* dengan UUD 1945 sebagai landasan konstitusionalnya.<sup>36</sup>

Konsekuensi terhadap pilihan sistem politik demokratis, mengikat kepada bangsa ini untuk menerapkan nilai-nilai demokrasi dalam setiap aspek penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana definisi paling sederhana terhadap konsep demokrasi yang berasal dari zaman Yunani kuno, terdiri dari dua akar kata bahasa yaitu "*demos*" (rakyat) dan "*kratein*" (pemerintahan), jadi dapat dipahami secara sederhana demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat.<sup>37</sup>

Untuk memudahkan pemahaman terhadap demokrasi, berikut rumusan dari James MacGregor Burn at all sebagai berikut :<sup>38</sup>

*" a system of government in which those who have authority to make decisions (that have the force of law) acquire and retain this authority either directly or indirectly as the result of winning free elections in which the great majority of adult citizen are allowed to participate".*

Rumusan tersebut sedikit membawa kita untuk lebih mudah dalam memahami terhadap suatu sistem negara yang menganut demokrasi. *Pertama*, demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mempunyai unsur-unsur

---

<sup>36</sup> Syaifudin, *Proses Pembentukan Undang-Undang ( Studi tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan UUD di era Reformais )*, Ringkasan Desertasi, FH UI, Jakarta, 2006 Hlm ii.

<sup>37</sup> Moh Kusnardi dan Bintan R Saragih, *Ilmu Negara*, Cetakan ketiga, Gaya Medika Pratama, Jakarta, 1995, Hlm. 164.

<sup>38</sup> Saifudin, *Ringkasan Disertasi*, 2006, Hlm. 8

atau elemen-elemen yang saling terkait dan tidak dapat dipisahkan. *Kedua*, orang-orang yang memegang kekuasaan atas nama demokrasi dapat mengambil keputusan untuk menetapkan dan menegakan hukum. *Ketiga*, kekuasaan untuk mengatur dalam bentuk aturan hukum tersebut diperoleh dan dipertahankan dalam sebuah pemilihan umum yang bebas aktif dan diikuti oleh sebagian besar warga negara dewasa dari sebuah negara.

Pemahaman itu, tentu saja mempunyai konsekuensi-konsekuensi yang harus diperhatikan. Dalam kaitan ini Afan Gaffar memberikan lima hal yang merupakan elemen empirik sebagai konsekuensi dari demokrasi yaitu :

- a). Masyarakat menikmati apa yang menjadi hak-hak dasar mereka termasuk hak untuk berserikat, berkumpul (*freedom for assembly*), hak untuk berpendapat (*freedom of speech*), dan menikmati pers bebas (*freedom of peers*);
- b). Adanya pemilihan umum yang dilakukan secara teratur dimana sipemilih bebas menentukan pilihannya tanpa ada paksaan dari siapapun.
- c). Sebagai konsekuensi kedua hal diatas, warga masyarakat dapat menaktualisasi dirinya secara maksimal didalam kehidupan politik dengan melakukan partisipasi politik yang mandiri (*autonomous participation*) tanpa digerakan;
- d). Adanya kemungkinan rotasi berkuasa sebagai produk dari pemilihan umum yang bebas;

e) Adanya rekrutmen politik yang bersifat terbuka (*open recruitment*) untuk mengisi posisi-posisi politik yang penting didalam proses penyelenggaraan negara.<sup>39</sup>

Konsekuensi itulah yang nantinya memberikan kesempatan yang luas kepada masyarakat selaku warga negara untuk melakukan hak dan kewajiban politiknya dalam bernegara dalam sistem politik yang demokratis.

Dari gambaran tersebut kita tetap saja tidak dapat dengan mudah untuk mendefinisikan demokrasi, karena memang pemahaman terhadap demokrasi dapat dilihat kedalam aspek yang berbeda, apalagi dalam tataran realitas demokrasi telah mengalami transformasi perkembangan bentuk demokrasi modern dalam negara bangsa sekarang ini.

Kesulitan pemahaman akan bertambah apabila hanya digambarkan dengan bentuk formal justru menyesatkan. Sebagai contoh, suatu negara dipandang demokrasi apabila negara itu telah memiliki lembaga perwakilan rakyat, ada sistem kepartaian dan pemilihan umum, serta hak pilih bagi setiap warga negara. Jika bentuk formal ini dijadikan patokan mengukur demokrasi suatu negara, pastilah banyak negara yang mengklaim dirinya sudah sebagai negara yang demokrasi. Dalam kaitan inilah perlu diingat bagi kita bahwa kita harus membedakan sistem politik dapat saja berbentuk demokratis, sementara substansinya otoriter.

---

<sup>39</sup> Afan Gaffar, *Pembangunan Hukum dan Demokrasi, dalam Politik Pembangunan Hukum Nasional*, Penyunting Muh Busyo Muqodas dkk..., UII Prees Yogyakarta, 1992, Hlm, 106.

## 2. Konfigurasi Politik

Jika ada pertanyaan tentang hubungan kasualitas antara hukum dan politik, atau untuk menjawab pertanyaan apakah hukum yang mempengaruhi politik ataukah politik yang mempengaruhi hukum,<sup>40</sup> maka paling tidak ada tiga jawaban yang dapat dikemukakan, *Pertama*, Hukum determinan politik, artinya dalam kegiatan-kegiatan politik diatur dan harus tunduk kepada aturan-aturan hukum. *Kedua*, Politik determinan atas hukum, karena hukum merupakan kristalisasi dari kehendak politik yang saling berinteraksi dan saling bersaing, *Ketiga*, Politik dan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan berada pada posisi yang derajat determinasinya seimbang antara satu dengan yang lainnya, karena meskipun hukum merupakan produk keputusan politik tetapi begitu hukum ditetapkan maka semua kegiatan politik harus tunduk kepada hukum.

Permasalahannya adalah pada tataran realitas, dari ketiga hubungan kausalitas hukum dan politik, penulis lebih sependapat bahwa hukum lahir sebagai refleksi dari konfigurasi politik yang melatar belakangi, kalimat-kalimat yang ada dalam aturan hukum tidak lain merupakan kristalisasi dari kehendak politik yang saling bersaing, oleh karenanya dalam kenyataan

---

<sup>40</sup> Moh Mahfuf MD, *Politik Hukum di Indonesia, LP3ES*, Cetakan Pertama, PT Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 1998, Hlm 8.

terlihat bahwa politik sangat menentukan bekerjanya hukum.<sup>41</sup> termasuk didalam mempengaruhi proses pembuatan Peraturan Daerah.

Selanjutnya konfigurasi politik diartikan sebagai susunan atau konstelasi kekuatan politik yang secara dikotomis dibagi atas dua konsep yang bertentangan secara diametral, yaitu *konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter*.

- a. Konfigurasi politik demokratis adalah susunan sistem politik yang membuka kesempatan peluang bagi partisipasi rakyat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijakan umum. Partisipasi ini ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan pada prosip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjadinya kebebasan politik. Di negara yang menganut sistem demokrasi atau konfigurasinya demokratis terdapat pluraritas organisasi dimana organisasi-organisasi penting relatif otonom. Kemudian apabila dilihat dari hubungan antara pemerintah dan wakil rakyat, didalam konfigurasi demokratis ini terdapat kebebasan bagi rakyat melalui wakil-wakilnya untuk melancarkan kritik terhadap pemerintah.
- b. Konfigurasi politik otoriter adalah susunan sistem politik yang lebih memungkinkan negara berperan sangat aktif serta mengambil hampir seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijaksanaan negara. Konfigurasi ini ditandai oleh dorongan elit kekuasaan untuk memaksakan persatuan,

---

<sup>41</sup> Moh Mahfud, *Ibid*, Hlm 24-25.



pengapusan oposisi terbuka, dominasi pimpinan negara untuk menentukan kebijakan negara dan dominasi kekuasaan elit politik yang kekal, serta dibalik semua itu ada satu doktrin yang membenarkan konsentrasi kekuasaan.<sup>42</sup>

Untuk mengkualifikasikan apakah konfigurasi politik itu demokratis atau otoriter, indikator yang digunakan adalah bekerjanya tiga pilar demokrasi yaitu peranan partai politik dan badan perwakilan, kebebasan pers dan peranan eksekutif. Pada konfigurasi politik demokratis, partai politik dan lembaga perwakilan rakyat aktif berperan menentukan hukum negara atau politik nasional. Kehidupan pers bebas, sedangkan peranan eksekutif tidak dominan dan tunduk kepada kemauan-kemauan rakyat yang digambarkan lewat kehendak lembaga perwakilan rakyat, sedangkan pada konfigurasi politik otoriter yang terjadi adalah sebaliknya.

Dalam konteks studi tentang Pembuatan Perda Nomor 7 Tahun 2005 tentang transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul menurut penulis, selain dari Substansi Peraturan Daerah, moment waktu pembuatan perda itupun sangat menarik, mengingat kita baru saja mengalami masa-masa sulit transpormasi dari era Orba ke era reformasi yang lebih demokratis terutama perubahan-perubahan besar terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah, termasuk didalamnya

---

<sup>42</sup> Moh Mahfud, *Ibid* Hlm 25

adanya otonomi bagi daerah untuk menentukan kebijakan daerah melalui Peraturan Daerah.

Pembentukan Peraturan Daerah adalah merupakan bagian dari aktifitas dalam mengatur masyarakat khususnya yang merupakan gabungan dari individu-individu manusia dengan segala dimensinya, sehingga merancang sebuah Peraturan Daerah adalah merupakan pekerjaan yang sulit.<sup>43</sup> Walaupun dengan kesulitan yang dihadapi, keinginan besar segenap masyarakat untuk membangun sistem pemerintahan yang lebih baik, transparan dan partisipatif sudah mulai menampakkan sinyal yang menggembirakan, ditandai dengan terbentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 7 Tahun 2005 tentang transparansi dan partisipasi publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.

### **3. Karakter Produk Hukum.**

Dalam konteks penelitian ini terbentuknya Peraturan Daerah tersebut, juga dapat digunakan sebagai indikator untuk mengukur tingkat konfigurasi politik terhadap karakter hukumnya. Sedangkan pengertian Karakter produk hukum, dipahami sebagai watak atau sifat produk hukum. Karakter produk hukum yang secara dikotomis dibedakan atas hukum otonom dan hukum menindas seperti dikemukakan oleh Nonet dan Selznick, serta hukum responsif dan ortodok sebagaimana dikemukakan oleh Marryman.

---

<sup>43</sup> Syarif Amiroedin, *Perundang Undangan, Dasa, Jenis dan Teknik Pembuatan*, Bina Aksara, Jakarta, 1997, Hlm. 138.

Secara lebih terperinci dapat dikemukakan bahwa karakter produk hukum meliputi :<sup>44</sup>

- a. Produk hukum Responsif/Populistik adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi kelompok-kelompok sosial atau individu didalam masyarakat. Hasilnya responsife terhadap tuntutan tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat.
- b. Produk hukum konservatif/Ortodok/Elitis adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, keinginan pemerintah, bersifat positivis-instrumentalis, yakni menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara. Berlawanan dengan hukum responsive, hukum ortodok lebih tertutup terhadap tuntutan kelompok maupun individu didalam masyarakat, demikian juga pada proses pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.

Selanjutnya untuk mengkualifikasikan apakah sebuah produk hukum itu responsive atau konservatif, indikator yang dipakai adalah proses pembuatan hukum, sifat fungsi hukum dan kemungkinan penafsiran atas sebuah produk hukum.<sup>45</sup> Produk hukum yang berkarakter responsive, proses pembuatannya bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya

---

<sup>44</sup> Moh Mahfud, *op.cit* Hlm. 25

<sup>45</sup> Moh Mahfud, *Ibid* Hal 26

partisipasi masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu didalamnya. Sedangkan proses pembuatan hukum yang berkarakter ortodok bersifat sentralistik dalam arti lebih didominasi oleh lembaga negara terutama pemegang kekuasaan eksekutif.

Oleh karenanya apabila dilihat dari fungsinya maka hukum yang berkarakter responsif bersifat aspiratif. Artinya memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan kehendak dan aspirasi masyarakat yang dilayaninya. Sehingga produk hukum itu dapat dilihat sebagai kristalisasi dari kehendak masyarakat. Sedangkan hukum dengan karakter ortodok bersifat positivis-instrumentalis, artinya memuat materi yang lebih merefleksikan visi sosial dan politik pemegang kekuasaan atau memuat materi yang lebih merupakan alat untuk mewujudkan kehendak dan kepentingan program pemerintah.

Jika dilihat dari segi penafsiran maka produk hukum yang berkarakter responsif/populistik biasanya memberi sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksanaan dan peluang sempit itupun hanya berlaku bagi hal-hal yang betul-betul bersifat teknis. Sedangkan produk hukum yang bersifat ortodok memberi peluang luas bagi pemerintah untuk membuat berbagai interpretasi dengan peraturan lanjutan yang berdasarkan visi sepihak dari pemerintah dan tidak sekedar masalah teknis.

Oleh karenanya karakter produk hukum yang bersifat responsif biasanya memuat hal-hal penting secara rinci, sehingga sulit bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri. Sedangkan produk hukum berkarakter ortodok biasanya cenderung memuat materi singkat dan pokok-pokoknya saja yang kemudian memberi peluang yang luas bagi pemerintah untuk mengatur berdasarkan visi dan kekuatan politiknya.

Dengan melihat indikator diatas, apabila kita komparasikan keadaan yang senyatanya, dalam proses pembuatan Peraturan Daerah sebenarnya akan terlihat konfigurasi politik tertentu, yang kemudian akan diketahui karakter dan watak produk hukumnya.

## **B. Pembentukan Peraturan Perundangan di Indonesia**

Teknik perundangan-undangan bertujuan membuat atau menghasilkan peraturan perundang-undangan yang baik. Suatu peraturan perundangan-undangan yang baik dapat dilihat dari berbagi segi :<sup>46</sup>

1. Ketetapan struktur, ketetapan pertimbangan, ketepatan dasar hukum, ketetapan bahasa (peristilahan), ketetapan pemakaian huruf dan tanda baca;
2. Kesesuaian isi dengan dasar yuridis, sosiologis dan filosofis. Kesesuaian yuridis menunjukkan adanya kewenangan, kesesuaian bentuk dan jenis peraturan perundangan-undangan, diikutinya cara-cara tertentu, tidak ada pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang

---

<sup>46</sup> Bagir Manan, sistem Hlm 2/68

lain, dan tidak bertentangan dengan  
Keseuaian sosiologis menggambarkan  
undangan yang dibuat sesuai dengan  
masyarakat. Keseuaian filosofis  
perundang-undangan dibuat dalam rangka  
memelihara cita hukum yang menjadi

3. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dilaksanakan (*aplicabilis*) dan menjamin kepastian. Suatu peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan daya dukung baik lingkungan pemerintahan yang akan melaksanakan maupun masyarakat tempat peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Daya dukung tersebut antara lain kewenangan, keuangan, keorganisasian, kondisi masyarakat dan lain sebagainya. Peraturan perundang-undangan harus menjamin kepastian hukum bagi masyarakat.

Selain itu disampaikan oleh pakar lainnya, bahwa kreasi dan inovasi dalam proses pembuatan Peraturan Daerah, seperti halnya pembuatan suatu peraturan perundang-undangan tentu harus memenuhi syarat-syarat terpenuhinya asas perundang-undangan, sebagaimana disampaikan oleh A. Hamid S Attamimi, dengan membagi dua asas sebagai berikut :<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Bagis Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill, Jkt, 1992, Hlm 14

<sup>48</sup> A. Hamid S Atamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, (Desertasi)* Fak. Hukum UI, 1990, Hlm.336

1. Asas Formil, meliputi :

- a. Asas Tujuan yang jelas, asas ini mencakup 3 (tiga) hal yaitu : *Pertama*, mengenai ketepatan letak peraturan-perundangan dalam kerangka kebijakan umum; *Kedua*, tujuan khusus peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk; *Ketiga*, yaitu tujuan dari bagian-bagian peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk.
- b. Asas Organ/Lembaga yang tepat, asas ini dilatarbelakangi untuk memberikan penegasan tentang perlunya kejelasan kewenangan organ-organ/lembaga yang menetapkan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
- c. Asas perlunya pengaturan, Asas ini selalu terdapat alternatif atau alternatif-alternatif lain untuk menyelesaikan suatu masalah pemerintahan selain dengan membentuk peraturan perundang-undangan. Prinsip deregulasi yang tengah dikembangkan di negara Belanda dan prinsip penyederhanaan serta kehematan (*sobereheid*) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, menunjukkan kemungkinan adanya alternatif lain dalam bidang pengaturan.
- d. Asas dapat dilaksanakan, yaitu sebagai usaha untuk dapat ditegakkan peraturan perundang-undangan bersangkutan. Sebab tidak ada gunanya suatu peraturan perundangan yang tidak dapat ditegakkan. Selain pihak pemerintah, juga pihak rakyat yang mengharapkan jaminan (*garantie*) tercapainya hasil atau akibat yang ditimbulkan oleh suatu peraturan

perundang-undangan, ternyata akan kecewa karena peraturan tersebut tidak dapat ditegakkan.

- e. Asas Konsensus, yaitu adanya kesepakatan rakyat untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundangan yang bersangkutan.

2. Asas Material, meliputi :

- a. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar, maksudnya ialah agar peraturan perundang-undangan dapat dimengerti oleh masyarakat dan rakyat, baik mengenai kata-katanya maupun mengenai struktur atau susunannya.
- b. Asas tentang dapat dikenali, mengenai pentingnya asas ini ialah apabila suatu peraturan perundang-undangan tidak dikenali dan diketahui oleh setiap orang, lebih-lebih oleh yang berkepentingan, maka ia akan kehilangan tujuannya sebagai peraturan. Ia tidak mengembangkan asas persamaan dan tidak pula asas kepastian hukum, dan selain itu tidak menghasilkan pengaturan yang direncanakan.
- c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum, dalam mengemukakan asas ini para ahli menunjuk kepada tidak boleh adanya peraturan perundang-undangan yang ditujukan hanya kepada sekelompok orang tertentu, karena hal ini akan mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenang-wenangan didepan hukum terhadap anggota masyarakat.



- d. Asas kepastian hukum, asas ini mula-mula diberi asas harapan yang ada dasarnya haruslah dipenuhi (*Het beginsel dat qarechtvaardugde verwachten qehonoreerd moeten worden*), yang merupakan pengkhususan dari asas umum tentang kepastian hukum.
- e. Asas kepastian pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual, asas ini bermaksud memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu, sehingga dengan demikian peraturan perundang-undangan dapat juga memberikan jalan keluar selain bagi masalah masalah umum, juga bagi masalah masalah khusus.

Selanjutnya terkait dengan proses pembahasan sebuah peraturan perundang-undang, sebagaimana ketentuan Pasal 40 ayat (11-14) Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004, tentang Pembentukan Peraturan-undangan, bahwa pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibagi kedalam empat tahap pembicaraan. Tahap-tahap tersebut sama dengan tahap pembicaraan Rancangan Undang Undang di Dewan Perwakilan Rakyat. Adapun keempat tahap tersebut adalah sebagai berikut :<sup>49</sup>

1. Pembicaraan Tahap I meliputi penjelasan Kepala Daerah dalam rapat paripurna DPRD terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah. Dalam rapat itu Kepala Daerah menjelaskan argumentasi mengapa pengajuan Rancangan Peraturan Daerah diperlukan serta memberikan

---

<sup>49</sup>BN Marbun, *DPRD Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, Pustaka Sinar harapan, Jakarta, 2006, Hlm 239

elaborasi dari garis-garis besar Rancangan Peraturan Daerah yang bersangkutan. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat daerah, penjelasan disampaikan oleh Pimpinan rapat komisi/gabungan komisi atau pimpinan Panitia Khusus.

2. Pembicaraan Tahap II, meliputi pemandangan umum anggota (fraksi) dan jawaban Kepala Daerah atas pemandangan umum anggota (fraksi). Seperti halnya pada rancangan Undang-undang, pemandangan umum diwakili fraksi dan tidak pernah anggota menyampaikan pemandangan umum secara individual. Jawaban atau tanggapan Kepala Daerah pada umumnya dalam bentuk tertulis dan setelah selesai dibacakan, diberikan kepada Pimpinan sidang untuk diteruskan kepada semua anggota DPRD untuk dipelajari. Dalam hal rancangan Peraturan Daerah atas usul (inisiatif) DPRD, maka Kepala Daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) memberikan tanggapan terhadap Rancangan Peraturan Daerah, yang kemudian fraksi-fraksi memberi jawaban terhadap pendapat Kepala Daerah.
3. Pembicaraan Tahap III pada prakteknya merupakan inti dari pembahasan intensif atas satu rancangan Peraturan Daerah. Dalam rapat tahap III merupakan rapat-rapat komisi, atau gabungan komisi, rapat pansus, rapat tim perumus yang dilakukan bersama-sama dengan Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk. Proses pembahasan tahap III dapat berjalan dengan alot terutama ketika membahas permasalahan yang sensitif, atau yang menyangkut beban warga apabila rancangan Peraturan Daerah diterapkan. Tidak jarang

terjadi argumentasi antar anggota DPRD yang pro dan kontra Rancangan Peraturan Daerah atau antara anggota DPRD dengan pihak eksekutif. Dalam tahapan ini Rancangan Peraturan Daerah akan dibahas dari pasal kepasal serta tetap menjaga keutuhan rancangan peraturan daerah sebagai satu sistem dan tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah yang sudah ada dan berlaku atau peraturan perundang-undnag yang lebih tinggi. Secara sederhana sebenarnya dapat dipahami bahwa pembicaraan tahap III ini dimaksudkan untuk menemukan kesepakatan baik materi muatan maupun rumusan-rumusannya.

4. Pembicaraan Tahap IV dilakukan dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, acara rapat terdiri dari 3 (tiga) kegiatan pokok sebelum rapat mengambil keputusan, yaitu :<sup>50</sup>

- a. Laporan hasil pembahasan tingkat III;
- b. Penyampaian pendapat akhir/kata akhir fraksi-fraksi;
- c. Pengambilan Keputusan.

Laporan pembahasan tahap III biasanya disampaikan Ketua Tim Pembahas (Komisi, gabungan Komisi, Pansus) atau juru bicara yang ditunjuk. Pelapor juga membacakan Rancangan Peraturan Daerah secara lengkap. Hal ini perlu untuk transparansi dan untuk menghindarkan proses “membeli kucing dalam karung”.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> BN Marbun, *Ibid* Hlm 240

<sup>51</sup> BN Marbun, *Ibid* Hlm 241

Apabila kita lebih fokus kepada pembentukan peraturan daerah, sebagaimana dijelaskan dalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 137 disebutkan :<sup>52</sup>

Perda dibentuk berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi :

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis dan muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan Rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Membuat rancangan undang-undang merupakan pekerjaan yang sulit karena dituntut kemampuan memahami materi yang akan diatur, mereka yang akan bekerja dibidang ini akan merasa kesulitan, sedangkan mereka yang menggunakan atau dikenakan undang-undang akan ikut menderita pula.<sup>53</sup> Oleh karenanya seseorang yang akan merancang undang-undang harus mempunyai pengetahuan yang cukup dan menemukan sarinya dari kumpulan fakta-fakta yang sudah tumbuh sejak lama dan menuangkannya dalam bentuk peraturan. Menurut Djoko Prakoso proses pembuatan peraturan daerah terdiri dari lima tahapan, yaitu : *(tahap 1)* Pembuatan Rancangan Peraturan Daerah, *(tahap 2)* Pembahasan Peraturan Daerah, *(tahap 3)* Bentuk Peraturan Daerah, *(tahap 4)* Penetapan dan pengesahan Peraturan Daerah, *(tahap 5)* Pengundangan Peraturan Daerah.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 137.

<sup>53</sup> Irawan Soejito, *Membuat Undang-Undang*, Liberty, Yogyakarta, 1998, Hlm 35.

<sup>54</sup> *Ibid* Hlm 35

Selain itu menurut petunjuk dan  
dikeluarkan Biro Hukum Departemen I  
perancang/penyusun Peraturan Daerah ditu

- a. Jenis-jenis produk hukum tingkat daerah
- b. Kaidah-kaidah hukum;
- c. Menguasai materi yang akan diatur;
- d. Mempunyai jangkauan jauh kedepan;
- e. Mempunyai inventaris peraturan perundang-undangan;
- f. Mampu menuangkan materi yang akan diatur;
- g. Menguasai bahasa hukum;
- h. Menguasai teknik perundang-undangan.

Dari uraian diatas, dapat dipahami bahwa teknik peraturan perundang-undangan bukan hanya sekedar tata cara penulisan atau pengetikan. Teknik perundang-undangan mencakup hal-hal yang lebih mendasar terdiri dari berbagai aspek untuk mewujudkan peraturan perundang-undangan yang baik.

### **C. Kewenangan membentuk Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah merupakan peraturan perundang-undangan semacam Undang-undang, karena pembentukannya mengikuti kewenangan pembentukan Undang-undang.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Abdul Latif, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan pada Pemerintahan Daerah*, UII Press Yogyakarta, Yogyakarta, 2005, Hlm 70

Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat daerah, dalam Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa kewenangan yang ada pada Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengandung pengertian bahwa pembentukan Peraturan Daerah dilakukan bersama-sama.<sup>56</sup>

Selanjutnya inisiatif untuk pembentukan Peraturan daerah dapat dilakukan Kepala Daerah atau Dewan Perwakilan rakyat Daerah. Dalam undang-undang tidak disebutkan dengan tegas mengenai inisiatif dari Kepala Daerah. Kewenangan Kepala Daerah tersimpul dari wewenang menetapkan Peraturan Daerah atau kebiasaan yang sudah diterima sebagai praktek tata negara. Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat untuk berinisiatif diatur dalam hak prakarsa.<sup>57</sup>

Hal yang sama ada pada pembentukan Undang-undang, dalam UUD 1945 tidak ada ketentuan yang menyebutkan hak inisiatif atau hak prakarsa presiden untuk mengajukan Rancangan Undang-undang. Tetapi dengan ketentuan *pasal 5 ayat (1)* sudah tersirat bahwa Presiden mempunyai hak inisiatif atau prakarsa mengajukan usul rancangan Undang- Undang.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Penjelasan Umum UU Nomor 32 Tahun 2004, Pembuatan Peraturan Daerah dilakukan bersama-sama oleh kepala daerah dan DPRD. Peraturan Daerah yang telah dibuat bersama-sama dan telah mendapatkan persetujuan DPRD tersebut ditetapkan dan ditandatangani oleh Kepala Daerah.

<sup>57</sup> Dalam Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 188.34/3771/PUOD disebut "Pra Rancangan Peraturan Daerah" untuk lebih mudah pemahamannya.

<sup>58</sup> Abdul Latif, *Ibid* Hlm 70

#### **D. Prakarsa Pembentukan Peraturan Daerah**

Dalam pembuatan sebuah peraturan daerah, baik eksekutif (Kepala Daerah) maupun legislatif (DPRD) mempunyai hak yang sama, adapun mekanismenya adalah sebagai berikut :

##### **1. Prakarsa dari Kepala Daerah**

Sebagaimana disampaikan diatas bahwa Kepala Daerah sebagaimana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, mempunyai hak prakarsa menyusun Rancangan Peraturan Daerah. Pasal 140 Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 menyebutkan ayat (1) Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota, dan Pasal 141 ayat (1) Rancangan Peraturan Daerah disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi, dengan mekanisme sebagai berikut :

- a. Konsep rancangan Peraturan Daerah<sup>59</sup> disusun oleh Dinas/Biro/Unit kerja berkaitan dengan materi muatan yang diatur.

Sebelum penyusunan dilakukan, Dinas/Biro/Unit kerja yang bersangkutan memberitahukan kepada Biro Hukum atau bagian hukum. Penyusunan konsep oleh Dinas/Instansi/ Biro/Bagian bukan berarti selalu oleh satu pihak saja. Penyusunan ini dapat juga dilakukan bersama-sama dinas

---

<sup>59</sup> Surat Menteri Dalam Negeri, Nomor 188.34/3771/PUOD (12 Nopember 1983). Surat Menteri Dalam Negeri ini dikeluarkan sebagai tindak lanjut Instruksi Presiden Nomor 16 Tahun 1980 yang antara lain menyebutkan : "Menteri Keuangan memberikan saran dan pertimbangan kepada Menteri Dalam Negeri, dalam hal menyangkut :

- a. Kebijakan Fiskal dan Moneter Pemerintah secara Nasional.
- b. Kebijakan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

instansi terkait. Penyusunan bersama ini harus dimungkinkan karena ada kemungkinan materi muatan suatu peraturan daerah berkaitan dengan tugas berbagai Dinas, Biro dan sebagainya. Bahkan ada baiknya ditradisikan penyusunan oleh sebuah tim lintas instansi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, sehingga akan memudahkan perumusan draf dimaksud.

- b. Konsep yang telah disusun Dinas/Biro/Unit kerja tersebut disampaikan kepada Biro/Bagian Hukum untuk pemeriksaan teknis seperti kesesuaian dengan Peraturan perundang-undangan lain, kesesuaian dengan kebijaksanaan umum Pemerintah Pusat atau Daerah yang bersangkutan, dan kebakuan format sesuai dengan pedoman yang berlaku.
- c. Biro Hukum atau bagian hukum akan mengundang Dinas/Biro/Unit kerja yang menyusun konsep dan unit-unit kerja lain untuk ikut menyemurnakan konsep tersebut. Apabila sejak penyusunan konsep, instansi terkait sudah diikutsertakan, maka pembahasan bersama akan dipermudah bahkan mungkin ditiadakan. Dengan mengikutsertakan berbagai unit dalam penyusunan konsep, maka pembahasan bersama atas konsep mungkin hanya diperlukan apabila Biro Hukum atau Bagian Hukum setelah melakukan pemeriksaan menemukan hal-hal yang memerlukan perubahan-perubahan (terutama perubahan substansi atau materi)



- d. Biro Hukum atau Bagian Hukum menyusun penyempurnaan (Konsep Final) untuk diteruskan kepada Kepala Daerah mengadakan pemeriksaan (dibantu sekwilda)
- e. Konsep Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui Kepala Daerah berubah menjadi Rancangan Peraturan Daerah.
- f. Rancangan Peraturan Daerah disampaikan Kepala Daerah kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disertai nota pengantar untuk memperoleh persetujuan dewan.

## **2. Prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.**

Tata Cara penyusunan Rancangan Peraturan Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur dalam Peraturan Daerah dalam tata Tertib Dewan. Karena itu ada kemungkinan perbedaan antara daerah yang satu dengan yang lain. Meskipun demikian, kemungkinan perbedaan tersebut kecil sekali, karena Peraturan tata tertib semua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disusun berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD yang menggantikan Surat Keputusan Menteri Dalam Nomor 4/1/25-138 tahun 1978. Sekedar ilustrasi, dibawah ini adalah uraian tata cara penyusunan rancangan Peraturan Daerah, adapun tahapannya adalah sebagai berikut :

- a. Usul prakarsa dapat diajukan oleh sekurang-kurangnya lima anggota yang tidak hanya terdiri dari satu fraksi.

- b. Usul Prakasa dalam bentuk Rancangan Perauran Daaerah tersebut disampaikan kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah membawa Rancangan Peratuan Daerah tersebut kedalam sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Setelah mendapatkan pertimbangan Panitian Musyawarah Para pengusul diberi kesempatan untuk memberikan penjelasan.
- c. Pembahasan usul prakarsa dalam sidang-sidang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilakukan oleh anggota dan Kepala Daerah.
- d. Tingkat-tingkat pembicaraan dilakukan sesuai dengan tata cara pembahasan Rancangan Peraturan Daerah atas prakarsa Kepala Daerah.

#### **E. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di DPRD**

Sebagaimana ketentuan Pasal 40 ayat (11-14) Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004, tentang Pembentukan Perundang-undangan, bahwa pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibagi kedalam empat tahap pembicaraan. Tahap-tahap tersebut sama dengan tahap pembicaraan Rancangan Undang Undang di Dewan Perwakilan Rakyat. Adapun keempat tahap tersebut adalah sebagai berikut :<sup>60</sup>

1. Pembicaraan Tahap I meliputi penjelasan Kepala Daerah dalam rapat paripurna DPRD terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari

---

<sup>60</sup>BN Marbun, *DPRD Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, Pustaka Sinar harapan, Jakarta, 2006, Hlm 239

Kepala Daerah. Dalam rapat itu Kepala Daerah menjelaskan argumentasi mengapa pengajuan Rancangan Peraturan Daerah diperlukan serta memberikan elaborasi dari garis-garis besar Rancangan Peraturan Daerah yang bersangkutan. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat daerah, penjelasan disampaikan oleh Pimpinan rapat komisi/gabungan komisi atau pimpinan Panitia Khusus.

2. Pembicaraan Tahap II, meliputi pandangan umum anggota (fraksi) dan jawaban Kepala Daerah atas pandangan umum anggota (fraksi). Seperti halnya pada rancangan Undang-undang, pandangan umum diwakili fraksi dan tidak pernah anggota menyampaikan pandangan umum secara individual. Jawaban atau tanggapan Kepala Daerah pada umumnya dalam bentuk tertulis dan setelah selesai dibacakan, diberikan kepada Pimpinan sidang untuk diteruskan kepada semua anggota DPRD untuk dipelajari. Dalam hal rancangan Peraturan Daerah atas usul (inisiatif) DPRD, maka Kepala Daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) memberikan tanggapan terhadap Rancangan Peraturan Daerah, yang kemudian fraksi-fraksi memberi jawaban terhadap pendapat Kepala Daerah.
3. Pembicaraan Tahap III pada prakteknya merupakan inti dari pembahasan intensif atas satu rancangan Peraturan Daerah. Dalam rapat tahap II merupakan rapat-rapat komisi, atau gabungan komisi, rapat pansus, rapat tim perumus yang dilakukan bersama-sama dengan Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk. Proses pembahasan tahap II dapat berjalan dengan alot

terutama ketika membahas permasalahan yang sensitif, atau yang menyangkut beban warga apabila rancangan Peraturan Daerah diterapkan. Tidak jarang terjadi argumentasi antar anggota DPRD yang pro dan kontra Rancangan Peraturan Daerah atau antara anggota DPRD dengan pihak eksekutif. Di tahapan ini akan dibahas dari pasal ke pasal serta tetap menjaga keutuhan rancangan peraturan daerah sebagai satu sistem dan tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah yang sudah ada dan berlaku atau peraturan yang lebih tinggi. Tidak jarang pembahasan pada tahap ini memerlukan waktu lama bahkan berbulan-bulan, atau buntu apabila pihak-pihak tidak dapat menyatukan pembahasan pasal-pasal rancangan Peraturan Daerah tersebut. Apabila ini yang terjadi, maka diadakan lobi-lobi antar fraksi, atau komisi atau dengan pihak eksekutif untuk mencari jalan keluar dari kebuntuan pembahasan tersebut.

Secara sederhana sebenarnya dapat dipahami bahwa pembicaraan tahap III ini dimaksudkan untuk menemukan kesepakatan baik materi muatan maupun rumusan-rumusannya.

4. Pembicaraan Tahap IV dilakukan dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, acara rapat terdiri dari 3 (tiga) kegiatan pokok sebelum rapat mengambil keputusan, yaitu :<sup>61</sup>
  - a. Laporan hasil pembahasan tingkat III;
  - b. Penyampaian pendapat akhir/kata akhir fraksi-fraksi;
  - c. Pengambilan Keputusan.

---

<sup>61</sup> BN Marbun, *Ibid* Hlm 240

Laporan pembahasan tahap III biasanya disampaikan Ketua Tim Pembahas (Komisi, Gabungan Komisi, Pansus) atau juru bicara yang ditunjuk. Pelapor juga membacakan Rancangan Peraturan Daerah secara lengkap. Hal ini perlu untuk transparansi dan untuk menghindarkan proses “membeli kucing dalam karung”.<sup>62</sup>

Setelah Tim Pembahas menyampaikan laporan pembahasan tahap III, maka setiap fraksi lewat juru bicaranya memberikan pendapat akhir/kata akhir fraksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang diputuskan nasibnya. Dalam hal fraksi dapat menerima Rancangan Peraturan Daerah secara jelas dalam pendapat akhir fraksi. Biasanya fraksi dalam kata akhir menyampaikan harapan atau catatan-catatan yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan Peraturan daerah itu dikemudian hari. Tidak jarang juga fraksi menerima pengambilan Keputusan rancangan Peraturan Daerah, tetapi dengan catatan “*Minderheidsnota*” atau sejenis catatan khusus bahwa fraksi mereka menerima pengambilan keputusan dengan berat hati, namun demi lancarnya jalannya sidang, mereka ikut menyetujuinya. Catatan fraksi sangat penting sebagai ungkapan pertanggungjawaban fraksi terhadap Induk Partai serta para pengikutnya.

Setelah setiap fraksi menyampaikan pendapat akhir, maka pimpinan rapat Paripurna DPRD menawarkan kepada sidang DPRD (yang dalam hal ini disesuaikan ketentuan kuorum) untuk menerima rancangan Peraturan Daerah

---

<sup>62</sup> BN Marbun, *Ibid* Hlm 241

untuk diputuskan menjadi Peraturan Daerah. Apabila tidak ada yang berkeberatan, maka pimpinan sidang mengetuk palu sebagai tanda bahwa sidang paripurna menerima Rancangan Peraturan Daerah tersebut untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Dalam hal tertentu dapat juga terjadi sidang paripurna DPRD tidak dapat menerima satu rancangan Peraturan Daerah untuk diputuskan menjadi Peraturan Daerah dalam arti DPRD menolak Rancangan Peraturan Daerah tersebut.

Sebelum rapat Paripurna DPRD ditutup, setelah diambil keputusan tentang Peraturan Daerah, sesuai Tata Tertib DPRD, Pimpinan Sidang memberikan kesempatan kepada Kepala Daerah untuk menyampaikan sambutan terhadap keputusan rapat pleno DPRD yang baru saja diambil keputusannya. Dalam kesempatan ini Kepala Daerah menyampaikan kesan-kesannya tentang proses pembahsan rancangan Peraturan Daerah hingga tercapainya keputusan Rapat pleno DPRD memutuskan menerima menjadi Peraturan Daerah. Kepala Daerah juga memberikan respons terhadap harapan atau catatan-catatan fraksi yang disampaikan dalam kata akhir fraksi. Setelah Kepala Daerah menyampaikan sambutannya, maka rapat paripurna ditutup secara resmi oleh pimpinan sidang.

Selanjutnya rancangan Peraturan Daerah yang telah memperoleh persetujuan ditolak atau diterima DPRD dalam rapat paripurna dituangkan dalam keputusan DPRD. Sesuai dengan ketentuan perundang-undangan (Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pasal

144) disebut bahwa Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai Peraturan Daerah. Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan Peraturan Daerah tersebut diatas, ditetapkan Gubernur, atau Bupati/Walikota dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama.

Dalam hal rancangan Peraturan Daerah seperti tersebut diatas tidak ditandatangani Gubernur, Bupati/Walikota, dalam waktu 30 (tiga puluh) hari, Rancangan Peraturan Daerah tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan dalam lembaran daerah. Rumusan ini mengingatkan kita terhadap kejadian di DPR, dimana ada satu RUU yang telah diputuskan DPR, tidak ditandatangani Presiden, tetap berlaku sebagai Undang-undang yang diundangkan lewat Lembaran Negara.

Untuk mengakhiri salah kaprah, seperti pengalaman pahit atas nasib ribuan Peraturan Daerah yang kemudian dibatalkan oleh Pemerintah karena ada duplikasi, atau bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merumuskan lebih rinci tentang mekanisme dan proses satu Peraturan Daerah hingga penerapannya.

Peraturan Daerah yang telah ditetapkan dan telah diundangkan dalam Lembaran Daerah, Peraturan Daerah tersebut disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Apabila Peraturan Daerah dimaksud ada yang bermuatan bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundangan yang lebih tinggi, maka peraturan Daerah tersebut dapat dibatalkan oleh Pemerintah. Keputusan pembatalan Peraturan Daerah dimaksud diatas, ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Peraturan Daerah oleh Pemerintah. Dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan lewat Peraturan Presiden, Kepala Daerah harus memberhentikan pelaksanaan Peraturan Dearah dan selanjutnya DPRD bersama Kepala Daerah mencabut Peraturan Daerah tersebut.

Dal hal menghadapi pembatalan satu Peraturan Daerah lewat Peraturan Presiden, dimana provinsi/Kabupaten/kota tidak dapat menerima pembatalan tersebut, maka dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh Peraturan Perundang-undangan, Kepala Daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. Apabila keberatan Kepala Daerah tersebut dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak memiliki kekuatan hukum.



Selain itu perlu juga dicatat, bahwa apabila pemerintah tidak mengeluarkan peraturan Presiden untuk pembatalan Peraturan Daerah seperti dimaksud diatas, maka Peraturan Daerah tersebut dinyatakan berlaku.

#### **F. Kedudukan dan Fungsi DPRD**

Berbeda dengan Undang Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan DPRD, maka dalam Undang Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD, terdapat formulasi yang cukup signifikan, kalau dalam Undang Undang Nomor 4 Tahun 1999, disebutkan :” DPRD, sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah, merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila”, berubah menjadi DPRD Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah kabupaten/Kota ( Pasal 76, Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004).

Rumusan ini bernuansa seakan-akan mau kembali kerumusan Pasal 13 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974, yang berarti DPRD tidak murni lagi sebagai lembaga legislatif daerah, tetapi berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah Kabupaten Kota. Rumusan terakhir Pasal 40 UU Nomor 32 Tahun 2004, berbunyi : DPRD merupakan lembaga perwakilan Rakyat Daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah”<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Adapun DPRD Kabupaten berfungsi antara lain :

- a. Legislasi;
- b. Anggaran dan
- c. Pengawasan

Fungsi DPRD Kabupaten/Kota sebenarnya sama, sebagaimana dirinci dalam Pasal 77 Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai berikut :

*Huruf a : Fungsi legislasi*, yang dimaksud dengan fungsi legislasi daerah yang meupakan fungsi DPRD Kaupaten/Kota untuk membentuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota. *Huruf b : Fungsi Anggaran*, yang dimaksud dengan fungsi anggaran adalah fungsi DPRD Kabupaten/Kota bersama-sama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota. *Huruf c : Fungsi Pengawasan*, yang dimaksud fungsi Pengawasan adalah fungsi DPRD Kabupaten/Kota untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang undang, peraturan daerah dan keputusan bupati/walikota serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

#### **G. Tugas dan Wewenang DPRD**

Berbeda dengan semangat reformasi tahun 1999, ternyata jalannya demokrasi setelah pemilu 1999 berjalan tidak mulus, terutama dengan berbagai skandal dan tuduhan politik uang di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia.

Oleh karenanya mendorong Dewan Perwakilan Rakyat dalam merumuskan Tugas dan Kewenangan DPRD dalam Undang Undang Susunan dan Kedudukan DPRD, yaitu Undang Undnag Nomor 22 Tahun 2003, ada pergeseran tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota. Kalau dalam Undang Undang Nomor 4 Tahun 1999, DPRD bertugas dan berwenang mengangkat dan memberhentikan Bupati/Walikota, maka dalam Undang Undang Nomor 22 Tahun 2003 DPRD Kabupaten/Kota sekedar mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Bupati/walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur.

Indikator itu mempercepat proses perubahan Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999, pemilihan Bupati/Walikota akan dipilih langsung oleh rakyat seperti halnya pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur dan Presiden/Wakil Presiden.

Adapun tugas dan wewenang DPRD sesuai isi pasal 42, Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah :

- a. Membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Gubernur atau Bupati/Walikota untuk mendapatkan persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Peraturan Daerah tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintahan daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, kerjasama internasional di daerah.

- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi Daerah Propinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota.
- e. Memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i. Membentuk panitia pengawas pemilihan Kepala Daerah;
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah;
- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Disebutkan juga bahwa selain tugas dan wewenang seperti tersebut diatas DPRD mempunyai tugas dan wewenang sebagaimana diatur dalam Undang Undang lainnya. Namun demikian yang pasti bahwa telah terjadi penurunan secara drastis kewenangan yang dimiliki DPRD. Berbeda dengan Undang Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD, dimana hak DPRD lebih kuat, seperti rumusan : "DPRD mempunyai hak meminta

pertanggungjawaban Gubernur, Bupati dan Walikota”. Hak DPRD tersebut terasa dinetralisir dalam rumusan Hak dan Kewajiban DPRD sebagaimana dalam Undang Undang tentang Susunan dan Kedudukan Nomor 22 Tahun 2003 (Pasal 63-65) yang kemudian dipertegas lagi dalam Pasal 43 dan 44 Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Sejajar dengan tugas dan wewenang DPRD Provinsi juga tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota nyaris sama dengan mengganti kata Provinsi dengan Kabupaten/Kota, kata Gubernur/Wakil Gubernur dengan Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota.

#### **H. Kedudukan, Pembentukan dan Tugas Fraksi di DPRD**

Pada dasarnya fraksi adalah pengelompokan anggota DPRD dari partai politik peserta pemilihan umum yang mendapatkan kursi di DPRD sesuai ketentuan perundang-undangan. Sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, setiap anggota DPRD wajib berhimpun dalam fraksi, fraksi bukan merupakan alat kelengkapan DPRD. Selanjutnya dijelaskan dalam *pasal 50 ayat (1)* Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa :

- (1) Setiap anggota DPRD wajib berhimpun dalam fraksi.
- (2) Jumlah anggota setiap fraksi sebagaimana dimaksud pada *ayat (1)* sekurang-kurangnya sama dengan jumlah komisi di DPRD.

- (3) Anggota DPRD sebagaimana dimaksud pada *ayat (1)* dari 1 (satu) partai politik yang tidak memenuhi syarat untuk membentuk 1 (satu) fraksi wajib bergabung dengan fraksi yang ada atau membentuk fraksi gabungan.
- (4) Fraksi yang ada wajib menerima anggota DPRD dari partai politik lain yang tidak memenuhi syarat untuk dapat membentuk satu fraksi.
- (5) Dalam hal fraksi gabungan sebagaimana dimaksud pada *ayat (3)* setelah dibentuk, kemudian tidak lagi memenuhi syarat sebagai fraksi gabungan, seluruh anggota fraksi gabungan tersebut wajib bergabung fraksi dan atau fraksi gabungan lain yang memenuhi syarat.
- (6) Parpol yang memenuhi persyaratan untuk membentuk satu fraksi hanya dapat membentuk satu fraksi.
- (7) Fraksi gabungan dapat dibentuk oleh partai politik dengan syarat sebagaimana dimaksud pada *ayat (2) dan (5)*.

**BAB III**

**TINJAUAN TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

**DAN GOOD GOVERNANCE (TATA PEMERINTAHAN YANG BAIK)**

**A. Pembaharuan Undang-Undang Pemerintahan Daerah**

Reformasi merupakan jargon yang sangat terkenal di bumi Indonesia sampai saat ini. Reformasi telah membalik sistem politik dan pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi, otoriterisme ke demokratis. Wujud tuntutan reformasi yang membalik sistem sentralisasi menjadi desentralisasi dan otoriterisme menjadi demokrasi, secara radikal telah melahirkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 yang kemudian secara drastis pula disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pembentukan Undang Undang adalah bagian dari aktifitas dalam mengatur masyarakat yang terdiri atas gabungan individu manusia dengan segala dimensinya<sup>63</sup> sehingga membentuk undang-undang agar dapat diterima semua pihak bukanlah pekerjaan yang mudah. Demikian juga Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang dilahirkan dalam masa proses reformasi ini pada dasarnya mengatur pelaksanaan otonomi daerah yang dititik beratkan pada kabupaten/kota. Selain itu, telah merubah pola pendekatan dari “atas ke bawah” menjadi “dari bawah ke atas”.

---

<sup>63</sup> Damardjati Supajar, *Mencari Model Penyusunan UU yang Demokratis*, Semarang, 15-16/4/98

Perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dari Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 ke Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 pada dasarnya adalah respon alamiah karena Undang-Undang sudah semestinya akan terus mengalami perubahan masyarakat seiring dengan bertambah kompleksnya perkembangan dan kondisi masyarakat, oleh karena bukan proses yang statis, tetapi mengikuti dinamika perubahan,<sup>64</sup>

Substansi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah memberi wewenang penuh kepada daerah untuk mengelola semua urusan rumah tangganya sendiri, kecuali 5 hal yang menyangkut ; pertahanan keamanan, politik luar negeri, agama, kehakiman, moneter dan fiskal.

Desentralisasi sangat memberi arti yang signifikan bagi pertumbuhan demokrasi, ekonomi, maupun lainnya yang ada di daerah. Undang-undang ini menempatkan pemerintah daerah menjadi sangat penting peranannya dalam mengelola kepentingan rakyat. Pemerintah daerah harus lebih responsif, aspiratif terhadap berbagai kebutuhan masyarakat

Undang-undang ini selain memberi keuntungan kepada daerah juga tidak jarang pula menimbulkan berbagai persoalan baru sebagai akibat kurangnya pemahaman, sebagai contoh munculnya sikap euforia daerah dan sikap arogansi di berbagai kalangan. Hal ini disebabkan oleh respon daerah dalam menerima otonomi daerah kelewat bersemangat, miskin pengalaman atau kurang mendapat

---

<sup>64</sup> Friedman, *The Legal System, A Social Science Perspective*, New York, 1975, Hlm 269



penyuluhan dan bimbingan dari pemerintah pusat.<sup>65</sup> Otonomi didefinisikan etnosentrisme, sukuisme, daerahisme atau spsirit serba mementingkan suku, daerah dan golongan masyarakatnya sendiri, kalau hal ini yang terjadi, akibatnya dipastikan bahwa otonomi daerah bisa menjadi musibah bukan lagi berkah.

Tetapi satu hal yang perlu diapresiasi adalah bahwa kebijakan otonomi daerah yang dicanangkan pemerintah hampir enam tahun yang lalu itu telah memberi stimulan daerah membangun pelbagai macam strategi bagi upaya mengembangkan daerah. Pertanyaannya adalah bagaimana daerah menterjemahkan pelimpahan wewenang tersebut ke dalam tindakan mereka membangun berbagai macam strategi dan mensejahterakan rakyat.

Masalah yang timbul adalah otonomi daerah kadang-kadang belum mampu mensejahterakan rakyat, angka kemiskinan semakin tinggi. Disebabkan karena otonomi daerah bisa melahirkan eksklusivisme daerah atau struktur kekuasaan monolitis yang hanya memberikan hak-hak istimewa kepada kelompok elit, bahkan boleh jadi menghidupkan kembali feodalisme daerah.

Apabila kedua hal di atas yang terjadi, maka otonomi daerah tidak lebih hanya sebuah instrumen yang melegitimasi pemindahan korupsi dan manipulasi dari pusat ke daerah, dan masih belum mampu menciptakan situasi yang kondusif bagi proses demokrasi. Atau dengan kata lain, kebijakan otonomi daerah bukan menjadi bagian dari upaya memecahkan masalah, tetapi menjadi bagian dari

---

<sup>65</sup> Djohermansyah Djohan, *Fenomena Etnosentrisme dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, disuting dari Syamsudin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005, Hlm. 209.

masalah itu sendiri. Sebab otonomi daerah itu sendiri bukanlah tujuan, melainkan cara dan strategi dalam rangka mewujudkan demokrasi yang sehat, adil dan berorientasi kesejahteraan bagi seluruh bangsa Indonesia.<sup>66</sup>

Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 sebagai respon ketidakpuasan diberlakukannya Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999, dalam pelaksanaan semenjak tahun 2004 ternyata belum menciptakan kondisi sesuai dengan harapan sebagian masyarakat. Wacana untuk melakukan perubahan lagi semakin hari semakin menguat, terutama menyangkut putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang mengabulkan uji materiil (*judicial review*) terhadap pasal yang mengatur tentang pencalonan seseorang untuk menjadi Gubernur, Bupati/Walikota, yang memutuskan untuk mengabulkan pencalonan Gubernur, Bupati/Walikota dari Calon Independen non partai politik.

Selanjutnya secara lebih rinci, dijelaskan perubahan-perubahan terutama terkait dengan kelembagaan di tingkat daerah sekaligus problematika yang dihadapi sebagai berikut : *Pertama*, perubahan pola pemerintahan di bawah Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 yang menimbulkan banyak pergeseran. Pada Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 pergeseran yang terjadi meliputi perubahan hirarki atau urutan kekuasaan birokrasi yang ada, antara pemerintah pusat dan daerah, serta antara legislatif dan eksekutif. Pergeseran hirarki

---

<sup>66</sup> Asep Norjaman, *Otonomi Daerah Perspektif Teoritis & Praktis*, Bigraf, Malang, 2001, Hlm. 132.

pemerintahan ini menimbulkan banyak persoalan dalam mencari *equilibrium baru*, penentuan politik atas hal-hal yang berkaitan dengan kebijakan publik.

Adanya perubahan ini, hubungan kewenangan antara eksekutif di daerah otonom dan pusat, menjadi terpisah sepenuhnya kecuali dalam bidang-bidang kewenangan yang masih dipegang pusat sesuai dengan Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 Pasal 10 ayat (3) yang berbunyi :

“Urusan pemerintah yang menjadi urusan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :

- a. Politik luar negeri;
- b. Pertahanan;
- c. Keamanan;
- d. Moneter dan fiskal nasional; dan
- e. Agama.<sup>67</sup>

Secara umum dapat terlihat bahwa kewenangan Pemerintah Daerah (Bupati dan DPRD) menjadi jauh lebih besar dari sebelumnya. Peningkatan kewenangan DPRD terhadap Bupati juga menjadi sangat menonjol. Walaupun tetap bahwa keputusan pemerintah kabupaten/kota ditentukan tidak secara terpisah dari keputusan pemerintahan propinsi dan pusat.

Perubahan ini menimbulkan banyak konsekuensi, apabila dimasa lalu kualitas keputusan publik yang diambil oleh Bupati dipertanggung-jawabkan

---

<sup>67</sup> Undang-Undang RI, No 32/2004, tentang Pemerintahan Daerah, Citra Umbara, Bandung, 2005, Hlm 13.

kepada Gubernur (meskipun secara formal dibacakan di depan DPRD II), sekarang kebijakan Bupati sepenuhnya dinilai oleh DPRD Kabupaten, walaupun secara administratif masih dalam pengawasan Gubernur. Apabila dimasa lalu kualitas Gubernur akan menentukan kualitas kebijakan pemerintah, maka kualitas kebijakan itu sekarang lebih tergantung pada kualitas anggota DPRD Kabupaten/Kota. Maju dan mundurnya masyarakat lebih tergantung kepada Bupati dan anggota Legislatif di kabupaten. Kalau dahulu banyak keputusan salah diambil oleh Bupati, maka sekarang keputusan salah adalah tanggung jawab DPRD juga, sebagai konsekuensi penyelenggara pemerintahan.

Pergeseran urutan kekuasaan seperti ini sedikit banyak telah menimbulkan ketegangan dan kekhawatiran banyak pihak, khususnya pejabat pemerintahan yang lama. Peningkatan peran DPRD yang jauh lebih tinggi dibandingkan pada masa-masa yang lalu dihadapkan birokrat yang berpengalaman cukup lama, menimbulkan persoalan baru dalam penentuan anggaran dan jenis kebijakan publik yang harus diambil dan pada akhirnya dipertanggungjawabkan.

*Kedua*, problematika penerapan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, sebagai berikut :

1. Dominasi Daerah akibat pemahaman sempit.

Prinsip yang melekat pada Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah memberikan wewenang kepada daerah untuk mengatur dan memberdayakan daerahnya sesuai dengan kemampuan yang dimiliki. Daerah yang selama ini puluhan tahun serba diatur oleh pemerintah pusat, kini

memperoleh keleluasaan untuk mengembangkan inisiatif. Daerah kini memiliki peluang mengambil berbagai keputusan publik dan mengambil langkah-langkah strategis sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan daerah.

Era serba menunggu petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis segera digantikan oleh era pro-aktif penuh kemandirian. Kendatipun begitu bukan berarti bahwa daerah bisa semaunya sendiri atau boleh mengembangkan tindakan. Daerah tetap harus berjalan sesuai dengan koridor pemerintahan yang berlaku baik di tingkat nasional maupun ditingkat propinsi, terutama perlu disadari bahwa kebijakan otonomi daerah bukan akan melembagakan keinginan membentuk “negara dalam negara”, tetapi mengambil sebagian wewenang yang selama ini dikuasai oleh pemerintah pusat.

Disamping itu juga ditenggarai bahwa otonomi daerah selama ini masih dimaknai bahwa yang memperoleh sekaligus memiliki otonomi adalah pemerintah daerah. Karena itu tidak mengherankan apabila pemerintah daerah seakan-akan merasa yang paling memiliki kompetensi memaknai otonomi daerah, dan para aparatur pemerintah tampil menjadi kampiun desentralisasi. Hampir setiap pemerintah daerah kini disibukkan dengan program mengubah sikap dan prilaku aparatur pemerintah daerah menjadi lebih proposional serta memiliki *enterpreneurship* yang tinggi sebagaimana layaknya para pengusaha.

Pemaknaan otonomi daerah yang menganggap bahwa pemerintah daerah sebagai institusi yang paling memiliki otonomi bukan hanya akan

menciptakan struktur kekuasaan monolitik di daerah dengan menempatkan pemerintah daerah dalam puncak strata, tetapi juga akan menempatkan kepala daerah sebagai penguasa atau “raja kecil” di daerah.

Apabila hal di atas terjadi, maka bisa mengesampingkan kedudukan dan peran pelaku bisnis, komunitas politik, serta kalangan yang bergerak pada sektor sukarela seperti pers, lembaga swadaya masyarakat, organisasi keagamaan dan kelompok profesional. Padahal peran mereka sangat dibutuhkan dalam proses desentralisasi dan demokratisasi di daerah.

Oleh karena kalau kita ingin mengatasi permasalahan pemahaman yang sempit, sudah semestinya dalam penyelenggaraan otonomi daerah secara demokratis, desentralistik, efektif dan efisien, tercukupinya sumber daya manusia yang profesional, serta memiliki dedikasi yang tinggi, adalah prasyarat mutlak ( *conditio sine quanon* ) yang tidak bias dielakan dan harus dipenuhi secara dini.<sup>68</sup>

## 2. Problem Pemilihan Kepala Daerah.

Sebagian besar daerah dalam era otonomi daerah masih belum mampu menciptakan situasi yang kondusif bagi terciptanya kesejahteraan masyarakat. Daerah-daerah semacam ini ditandai oleh hubungan yang kurang harmonis antara pihak eksekutif, lembaga swadaya masyarakat, pers dan

---

<sup>68</sup> E Koswara, *Otonomi Daerah Untuk Demokrasi kemandirian Rakyat Pariba Bandung* 2001 Hlm 314

pelaku bisnis. Masing-masing *stakeholders* berjalan menurut konstruksi pikir yang dikembangkannya sendiri.

Hubungan antara kekuatan-kekuatan politik juga kerap diwarnai konflik tanpa ada alternatif solusi yang efektif, contohnya adalah adanya penundaan terhadap penetapan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di beberapa Kabupaten, yang disebabkan karena adanya kepentingan-kepentingan politik yang belum selesai antara legislatif dan eksekutif. Pemilihan Bupati atau Walikota di daerah-daerah semacam itu seringkali juga diwarnai oleh *money politics*, karena itu yang terpilih sebagai kepala daerah bukan orang yang memiliki kompetensi, visi dan komitmen, tetapi adalah mereka yang memiliki uang. Mereka yang dalam era reformasi ini seharusnya memberantas korupsi dan nepotisme, tetapi dalam kenyataannya malah terlibat di dalamnya.

Konsekuensinya kemudian adalah terjadi distorsi yang sangat memprihatinkan di seputar hubungan di antara elemen-elemen tersebut. Distorsi tersebut terimplikasi pada tendensi bahwa masyarakat di daerah-daerah semacam ini tidak merasa harus tunduk pada kemauan pemerintah, karena pemerintah tidak ditempatkan sebagai pengayom tetapi dianggap sebagai pemangsa.<sup>69</sup>

Sementara itu, kalangan pelaku bisnis tidak merasa harus mengikuti aturan main yang telah ditetapkan pemerintah dan memberi santunan kepada

---

<sup>69</sup> Mochtar Pobotinggi, *Demokrasi dimana berkiprah*, Makalah Seminar, Bappenas, 10/10/2001

masyarakat, karena bagi mereka pemerintah adalah institusi penuh korupsi sehingga harus dipecahkan dengan pelbagai cara. Bagi kalangan pelaku bisnis masyarakat juga tidak perlu disantuni, tetapi sebaliknya adalah lahan yang bisa dieksploitasi melalui cara bersekongkol dengan pemerintah. Situasinya akan menjadi semakin parah ketika kalangan sektor bisnis sukarela tidak mampu melakukan fungsi kontrol, tetapi justru terjebak pada konflik baru.

Di daerah-daerah yang dilanda distorsi semacam ini masyarakat juga terlihat melakukan pelbagai perlawanan baik kepada pemerintah maupun kepada pelaku bisnis. Perlawanan itu bagian dari respon masyarakat terhadap penindasan yang dilakukan oleh pemerintah maupun pelaku bisnis. Karena itu di daerah-daerah tersebut bentuk perlawanan itu tidak kalah seru dengan bentuk penindasan yang dilakukan oleh pemerintah maupun pelaku bisnis.

Harapan untuk memperkecil praktek korupsi, kolusi dan nepotisme melalui praktek politik kotor mengemuka ketika Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 sebagai respon ketidakpuasan diberlakukannya Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999, akan direvisi sebagai respon menyangkut putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang mengabulkan judicial review terhadap pasal yang mengatur tentang pencalonan seseorang untuk menjadi Gubernur, Bupati/Walikota, yang memutuskan untuk mengabulkan pencalonan Gubernur, Bupati/Walikota dari Calon Independen non partai politik.



### 3. Penggalian PAD yang membabi buta.

Bagi daerah yang sumber Pendapatan Asli Daerahnya yang terbatas dapat mendorong pemerintah daerah untuk mengeksploitasi sedemikian rupa tanpa analisis yang memadai dampaknya terhadap ekonomi rakyat. Pungutan-pungutan langsung yang menyangkut transportasi dan iklan di daerah mungkin sudah menurunkan gairah bisnis yang pada akhirnya menurunkan kesempatan kerja di daerah.

Karena pendapatan DPRD juga tergantung dari besarnya PAD, maka sistem ini potensial menimbulkan kolusi eksekutif – legaslatif. Dampak adalah menurunnya gairah bisnis dan penyerapan tenaga kerja di daerah. Pemerintah Daerah kurang memikirkan kebutuhan yang lebih urgen dari rakyatnya, misalnya membuat pendidikan yang bermutu sambil mengatasi daerah yang secara sosial buruk, dan spirit efisiensi (misalnya perlakuan terhadap sisa anggaran yang boleh disimpan dan bukannya dihabis-habiskan).<sup>70</sup>

Sangat sulit dan jarang untuk menemukan pemerintah daerah yang berorientasi pemecahan masalah dalam menanggapi pengangguran dan kemacetan sektor riil dewasa ini. Bahkan, orientasi konvensionalpun seperti memajukan pendidikan daerah, memajukan pelayanan kesehatan, dan mengurus masalah sosial (pengurangan kemiskinan) sangat kurang.

Dalam pembangunan daerah, terlihat pemerintah daerah cenderung menyukai hiruk pikuk yang secara visual menjadi lambang kemajuan kota

---

<sup>70</sup> Osborne, D dan P. Plastrik (terj) *Mewirauahakan Birokrasi*, Jakarta, PPM.

yang bias dan keropos seperti membangun pusat perbelanjaan dan taman kota daripada proyek-proyek vital yang substansif dan memajukan rakyat. Sebaliknya anggaran administrasi yang sangat menonjol mencerminkan betapa pemerintah daerah hanya berorientasi kepada kemuliaan atau *prestige* dan kepentingan birokrasinya sendiri.

#### 4. Hambatan di Tingkat Otonomi Desa

Keinginan untuk mengembalikan kewenangan desa kepada kewenangan berdasarkan asal usul desa akan mengalami kesulitan karena hak dan kewenangan desa sudah campur aduk akibat kebijakan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974, tentang Pemerintahan Desa. Ketentuan agar setiap perencanaan pembangunan diwilayah desa harus/wajib melibatkan Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasannya, dan desa boleh menolak terkait hal itu.

Persoalannya adalah bagaimana wewenang besar di tingkat desa itu tidak menjadikan birokrasi mereka menekan masyarakat, memindahkan perilaku korupsi, kolusi dan nepotisme di Pemerintahan Desa. kalau itu yang terjadi tentu saja bukan hanya akan menghambat investasi di daerah otonom kabupaten/kota namun keinginan untuk tidak memberatkan masyarakat dan lebih menguntungkan masyarakat akan semakin jauh.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> E Koswara, *Otonomi Daerah Untuk Demokrasi Kemandirian Rakyat*, Pariba, Bandung, 2001, Hlm 308.

## **B. Konsep Good Governance (Tata Pemerintahan yang baik )**

Kepemerintahan yang baik merupakan isu sentral yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik sekarang ini. Tuntutan gencaran yang dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah sejalan dengan meningkatnya tingkat pengetahuan dan pendidikan masyarakat, selain pengaruh globalisasi. Pola lama penyelenggaraan pemerintahan, kini sudah tidak sesuai dengan tatanan masyarakat yang telah berubah, oleh karenanya menjadi wajar dan ada keharusan pemerintah untuk merespon apa yang menjadi keinginan dan kebutuhan dari masyarakat mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Konsep *good governance* mudah diucapkan, namun sebenarnya agak sulit merumuskan kedalam satu bahasa yang bisa diterima khalayak karena didalamnya ada unsur etika.<sup>72</sup> Hal-hal yang dipandang etis disuatu masyarakat, belum tentu mendapat penilaian yang sama dimasyarakat lain. Misalnya bagi masyarakat Minangkabau berargumentasi dengan seorang tokoh adat ataupun pemerintahan dinilai wajar. Tidak begitu halnya dengan masyarakat Jawa, berargumentasi dengan seorang raja tentu dianggap sebagai individual atau masyarakat yang balelo.

Sebuah pendekatan terbalik dilakukan oleh Kenneth Thompson. Daripada menyebutkan ciri *good governance*, dia lebih suka menyebutkan ciri *bad*

---

<sup>72</sup> Syamsudin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005, Hlm 46.

*governance*. Kebalikan dari *bad governance* ini yang disebut dengan *good governance*, yang menyebutkan ciri *bad governance* sebagai berikut :

1. Tidak adanya pemisahan yang jelas antara kekayaan dan sumber-sumber milik rakyat dan milik pribadi.
2. Tidak ada aturan hukum yang jelas dan sikap pemerintah yang tidak kondusif bagi pembangunan.
3. Adanya regulasi yang berlebihan sehingga menyebabkan ekonomi biaya tinggi.
4. Prioritas pembangunan yang tidak konsisten.
5. Tidak ada transparansi dalam pengambilan sebuah keputusan<sup>73</sup>

Berdasarkan ciri yang dikemukakan oleh Thompson ini, maka bisa kita katakan bahwa *good governance* memiliki dua ciri besar, yaitu : *Pertama*, secara struktural menunjukkan *slim and lean*, yakni membentuk struktur yang menghindari kompleksitas jaringan kerja. Selain itu terwujudnya prinsip-prinsip organisasi modern, yaitu : adanya pembagian tugas yang jelas, pendelegasian wewenang, serta koordinasi yang tidak mematikan inisiatif bawahan. *Kedua*, tataran nilai menunjukkan efisiensi yang berhubungan dengan pemaksimalan fungsi manajemen pemerintahan, dan efektifitas yang berhubungan dengan upaya menjawab persoalan yang benar-benar ada dalam masyarakat dengan metode dan pendekatan yang benar pula

---

<sup>73</sup> Kenneth Thompson, *On Good Governance* (New York, NY : A Plume Book, 1994)

Ciri-ciri tersebut, tentu tidak serta merta dapat diwujudkan, ia harus ditunjang dengan sejumlah prinsip yang harus dijamin, setidaknya dalam bentuk undang-undang. Faktor penunjang itu adalah :

1. Transparansi, yakni rakyat paham akan keseluruhan proses pengambilan keputusan yang dilakukan pemerintah.
2. Akuntabilitas, yakni setiap kebijakan yang menyangkut kepentingan publik wajib diketahui dan dapat dikontrol oleh publik.
3. Bersih dari segala bentuk dan kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan.
4. Jujur, yang bersangkutan dengan etika.

Dari segi fungsional, aspek *governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam rangka mencapai tujuan yang telah digariskan, atau justru sebaliknya dimana pemerintahan tidak berfungsi secara efektif dan efisien. *Governance* menurut definisi dari word bank adalah "*the way state power is used in managing economic and social resources for development and society*". Dari pengertian itu dapat diperoleh gambaran bahwa "*governance*", adalah cara bagaimana kekuasaan negara digunakan untuk mengelola sumber-sumber daya ekonomi dan sosial guna pembangunan masyarakat. Cara menunjukkan hal-hal yang lebih bersifat teknis.

Sementara itu sejalan dengan bank dunia, UNDP mendefinisikan sebagai "*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a*

*nation's affair at all levels*" Berdasarkan definisi itu, dapat dipahami *good governance* memiliki tiga pilar utama, yaitu<sup>74</sup>

1. *Economic governance* adalah tata pemerintahan di bidang ekonomi meliputi proses pembuatan keputusan (*decision making processes*) untuk memfasilitasi aktifitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi diantara penyelenggara ekonomi. Sektor pemerintah diharapkan tidak terlampaui banyak terjun secara langsung pada sektor ekonomi karena akan dapat menimbulkan distorsi mekanisme pasar.
2. *Political governance* adalah tata pemerintahan dibidang politik dimaksudkan sebagai proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan, baik dilakukan oleh birokrasi sendiri maupun birokrasi bersama-sama dengan politisi. Peran partisipasi masyarakat bukan hanya terbatas pada tataran implementasi yang selama ini terjadi, melainkan mulai dari formulasi, evaluasi sampai pada implementasi.
3. *Administrative governance* adalah tata pemerintahan di bidang administrasi yang berisi implementasi proses kebijakan yang telah diputuskan oleh institusi politik.

Selanjutnya sebagaimana dijelaskan oleh UNDP, *governance* atau tata pemerintahan meliputi tiga domain, yaitu negara atau pemerintah (*state*), sektor swasta atau dunia usaha (*private sector*), dan masyarakat (*society*), yang saling

---

<sup>74</sup> Sedarmayanti, *Good Governance Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Mandar maju, Bandung, 2003, Hlm 5

berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing. Negara atau pemerintah berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, dunia usaha menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan masyarakat merupakan obyek sekaligus subjek dari sektor pemerintah maupun sektor swasta. Karena di dalam masyarakatlah terjadi interaksi di bidang politik, ekonomi maupun sosial budaya, termasuk mengajak kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktifitas ekonomi, sosial dan politik.

*Governance* yang dijalankan ketiga domain tersebut tentu saja tidak sekedar jalan melainkan harus masuk kedalam kategori yang baik (*good*), perpaduan antara *good* dan *governance* menimbulkan kosa kata baru yaitu *good governance*.

Berkaitan dengan *good governance*, UNDP mengajukan 9 (sembilan) karakteristik yang saling memperkuat dan tidak bisa berdiri sendiri sebagai berikut :

1. *Participation*, setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik belajar secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif;
2. *Rule of law*, kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pebedaan, terutama hukum hak asasi manusia.

3. *Transparenc.*, transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan informasi, sekaligus Informasi harus dapat dipahami dan dipantau.
4. *Responsiveness*, Lembaga dan proses harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholders*.
5. *Consensus Orientation, Good governance* menjadi perantara kepentingan berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan maupun prosedur.
6. *Equity*, ada perlakuan yang sama kepada setiap warga negara.
7. *Effectiveness and efficiency*, Proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber yang tersedia sebaik mungkin.
8. *Accountability*, Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society stakeholders*), akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
9. *Strategic vision*. Para pemimpin dan publics harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pengembangan semacam ini.

Negara sebagai salah satu unsur *governance*, didalamnya termasuk lembaga-lembaga politik dan lembaga-lembaga sektor publik. Sektor swasta



meliputi perusahaan swasta yang bergerak di berbagai sektor swasta adalah bagian dari masyarakat. Namun demikian sektor swasta dapat dibedakan dengan masyarakat karena sektor swasta mempunyai pengaruh terhadap kewajiban sosial, politik dan ekonomi pasar dan perusahaan itu sendiri. Sedangkan masyarakat terdiri dari individual maupun kelompok (baik terorganisasi atau tidak) yang berinteraksi secara sosial, politik dan ekonomi sesuai aturan formal maupun tidak formal. *Society* meliputi lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi dan lainnya.

Arti *Good* dalam *good governance* mengandung dua pengertian sebagai berikut :<sup>75</sup> *Pertama*, nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat, dan nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional), kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. *Kedua*, aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut. Berdasarkan pengertian ini, *good governance* berorientasi pada :

1. Orientasi Ideal, negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. Orientasi ini bertitik tolak pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen konstituiennya seperti : *legitimacy* (apakah pemerintah) dipilih dan mendapat kepercayaan dari rakyat, *accountability* (akuntabilitas), *securing of human rights, aoutonomy and devolution of power, dan assurance of civilian control.*

---

<sup>75</sup> Sedermayanti, *Ibid* Hlm 6

2. Pemerintah yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya pencapaian tujuan nasional. Orientasi kedua ini tergantung pada sejauh mana pemerintah mempunyai kompetensi dan sejauh mana struktur serta mekanisme politik serta administratif berfungsi secara efektif dan efisien.

Atas dasar uraian tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa wujud dari *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggungjawab, serta efisien dan efektif. Dengan menjaga kesinergisan serta efisien dan efektif, kesinergisan interaksi yang konstruktif diantara ketiga domain : negara, sektor swasta dan masyarakat (*society*). Oleh karena *good governance* meliputi sistem administrasi negara, maka upaya mewujudkan *good governance* juga merupakan upaya melakukan penyempurnaan pada sistem administrasi negara yang berlaku pada suatu negara secara menyeluruh.

### **C. Transparansi dan Partisipasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

#### **a. Transparansi**

Salah satu karakteristik *good governance*, adalah keterbukaan. Karakteristik ini sesuai dengan semangat kemajuan jaman yang serba terbuka akibat adanya revolusi informasi. Keterbukaan tersebut mencakup semua aspek aktifitas yang menyangkut kepentingan publik mulai dari proses pengambilan keputusan penggunaan dana-dana publik sampai pada tahapan evaluasi.

Oleh karena itu transparansi adalah merupakan salah satu aspek mendasar bagi terwujudnya penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik. Perwujudan tata pemerintahan yang baik mensyaratkan adanya keterbukaan, keterlibatan dan kemudahan akses bagi masyarakat terhadap proses pengambilan kebijakan publik, khususnya dalam penggunaan berbagai sumber daya yang berkaitan langsung dengan kepentingan publik.

Oleh karenanya tanpa adanya proses transparansi, kolaborasi antara berbagai *stakeholders* sebagai salah satu unsur penting bagi terciptanya tata pemerintahan yang baik akan sulit untuk terwujud. Adanya transparansi memberikan jaminan pada masyarakat akan adanya persebaran informasi kebijakan sehingga memudahkan masyarakat dan *stakeholders* untuk melakukan kontrol atas penyelenggaraan pemerintahan.

Penyelenggaraan pemerintahan yang transparan semakin menjadi tuntutan bagi pemerintah daerah di era tata pemerintahan sekarang ini, penyelenggaraan pemerintahan yang transparan merupakan bagian dari upaya membuat pengambilan kebijakan yang menyangkut alokasi berbagai sumber daya ekonomi, sosial, dan politik lebih melibatkan banyak *stakeholders* di daerah. Tanpa adanya keterbukaan dan pelibatan publik sebagai suatu jejaring dalam pengambilan keputusan, penyelenggaraan pemerintah daerah hanya akan mengarah pada pemerintahan yang cenderung korup dan lemah dari sisi akuntabilitas.

Tanpa mengesampingkan dimensi lainnya, salah satu dimensi penting dalam melihat penyelenggaraan tata pemerintahan di daerah khususnya dengan isu reformasi pemerintah, adalah melalui transparansi anggaran. Kebijakan anggaran pada dasarnya adalah suatu kebijakan yang dirumuskan berkaitan dengan penggunaan sumber daya lokal oleh pemerintah daerah, terutama untuk membiayai berbagai program publik pada tingkat *local*.<sup>76</sup> Dengan demikian, dana atau anggaran yang dimiliki oleh pemerintah kabupaten pengelolaannya harus memperhatikan prinsip-prinsip transparansi, seperti menyangkut legalitas sumber anggaran, mekanisme penggunaan, alokasi dan pertanggungjawabannya harus dapat dimonitor oleh semua pihak.

Transparansi di bidang perumusan kebijakan anggaran daerah ini sangat penting mengingat persoalan anggaran adalah persoalan penentuan skala prioritas program-program pembangunan. Melalui perumusan kebijakan anggaran dapat diketahui komitmen baik terhadap kepentingan masyarakat luas, mendukung program masyarakat miskin, ataukah hanya mementingkan kepentingan birokrasi dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setempat. Perumusan kebijakan anggaran yang transparan dapat pula digunakan untuk mengukur seberapa jauh publik dan *stakeholders* dapat mengakses atau terlibat dalam suatu mekanisme pengambilan kebijakan publik khususnya kebijakan alokasi anggaran untuk masyarakat luas.

---

<sup>76</sup> Christensen, *Local Politics: Governing at The Grassroots*, Belmont: Wadsworth Publishing Company, 1995, Hlm 265.

## b. Partisipasi

Sebagai pemilik kedaulatan, setiap warga negara memiliki hak dan kewajiban untuk mengambil bagian dalam proses bernegara, berpemerintahan dan bermasyarakat. Partisipasi tersebut dapat dilakukan secara langsung maupun melalui institusi intermediasi seperti Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Lembaga Swadaya Masyarakat dan lain sebagainya. Partisipasi yang diberikan dapat berbentuk buah pikiran, dana, tenaga maupun bentuk-bentuk lainnya yang bermanfaat. Partisipasi warga negara dilakukan tidak hanya pada tahapan implementasi, tetapi secara menyeluruh mulai tahapan penyusunan kebijakan, pelaksanaan, evaluasi serta pemanfaatan hasil-hasilnya.

Syarat utama warga negara disebut berpartisipasi dalam kegiatan berbangsa dan bernegara dan berpemerintahan yaitu :

- 1). Ada rasa kesukarelaan (tanpa paksaan).
- 2). Ada keterlibatan secara emosional.
- 3). Memperoleh manfaat secara langsung maupun tidak langsung dari keterlibatannya.

Proses pembuatan kebijakan yang terbuka dan partisipatif menjadi salah satu cirri penting dari tata pemerintahan yang baik. Dengan membuat poses kebijakan menjadi lebih terbuka, *stakeholders* akan dengan mudah memahami alasan sebuah tindakan perlu dilakukan oleh pemerintah. Mereka juga dapat dengan mudah mengetahui keinginan sebenarnya dari pemerintah ketika pemerintah melaksanakan sebuah kebijakan tertentu. Oleh karena itu,

*stakeholders* dapat dengan mudah mengambil sikap mendukung atau menolak kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah

Proses pembentukan kebijakan publik dinilai partisipatif jika melibatkan *multistakeholders* dari kebijakan itu. Sebagaimana diketahui, sebuah kebijakan publik sering mendistribusikan manfaat dan kerugian kepada berbagai *stakeholders*. Hal yang menjadi manfaat bagi *stakeholders* dapat menjadi kerugian bagi *stakeholders* lainnya. Melibatkan *stakeholders* semestinya menjadi keharusan karena mereka nantilah yang harus menanggung segala akibat dengan diambilnya keputusan kebijakan publik oleh pemerintah. Melibatkan *stakeholders* dalam pembuatan Peraturan Daerah bukan hanya membuat Peraturan Daerah lebih sesuai dengan kebutuhan *stakeholders*, akan tetapi juga membuat *stakeholders* itu memiliki dan bertanggungjawab terhadap pelaksanaannya.

Proses pembuatan Peraturan Daerah yang terbuka dan partisipatif menjadi indikator tata pemerintahan yang penting karena menempatkan *stakeholders* bukan hanya sebagai kelompok sasaran dari sebuah keputusan, akan tetapi sekaligus menjadi pelaku yang penting dalam seluruh proses yang ada.

Melalui proses yang terbuka dan partisipatif, kesepakatan dan konsensus antara aktor dan *stakeholders* yang berbeda-beda dari sebuah kebijakan mengenai nilai-nilai penting yang diwujudkan melalui sebuah kebijakan publik dapat dikembangkan dan disebarkan kepada publik. Lebih

dari itu, proses kebijakan yang terbuka dan partisipatif membuat kebijakan publik lebih sensitive terhadap berbagai kepentingan *stakeholders* yang berbeda-beda sehingga kebijakan publik menjadi lebih responsif dan akuntabel. Dengan demikian, penerimaan dan dukungan masyarakat terhadap kebijakan publik menjadi semakin meluas dan tingkat keberhasilannya dalam mencapai suatu tujuan akan semakin tinggi

Dalam konteks otonomi daerah, partisipasi dalam proses kebijakan publik menjadi suatu nilai yang penting mendasari pelaksanaan otonomi daerah. Salah satu rasionalitas yang penting dari pelaksanaan otonomi daerah adalah pembuat proses kebijakan publik menjadi lebih dekat dengan warga bangsa sehingga mereka dapat berpartisipasi dalam proses kebijakan yang lebih mudah dan murah.

Dengan menggeser lokus kebijakan dari pusat ke daerah diharapkan partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan publik menjadi lebih tinggi dan kebijakan publik benar-benar mengabdikan pada kepentingan publik, bukan hanya mengabdikan kepada elit birokrasi dan politik. Dengan demikian kualitas kebijakan publik akan menjadi lebih baik dan memperoleh dukungan dari *stakeholders* yang lebih luas sehingga kinerja pemerintah menjadi semakin baik pula.

Uraian-uraian di atas mengarahkan kita untuk memahami bahwa dalam proses pembuatan kebijakan publik menjadi lebih partisipatif, ada beberapa cara yang dapat ditempuh, antara lain : *Pertama*, menjamin kemampuan aktor

dan *stakeholders* untuk memperoleh informasi dari masyarakat. *Kedua*, adanya transparansi dalam pemerintahan melalui pertemuan secara terbuka dengan masyarakat dan *stakeholders* lainnya. *Ketiga*, melaksanakan dengar pendapat dan membuat keputusan bersama pada rancangan keputusan, peraturan dan hukum, *Keempat*, melibatkan warga negara untuk mengawasi kinerja pemerintah dalam melaksanakan kebijakan dan program pembangunan.

Dari gambaran diatas, transparansi dan peran partisipasi dalam proses pembuatan kebijakan publik memiliki peran yang amat strategis dalam reformasi tata pemerintahan dan pelaksanaan otonomi daerah. Keberhasilan dalam membuat proses keijakan publik untuk lebih terbuka dan partisipatif dapat menjadi tolak ukur mewujudkan tata pemerintahan yang lebih baik dan memperbaiki kinerja pemerintah daerah



## BAB IV

### **KONFIGURASI POLITIK FRAKSI-FRAKSI DI DPRD KABUPATEN BANTUL DALAM PEMBUATAN PERATURAN DAERAH NOMOR 7 TAHUN 2005, TENTANG TRANSPARANSI DAN PARTISIPASI PUBLIK DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI KABUPATEN BANTUL.**

- A. Proses Pembuatan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 tentang  
Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan  
Pemerintahan di Kabupaten Bantul.**
- 1. Prakarsa Pembuatan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005,  
Tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan  
Pemerintahan di Kabupaten Bantul.**

Perubahan politik secara nasional dari otoriter menjadi demokratis berpengaruh dan memberikan ruang kepada *stakeholders* di daerah untuk mengekspresikan apa saja yang menjadi keinginan dari segenap lapisan masyarakat. Salah satu keinginan terkait dengan keluhan yang selama ini terjadi adalah keinginan kuat untuk mengambil peristiwa itu untuk mewujudkan tata pemerintahan yang lebih baik yaitu transparan dan partisipatif. Keinginan masyarakat itu, tercermin ketika Pemerintah Kabupaten Bantul membuka acara Open House yang secara berkala dilakukan tatap muka antara Pejabat Eksekutif dengan masyarakat. Demikian pula pada saat kunjungan-kunjungan ke wilayah yang selalu mendapatkan masukan dari segenap lapisan tentang pentingnya transparansi dan partisipasi masyarakat.

Mengangkat aspirasi dan wacana yang berkembang di masyarakat itulah yang mendorong Pemerintah Daerah dalam hal ini Bupati Bantul untuk mengakomodir keinginan melegal formalkan proses peran serta

masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik, dengan harapan agar hal tersebut lebih mudah diterapkan, mengandung sanksi hukum, mengikat semua *stakeholders* untuk mematuhi.

Keinginan kuat untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bersih dan wibawa diperlukan oleh semua pihak, baik penyelenggara pemerintah maupun masyarakat. Untuk mewujudkan hal tersebut diperlukan mekanisme dan payung hukum yang jelas, tegas dan terarah. Hal ini ditujukan agar tidak terjadi saling kecurigaan, saling ketidakpercayaan yang dapat menyebabkan terjadinya ketidakstabilan kondisi penyelenggaraan pemerintah, yang pada akhirnya masyarakat dan pemerintah tidak mampu mewujudkan cita-cita bersamanya. Oleh karena itu yang diperlukan adalah rasa saling percaya, saling mengisi, serta hubungan harmonis antara penyelenggara pemerintahan dan masyarakat.

Proses penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Bantul yang telah membuka saluran transparansi dan partisipasi walaupun belum terlegalformalkan sebuah peraturan perundangan, menjadi catatan penting bagi world bank melalui Bappenas dalam rangka mendorong percepatan terhadap reformasi tata pemerintahan di daerah. Program Prakarsa Pembaharuan Tata Pemerintahan Daerah (Initiative for Local Government Reform/ILGR), dikhususkan bagi daerah kota dan kabupaten yang dinilai oleh world bank memiliki komitmen reformasi tata pemerintahan di daerah dan daerah kota/kabupaten dengan kemampuan finansial yang kecil, bagi daerah yang memenuhi persyaratan itu akan

mendapatkan kompensasi dana pembangunan sarana irigasi dan pendidikan sebesar tiga belas milyar rupiah yang pengelolaan diawasi secara ketat oleh donatur dengan kepatuhan terhadap nilai-nilai transparansi, baik pada proses perencanaan, pelaksanaan maupun pengawasan<sup>77</sup> Hal itulah kemudian memantik pemerintah daerah kabupaten Bantul untuk segera membuat regulasi terkait dengan transparansi dan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Bantul.

Selanjutnya respon eksekutif terhadap aspirasi masyarakat tersebut sekaligus untuk memperoleh program dari world bank tersebut, kemudian disusun kedalam sebuah rancangan Pra Raperda, kemudian secara simultan ditawarkan kepada masyarakat sampai di tingkat kecamatan se-kabupaten Bantul dengan pelibatan segenap elemen masyarakat. Dari hasil penjangkaran tersebut, eksekutif kemudian mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.

Dalam pembuatan sebuah Peraturan Daerah, baik eksekutif (Kepala Daerah) maupun legislatif (DPRD) mempunyai hak prakarsa yang sama dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah. Pasal 140 Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 menyebutkan ayat (1) Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota, dan Pasal 141 ayat (1) Rancangan Peraturan Daerah disampaikan oleh anggota,

---

<sup>77</sup> Wawancara dengan Kasubag Tata Pemerintahan, pada tanggal 12 Juni 2008

komisi, gabungan komisi atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi.

Dalam konteks pembuatan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul yang kemudian ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul, pemrakarsanya adalah dari pihak eksekutif, awalnya konsep rancangan peraturan daerah itu, disusun oleh Bagian Tata Pemerintahan, bersama sama dengan Badan Perencanaan Pembangunan yang mendorong dan membantu dalam hal analisis terkait dengan konsep Tranparansi dan Partisipasi.<sup>78</sup>

Oleh karenanya sebelum proses pembahasan untuk menyusun materi Rancangan Peraturan Daerah berjalan, Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Kabupaten Bantul memberitahukan kepada Bagian Hukum Sekretariat Kabupaten Bantul. Sebagaimana disampaikan sebelumnya mengingat dimungkinkan ada materi muatan suatu peraturan daerah berkaitan dengan tugas berbagai instansi yang ada dan memudahkan dalam menyusun draf Rancangan Peraturan Daerah, maka penyusunan konsep tersebut dilakukan bersama-sama instansi terkait, khususnya Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Bagian Pemerintahan Desa Sekretariat Kabupaten Bantul. Keterlibatan Bagian Pemerintahan Desa lebih kepada keinginan kuat dari awal untuk menciptakan tata pemerintahan yang lebih baik, bukan hanya terbatas kepada tataran

---

<sup>78</sup> Hasil wawancara Kasubid Penelitian dan Pengembangan Dappeda Kabupaten Bantul, tanggal 29 Desember 2007.

pemerintahan di tingkat Kabupaten, namun demikian diharapkan dapat menjangkau sampai ketingkat Pemerintahan Desa.

Draf hasil pembahasan yang telah disusun Bagian Tata Pemerintahan, Bagian Pemerintahan Desa dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah tersebut, kemudian disampaikan kepada Bagian Hukum Kabupaten Bantul untuk dilakukan pemeriksaan teknis agar ada kesesuaian dengan Peraturan perundang-undangan. Pembahasan bersama akan dipermudah bahkan mungkin ditiadakan. Dengan mengikutsertakan berbagai unit dalam penyusunan konsep, maka pembahasan bersama atas konsep mungkin hanya diperlukan apabila Bagian Hukum setelah melakukan pemeriksaan menemukan hal-hal yang memerlukan perubahan-perubahan (terutama perubahan substansi atau materi).<sup>79</sup>

Ada perubahan-perubahan yang mendasar antara konsep draf sebagaimana disampaikan oleh Bagian Tata Pemerintahan dan Bappeda Bantul, yang setelah diajukan ke Bagian Hukum terjadi beberapa perubahan diantaranya.<sup>80</sup>

- a. Draf yang diusulkan adalah mengenai partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan didaerah Kabupaten Bantul.
- b. BAB V Usulan Draf tentang sanksi administrative, bagi pejabat yang tidak mengindahkan
- c. BAB VII Usulan Draf tentang Ketentuan Pidana

---

<sup>79</sup> *Ibid*

<sup>80</sup> *Harian Bemas*, Rabu Wage, 25 Agustus 2004, Hlm 2

Bagian Hukum kemudian menyusun penyempurnaan diantaranya mengubah judul usulan draft peraturan daerah menjadi *Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul*, menghilangkan sanksi administrasi dan pidana. Beberapa pertimbangan yang melatarbelakangi bahwa kalau ingin mewujudkan *good governance* transparansi dan partisipasi saling terkait dan tidak dapat dipisahkan. Kemudian menyangkut sanksi administratif dan pidana dihilangkan dengan alasan masing terjadinya perdebatan penggunaan parameter apa yang digunakan diantara Tim perumus.<sup>81</sup>

Konsep final yang disetujui oleh Bupati Bantul menjadi Rancangan Peraturan Daerah, kemudian diajukan ke DPRD Kabupaten Bantul. Pada Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul untuk mendapatkan persetujuan, pada hari Sabtu, tanggal 30 Juli 2005, bersamaan dengan agenda Penyampaian Nota Pengantar Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul tentang *Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah di Kabupaten Bantul*,<sup>82</sup>

Dalam konteks Rancangan Peraturan Daerah tentang *Transparansi dan Partisipasi* itulah yang nantinya diharapkan menjadi kerangka dan pokok bagi masyarakat dan penyelenggara pemerintah di daerah yang meliputi Pemerintah Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa, dalam penyelenggaraan pemerintahan.

---

<sup>81</sup> Informasi dari hasil wawancara dengan Drs Trisaksi (mantan anggota tim perumus), tanggal 15 Juni 2008.

<sup>82</sup> Hasil wawancara Kasubag-Risalah DPRD Kabupaten Bantul, tanggal 5 Nopember 2007.

## **2. Respon Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul.**

Penyampaian nota terkait dengan Raperda Transparan dan Partisipasi Publik, kemudian direspon oleh Legislatif melalui sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul, pada Hari Rabu, tanggal 3 Agustus 2005, dengan agenda Penyampaian Pemandangan Umum Fraksi-fraksi DPRD terhadap Rancangan Peraturan Daerah tersebut. Dalam penyampaian pemandangan umum fraksi-fraksi dapat dijelaskan respon terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul, adalah sebagai berikut :

- a. Fraksi PDIP, setelah mencermati Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh eksekutif, fraksi PDIP menilai dan menyampaikan pandangan bahwa Rancangan Peraturan Daerah tersebut sangat diperlukan untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa untuk mendapat kepercayaan dari masyarakat, namun Rancangan Peraturan Daerah ini masih sangat luas cakupannya dan masih memungkinkan banyak penafsiran sedangkan semua produk hukum harus bersifat pasti.<sup>80</sup>
- b. Fraksi PAN, terhadap Rancangan Peraturan Daerah Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul, fraksi PAN menyambut baik dan memberikan apresiasi yang

---

<sup>80</sup> Risalah sidang paripurna DPRD Kabupaten Bantul, pada agenda Pemandangan Umum Fraksi-Fraksi terhadap penyampaian Nota Pengantar Raperda tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

tinggi kepada pemerintah yang telah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Tranparansi dan Partisipasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul, karena dengan Peraturan Daerah ini, kedepan akan ada jaminan yang cukup bagi keterlibatan masyarakat, baik secara mekanisme maupun payung hukum bagi partisipasi masyarakat. Dalam melaksanakan *good governance* dan *clean government* partisipasi masyarakat merupakan salah satu komponen keberhasilan, sebab dengan transparansi publik maka peran serta maupun partisipasi sangat diperlukan. Lebih khusus menanggapi, keberadaan Komisi Transparansi yang termaktub dalam Rancangan Peraturan Daerah ini, diharapkan nantinya dapat menjembatani dan mengkomunikasikan antara penyelenggara pemerintahan dengan publik. Oleh karenanya FPAN siap untuk berdiskusi membahas mengenai Transparansi dan Partisipasi Publik tanpa mengkesampingkan masukan berbagai pihak.<sup>81</sup>

- c. Fraksi FKB, Terhadap Rancangan Peraturan Daerah Tranparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaran Pamerintahan di Kabupaten Bantul, memberikan apresiasi yang tinggi terhadap upaya pemerintah Kabupaten Bantul yang melakukan upaya perubahan mendasar dalam tata pemerintahan di Kabupaten Bantul. Sebab tuntutan atas hadirnya organisasi pemerintah yang modern, transparan, akuntabel, efektif dan efisien dalam masyarakat dewasa ini adalah sebuah keniscayaan. Hal

---

<sup>81</sup> *Ibid*



tersebut dilandasi oleh adanya tuntutan masyarakat atas efisiensi efektifitas aparatur birokrasi dan terbangunnya kesadaran kepedulian masyarakat sebagai akibat dan meningkatnya tingkat pendidikan masyarakat serta berhasilnya proses demokratisasi. Sebab untuk menjadi transparan dan partisipatif sangat diperlukan sebuah kedewasaan berpikir dan bersikap bahwa yang menyangkut wilayah publik (berkaitan dengan kepentingan publik, didanai dengan dana publik atau kebijakan yang terkait dengan hajat hidup orang banyak) harus transparan dan partisipatif dan bukan jamannya lagi monopoli urusan publik. Dalam makna yang lebih jauh, bahwa adanya keinginan untuk semakin transparan dan partisipatif merupakan terjadinya pergeseran paradigma dari pangreh praja menjadi pamong praja. Oleh karenanya FPKB, berharap adanya Peraturan Daerah tentang Transparansi dan Partisipasi Publik ini akan menjadikan penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Bantul menjadi semakin demokratis, transparan, akuntabel dan partisipasi masyarakat menjadi semakin tinggi dan pada gilirannya akan semakin mempercepat kemakmuran dan keadilan bagi warga masyarakat, atau dalam kalimat lain dengan melakukan reformasi birokrasi akan mempercepat terjadinya *clean government* dan *good governance*.<sup>82</sup>

- d. Fraksi Golkar, memberikan tanggapan terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang Tranparansi dan Partisipasi Publik dalam

---

<sup>82</sup> *Ibid*

Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul, dengan memberikan apresiasi yang positif dalam rangka untuk mewujudkan *good governance* dan *clean government*. Berdasarkan hasil kunjungan kerja luar daerah ke Pemerintah Kota Gorontalo oleh legislatif kiranya dapat dijadikan bahan komparasi dan karena bobot Rancangan Peraturan Daerah ini relatif berat serta menyangkut ketentuan perundangan yang lebih banyak, maka kami mengusulkan agar dibentuk panitia khusus yang beranggotakan para pimpinan dewan, pimpinan komisi dan pimpinan fraksi sehingga akan tercapai hasil yang optimal. Ihwal tentang isi materi yang terkandung dalam Rancangan Peraturan Daerah itu sendiri masih perlu dicermati dan dibahas secara sungguh-sungguh.<sup>83</sup>

- e. Fraksi PKS, memberikan tanggapan terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan eksekutif sebagai berikut, sesuai dengan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban penyelenggaraan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Terwujudnya transparansi dan partisipasi publik dalam proses penyelenggaraan pemerintahan penting sebagai upaya untuk menciptakan mekanisme kontrol dan keterlibatan aktif peran masyarakat demi terwujudnya *clean government* dan *good governance*.

---

<sup>83</sup> *Ibid*

Selanjutnya Fraksi PKS, juga menyampaikan apresiasi yang positif kepada pemerintah Kabupaten Bantul yang telah menyerahkan draf Rancangan Peraturan Daerah Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul, hal itu menunjukkan Pemerintah Kabupaten Bantul telah memiliki semangat dan komitmen kuat bagi terwujudnya transparansi dan partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan. Bahkan menegaskan bahwa kalau pemerintah Kabupaten Bantul sudah punya komitmen, mengapa kita tidak ?<sup>84</sup>

- f. Fraksi Kesatuan Baru, terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan, menyambut baik terhadap upaya pemerintah Kabupaten Bantul untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa serta akuntabel. Mudah-mudahan kehadiran Rancangan Peraturan Daerah ini kedepan, diharapkan memberikan penguatan terhadap peran publik dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Bantul. Dengan demikian Pemerintah Kabupaten Bantul dapat berperan lebih optimal didalam menentukan arah kebijakan dengan kontrol sosial yang lebih memadai, akurat, efektif rasional dan proposional.<sup>85</sup>

Dari gambaran pemandangan umum yang disampaikan oleh fraksi di DPRD Kabupaten Bantul, terlihat secara jelas bahwa legislatif memberikan respon yang baik dan mendukung terhadap pengajuan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul tentang Transparansi dan

---

<sup>84</sup> *Ibid*

<sup>85</sup> *Ibid*

Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul, walaupun beberapa fraksi ada yang secara tegas mendukung dan ada fraksi yang secara malu-malu ikut memberikan respon yang baik.

### 3. Penetapan Formasi Fraksi dan Pembentukan Panitia Khusus

Agar proses pembuatan Peraturan Daerah sebagaimana telah diajukan oleh eksekutif dan telah direspon oleh fraksi-fraksi yang ada di DPRD dapat berjalan lancar, maka untuk mempermudah pelaksanaan tugasnya kemudian ditetapkan Fraksinya selengkapnya sebagai berikut :<sup>86</sup>

Adapun Unsur Pimpinan DPRD dan formasi fraksinya sebagai berikut :

Joko Purnomo, SE (selaku Ketua), Drs Slamet Abdullah (selaku Wakil Ketua I) dan Drs. Heri Kuswanto, Msi (selaku Wakil Ketua II).

#### 1). Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa

Tabel 1

No	Nama	Jabatan
1	Riyanto	Ketua
2	Numut Rubiyanto, S.Si. Apt	Wakil Ketua
3	H. Ichsanuddin Mislum, Ic	Sekretaris
4	H. Djumantoro, BA	Anggota
5	Aswandiyah	Anggota
6	Drs. H. Heri Kuswanto, M.Si	Anggota

Sumber : Sekretariat DPRD Bantul

<sup>86</sup> Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul, Nomor 15/KEP/DPD/2005, tentang Penetapan Fraksi-Fraksi DPRD Kabupaten Bantul periode 2004-2009.

2). Fraksi PDI Perjuangan

Tabel 2

No	Nama	Jabatan
1	Uminto Giring Wibowo, SE, MM	Ketua
2	Suparyana	Wakil Ketua
3	H. Basuki Rahmat, AMd	Sekretaris
4	Aryunadi, SE	Anggota
5	Ir. Albertus Yulianta	Anggota
6	Joko Purnomo, SE	Anggota
7	H. Ahmad, SE	Anggota
8	Tustiyani, SH	Anggota
9	Azwir Agus, B.Sc	Anggota
10	Ag. Susanto Nugroho	Anggota
11	Sujiyo, A.Md	Anggota
12	Ristiyanto, SE	Anggota
13	Ag. Windarta	Anggota
14	Sutakat HS	Anggota
15	RS. Kusbowo Prasetyo	Anggota
16	Eko Yulianto Nugroho, SE	Anggota

Sumber : Sekretariat DPRD Bantul.

3). Fraksi Partai Amanat Nasional

Tabel 3

No	Nama	Jabatan
1	Teguh Imam Sationo, SH	Ketua
2	Affandi, SE	Wakil Ketua
3	Solahudin Hidayat, S.Pd.	Sekretaris
4	Drs. Slamet Abdullah	Anggota
5	Ari Indah Hayati	Anggota
6	Suratun	Anggota
7	Ir. Atmaji	Anggota

Sumber : Sekretariat DPRD Bantul

4). Fraksi Partai Keadilan Sejahtera

Tabel 4

No	Nama	Jabatan
1	Agus Effendi, SE	Ketua
2	Agus Sumartono, S.Si	Wakil Ketua
3	Jupriyanto	Sekretaris
4	Agung Laksmono, S.Si	Anggota
5	Amir Syarifudin	Anggota

Sumber : Sekretariat DPRD Bantul

5). Fraksi Partai Golkar

Tabel 5

No	Nama	Jabatan
1	H. Sumiharto, SE, MBA	Ketua
2	Drs. H. Suwardi	Wakil Ketua
3	Drs. H. Agus Subagyo	Sekretaris
4	Drs. H. Samedi Prastowo	Anggota
5	Slamet Bagya, SE, S.IP	Anggota

Sumber : Sekretariat DPRD Bantul

6). Fraksi Kesatuan Baru

Tabel 6

No	Nama	Jabatan
1	Drs. H. Edy Susilo	Ketua
2	Ir. H Gatot Nugroho	Wakil Ketua
3	Tri Wahyuni, S.Pd	Sekretaris
4	Suwandi, S.IP	Anggota
5	H. Nisbar Munandar, SH	Anggota
6	Aryo Winoto, S.Pt	Anggota

Sumber : Sekretariat DPRD Bantul

Selain itu agar memudahkan kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul untuk membahas Rancangan Peraturan Daerah tentang Transparansi dan Partisipasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

di Kabupaten Bantul tersebut, pada Hari Selasa, tanggal 9 Agustus 2005, di gedung DPRD Bantul, dilaksanakan Sidang Paripurna dengan agenda Pembentukan Panitia Khusus Pembahas Rancangan Peraturan Daerah dimaksud. Secara aklamasi kemudian diputuskan bahwa untuk membahas lebih detil Rancangan Peraturan Daerah tentang Tranparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul, dibentuk Panitia Khusus dengan susunan selengkapnya sebagai berikut :

Tabel 7

No	Nama	Jabatan
1	Drs. H. Agus Subagyo.	Ketua
2	H. Ahmad, SE.	Wakil Ketua
3	Agus Sumartono, S.Si	Sekretaris
4	Solahudin Hidayat, S.Pd.	Anggota
5	Aryunadi, SE.	Anggota
6	AG. Susanto Nugroho.	Anggota
7	AG. Windarta.	Anggota
8	Teguh Iman Sationo, SH.	Anggota
9	KH. Ihsanudin Muslim, Lc.	Anggota
10	Agus Effendi, SE.	Anggota
11	Suwandi, SIP.	Anggota
12	Tri Wahyuni, S.Pd.	Anggota

Sumber : Sekretariat DPRD Bantul



Kepada segenap Pimpinan dan anggota Panitia khusus ditugaskan untuk membahas secara detil, bekerja sebaik-baiknya sesuai jadwal yang sudah ditentukan dan harus melaporkan hasil kerjanya kepada forum Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul.

#### **4. Respon Eksekutif terhadap pandangan umum Fraksi**

Respon eksekutif terhadap pemandangan umum fraksi, disampaikan Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Bantul, pada hari Selasa, tanggal 9 Agustus 2005, dengan agenda Penyampaian Jawaban Eksekutif atas Pemandangan Umum Fraksi-fraksi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul, tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.

Jawaban eksekutif terhadap pandangan umum fraksi-fraksi, diwakili oleh Drs. Sumarno PRS selaku Wakil Bupati Bantul. Eksekutif menyampaikan apresiasi yang tinggi dan terima kasih yang sebesar-besar kepada 6 (enam) fraksi di Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten Bantul, yang memberikan dukungan terhadap pengajuan nota pengantar Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul tentang Transparansi dan Partisipasi Publik. dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.

Yang perlu dilakukan adalah pencermatan secara bersama-sama beberapa substansi Rancangan Peraturan Daerah yang dianggap krusial dan

akan memberikan perubahan warna signifikan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Bantul, agar dikemudian hari tidak menimbulkan penafsiran yang bermacam-macam bagi masyarakat.

Selain itu terhadap masukan-masukan yang bersifat teknis terhadap rumusan pasal perpasal, pihak eksekutif meminta agar fraksi-fraksi dapat menyampaikan rumusan yang lebih jelas, termasuk ketentuan yang mengatur aspek yuridis, sosiologis dan rasionalitas serta ketentuan pembiayaan berkaitan dengan pembentukan Komisi Transparansi dan Partisipasi.

## **B. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di Kabupaten Bantul.**

### **1. Hasil Rapat Panitia Khusus**

Sebagaimana ketentuan *Pasal 40 ayat (11-14)* Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004, tentang Pembentukan Perundang-undangan, bahwa pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibagi kedalam empat tahap pembicaraan. Tahap-tahap tersebut sama dengan tahap pembicaraan Rancangan Undang Undang di Dewan Perwakilan Rakyat. Rapat Panitia Khusus termasuk pada pembicaraan Tahap III pada prakteknya merupakan inti dari pembahasan intensif atas satu rancangan Peraturan Daerah. Dalam rapat tahap III Panitia Khusus membahas Rancangan Peraturan Daerah tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul dilakukan bersama-sama dengan Kepala Daerah atau

Pejabat yang ditunjuk. Proses pembahasan tahap III berjalan dengan alot terutama ketika membahas permasalahan yang sensitif, atau yang menyangkut beban warga apabila rancangan Peraturan Daerah diterapkan, sebagai contoh terhadap perlu dan tidaknya dibentuk sebuah Komisi Transparansi dan Partisipasi.

Tidak jarang terjadi argumentasi antar anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang pro dan kontra Rancangan Peraturan Daerah atau antara anggota DPRD dengan pihak eksekutif. Dalam tahapan ini Rancangan Peraturan Daerah akan dibahas dari pasal kepasal serta tetap menjaga keutuhan rancangan peraturan daerah sebagai satu sistem dan tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah yang sudah ada dan berlaku atau peraturan perundang-undang yang lebih tinggi.

Proses ini membutuhkan waktu dan ketika terjadi kebuntuan, apabila pihak-pihak tidak dapat menyatukan pembahasan pasal-pasal Rancangan Peraturan Daerah tersebut. Kemudian untuk menghindari kebuntuan itu, maka diadakan lobi-lobi antar fraksi, atau komisi atau dengan pihak eksekutif untuk mencari jalan keluar dari kebuntuan pembahasan tersebut.

Dari hasil pembicaraan tahap III dan lobi-lobi yang dilakukan tidak lain dimaksudkan untuk menemukan kesepakatan baik materi muatan maupun rumusan-rumusan Rancangan Peraturan Daerah tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Bantul antara eksekutif dan legislatif, kesepakatan

rumusan-rumusan itulah yang akan dilaporkan sebagai hasil kerja pansus dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Penyampaian Laporan panitia Khusus sebagai hasil pembicaraan tahap III, dilakukan dalam rapat Paripurna pada hari Selasa, tanggal 23 Agustus 2007, dengan agenda Penyampaian Laporan Panitia Khusus Pembahas Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul tentang Transparansi dan Partisipasi Publik. dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.

Penyampaian laporan panitia khusus diwakili oleh H Ahmad, SE selaku Ketua Pansus I, dengan hal-hal penting yang berkaitan erat dengan ini Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul, tentang transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul, sebagai berikut :

- a. Pengingat waktu yang tersedia dan bobot materi yang relatif krusial, maka pembahasan yang telah dilaksanakan baik secara internal oleh Pansus maupun secara bersama-sama dengan eksekutif sebagai mitra kerja, hingga laporan ini kami susun belum dapat diselesaikan, dan baru sampai pada Bab III mengenai Azas dan Tujuan. Sementara untuk Bab IV dan seterusnya belum selesai dibahas. Namun secara personal semua anggota pansus sudah membaca dan mencermati isi Rancangan Peraturan Daerah dimaksud.
- b. Dari aspek yuridis formal, Rancangan Peraturan Daerah ini belum mempunyai dasar hukum yang mengatur secara khusus tentang

transparansi dan partisipasi, sehingga dalam konsideran mengingat sedemikian banyak dasar hukum yang dicantumkan. Karena itu para pakar penyindir, bahwa pembuat Raperda ini ragu-ragu, sehingga ada kalimat yang kira-kira pada judul peraturannya sesuai kemudian dicantumkan dalam konsideran mengingat.

- c. Pengertian pada terminologi publik yang terkandung dalam formulasi kalimat dalam ketentuan umum, menimbulkan kesulitan dan keragaman pemahaman akan makna yang terkandung didalamnya, sehingga belum diperoleh kata sepakat.
- d. Pada Bab Hak dan Kewajiban, tentunya konstruksi logikanya harus sambung antara hak dan kewajiban publik dan hak kewajiban yang dimiliki oleh Badan Publik. Apabila semua dokumen harus dan wajib disampaikan ke publik, maka konsekuensinya akan menimbulkan biaya yang besar bagi pemerintah Kabupaten Bantul.
- e. Tentang Komisi Transparansi dan Partisipasi, keberadaannya masih menjadi perdebatan yang panjang, sebab secara empiris di tiga kabupaten dan kota yang dikunjungi yakni Gorontalo, Kebumen dan Bandung, keberadaan Komisi ini ada yang dibentuk, ada yang sepenuhnya diserahkan kepada masyarakat bahkan ada yang tidak dibentuk sama sekali.
- f. Berdasarkan hasil kajian dan diskusi dengan pakar, terdapat beberapa pasal yang kontradiktif dan tidak konsisten, yakni : a. pada pasal 5 dan

- pasal 6; b. pasal 7 ayat (1) dengan pasal 7 ayat (3); dan c. pada pasal 7 dengan pasal 8.
- g. Demikian pula pada Bab yang mengatur sanksi pada pasal 12. ditilik dari isi kalimatnya, maka tidak mempunyai pengertian sanksi, karena itu perlu pembahasan lebih lanjut.
  - h. Pada penjelasan pasal demi pasal, khususnya pasal 4 (empat), belum diperoleh kejelasan mengenai informasi apa saja yang bisa diakses oleh publik.
  - i. Berdasarkan hasil study banding di dua kabupaten, maka diperoleh pengalaman, bahwa setelah ditetapkannya Peraturan Daerah Partisipasi maupun transparansi, maka tidak ditemukan perbedaan yang signifikan partisipasi publik, antara sebelum Peraturan Daerah tersebut ditetapkan dan selama Peraturan Daerah tersebut diterapkan.

Dari beberapa pokok penting pembahasan Raperda tersebut, dapat dipastikan laporan pansus pembahas belum selesai. Sehingga pada kesempatan rapat paripurna tersebut, selain meminta pengambilan keputusan penetapan ditunda, sekaligus meminta agar pansus diberikan perpanjangan waktu pembahasan.

## **2. Pandangan dan Tanggapan Fraksi**

Terkait dengan permohonan penundaan penetapan dan perpanjangan waktu pembahasan rancangan Peraturan Daerah tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

di Kabupaten Bantul. Kemudian pada hari Selasa, tanggal 23 Agustus 2005, diadakan Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten Bantul, dengan agenda Penyampain Pendapat fraksi-fraksi DPRD Kabupaten Bantul dan Pengambilan Keputusan terhadap Permohonan Perpanjangan Waktu Pembahasan Pansus Pembahas Rancangan Peraturan Daerah tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.

Adapun pandangan masing masing fraksi sebagai berikut :<sup>87</sup>

- a. PDIP, menyampaikan pendapat akhir fraksi PDIP terhadap permohonan waktu Panitia Khusus, Sepakat diperpanjang.
- b. PAN, menyampaikan pendapat akhir fraksi PAN terhadap permohonan waktu Panitia Khusus, Setuju dengan catatan diperpanjang dengan catatan Panitia Musyawarah DPD segera membahasnya
- c. FKB, menyampaikan pendapat akhir fraksi FKB terhadap permohonan waktu Panitia Khusus, Setuju diperpanjang.
- d. F Golkar, menyampaikan pendapat akhir fraksi P Golkar terhadap permohonan waktu Panitia Khusus, Setuju dengan catatan diperpanjang dan hasilnya diserahkan Panitia Musyawarah DPRD.
- e. FKS, menyampaikan pendapat akhir fraksi KS terhadap permohonan waktu Panitia Khusus, Tidak setuju diperpanjang.

---

<sup>87</sup> Risalah Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Bantul, dengan agenda Penyampain Pendapat fraksi-fraksi DPRD Kabupaten Bantul dan Pengambilan Keputusan terhadap Permohonan Perpanjangan Waktu Pembahasan Pansus Pembahas Rancangan Peraturan Daerah tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

f. F Kesatuan Baru, menyampaikan pendapat akhir fraksi Kesatuan Baru terhadap permohonan waktu Panitia Khusus, Setuju diperpanjang.

Mengingat sebagian besar fraksi setuju diberikan penundaan penetapan dan setuju perpanjangan waktu pembahasan, maka Drs. Heri Kuswanto, MSi (Wakil Ketua II DPRD) selaku pimpinan rapat paripurna mengemukakan “ Demikian tadi telah disampaikan pendapat dari wakil fraksi, dari enam fraksi semua menyetujui terhadap permohonan perpanjangan waktu pembahasan Pansus Pembahas Raperda, kemudian dengan tidak mengurangi hak dari masing-masing anggota kami pertanyakan, apakah permohonan perpanjangan waktu pembahasan panitia khusus pembahas Raperda dapat disetujui ? “ secara aklamasi peserta rapat paripurna menjawab : setuju. Yang selanjutnya untuk alokasi perpanjangan waktu akan dibahas dalam rapat Panitia Musyawarah Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten Bantul.

Selanjutnya sebagaimana telah ditentukan jadwal oleh panitia musyawarah DPRD, pada hari Sabtu tanggal 10 September 2005, dalam rapat paripurna yang mengagendakan Penyampaian Laporan Panitia Khusus Pembahas Raperda Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul. Penyampaian laporan Panitia khusus diwakili oleh Tri Wahuyuni, SPd sebagai juru bicaranya, yang menyampaikan bahwa proses pembahasan Raperda ini cukup panjang dan tidak mudah, baik saat disusun eksekutif dengan *stakeholders* yang dilibatkan, maupun pembahasan-pembahasan di Pansus



I secara internal maupun bersama-sama eksekutif yang membidangi raperda tersebut. Oleh karena dalam penyampaian laporan pansus memberikan catatan-catatan penting sebagai berikut :<sup>88</sup>

- Pansus I menyepakati bahwa membangun tata kelola pemerintahan yang transparan, partisipatif dan akuntabel sangat diperlukan untuk membentuk pemerintah daerah yang baik (*Good Local Government*) sekaligus meraih keberhasilan pembangunan.
- Upaya untuk merumuskan raperda yang tepat dan sesuai bagi Kabupaten Bantul mendorong pansus melakukan proses pembahasan dengan berbagai langkah antara lain :
  - 1). Secara intensif melakukan pembahasan baik secara internal pansus atau bersama-sama eksekutif untuk bisa menghimpun berbagai sudut pandang dan kepentingan.
  - 2). Melakukan studi komparasi ke berbagai daerah yang sudah menerapkan Peraturan Daerah sejenis (walaupun beda nama) seperti Kabupaten Gorontalo, Kabupaten Kebumen, Kabupaten Bandung dan Kabupaten Magelang untuk melihat proses pembahasan materi perda dan aplikasi penerapan perda yang tentunya memiliki perbedaan diantara satu dengan yang lain sesuai dengan kondisi daerahnya masing-masing.

---

<sup>88</sup> Informasi dari Juru Bicara ( H Ahmad SE ) Panitia Khusus Pembahas Raperda tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

3) Menyelenggarakan diskusi dengan para akademisi untuk mengkaji lebih dalam sistematika dan materi raperda agar memenuhi kaidah hukum yang benar.

- Dinamika pembahasan di Pansus I tidak menutup kemungkinan bahwa hasil rumusan raperda tidak selalu sependapat melainkan berupa *opsi* atau pilihan dikarenakan masing-masing pilihan memiliki argumentasi yang kuat dan tidak bisa diabaikan.

Setelah melalui pembahasan yang intensif dan partisipatif yang penuh dari segenap anggota Pansus I maupun mitra kerja dari eksekutif dihasilkan rumusan yang baru dengan melakukan perubahan-perubahan raperda yang lama, antara lain dengan menghilangkan beberapa materi raperda yang dirasa tidak relevan atau *overlapping* dengan ketentuan yang lain, sebaliknya menambahkan beberapa ketentuan baru yang dibutuhkan untuk memperjelas pengertian atau belum tercakup dalam raperda yang ada yaitu :

a. **Konsideran mengingat ditambah beberapa dasar hukum yaitu :**

- 1). PP Nomor 24 Tahun 2004
- 2). PP Nomor 25 tahun 2005
- 3). UU Nmor 25 Tahun 20005
- 4). Kepres Nomor 80 tahun 2003 jo Perpres No 32 Tahun 2005

b. **Penambahan Bab I tentang ketentuan umum Pasal 1**

- 1). Ditambahkan pengertian Badan Publik meliputi Pemerintah Daerah, DPRD, Pemerintah Desa dan BPD.

- 2). Disempurnakan pengertian transparansi dan partisipasi yang lebih tepat.
- c. Bab II tentang asas dasar dan tujuan pasal 2 dan 3 dilengkapi dengan mengakomodasi beberapa ketentuan dari peraturan daerah daerah lain yang menguatkan.
- d. Bab tentang ruang lingkup transparansi dan partisipasi publik didahulukan dari bab tentang hak dan kewajiban agar logika pengaturannya lebih runtut.
- e. Memperjelas bab IV tentang hak dan kewajiban sehingga ada kesinambungan antara hak dan kewajiban dalam konteks transparan dan partisipasi.
- f. Bab V tentang Tata Cara Transparansi dan Partisipasi publik dihilangkan ayat yang dianggap *overlapping* dengan ayat lain supaya tidak menjadi bias pengertiannya.
- g. Menyempurnakan beberapa ayat pada bab VI tentang keberatan dan pengaduan agar lebih jelas dan sesuai dengan perubahan-perubahan istilah pada ayat-ayat sebelumnya.
- h. Bab VII tentang Komisi Transparansi dan Partisipasi, dikarenakan masih ada dua pendapat, maka diusulkan dua pilihan, yaitu :
  - 1). Pilihan Pertama; ada komisi transparansi dan partisipasi yang akan dirumuskan lebih rinci mengenai kedudukan, pengangkatan dan pemberhentian, tugas, fungsi dan wewenang komisi transparansi dan Partisipasi.

- 2). Pilihan Kedua; tidak ada komisi transparansi dan Partisipasi sehingga lebih dipertajam tentang mekanisme tentang tata cara dan mekanisme transparansi dan partisipasi.

Selain bagian yang disebutkan diatas, tidak ada perubahan-perubahan.

**3. Penyampaian Pendapat Akhir fraksi-fraksi DPRD Kabupaten Bantul dan Pengambilan Keputusan tentang Raperda Transparansi dan Partisipasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.**

Setelah Tim Panitia Khusus Pembahas menyampaikan laporan pembahasan tahap III, maka setiap fraksi lewat juru bicaranya memberikan pendapat akhir/kata akhir fraksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang diputuskan nasibnya. Dalam hal fraksi dapat menerima Rancangan Peraturan Daerah secara jelas dalam pendapat akhir fraksi, sebagai berikut :  
Setelah melalui pembahasan panjang, diskusi yang melelahkan, sampailah waktunya bagi fraksi-fraksi untuk menyampaikan pendapat akhir sebelum Rancangan Peraturan Daerah tersebut diputuskan, adapun pendapat akhir fraksi-fraksi selengkapnya seagai berikut :<sup>89</sup>

- a. Fraksi PDIP, menyampaikan pendapat akhirnya berdasarkan pencermatan dan pembahasan Raperda tentang Tansparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul, yang terdiri dari 10 Bab dan 17 Pasal, juga berdasar hasil pembahasan bersama antara Pansus I (satu) DPRD bersama eksekutif, FPDIP menyimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

---

<sup>89</sup> Risalah Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Bantul, dengan agenda pendapat akhir fraksi dan Pengambilan Keputusan, terhadap Peraturan Daerah tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan daerah.

- 1). Semangat transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah (Pembuat kebijakan publik) terdiri dari Pemerintah Daerah, DPRD, Pemerintah Desa dan BPD patut kiranya mendapat apresiasi dan dukungan berbagai pihak baik masyarakat Kabupaten Bantul umumnya *stakeholders* yang ada di Kabupaten Bantul pada khususnya.
- 2). Semangat nyata memberikan ruang dan peluang bagi masyarakat Kabupaten Bantul untuk berpartisipasi dalam pengambilan Keputusan Kebijakan perlu disosialisasikan dan direalisasikan secara benar-benar dan sungguh-sungguh sehingga rakyat atau masyarakat Bantul dapat memahami dan melaksanakan secara benar.
- 3). Komunikasi langsung antara pembuatan kebijakan publik dengan publik/masyarakat/rakyat Bantul yang telah berlangsung dapat diteruskan dan ditumbuh kembangkan guna mewujudkan kebersamaan untuk mencapai masyarakat Bantul yang Projo Taman Sari Sejahtera Demokratis dan Agamis.
- 4). Sehubungan dengan fakta yang ada, dengan segala kelebihan dan kekurangan bahwa esensi penyelenggaraan pemerintah daerah yang transparan dan melibatkan partisipasi masyarakat telah dilakukan, besar harapan kami hal ini dapat dilanjutkan seiring dengan tuntutan perkembangan dinamika masyarakat.

5). Guna memberikan kepercayaan dan peluang sepenuhnya pada masyarakat Kabupaten Bantul untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan publik, Fraksi PDIP berpendapat tidak diperlukannya komunitas masyarakat khusus/komisi/makelar/broker yang hanya sebagai mediator (bukankah pembuat kebijakan publik telah memiliki aparatur dibidang humas), tetapi seharusnya rakyat/masyarakat dapat langsung bertatap muka dan atau berkomunikasi dengan penyelenggara pemerintahan di Kabupaten Bantul yang pengaturannya diatur dalam aturan khusus dan jelas. Tidak diperlukannya komunitas khusus/komisi atau sebutan lain didasarkan pada :

- UU atau Peraturan Perundangan belum ada yang mengatur.
- Fungsi keterwakilan masyarakat atau rakyat sudah ada lembaga yang mewakilinya secara konstitual sesuai dengan perundang-undangan yang ada ( UU Nomor 22 Tahun 2003 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 ) yaitu lembaga DPRD yang secara konstitual dan demokratis dipilih langsung oleh rakyat.

Berdasarkan pada argumen tersebut, FPDIP sepakat Raperda Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul dapat disetujui menjadi Perda dengan catatan bab dan pasal tentang Komisi Transparansi dan Partisipasi yang hanya berfungsi sebagai mediator dihilangkan.

- b. Fraksi PAN, menyampaikan bahwa dengan bergulirnya era eformasi di Indonesia dan untuk menjamin *Good Governance* dan *Clean Government* serta akuntabilitas. Tidak ada kata lain dari Penyelenggaraan Pemerintahan adalah melakukan mekanisme partisipasi dan transpaansi publik. Rapeda yang diajukan eksekutif kepada dewan adalah upaya yang eksekutif dalam rangka *Good governance* dan *Clean Government* serta akuntabilitas. Syarat pemerintahan yang terbuka adalah memberikan ruang publik untuk mengamati perilaku pejabat (*right to observe*), hak untuk mendapatkan informasi (*right access to information*), hak untuk terlibat dalam pengambilan keputusan publik (*right to particple*) dan hak untuk keberatan (*right to appeal*).
- c. Fraksi KS, menyampaikan pendapat akhir fraksinya sebagai berikut :  
Tuntutan tranparansi dan partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan tuntutan seiring dengan otonomi daerah berupa kewenangan seluas-luas kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban penyelenggaraan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Sebagai upaya optimalisasi proses transparansi, FPKS sepakat dengan draf Raperda yang diajukan oleh Pemerintah Kabupaten Bantul, yaitu keberadaan Komisi Transparansi dan Partisipasi Publik yang memiliki fungsi mediasi antara publik dengan pengambil kebijakan publik apabila terjadi permasalahan. Keberadaan komisi

transparansi dan partisipasi publik pada suatu sisi dapat meringankan tugas DPRD dalam melakukan tugas-tugas pengawasan.

Oleh karenanya FPKS mengusulkan agar Komisi Tranparansi dan Partisipasi Publik dibentuk oleh DPRD sebagai upaya terjalinnya hubungan kerjasama yang sinergis antara DPRD dan Komisi Tanparansi dalam tugas-tugas pengawasan.

d. FKB, menyampaikan pendapat akhir fraksi FKB sebagai berikut :

Transparansi adalah sebuah keharusan, apalagi menyangkut wilayah publik (berkaitan dengan kepentingan publik, didanai oleh dana publik atau kebijakan yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak). Oleh karena itu secara *inhern* semangat untuk berlaku dan bersifat tranparan bagi setiap pejabat dan kebijakan publik adalah hal yang mutlak. Sedangkan partisipasi adalah hak bagi setiap warga negara untuk terlibat secara aktif dalam setiap tahapan keijakan publik. Oleh karena itu kewajiban (bersikap transparan) dan hak (untuk berpartisipasi) tersebut tidak boleh didistorsi oleh siapapun juga, dalam kondisi apapun dan dimanapun juga.

Dalam konteks ini FKB menolak dengan tegas kehadiran Komisi Tranparansi dan Partisipasi karena keberadaan institusi ini, justru berpotensi menimbulkan distorsi dan menjadi semacam birokrasi tersendiri. FKB berprasangka baik bahwa rakyat Bantul sudah cukup cerdas dan dewasa untuk setiap saat mengkritisi setiap kebijakan publik. Oleh karenanya FKB sangat setuju penetapan Raperda



tentang Transparansi dan Partisipasi Publik tanpa ada Komisi Tranparansi dan Partisipasi.

FKB berharap dengan adanya Peraturan Daerah tentang Transparansi dan Partisipasi publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah ini, akan menjadikan penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Bantul menjadi semakin demokratis, transparan, akuntabel dan partisipasi masyarakat semakin tinggi dan pada gilirannya akan semakin mempercepat kemakmuran dan keadilan bagimasyarakat bantul.

e. Fraksi P Golkar

Sejalan dengan laporan pembahasan Pansus tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Bantul. FPG mengutarakan pokok-pokok pikiran Panitia Khusus mengenai pentingnya tata kelola pemerintahan yang transparan, partisipatif, demokratis dan akuntabel dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik (*Good governance*). Sungguhpun secara *defacto* transparansi dan partisipasi telah dilakukan, semisal dalam penyusunan RAPBD telah dilakukan penyerapan aspirasi masyarakat dan diskusi publik, melalui mekanisme Musyawarah Pembangunan Tingkat Desa, Musyawarah Pembangunan Tingkat Kecamatan dan Rapat Koordinasi Pembangunan Tingkat Kabupaten.

Mencermati hasil Pansus berbagai pakar dari sudut pandang, baik berupa latarbelakang, latar depan, legal formal, maupun sisi politis ditambah dengan hasil studi banding ke beberapa kota dan kabupaten sungguh merupakan keseriusan jajaran DPRD dalam rangka mendukung komitmen tersebut. Sementara mengenai perbedaan pendapat terkait dengan ada/tidaknya Komisi Tranparansi dan Partisipasi kami anggap biasa saja karena masing-masing memiliki argumentasi yang berbeda-beda. Salah satu argumennya adalah bahwa secara yuridis formal keberadaan komisi tersebut memang belum memiliki dasar hukum dan secara fungsional sesungguhnya institusi yang sudah ada ( DPRD/ BKD/ BAWASDA/ PERS/ LSM dll) sesungguhnya dapat lebih dioptimalkan eksistensi, peran dan fungsinya, sehingga tidak tumpang tindih dan tidak terkesan latah dengan mudah membentuk komisi-komisi yang sebelumnya sudah ada.

Oleh karenanya Fraksi P Golkar dapat menerima dan menyetujui Rapeda tersebut untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah, sementara terkait dengan dua opsi yang ditawarkan. FPG berpendapat bahwa oleh karena belum ada dasar hukum yang mengatur tentang Komisi Tranparansi dan Partisipasi serta untuk mengoptimalkan peran dan fungsi institusi yang sudah ada, kiranya Komisi Transparansi dan Partisipasi itu belum diperlukan, namun yang lebih penting adalah perlunya dipertajam mengenai tatacara dan mekanisme tranparansi dan partisipasi.

f. Fraksi Kesatuan Baru

Beerapa hal penting yang yang disampaikan oleh fraksi Kesatuan Baru dalam pendapat akhir fraksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul sebagai berikut :

- 1). Fraksi Kesatuan Baru memberikan apresiasi soal pentingnya Rancangan Peraturan Daerah tersebut, oleh karenanya berupaya terus menerus untuk mendorong berlangsungnya proses tranparansi, akuntabilitas dan partisipasi publik sebagai landasan proses terciptanya *Good Governance* dan *Clean Government* di dalam penyelenggaraan pemerintahan di kabupaten Bantul.
- 2). Mendorong kepada Badan-badan publik untuk mengoptimalkan peran masing-masing, untuk bisa berfungsi sebagai mekanisme sistem.
- 3). Bahwa esensi materi Rapeda, adalah sebenarnya bukan mengenai ada tidaknya Komisi Transparansi, akan tetapi menurut pendapat Fraksi Kesatuan Baru kesemuannya tergantung dari Draf Undang Undang tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik yang masih berada di DPR RI.
- 4). Oleh karena untuk menghindari ketidakadanya kepastian hukum sambil menunggu pengesahan RUU Kebebasan Memperoleh Informasi Publik, dengan sangat menyesal memohon agar penetapan Raperda ditunda sampai di sahkannya Rancangan

Undang Undang yang mengatur Transparansi dan Partisipasi Publik tersebut.

- 5). Agar proses kebijakan transparan, akuntabilitas dan partisipatif menuju terciptanya *good governance* dan *clean Government*, Fraksi Kesatuan baru mendorong agar RUU KMIP di DPR RI segera disahkan menjadi Undang Undang.

Selanjutnya setelah keenam fraksi menyampaikan pendapat akhir fraksi, kemudian Joko Purnomo, SE selaku pimpinan rapat, menyampaikan karena ada fraksi yang belum menyetujui atau menyetujui dengan catatan (*Minderheidsnota*) terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.

Oleh karena itu sesuai dengan Pasal 98 ayat (1) Peraturan tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bahwa “ Pengambilan Keputusan dalam rapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diupayakan dengan cara musyawarah untuk mencapai mufakat, oleh karena itu rapat diskors untuk memberi kesempatan kepada Pimpinan DPRD, Pimpinan Panitia Musyawarah, Pimpinan Fraksi DPRD dan eksekutif untuk melakukan musyawarah.

Dalam rapat/musyawarah tersebut terdapat beberapa masukan-masukan, yang disimpulkan sebagai hasil rapat yaitu dilakuknya pemungutan suara terbanyak terkait dengan pengesahan Rancangan Peraturan Daerah tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam

Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul, dengan pilihan antara lain :

- a. Raperda disetujui, ada Komisi Transparansi.
- b. Raperda disetujui, tidak ada Komisi Tranparansi.
- c. Raperda disetujui, ada Komisi Transparansi yang berbentuk Ad Hock
- d. Raperda ditunda sampai menunggu ketentuan yang berlaku.

Untuk mengambil kesepakatan sebagai hasil sidang paripurna, Joko Purnomo selaku pimpinan sidang menyatakan untuk raperda tentang Tranparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul, berhubung belum ada titik temu maka akan diadakan pemungutan suara dengan 4 (empat) pilihan diatas sesuai dengan pasal 103 ayat (2) Peraturan Tata Tertib DPRD bahwa pengambilan Keputusan berdasarkan pemungutan suara secara terbuka dilakukan apabila menyangkut kebijakan.

Terhadap 4 (empat) pilihan yang ditawarkan, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyetujui pilihan pertama sejumlah 4 (empat) orang, pilihan kedua sebanyak 27 (duapuluh tujuh) orang, pilihan ketiga sebanyak 7 (tujuh orang) dan yang menyetujui pilihan keempat sebanyak 4 (empat) orang. Berdasarkan hasil tersebut pilihan ke 2 (dua) dengan 27 (duapuluh tujuh) orang, oleh karenanya dapat diambil suatu keputusan bahwa dapat disetujui Rancangan Peraturan Daerah tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

di Kabupaten Bantul, dengan tidak ada Komisi Transparansi dan Partisipasi.<sup>90</sup>

Sebelum rapat Paripurna DPRD ditutup, setelah diambil keputusan tentang Peraturan Daerah tersebut, sesuai Tata Tertib DPRD Pimpinan Sidang memberikan kesempatan kepada Bupati Bantul untuk menyampaikan sambutan terhadap keputusan rapat pleno Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang baru saja diambil keputusannya. Namun demikian karena waktu yang tidak memungkinkan, pada kesempatan itu melalui Pimpinan Sidang, Kepala Daerah menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya atas kerja sama antara Dewan Perwakilan rakyat Daerah dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul.

Selanjutnya berdasarkan ketentuan pasal 136 ayat (1) Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah bahwa Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapatkan persetujuan dari DPRD, ketentuan pasal 42 ayat (1) Undang Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Perundang-undangan bahwa rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah dan berdasarkan ketentuan pasal 105 ayat (5) Peraturan Tata Tertib DPRD bahwa, Rancangan yang berasal dari DPRD atau Kepala Daerah

---

<sup>90</sup> *Ibid*

dibahas oleh DPRD dan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Dari ketiga landasan dasar tersebut mensyaratkan adanya persetujuan bersama antara DPRD dan Kepala Daerah. Oleh karenanya kemudian dituangkan kedalam Surat Persetujuan Bersama antara DPRD dan Bupati Bantul, Nomor 03/SPB/DPRD/2005, Nomor : 188/4913 Tentang Persetujuan Atas Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul, pada hari Kamis tanggal lima belas bulan September tahun dua ribu lima dalam rapat paripurna Dewan perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul, bertempat di Ruang Rapat Paripurna DPRD, menyetujui bersama Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul tentang Tranparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul, untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.

Secara resmi kemudian pada tanggal 1 Oktober 2005, Peraturan daerah tersebut diundangkan dam lembaran daerah Kabupaten bantul Seri C Nomor 1 Tahun 2005, yang ditandatangani oleh Sekretaris Daerah Kabupaten Bantul. Dengan telah diundangkannya dalam lembaran daerah tersebut maka secara resmi Peraturan Daerah tersebut berlaku dan mengikat.

### C. Analisa

#### 1. Urgensi dibentuknya Perda Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.

Perubahan Undang Undang Pemerintahan Daerah dari Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 ke Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 pada dasarnya adalah respon alamiah. Hal ini karena undang undang sudah semestinya akan terus mengalami perubahan masyarakat seiring dengan bertambah kompleknya perkembangan dan kondisi masyarakat. Oleh karena itu keberadaan undang-undang bukan sesuatu yang statis, tetapi mengikuti dinamika perubahan,<sup>94</sup>

Perubahan kepada Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 itu pada substansinya adalah memberi wewenang penuh kepada daerah untuk mengelola semua urusan rumah tangganya sendiri, kecuali 5 (lima) hal yang menyangkut ; pertahanan keamanan, politik luar negeri, agama, kehakiman, moneter dan fiskal. Oleh karenanya desentralisasi diharapkan memberi arti yang signifikan bagi pertumbuhan demokrasi, ekonomi, termasuk kebebasan kreasi daerah untuk membangun tata pemerintahan yang baik di daerah mengikuti perkembangan jaman. Penyelenggaraan Desentralisasi pemerintahan daerah ini sebagai konsekuensi pilihan bangsa terhadap sistem politik dan pemerintahan demokratis, sehingga tranparansi maupun partisipasi masyarakat menjadi kebutuhan.

---

<sup>94</sup> Friedman, *The Legal System, A Social Science Perspective*, New York, 1975, Hlm 269



Kedudukan dan kewenangan itu menempatkan pemerintah daerah menjadi sangat penting peranannya dalam mengelola kepentingan rakyat. Pemerintah daerah harus lebih responsif, aspiratif terhadap berbagai kebutuhan masyarakat, mengingat bahwa otonomi daerah itu sendiri bukanlah tujuan, melainkan cara dan strategi dalam rangka mewujudkan demokrasi yang sehat, adil dan berorientasi kesejahteraan bagi seluruh bangsa Indonesia.<sup>95</sup>

Dengan kesadaran penuh bahwa tata pemerintahan yang baik menjadi sebuah kebutuhan, dengan dukungan masyarakat yang secara nyata terlihat pada proses kegiatan open house/tatap muka secara berkala dengan masyarakat, yang sebagian besar masukan mengarah kepada keinginan untuk mewujudkan pemerintahan yang transparan dan partisipatif. Proses penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Bantul yang telah membuka saluran transparansi dan partisipasi walaupun belum terlegalformalkan sebuah peraturan perundangan, menjadi catatan penting bagi world bank melalui Bappenas dalam rangka mendorong percepatan terhadap reformasi tata pemerintahan di daerah. Program Prakarsa Pembaharuan Tata Pemerintahan Daerah (Initiative for Local Government Reform/ILGR), dikhususkan bagi daerah kota dan kabupaten yang dinilai oleh world bank memiliki komitmen reformasi tata pemerintahan di daerah dan daerah kota/kabupaten dengan kemampuan finansial yang kecil.

---

<sup>95</sup> Asep Norjaman, *Otonomi Daerah Perspektif Teoritis & Praktis*, Bigraf, Malang, 2001, Hlm. 132.

Bagi daerah yang memenuhi persyaratan itu akan mendapatkan kompensasi dana pembangunan sarana irigasi dan pendidikan sebesar tiga belas milyar rupiah yang pengelolaan diawasi secara ketat oleh donatur dengan kepatuhan terhadap nilai-nilai transparansi, baik pada proses perencanaan, pelaksanaan maupun pengawasan<sup>96</sup> Hal itulah kemudian memantik pemerintah daerah kabupaten Bantul untuk segera membuat regulasi terkait dengan transparansi dan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Bantul.

Selanjutnya respon eksekutif terhadap masukan-masukan aspirasi masyarakat tersebut sekaligus untuk memperoleh program dari world bank tersebut, kemudian disusun kedalam sebuah rancangan Pra Raperda, yang kemudian secara simultan ditawarkan kepada masyarakat melalui penjangkaran aspirasi sampai di tingkat kecamatan-kecamatan se-kabupaten Bantul dengan pelibatan segenap elemen masyarakat.

Dari hasil penjangkaran tersebut dengan pencermatan instansi terkait, dirumuskan secara final menjadi Rumusan Rancangan Peraturan Daerah. Demikian sama halnya dengan Rancangan Peraturan Daerah tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul, dimana eksekutif memberikan respon cepat dengan mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tersebut, sebagai instrument yang mendorong pemangku kepentingan baik penyelenggara pemerintah itu sendiri maupun masyarakatnya. Salah satu mekanisme yang ditempuh

---

<sup>96</sup> Wawancara dengan Kasubag Tata Pemerintahan, pada tanggal 12 Juni 2008

untuk mewujudkan keinginan besar jajaran eksekutif adalah melegal formalkan hal tersebut kedalam sebuah ketentuan Peraturan Daerah, yang kemudian setelah melalui jalan pembahasan panjang dapat dibentuk

Dengan diundangkannya Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul, selain ada kepastian dan jaminan perlindungan hukum kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi secara transparan dan mendapatkan ruang yang cukup untuk berperan aktif melibatkan dirinya dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, Pemerintah Kabupaten Bantul memiliki hak untuk mendapatkan program dari world bank dengan kompensasi pendanaan yang besar. Yang kemudian ketika operasional penggunaan dana itu pengacu pada prinsip transparansi dan partisipasi mencakup baik pada proses perencanaan pengambilan keputusan, pelaksanaan maupun evaluasi.

Selanjutnya sebagaimana dijelaskan di atas selain mendapatkan kompensasi finansial pendanaan dari world bank, secara lebih rinci dapat digambarkan urgensi dibentuknya Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul, sebagai berikut :

- a. Urgensi dibentuknya dibentuknya Peraturan Daerah Nomor 7 tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul, dari perspektif Transparansi.

Salah satu karakteristik *good governance*, adalah keterbukaan mencakup semua aspek aktifitas yang menyangkut kepentingan publik mulai dari proses pengambilan keputusan penggunaan dana-dana publik sampai pada tahapan evaluasi. Tanpa adanya proses transparansi, kolaborasi antara berbagai *stakeholders* sebagai salah satu unsur penting bagi terciptanya tata pemerintahan yang baik. Adanya transparansi memberikan jaminan pada masyarakat Bantul akan adanya persebaran informasi kebijakan sehingga memudahkan masyarakat dan *stakeholders* untuk melakukan kontrol atas penyelenggaraan pemerintahan.

Selanjutnya sebagai ilustrasi pentingnya transparansi tanpa mengesampingkan dimensi lainnya, salah satu dimensi penting dalam melihat penyelenggaran tata pemerintahan di daerah khususnya dengan isu reformasi pemerintah, adalah melalui transparansi anggaran. Kebijakan anggaran pada dasarnya dalam suatu kebijakan yang dirumuskan berkaitan dengan penggunaan sumber daya lokal oleh pemerintah daerah, terutama untuk membiayai berbagai program publik pada tingkat *local*.<sup>97</sup> Dengan demikian, dana atau anggaran yang dimiliki oleh pemerintah Kabupaten Bantul pengelolaannya harus memperhatikan prinsip-prinsip transparansi, seperti menyangkut legalitas sumber anggaran, mekanisme penggunaan, alokasi dan pertanggungjawabannya harus dapat dimonitor oleh semua pihak.

---

<sup>97</sup> Christensen, *Local Politics: Governing at The Grassroots*, Belmont: Wadsworth Publishing Company, 1995, Hlm 265.

Disamping itu Pemerintah Kabupaten Bantul menyadari sepenuhnya bahwa transparansi di bidang perumusan kebijakan anggaran daerah ini sangat penting mengingat persoalan anggaran adalah persoalan penentuan skala prioritas program-program pembangunan. Sehingga melalui perumusan kebijakan anggaran dapat diketahui apakah pemerintah Kabupaten Bantul merupakan pemerintah yang mempunyai komitmen baik terhadap kepentingan masyarakat luas, mendukung program masyarakat miskin, ataukah hanya cenderung mementingkan kepentingan birokrasi dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul. Perumusan kebijakan anggaran yang transparan dapat pula digunakan untuk mengukur seberapa jauh publik dan *stakeholders* dapat mengakses atau terlibat dalam suatu mekanisme pengambilan kebijakan publik khususnya kebijaksanaan alokasi anggaran untuk masyarakat Kabupaten Bantul.

- b. Urgensi dibentuknya Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul, dari perspektif Partisipasi.

Walaupun sesuai ketentuan perundangan yang berlaku proses pembuatan Peraturan Daerah secara yuridis menjadi wilayah penyelenggara pemerintahan dalam hal ini DPRD/Gubernur/Bupati/Walikota, demikian halnya dalam proses penyelenggaraan pemerintahan baik pada tahap perencanaan, pelaksanaan maupun evaluasi. Namun demikian dalam prakteknya

tuntutan pelaksanaan demokrasi partisipatoris tidak terbantahkan lagi,<sup>94</sup> dalam upaya untuk memberdayakan masyarakat untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan publik, pelaksanaan maupun evaluasinya yang telah menjadi isu penting dalam konteks global dewasa ini.

Oleh karenanya dalam setiap proses itu pelibatan *stakeholders* mutlak diperlukan, walaupun dalam konteks ketika pengambilan keputusan harus dilakukan, yang berwenang disini adalah penyelenggara pemerintahan. Namun demikian partisipasi dari segenap elemen yang ada berfungsi lebih kepada pressur kepada lembaga perwakilan maupun pemerintah dalam hal ini eksekutif untuk menyakinkan bahwa keputusan yang akan diambil, betul betul sebagai representasi dari keinginan dan kebutuhan masyarakat.

Proses pembuatan Peraturan Daerah maupun kebijakan secara terbuka dan partisipatif menjadi salah satu ciri penting dari tata pemerintahan yang baik. Dengan proses kebijakan yang terbuka, masyarakat Kabupaten Bantul dengan mudah memahami alasan sebuah tindakan perlu dilakukan oleh pemerintah daerah, sekaligus mengetahui keinginan sebenarnya dari pemerintah Kabupaten Bantul ketika pemerintah melaksanakan sebuah kebijakan tertentu. Kondisi itu akan mempengaruhi sikap mendukung atau menolak kebijakan yang diambil pemerintah daerah Kabupaten Bantul.

---

<sup>94</sup> Saifudin, *Ringkasan Disertasi*, 2006, Hlm 10.

Proses pembentukan kebijakan publik dinilai partisipatif jika melibatkan *multistakeholders* dari kebijakan itu. Sebagaimana diketahui, sebuah kebijakan publik sering mendistribusikan manfaat dan kerugian kepada berbagai *stakeholders*. Hal yang menjadi manfaat bagi *stakeholders* dapat menjadi kerugian bagi *stakeholders* lainnya. Pelibatan melalui partisipasi masyarakat Bantul semestinya menjadi keharusan karena mereka nantilah yang harus menanggung segala akibat dengan diambilnya keputusan kebijakan publik oleh pemerintah Kabupaten Bantul. Melibatkan *stakeholders* dalam pembuatan Peraturan Daerah maupun keputusan publik, bukan hanya membuat Peraturan Daerah dan keputusan publik lebih sesuai dengan kebutuhan *stakeholders*, akan tetapi juga membuat *stakeholders* ikut memiliki dan bertanggung jawab terhadap pelaksanaannya.

Dalam konteks otonomi daerah di Kabupaten Bantul, partisipasi dalam proses kebijakan publik menjadi suatu nilai yang penting mendasari pelaksanaan otonomi daerah. Salah satu rasionalitas yang penting dari pelaksanaan otonomi daerah adalah pembuat proses kebijakan publik di Kabupaten Bantul, menjadi lebih dekat dengan warga masyarakat Bantul dapat berpartisipasi dalam proses kebijakan. Dengan menggeser lokus kebijakan dari pusat kedaerah diharapkan partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan publik menjadi lebih tinggi dan kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Bantul benar-benar

mengabdikan pada kepentingan publik, bukan hanya mengabdikan kepada elit birokrasi dan politik.

Untuk membangun pemerintahan daerah Kabupaten Bantul yang partisipatif, dapat ditempuh dengan cara: *Pertama*, menjamin kemampuan aktor dan *stakeholders* untuk memperoleh informasi dari masyarakat. *Kedua*, adanya transparansi dalam pemerintahan melalui pertemuan secara terbuka dengan masyarakat dan *stakeholders* lainnya. *Ketiga*, melaksanakan dengar pendapat dan membuat keputusan bersama pada rancangan keputusan, peraturan dan hukum, *Keempat*, melibatkan warga negara untuk mengawasi kinerja pemerintah dalam melaksanakan kebijakan dan program pembangunan.

Selanjutnya sebagai penegasan pengakuan terhadap nilai-nilai demokrasi, pemerintah kabupaten Bantul sepenuhnya menyadari bahwa masyarakat Bantul sebagai pemilik kedaulatan, oleh karena mereka memiliki hak sekaligus kewajiban untuk mengambil bagian dalam proses bernegara, berpemerintahan dan bermasyarakat. Partisipasi tersebut dapat dilakukan secara langsung maupun melalui institusi intermediasi seperti Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, LSM dan lain sebagainya. Partisipasi masyarakat dapat berbentuk buah pikiran, dana, tenaga maupun lainnya, tidak hanya pada tahapan implementasi, tetapi secara menyeluruh mulai tahapan penyusunan kebijakan, pelaksanaan, evaluasi serta pemanfaatan hasil-hasilnya.



**2. Konfigurasi Fraksi-Fraksi di DPRD Kabupaten Bantul dalam Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005, tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.**

Setelah melalui proses yang panjang, tiba saatnya DPRD harus mengambil keputusan dengan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku termasuk tata tertib DPRD, keputusan tersebut memperhatikan laporan hasil Pansus dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah tersebut yang disampaikan pada rapat paripurna tanggal 23 Agustus 2008 dan 10 September 2005.

Yang kemudian disyaratkan adanya persetujuan bersama antara DPRD dan Kepala Daerah. Oleh karenanya kemudian dituangkan kedalam Surat Persetujuan Bersama antara DPRD dan Bupati Bantul, Nomor 03/SPB/DPRD/2005, Nomor : 188/4913 Tentang Persetujuan Atas Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul, pada hari Kamis tanggal lima belas bulan September tahun Dua Ribu Lima dalam Rapat Paripurna Dewan perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul, bertempat di Ruang Rapat Paripurna DPRD, menyetujui bersama Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul tentang Tranparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul, untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.

Secara resmi kemudian pada tanggal 1 Oktober 2005, Peraturan daerah tersebut diundangkan dalam Lembaran Daerah Kabupaten Bantul Seri C Nomor 1 Tahun 2005, yang ditandatangani oleh Sekretaris Daerah Kabupaten Bantul. Dengan telah diundangkannya dalam lembaran daerah

tersebut maka secara resmi Peraturan Daerah tersebut berlaku dan mengikat seluruh stakeholders yang ada di Kabupaten Bantul.

Dengan telah disetujui dan ditetapkan Peraturan Daerah tersebut rapat paripurna DPRD, selanjutnya kepada Bupati Bantul diminta untuk secepatnya segera mengundangkannya dalam Lembaran Daerah, disosialisasikan kepada semua pihak maupun masyarakat dan dilanjutkan dengan dengan melaksanakan dalam proses penyelenggaraan urusan pemerintahan maupun tata kehidupan bermasyarakat Kabupaten Bantul. Keberhasilan proses pembentukan Peraturan Daerah tersebut tentu saja merupakan kerja keras semua pihak serta partisipasi aktif dari segenap elemen yang ada, khususnya pihak eksekutif dan legislatif.

Proses itu menunjukkan peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul dalam proses pembuatan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005, tentang Transparansi dan Partisipasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Pada seri C nomor 01 Tahun 2005, tertanggal 1 Oktober 2005 mulai diterbitan dan ditetapkan dalam Lembaran Daerah Kabupaten Bantul Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Oleh karenanya kalau dicermati melalui peran stakeholder (baik peran Perguruan Tinggi dalam penyusunan draft, penyaringan aspirasi masyarakat dll ) dan substansi Peraturan Daerah tersebut, serta semangat otonomi daerah, reformasi, demokratis, transparansi dan mendorong partisipasi publik, terlihat karakter produk hukumnya dalam hal ini

Perdanyapun bisa dikatakan bersifat populis/responsif yang bisa diterima oleh semua pihak dan bisa diterima sebagai produk hukum berupa (Perda) di daerah berlaku yang mempunyai sifat mengikat terhadap yang melanggarnya.

Selanjutnya sebagaimana permasalahan yang kedua dalam penelitian ini, tentang bagaimana konfigurasi politik di masing-masing Fraksi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul merespon proses pembentukan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005, tentang Transparansi dan Partisipasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dapat dijelaskan sebagai berikut : *Pertama Konfigurasi Politik Fraksi PDIP*, Konfigurasi Fraksi PDIP dapat dijelaskan berdasarkan sikap fraksi dalam pengambilan keputusan terhadap pembentukan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul, dilandasi beberapa pendapat prinsip terhadap komitmen mewujudkan tata pemerintahan yang baik, yaitu :

- a. Keinginan kuat mendorong terwujudnya semangat transparansi dalam penyelenggaraan pemerinatah daerah (Pembuat kebijakan publik) terdiri dari Pemerintah Daerah, DPRD, Pemerintah Desa dan BPD.
- b. Komitmen untuk mewujudkan semangat nyata memberikan ruang dan peluang bagi masyarakat Kabupaten Bantul untuk berpartisipasi dalam pengambilan Keputusan Kebijakan perlu disosialisasikan dan direalisasikan secara benar-benar dan sungguh-sungguh sehingga

rakyat atau masyarakat Bantul dapat memahami dan melaksanakan secara benar.

c. Keinginan kuat untuk membangun komunikasi langsung antara pembuatan kebijakan publik dengan publik/masyarakat/rakyat Bantul yang telah berlangsung dapat diteruskan dan ditumbuh kembangkan guna mewujudkan kebersamaan untuk mencapai masyarakat Bantul yang Projo Taman Sari Sejahtera Demokratis dan Agamis. *Keempat*, dengan segala kelebihan dan kekurangan bahwa esensi penyelenggaraan pemerintah daerah yang transparan dan melibatkan partisipasi masyarakat telah dilakukan, besar harapan kami hal ini dapat dilanjutkan seiring dengan tuntutan perkembangan dinamika masyarakat.

- Komitmen besar untuk memberikan kepercayaan dan peluang sepenuhnya pada masyarakat Kabupaten Bantul untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan publik, Fraksi PDIP berpendapat tidak diperlukannya komunitas masyarakat khusus/komisi/ makelar/broker yang hanya sebagai mediator (bukankah pembuat kebijakan publik telah memiliki aparatur dibidang humas), tetapi seharusnya rakyat/masyarakat dapat langsung bertatap muka dan atau berkomunikasi dengan penyelenggara pemerintahan di Kabupaten Bantul yang pengaturannya diatur dalam aturan khusus dan jelas.

Selain itu sebagaimana disampaikan oleh Bapak Suparyono seorang anggota fraksi PDIP yang memberikan penjelasan bahwa Fraksi mewajibkan kepada seluruh jajarannya untuk selalu dekat dan berirama dengan denyut kehidupan masyarakat dan selalu proaktif untuk berinteraksi maupun berkomunikasi disemua bidang, demikian halnya dalam rangka menyerapan aspirasi masyarakat dalam rangka penyusunan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.

Selanjutnya penjangkaran untuk mendapatkan masukan itu, dilakukan baik lingkup fraksi maupun bersama dilakukan melalui komisi-komisi, yang dilakukan secara berkala. Fraksi PDIP, sejak awal proses pengajuan Raperda tersebut mengambil posisi aktif termasuk ketika pembahasan awal yang melibatkan Perguruan Tinggi maupun dari Organisasi sosial maupun Lembaga Swadaya Masyarakat. Termasuk keterlibatan ketika penjangkaran aspirasi yang dilakukan sampai ditingkat Kecamatan se Kabupaten Bantul.

Berdasarkan pada gambaran tersebut, dapat disimpulkan ada komitmen besar terhadap semangat untuk membangun suasana demokratis, oleh sebab itu konfigurasi politik fraksi PDIP dalam pembuatan peraturan daerah ini dikatakan demokratis karena dalam susunan sistem politiknya telah membuka kesempatan dan peluang bagi adanya partisipasi rakyat melalui kegiatan-kegiatan proaktif fraksi maupun yang dilakukan bersama-sama komisi, dimana dalam hal ini secara penuh

masyarakat Bantul yang berperan aktif dalam memberikan sumbang pikiran hingga terbentuknya Peraturan Daerah tersebut.

Partisipasi dalam konteks fraksi dapat terlihat pada keaktifan anggota fraksi PDIP baik melalui fraksinya maupun peran mereka sebagai anggota maupun pimpinan komisi DPRD Kabupaten Bantul yang didasarkan pada prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana kebebasan politik dalam membahas tentang Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.

Dalam pembuatan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Bantul, ini pula dapat dijadikan indikator untuk mengukur tingkat konfigurasi politik terhadap karakter produk hukumnya(Perdanya). Pembentukan dan penyusunan peraturan daerah di Kabupaten Bantul ini lebih merupakan bagian dari aktifitas dalam mengatur masyarakat Bantul pada khususnya yang merupakan gabungan dari bebrapa individu-individu dalam masyarakat di Bantul dengan segala dimensinya sehingga merancang Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Bantul merupakan pekerjaan yang dapat terlaksana dengan baik.

Kemudian apabila dilihat dari karakter hukumnya bisa dikatakan responsive/populistik karena telah menghasilkan produk hukum yang

mampu mencerminkan rasa keadilan, kemanfaatan dan memenuhi harapan masyarakat, sehingga dalam proses pembuatannya telah mampu memberikan peranan yang besar dan partisipasi penuh kepada kelompok-kelompok sosial atau individu didalam masyarakat Bantul.

Dalam konteks peranan fraksinya, proses pembuatan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Bantul, hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok-kelompok sosial atau individu dalam masyarakat bantul. Perda ini disebut responsive karena proses pembuatannya bersifat partisipatif dengan mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat Bantul, dengan melalui kelompok maupun organisasi kemasyarakatan seperti LSM yang ada di bantul. Disamping tokoh-tokoh masyarakat yang secara aktif ikut mewujudkan peraturan daerah ini. Hal tersebut dilakukan melalui proses dengar pendapat dengan konstituennya maupun dilakukan bersama-sama lintas fraksi ketika secara berkala melakukan audensi minimal di tingkat Kecamatan se Kabupaten Bantul.

Pembuatan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Bantul, dapat dikatakan bersigat open dalam arti sejak proses awal pembentukannya sampai diputuskan dilakukan dengan transparan dan terbuka siap menerima masukan dari siapapun, baik kritikan, masukan, saran, tanggapan dari semua pihak di Bantul agar perda

tersebut dapat mendekati kesempurnaan. Oleh karenanya tidak mengherankan ketika penetapan/pengambilan keputusan tidak menimbulkan keresahan di masyarakat, walaupun pada tataran pengambilan mengalami proses yang alot diakhiri dengan pemungutan suara.

*Kedua Konfigurasi Politik Fraksi PAN*, Garis-garis besar sikap Fraksi PAN terhadap proses pembuatan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 tentang transparansi dan partisipasi publik, menyampaikan bahwa dengan bergulirnya era eformasi di Indonesia dan untuk menjamin *Good Governance* dan *Clean Government* serta akuntabilitas. Tidak ada kata lain dari Penyelenggaraan Pemerintahan adalah melakukan mekanisme partisipasi dan transpaansi publik. Raperda yang diajukan eksekutif kepada dewan adalah upaya yang eksekutif dalam rangka *Good governance* dan *Clean Government* serta akuntabilitas.

Kebijakan fraksi yang diwajibkan kepada setiap anggota Fraksi PAN, diantaranya harus terbuka, aspiratif kepada konstituennya serta menumbuhkan semangat partisipatif dalam semua bidang, hal ini serasi dengan semangat tata pemerintahan yang baik ditandai adanya keterbukaan dan pemberian ruang publik untuk mengamati perilaku pejabat (*right to observe*), hak untuk mendapatkan informasi (*right access to information*), hak untuk terlibat dalam pengambilan keputusan publik (*right to particple*) dan hak untuk keberatan (*right to appeal*).<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> Keterangan dari Ibu Suratun Juru Bicara Fraksi PAN



Sikap dan kebijakn fraksi itulah dapat menegaskan adanya komitmen besar untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, ditandai dengan semangat untuk membangun suasana demokratis, konfigurasi politik fraksi PAN dalam pembuatan peraturan daerah ini dikatakan demokratis karena dalam susunan sistem politiknya telah membuka kesempatan dan peluang bagi adanya partisipasi rakyat di Kabupaten Bantul khususnya konstituen Partai Amanat Nasional, dimana dalam hal ini secara penuh konstituennya bersama-sama masyarakat Bantul yang berperan aktif dalam memberikan sumbang pikiran hingga terbentuknya Peraturan Daerah tersebut.

Pada proses pembuatan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Bantul, ini pula dapat dijadikan indikator untuk mengukur tingkat konfigurasi politik terhadap karakter produk hukumnya(Perdanya). Karakter hokum pada konfigurasi demokratis akan membentuk sebuah karakter hokum yang bisa dikatakan responsive/populistik karena telah menghasilkan produk hukum yang mampu mencerminkan rasa keadilan, kemanfaatan dan memenuhi harapan masyarakat, sehingga dalam proses pembuatannya telah mampu memberikan peranan yang besar dan partisipasi penuh kepada kelompok-kelompok sosial atau individu didalam masyarakat Bantul.

Dalam konteks peranan fraksinya, proses pembuatan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik

dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Bantul, hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok-kelompok sosial atau individu dalam masyarakat bantul. Perda ini disebut responsif karena proses pembuatannya bersifat partisipatif dengan mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat Bantul, dengan melalui kelompok maupun organisasi kemasyarakatan seperti LSM yang ada di bantul. Disamping tokoh-tokoh masyarakat yang secara aktif ikut mewujudkan peraturan daerah ini. Hal tersebut dilakukan melalui proses dengan pendapat dengan konstituennya maupun dilakukan bersama-sama lintas fraksi ketika secara berkala melakukan audensi minimal di tingkat Kecamatan se Kabupaten Bantul.

*Ketiga Konfigurasi Politik Fraksi Keadilan Sejahtera, Dalam setiap tahapan proses pembuatan Peraturan Daerah ini, Fraksi PKS senantiasa bersikap kritis dengan sikap partai yang tegas, ketegasan komitmen terhadap cita-cita besar untuk mewujudkan sebuah sistem tata pemerintahan yang baik, sebagaimana disampaikan dalam rapat paripurna penyampaian pendapat akhir fraksi disampaikan bahwa Tuntutan tranparansi dan partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan tuntutan seiring dengan otonomi daerah berupa kewenangan seluas-luas kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban penyelenggaraan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.*

Selain itu Otonomi daerah merupakan wujud nyata dari pergeseran sistem politik yang tersentral/sentralistik dan otoriter menuju sistem politik yang demokratis dengan memberikan kewenangan yang luas kepada daerah untuk menggali potensinya dengan pelibatan dan partisipasi masyarakat secara luas.

Selanjutnya upaya optimalisasi proses transparansi, FPKS sepakat dengan draf raperda yang diajukan oleh Pemerintah Kabupaten Bantul, yaitu keberadaan Komisi Transparansi dan Partisipasi Publik yang memiliki fungsi mediasi antara publik dengan pengambil kebijakan publik apabila terjadi permasalahan. Keberadaan komisi transparansi dan partisipasi publik pada suatu sisi dapat meringankan tugas DPRD dalam melakukan tugas-tugas pengawasan.<sup>96</sup>

Narasi itu dapat menjelaskan ada komitmen besar terhadap semangat untuk membangun suasana demokratis, konfigurasi politik fraksi Keadilan dan Sejahtera dalam pembuatan peraturan daerah ini dikatakan demokratis karena dalam susunan sistem politiknya telah membuka kesempatan dan peluang bagi adanya partisipasi rakyat di Kabupaten Bantul, dimana dalam hal ini secara penuh masyarakat Bantul yang berperan aktif dalam memberikan sumbang pikiran hingga terbentuknya Peraturan Daerah tersebut, partisipasi dalam konteks fraksi dapat terlihat pada keaktifan anggota fraksi Keadilan dan Sejahtera baik melalui fraksinya maupun peran mereka sebagai anggota maupun pimpinan komisi

---

<sup>96</sup> Keterangan dari anggota Fraksi PKS Bapak Jupriyanto, SSi. Juru Bicara FPKS

DPRD Kabupaten Bantul yang didasarkan pada prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana kebebasan politik dalam membahas tentang Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.

Dalam pembuatan peraturan daerah nomor 7 tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Bantul, ini pula dapat dijadikan indikator untuk mengukur tingkat konfigurasi politik terhadap karakter produk hukumnya(Perdanya), karena fraksi PKS konfigurasinya menunjukkan konfigurasi yang demokratis maka karakter hukumnya bisa dikatakan responsive/populistik karena telah menghasilkan produk hukum yang mampu mencerminkan rasa keadilan, kemanfaatan dan memenuhi harapan masyarakat, sehingga dalam proses pembuatannya telah mampu memberikan peranan yang besar dan partisipasi penuh kepada kelompok-kelompok sosial atau individu didalam masyarakat Bantul

Selanjutnya itu disebut responsif karena proses pembuatannya bersifat partisipatif dengan mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat Bantul, dengan melalui kelompok maupun organisasi kemasyarakatan seperti LSM yang ada di bantul. Disamping tokoh-tokoh masyarakat yang secara aktif ikut mewujudkan peraturan daerah ini. Hal tersebut dilakukan melalui proses dengan pendapat dengan konstituennya

maupun dilakukan bersama-sama lintas fraksi ketika secara berkala melakukan audensi minimal di tingkat Kecamatan se Kabupaten Bantul.

Selain itu pembuatan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Bantul, dapat dikatakan bersigat open dalam arti sejak proses awal pembentukannya sampai diputuskan dilakukan dengan transparan dan terbuka siap menerima masukan dari siapapun, baik kritikan, masukan, saran, tanggapan dari semua pihak di Bantul agar perda tersebut dapat mendekati kesempurnaan. Oleh karenanya tidak mengherankan ketika penetapan/pengambilan keputusan tidak menimbulkan keresahan di masyarakat, walaupun pada tataran pengambilan mengalami proses yang alot diakhiri dengan pemungutan suara.

*Keempat Konfigurasi Politik FKB*, Transparansi adalah sebuah keharusan, apalagi menyangkut wilayah publik (berkaitan dengan kepentingan publik, didanai oleh dana publik atau kebijakan yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak). Oleh karena itu secara *inheren* semangat untuk berlaku dan bersifat tranparan bagi setiap pejabat dan kebijakan publik adalah hal yang mutlak. Sedangkan partisipasi adalah hak bagi setiap warga negara untuk terlibat secara aktif dalam setiap tahapan keijakan publik. Oleh karena itu kewajiban (bersikap transparan) dan hak (untuk berpartisipasi) tersebut tidak boleh didistorsi oleh siapapun juga, dalam kondisi apapun dan dimanapun juga. Sehingga akan menjadikan

penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Bantul menjadi semakin demokratis, transparan, akuntabel dan partisipasi masyarakat semakin tinggi dan pada gilirannya akan semakin mempercepat kemakmuran dan keadilan bagimasyarakat bantul.<sup>97</sup>

Hal itu menunjukkan komitmen besar terhadap semangat untuk membangun suasana demokratis, konfigurasi politik fraksi Kebangkitan Bangsa dalam pembuatan peraturan daerah ini dikatakan demokratis karena dalam susunan sistem politiknya telah membuka kesempatan dan peluang bagi adanya partisipasi rakyat khususnya konstituennya di Kabupaten Bantul, dimana dalam hal ini secara penuh masyarakat Bantul yang berperan aktif dalam memberikan sumbang pikiran hingga terbentuknya Peraturan Daerah tersebut, partisipasi dalam konteks fraksi dapat terlihat pada keaktifan anggota fraksi Kebangkitan Bangsa baik melalui fraksinya maupun peran mereka sebagai anggota maupun pimpinan komisi DPRD Kabupaten Bantul yang didasarkan pada prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana kebebasan politik dalam membahas tentang Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.

Fraksi PKB yang bercorak konfigurasi demokratis dapat dijadikan indikator untuk mengukur tingkat konfigurasi politik terhadap karakter produk hukumnya(Perdanya). Sudah barang tentu konfigurasi politik yang

---

<sup>97</sup> Keterangan dari Ibu Aswandiyah Juru Bicara FPKB

demokratis akan membangun sebuah Peraturan Daerah yang berkarakter hukum responsive/populistik sehingga akan menghasilkan produk hukum yang mampu mencerminkan rasa keadilan, kemanfaatan dan memenuhi harapan masyarakat, sehingga dalam proses pembuatannya telah mampu memberikan peranan yang besar dan partisipasi penuh kepada kelompok-kelompok sosial atau individu didalam masyarakat Bantul, melalui kelompok maupun organisasi kemasyarakatan seperti LSM yang ada di bantul. Disamping tokoh-tokoh masyarakat yang secara aktif ikut mewujudkan peraturan daerah ini, termasuk pada proses dengar pendapat dengan konstituenya maupun dilakukan bersama-sama lintas fraksi ketika secara berkala melakukan audiensi minimal di tingkat Kecamatan se Kabupaten Bantul.

*Kelima Konfigurasi Politik Fraksi P Golkar, Partai Golkar paham betul mengenai pentingnya tata kelola pemerintahan yang transparan, partisipatif, demokratis dan akuntabel dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik (Good governance). Sungguhpun secara defacto transparansi dan partisipasi telah dilakukan, semisal dalam penyusunan RAPBD telah dilakukan penyerapan aspirasi masyarakat dan diskusi publik, melalui mekanisme Musyawarah Pembangunan Tingkat Desa, Musyawarah Pembangunan Tingkat Kecamatan dan Rapat Koordinasi Pembangunan Tingkat Kabupaten, termasuk semua proses pelibatan masyarakat yang memberikan masukan melalui anggota fraksi golkar baik*

yang dilakukan secara perorangan sebagai anggota DPRD, melalui kunjungan/Penjaringan aspirasi lintas fraksi<sup>98</sup>

Berdasarkan pada gambaran tersebut, dapat disimpulkan ada komitmen besar terhadap semangat untuk membangun suasana demokratis, konfigurasi politik fraksi Partai Golkar dalam pembuatan peraturan daerah ini dikatakan demokratis karena dalam susunan sistem politiknya telah membuka kesempatan dan peluang bagi adanya partisipasi rakyat di Kabupaten Bantul, dimana dalam hal ini secara penuh masyarakat Bantul yang berperan aktif dalam memberikan sumbang pikiran hingga terbentuknya Peraturan Daerah tersebut, partisipasi dalam konteks fraksi dapat terlihat pada keaktifan anggota fraksi Partai Golkar baik melalui fraksinya maupun peran mereka sebagai anggota maupun pimpinan komisi DPRD Kabupaten Bantul yang didasarkan pada prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana kebebasan politik dalam membahas tentang Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.

Dalam pembuatan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Bantul, ini pula dapat dijadikan indikator untuk mengukur tingkat konfigurasi politik terhadap karakter produk hukumnya(Perdanya). Karena Konfigurasinya demokratis maka karakter

---

<sup>98</sup> Keterangan dari Drs H Agus Subagyo Juru Bicara Fraksi PG



hukumnya bisa dikatakan *responsive/populistik* karena telah menghasilkan produk hukum yang mampu mencerminkan rasa keadilan, kemanfaatan dan memenuhi harapan masyarakat, sehingga dalam proses pembuatannya telah mampu memberikan peranan yang besar dan partisipasi penuh kepada kelompok-kelompok sosial atau individu didalam masyarakat Bantul

Selain itu dalam konteks peranan fraksinya, proses pembuatan perda nomor 7 tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Bantul, hasilnya bersifat *responsive* terhadap tuntutan-tuntutan kelompok-kelompok sosial atau individu dalam masyarakat bantul. Perda ini disebut *responsive* karena proses pembuatannya bersifat partisipatif dengan mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat Bantul, dengan melalui kelompok maupun organisasi kemasyarakatan seperti LSM yang ada di bantul. Disamping tokoh-tokoh masyarakat yang secara aktif ikut mewujudkan peraturan daerah ini. Hal tersebut dilakukan melalui proses dengan pendapat dengan konstituennya maupun dilakukan bersama-sama lintas fraksi ketika secara berkala melakukan audensi minimal di tingkat Kecamatan se Kabupaten Bantul.

*Keenam Konfigurasi Politik Fraksi Kesatuan Baru* Fraksi Kesatuan Baru memberikan apresiasi soal pentingnya Rancangan Peraturan Daerah tersebut, oleh karenanya berupaya terus menerus untuk mendorong berlangsungnya proses tranparansi, akuntabilitas dan

partisipasi publik sebagai landasan proses terciptanya *Good Governance* dan *Clean Government* di dalam penyelenggaraan pemerintahan di kabupaten Bantul. *Kedua*, Mendorong kepada Badan-badan publik untuk mengoptimalkan peran masing-masing, untuk bisa berfungsi sebagai mekanisme sistem. *Ketiga*, Bahwa esensi materi Raperda, adalah sebenarnya bukan mengenai ada tidaknya Komisi Transparansi, akan tetapi menurut pendapat Fraksi Kesatuan Baru kesemuanya tergantung dari Draf Undang Undang tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik yang masih berada di DPR RI. *Keempat*, Oleh karena untuk menghindari ketidakadanya kepastian hukum sambil menunggu pengesahan RUU Kebebasan Memperoleh Informasi Publik, dengan sangat menyesal memohon agar penetapan Raperda ditunda sampai di sahkannya Rancangan Undang Undang yang mengatur Transparansi dan Partisipasi Publik tersebut. *Kelima*, agar proses kebijakan transparan, akuntabilitas dan partisipatif menuju terciptanya *good governance* dan *clean Government*, Fraksi Kesatuan baru mendorong agar RUU KMIP di DPR RI segera disahkan menjadi Undang Undang.<sup>99</sup>

Berdasarkan pada gambaran tersebut, dapat disimpulkan ada komitmen besar terhadap semangat untuk membangun suasana demokratis, konfigurasi politik fraksi Kesatuan Baru dalam pembuatan peraturan daerah ini dikatakan demokratis karena dalam susunan sistem politiknya telah membuka kesempatan dan peluang bagi adanya partisipasi

---

<sup>99</sup> Keterangan dari Bapak Suwandi Juru Bicara Fraksi Kesatuan Baru

rakyat di Kabupaten Bantul. Yang menjadi permasalahan adalah bahwa Fraksi Kesatuan Baru tidak memberikan kepastian sikap dalam mendukung disahkannya Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Bantul, terlebih dalam pemungutan suara yang dilakukan pada rapat paripurna abstaian, karena menginginkan agar pengesahan Raperda tersebut ditunda sampai ada pengaturan di level Undang-undang, oleh karenanya sulit mengukur tingkat konfigurasi politiknya terhadap karakter produk hukumnya(Perdanya).

Walaupun dalam konteks peranan fraksinya, proses pembuatan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Bantul, hasilnya bersifat responsife terhadap tuntutan-tuntutan kelompok-kelompok sosial atau individu dalam masyarakat bantul, termasuk keterlibatan fraksi dalam kegiatan lintas fraksi yang dilakukan sampai tingkat Kecamatan.

Berdasarkan pada gambaran tersebut, dapat simpulkan ada komitmen besar terhadap semangat untuk membangun suasana demokratis di lingkungan penyelenggara pemerintahan di Kabupaten Bantul baik pada jajaran eksekutif maupun legislatif. Konsekuensi terhadap pilihan sistem politik demokratis itu, mengikat kepada stakeholders untuk menerapkan nilai-nilai demokrasi dalam setiap aspek penyelenggaraan pemerintahan. Sebagaimana definisi paling sederhana terhadap konsep demokrasi yang

berasal dari zaman Yunani kuno, terdiri dari dua akar kata bahasa yaitu "demos" (rakyat) dan "kratein" (pemerintahan), jadi dapat dipahami secara sederhana demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat.<sup>100</sup>

Sebagaimana ditegaskan oleh Afan Gaffar yang memberikan lima hal elemen empirik sebagai konsekuensi dari demokrasi yaitu :

- a). Masyarakat menikmati apa yang menjadi hak-hak dasar mereka termasuk hak untuk berserikat, berkumpul (*freedom for assembly*), hak untuk berpendapat (*freedom of speech*), dan menikmati pers bebas (*freedom of peers*);
- b). Adanya pemilihan umum yang dilakukan secara teratur dimana sipemilih bebas menentukan pilihannya tanpa ada paksaan dari siapapun.
- c). Sebagai konsekuensi kedua hal diatas, warga masyarakat dapat menaktualisasi dirinya secara maksimal didalam kehidupan politik dengan melakukan partisipasi politik yang mandiri (*autonomous participation*) tanpa digerakan;
- d). Adanya kemungkinan rotasi berkuasa sebagai produk dari pemilihan umum yang bebas;
- e). Adanya rekrutmen politik yang bersifat terbuka (*open recruitment*) untuk mengisi posisi-posisi politik yang penting didalam proses penyelenggaraan negara.<sup>101</sup>

Konsekuensi itulah yang nantinya memberikan kesempatan yang luas kepada masyarakat masyarakat bantul untuk melakukan hak dan kewajiban politiknya dalam bernegara dalam sistem politik yang demokratis.

Selanjutnya terkait dengan konfigurasi politik fraksi-fraksi pada proses pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 7 Tahun 2005 dapat dijelaskan dengan sebagaimana pemahaman penulis, bahwa

---

<sup>100</sup> Moh Kusnardi dan Bintang R Saragih, *Ilmu Negara*, Cetakan ketiga, Gaya Medika Pratama, Jakarta, 1995, Hlm. 164.

<sup>101</sup> Afan Gaffar, *Pembangunan Hukum dan Demokrasi, dalam Politik Pembangunan Hukum Nasional*, Penyunting Muh Busyo Muqodas dkk..., UII Prees Yogyakarta, 1992, Hlm, 106.

hukum lahir sebagai refleksi dari konfigurasi politik yang melatar belakangi, kalimat-kalimat yang ada dalam aturan hukum tidak lain merupakan kristalisasi dari kehendak politik yang saling bersaing, oleh karenanya dalam kenyataan terlihat bahwa politik sangat menentukan bekerjanya hukum.<sup>102</sup>

Oleh karenanya konfigurasi politik pada proses pembentukan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005, dapat dianalisa melalui tarik menarik kepentingan yang terjabarkan dalam risalah-risalah persidangan paripurna DPRD Bantul, sekaligus keterangan-keterangan yang diberikan pihak-pihak yang ikut mengetahui dan menyusun produk hukum tersebut. Berdasarkan pada pandangan akhir fraksi-fraksi yang kemudian dilanjutkan dengan pengambilan keputusan, yang dilakukan dengan pemungutan suara yang pada akhirnya DPRD dapat mencapai kata sepakat.

Terlepas dari pro dan kontra perlu tidaknya Komisi Transparansi dan Partisipasi, diperkuat dari keterangan yang diperoleh dari masing-masing juru bicara fraksi-fraksi, dapat disimpulkan dari keenam fraksi terhadap komitmen pembangunan demokratisasi yang didalamnya mendorong adanya akuntabilitas, transparansi dan partisipasi masyarakat, dari enam fraksi terdapat lima (lima) fraksi yang secara tegas berkonfigurasi politik demokratis, yaitu Fraksi PDIP, Fraksi PAN, Fraksi PKB, Fraksi Golkar, dan Fraksi Keadilan Sejahtera.

---

<sup>102</sup> Moh Mahfud, *Ibid*, Hlm 24-25.

Kelima fraksi tersebut dapat dikategorikan berkonfigurasi politik demokratis karena susunan sistem politik partainya membuka kesempatan peluang bagi partisipasi rakyat/konstituennya secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijakan umum. Kemudian apabila dilihat dari hubungan antara pemerintah dan wakil rakyat, didalam konfigurasi demokratis ini terdapat kebebasan bagi rakyat melalui wakil-wakilnya untuk melancarkan kritik terhadap pemerintah.<sup>103</sup>

Selain itu lembaga perwakilan rakyat aktif berperan menentukan hukum negara atau politik nasional. Kehidupan pers bebas, sedangkan peranan eksekutif tidak dominan dan tunduk kepada kemauan-kemauan rakyat yang digambarkan lewat kehendak lembaga perwakilan rakyat. Dalam konteks studi tentang Pembuatan Perda Nomor 7 Tahun 2005 tentang transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul, adalah kepatuhan eksekutif terhadap keputusan politik yang mengeliminir pasal-pasal yang berkaitan dengan sanksi bagi penyelenggara negara dan keberadaan komisi transparansi dan partisipasi.<sup>104</sup> Hal ini menegaskan eksekutif tidak dominan namun tunduk kepada kemauan-kemauan rakyat tercermin dalam lewat kemauan lembaga perwakilan rakyat didaerah. Sehingga produknya adalah mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat.

Selain itu pembuatan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan

---

<sup>103</sup> Moh Mahfud, *Ibid* Hlm 25

<sup>104</sup> Wawancara Sekretaris Bappeda Bantul, tanggal 5 Mei 2008

Pemerintahan Daerah Kabupaten Bantul, dapat dikatakan bersigat open dalam arti sejak proses awal pembentukannya sampai diputuskan dilakukan dengan transparan dan terbuka siap menerima masukan dari siapapun, baik kritikan, masukan, saran, tanggapan dari semua pihak di Bantul agar perda tersebut dapat mendekati kesempurnaan, baik melalui pihak eksekutif maupun legislatif.<sup>105</sup> Oleh karenanya tidak mengherankan ketika penetapan/pengambilan keputusan tidak menimbulkan keresahan di masyarakat, walaupun pada tataran pengambilan mengalami proses yang alot diakhiri dengan pemungutan suara.

Salah satu permasalahan yang alot dalam prosesnya adalah terkait dengan perlu tidaknya sebuah Komisi Transparansi dan Partisipasi, yang diharapkan nantinya akan menjadi penengah apabila dalam pelaksanaan Peraturan Daerah tersebut terjadi permasalahan. Perdebatan panjang itu menunjukkan ada keinginan kuat untuk membangun produk hukum yang responsif ditengah-tengah masyarakat, sehingga terlihat dalam perda ini lebih dibuat sebagai konsensus dan kompromi antara politik dan hukum yang didukung oleh instrumen hukum sebagai unsur pendukung.

Hal ini menunjukkan ada hubungan kausal antara hukum dan politik dimana hukum membutuhkan politik agar tidak didzolimi, demikian juga politik membutuhkan hukum agar tidak lumpuh dan berdaya sehingga berfungsi maksimal. Sehingga dalam kontek pembuatan perda ini, bisa dipakai sebagai bukti bahwa karakter dan kinerja hukum sangat ditentukan

---

<sup>105</sup> Wawancara Kasubag Risalah DPRD Kabupaten Bantul, tanggal 11 Agustus 2007

konfigurasi politik yang melahirkannya, jika konfigurasinya politiknya demokratis maka karakter hukumnya akan responsif, demikian sebaliknya apabila konfigurasi politiknya otoriter maka karakter hukumnya akan berkarakter ortodok<sup>106</sup>

Proses panjang dalam Pembuatan Peraturan Daerah, mulai dari usul/prakarsa eksekutif, repon legislatif sampai pada pengambilan keputusan akhir, menegaskan bahwa Bantul ingin mewujudkan hukum dengan produk hukum yang reponsif dan yang berfungsi sebagai aturan yang benar-benar bisa ditaati dan ditegakan, sehingga langkah untuk membuat peraturan daerah ini bukti konkret agar konfigurasinya menjadi demokratis dan aspiratif responsif.

Selanjutnya dapat juga digunakan sebagai indikator untuk mengukur tingkat konfigurasi politik terhadap karakter hukumnya, yang dipahami sebagai watak atau sifat produk hukum. Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 ini dikatakan berkarakter responsif dengan alasan bahwa produk hukum ini mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi kelompok-kelompok sosial atau individu didalam masyarakat. Hasilnya responsif terhadap tuntutan tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat.<sup>107</sup>

Oleh karenan itu dengan jelas terlihat bahwa konfigurasinya adalah demokratis, dengan karakter hukum responsif hal ini dapat dilihat dari

---

<sup>106</sup> Moh Mahfud, *opcit Hlm 25-26*

<sup>107</sup> Moh Mahfud, *op.cit Hlm. 25*



beberapa indikator yang dipakai diantaranya adalah peran fraksi-fraksi di DPRD Bantul, peranan eksekutif yang terbatas tidak dominan namun tunduk kepada kemauan-kemauan rakyat tercermin dalam lewat kemauan lembaga perwakilan rakyat di daerah. Serta sejak awal pembentukan melibatkan perguruan tinggi, komunitas LSM dan penjangkaran aspirasi masyarakat.<sup>108</sup> Pelibatan partisipasi stakeholders yang memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu didalam masyarakat, memberikan corak hasil yang bersifat responsif terhadap tuntutan kelompok-kelompok sosial atau individu dalam masyarakat, hal itulah yang kemudian dapat dijadikan ukuran dan contoh bukti bahwa ternyata konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang responsif/populistik.

---

<sup>108</sup> Wawancara Kasubid Litbang Bappeda Bantul, tanggal 29 Desember 2006

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian data dan analisa diatas dapat disimpulkan hasil temuan penelitian sebagai berikut :

1. Urgensi dibentuknya Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005, tentang *Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul* oleh DPRD Kabupaten Bantul adalah lebih kepada untuk memenuhi persyaratan guna meraih Program Prakarsa Pembaharuan *Tata Pemerintahan Daerah (P2TPD) atau Inisiatif For Local Government Reform (IRGR)*, diperuntukan bagi daerah kota dan kabupaten di Indonesia yang dinilai oleh bank dunia memiliki komitmen terhadap reformasi birokrasi dan pemerintahan yang tinggi (salah satunya dipersyaratkan memiliki regulasi daerah tentang transparansi dan partisipasi publik), dengan karakter daerah yang memiliki kemampuan finansial yang rendah. Dengan dicukupinya persyaratan regulasi tranparansi dan partisipasi melalui penetapan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 tentang *Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Kabupaten Bantul memenuhi persyaratan memperoleh kompensasi program dari world bank untuk keperluan pembangunan sarana pendidikan dan irigasi.

2. Konfigurasi fraksi-fraksi pada proses Pembuatan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005, tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.

Dari enam fraksi yang ada, lima fraksi Fraksi Golkar, Fraksi PDIP, Fraksi PAN, Fraksi Keadilan dan Sejahtera berkonfigurasi demokratis, sehingga karakter produk hukumnya adalah responsif/populis serta partisipatif. Kecuali Fraksi Kesatuan Baru tidak dapat disimpulkan konfigurasinya karena bersikap abstain, tidak mendukung maupun menolak keputusan disetujuinya Peraturan Daerah tersebut, walaupun pada proses tahapan pembentukan peraturan daerah tetap berpartisipasi. Hal ini didasarkan pada indikator yang ada dalam proses pembuatan Rancangan Peraturan Daerah di tingkat fraksi, terlihat terjalin komunikasi aktif antara konstituen dan wakilnya yang ada di parlemen, termasuk ditandai dengan adanya sikap dan partisipasi aktif dari semua pihak dalam upaya untuk mewujudkan adanya Peraturan Daerah ini di Kabupaten Bantul.

Konfigurasi politik yang demokratis terlihat fraksi-fraksi yang secara aktif dan akomodatif yang diwujudkan dengan membangun komunikasi dengan berbagai pihak dalam pembuatan Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2007 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul, selain itu dengan partisipasi aktif dari semua pihak komponen yang terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung dalam pembuatan perda tersebut diantaranya yaitu unsur masyarakat Kabupaten Bantul, LSM, dan

organisasi kemasyarakatan lainnya, tokoh masyarakat, tokoh agama, pemuda serta unsur penting dan terkemuka didalam masyarakat Kabupaten Bantul yang disampaikan melalui anggota fraksi yang ada di DPRD Kabupaten Bantul.

Kondisi itulah secara riil mendorong terciptanya konfigurasi politik yang demokratis dalam pembuatan Peraturan Daerah itu, baik dilihat dari fraksi-fraksi yang ada di DPRD maupun DPRD yang nyata secara kelembagaan, parlemen berperan aktif dengan membentuk panitia khusus untuk membahas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2007 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul, demikian halnya unsur eksekutif sebagai penggagas Peraturan Daerah dalam ini Bupati Bantul, beserta jajarannya yang telah aktif dalam proses pembuatan peraturan daerah, baik diskusi di tingkat komisi maupun komunikasi yang secara intens dilakukan dengan fraksi-fraksi yang ada di DPRD.

## **B. Saran-Saran**

Dengan diundangkannya Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2007 tersebut, selain sasaran memperoleh bantuan finansial dari world bank, ada hal yang lebih penting yaitu jaminan adanya transparansi dan partisipasi masyarakat baik pada proses perencanaan, pelaksanaan maupun evaluasi program dan kegiatan pada penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karenanya yang perlu dilakukan adalah :

1. Setelah Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul ditetapkan dan diberlakukan, maka perlu dilakukan sosialisasi intensif baik kepada penyelenggara pemerintahan maupun masyarakat, sehingga masyarakat secara luas maupun penyelenggara pemerintahan akan tahu persis terhadap hak dan kewajibannya.
2. Harus ada komitmen yang jelas dan tegas segenap komponen untuk -sama mematuhi amanah Peraturan Daerah tersebut, termasuk keberanian dan ketegasan Kepala Daerah dan pejabat terkait untuk memonitor apakah semua dinas instansi dan pemerintah desa dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, telah mematuhi dan menganut kaidah dalam Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2007 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul. Terlebih keberanian untuk menindak tegas berupa sanksi bagi pejabatnya dan pembatalan terhadap kebijakan yang tidak disusun berdasarkan Peraturan Daerah. Sehingga lambat laun budaya partisipatif dan transparan dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik Kabupaten Bantul akan terbangun.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. BUKU LITERATUR

Bagir Manan, 1992, *Dasar Perundang-undangan di Indonesia*, Ind-Hill Co, Jakarta.

E Koswara, 2001, *Otonomi Daerah, untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Cetakan Pertama, yayasan Pariba, Jakarta.

Hamid Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi UI, Jakarta.

Irawan Soejito, *Membuat Undang-Undang*, Liberty, Yogyakarta.

Lexi J Meleong, 2000, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Rosda Karya, Bandung.

Moh Mahfud, 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Cetakan Pertama, PT Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta.

Moh Mahfud, *Perkembangan Politik Hukum : Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Politik Hukum di Indonesia*, Disertasi UGM, Yogyakarta.

Saifudin, 2006, *Proses Pembentukan Undang-Undang ( Studi Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan UU di Era Reformasi )*, Ringkasan Disertasi, Jakarta.

Syarif Amiroedin, 1997, *Perundang-undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Pembuatan*, Bina Aksara, Jakarta.

Zairin, 2006, *Makalah Kuliah Teori Perundang-undangan*, Program Pasca Sarjana UII, Yogyakarta.

## B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar 1945 .

UU Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Perundang-undangan.

UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

UU Nomor 13 Tahun 2004 Tentang Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.  
PP Nomor 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara.

Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.