

TESIS

**PELAKSANAAN PEMBENTUKAN
PERATURAN DAERAH SEBAGAI PERWUJUDAN
OTONOMI DI KABUPATEN BIMA**

*THE IMPLEMENTATION ON THE CONSTRUCTION
OF THE REGENCY REGULATIONS AS
THE AUTONOMY EXISTENCE IN BIMA REGENCY*

MASTORAT



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2007**

TESIS

PELAKSANAAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH SEBAGAI PERWUJUDAN OTONOMI DI KABUPATEN BIMA

Disusun dan diajukan oleh

MASTORAT

Nomor Pokok P904204008

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis
Pada tanggal, 30 Maret 2007
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui

Komisi Penasehat,

Prof. Dr. H. Syamsul Bachrie, SH., MH.
Ketua

Dr. Achmad Ruslan, SH., MH.
Anggota

Ketua Program Studi
Ilmu Hukum,

Direktur Program Pascasarjana
Universitas Hasanuddin,

Dr. Muh. Guntur Hamzah, SH., MH.

Prof. Dr. dr. Abdul Razak Thaha, M. Sc.

PELAKSANAAN PEMBENTUKAN
PERATURAN DAERAH SEBAGAI PERWUJUDAN
OTONOMI DI KABUPATEN BIMA

Tesis

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Magister

Program Studi

Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh

MASTORAT

Kepada

PROGRAM PASCASRJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR

2007

**DEPERTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS HASANUDDIN
PROGRAM PASCASARJANA**

TANDA TERIMA

Sudah terima dari mahasiswa Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Tesis yang telah diperbaiki, bagi saudara :

Nama : Mastorat
Nomor Pokok : P0904204008
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Tesis : Pelaksanaan Pembentukan Peraturan Daerah Sebagai Perwujudan Otonomi di Kabupaten Bima

No	Nama Yang Menerima	Banyaknya	Tanggal	Tanda Tangan
1	Prof. Dr. H. Syamsul Bachri, SH., MH. (Pembimbing I)	1 (satu) Eks		1.
2	DR. Achmad Ruslan, SH., MH. (Pembimbing II)	1 (satu) Eks		2.
3	DR. Muh. Guntur Hamzah, SH., MH. (Ketua Program Studi)	1 (satu) Eks		3.
4	Kepala Perpustakaan UNHAS	2 (dua) Eks		4.
5	Kepala Perpustakaan PPS-UNHAS	1 (satu) Eks		5.
Jumlah		6 (enam) Eks		

Makassar, 16 April 2007
a.n. Direktur
Asisten Direktur I,

Prof. Dr. Sumarwati Kramadibrata Poli, M. Lit.
NIP : 130 280 990

ABSTRAK

MASTORAT. *Pelaksanaan Pembentukan Peraturan Daerah Sebagai Perwujudan Otonomi di Kabupaten Bima* (dibimbing oleh Syamsul Bachrie dan Achmad Ruslan).

Penelitian ini bertujuan mengetahui (1) pelaksanaan pembentukan peraturan daerah sebagai perwujudan otonomi di Kabupaten Bima, (2) Peran masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah terhadap penyelenggaraan otonomi, dan (3) faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pembentukan peraturan daerah.

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Bima. Metode yang digunakan dalam penelitian adalah Sosio Yuridis. Sampel ditentukan secara purposive sampling, yang dipilih secara acak dari berbagai elemen masyarakat di Kabupaten Bima. Pengambilan data dilakukan dengan cara pengisian kuisioner (angket), wawancara, dan observasi. Data dianalisis dengan menggunakan analisis kualitatif melalui tabulasi silang yang dilanjutkan dengan uji *chi-square* dan koefisien kontingensi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar responden (\pm 43.92%) mengatakan kurang baik, disebabkan sumber daya aparatur pemerintahan, konfigurasi perpolitikan, perilaku sosial masyarakat, kemampuan finansial yang tidak memadai, dan perekonomian, serta budaya masyarakat yang sangat mempengaruhi pelaksanaan pembentukan peraturan daerah. Memodifikasi antara karakter hukum dan tradisi hukum di masyarakat merupakan solusi untuk meminimalisir dan menyadarkan berbagai elemen masyarakat akan hak dan kewajibannya terhadap tujuan dilaksanakannya otonomi daerah.

ABSTRACT

MASTORAT. *The Implementation on the Construction of the Regency Regulations as the Autonomy Existence in Bima Regency* (supervised by Syamsul Bachrie And Achmad Ruslan).

The aim of this research to know (1) the implementation of regency regulation construction as the existence of regency autonomy in Bima regency, (2) the role of community in constructing the regency regulations towards the implementation, and (3) some factors influencing toward the implementation of regency regulation construction.

This Research was carried out in Bima regency. The method of research was Social Judicial. The sampel was determined purposively from all the community elemen in Bima Regency. The collection of data was conducted through questionnaire (enquette), interview, and field observtion. The data were analyzed by using qualitative approach through crossing tabulation, then continued by using *chi-square* and contingencies coiffecient.

The result showed that most respondent (about 43,92%) said were not good caused by government human resources, political configuration, social community behavior, the inadequate financial capability, community economy and culture that mostly influencing the implementation of regency regulation contruction. The modification between legal character and legal tradition in the community were the solution to minimize and realize the varied element in the community upon the ringhts and obligation towards the aim of regency autonomy implementation.

P R A K A T A

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Puji dan syukur Penulis panjatkan kehadiran Allah SWT atas segala rahmat dan karunia-Nya atas selesainya penyusunan tesis ini, salam dan taslim Penulis kirimkan kepada baginda Rasulullah Muhammad SAW. Semoga kita semua senantiasa mejadi pengikut-pengikutnya yang diridhoi Allah SWT. Amin.

Penelitian dan penulisan tesis ini didasarkan pada tatanan kehidupan masyarakat yang kurang membaik, sehingga kadang-kadang menimbulkan kontroversional terhadap penyelenggaraan otonomi daerah. Oleh karena itu Penulis memberikan sumbangsi pemikiran mengenai konsep pelaksanaan pembentukan peraturan daerah guna meningkatkan pengetahuan dan pemahaman masyarakat tentang perubahan perilaku kehidupan sosial, sehingga masyarakat dapat memaknai otonomi daerah.

Sebagai manusia biasa Penulis menyadari bahwa penulisan tesis ini masih terdapat banyak kekurangan-kekurangannya, baik tehnik penulisan maupun substansi pembahasannya. Pada tempatnyalah, Penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat Bapak Prof. Dr. H. Syamsul Bachrie, SH., MH. selaku Ketua Komisi Penasehat dan Bapak Dr. Achmad Ruslan, SH., MH. sebagai anggota Komisi Penasehat dalam penulisan tesis ini. Dalam kesibukannya kedua beliau tersebut masih bersedia sebagai Ketua dan anggota Komisi Penasehat Penulis, yang senantiasa memberikan motivasi, dorongan dan bimbingan dalam hal-hal prinsip, substansi,

dan tehnik-tehnik penulisan yang sangat membantu Penulis dalam menyelesaikan penulisan tesis ini. Kemudian, terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya disampaikan kepada Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, SH., MH; Bapak Prof. Dr. Abdul Razak, SH., MH; dan Bapak Dr. Mas Bakar, SH., MH. selaku tim penguji, atas segala petunjuk-petunjuk dan saran-sarannya sejak seminar proposal, seminar hasil penelian, dan terakhir pada ujian tutup.

Selanjutnya, terima kasih dan Penghargaan yang sebesar-besarnya disampaikan kepada Bapak Rektor serta segenap civitas akademik Universitas Hasanuddin Makassar, khususnya Bapak Direktur dan para asisten Direktur Program Pascasarjana beserta, Bapak Ketua Program Studi Ilmu Hukum (Bapak Dr. Muh. Guntur Hamzah, SH., MH.) dan Bapak Ketua Konsentrasi Hukum Tata Negara (Bapak Dr. H. A. Pangerang Moentha, SH., MH.) serta seluruh dosen-dosen Progran Studi Ilmu Hukum dan staf administrasi Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin atas kerja samanya selama ini.

Terima kasih dan penghargaan kepada Bapak Bupati Kabupaten Bima (Bapak Ferry Zulkarnain, ST.) dan Bapak Kabag. Hukum cq. Bapak Kasubag. Perundang-undangan (Bapak Julkifli, SH., MH.) dan Ibu Kasubag. Dokumentasi (Ibu Rita Wahyuningsih, SH) serta seluruh staf Bagian Hukum Setda Bima. Ucapan terima kasih dan penghargaan kepada Bapak Ketua DPRD, Ketua-ketua Komisi, dan seluruh anggota DPRD Kabupaten Bima beserta stafnya, serta ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada teman-teman LSM, para Tokoh-tokoh masyarakat Bima yang telah membantu memberikan data, informasih dan menjadi responden dalam penulisan tesis ini.

Akhirnya, ucapan terima kasih yang tiada terhingga dihaturkan kepada kedua orang tua, ayahanda H. Moh. Thahir (almarhum), teriring doa semoga mendapat tempat yang mulia di alam sana dan ibunda Thalah H. Abdul Manan yang telah melahirkan, membesarkan, dan memberikan dukungan baik moral maupun materil, berkorban demi suksesnya cita-cita Penulis dalam pendidikan. Kemudian ucapan terima kasih dari hati yang tulus kepada istriku Rahmawati Abdur Rahim yang dengan setia memotivasi dan mendampingi Penulis dalam penyelesaian pendidikan ini. Secara khusus karya tulis ini, didedikasikan kepada anakanda Ratnawati Nurtsani Torat, dan Dian Radhiah Fajri Torat.

Sebagai penghargaan untuk mengenang jasa-jasa serta budi baik para pihak yang telah membantu, Kakanda Dra. Nurmalah H. Moh. Thahir, Kakanda Dra. Matrun H. Moh. Thahir, adinda Suharmadji H. Moh. Thahir. Akhirnya ucapan terima kasih kepada semua teman-teman, atas kerja samanya selama menjalani perkuliahan, secara langsung atau tidak langsung dalam proses penyusunan tesis ini yang tidak dapat penulis sebutkan namanya satu per satu. Semoga Allah SWT membalas budi baik teman-teman semua. Amin.....

Makassar, Maret 2007

Penulis

Daftar Isi

Prakata	v
Abstrak	viii
Abstract	ix
Daftar Isi	x
Daftar Tabel	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Kegunaan Penelitian	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	8
A. Tinjauan Umum Peraturan Daerah	8
1. Pengertian Peraturan Daerah	8
2. Hakikat dan Fungsi Sistem Peraturan Daerah	10
3. Prinsip-Prinsip Pembentukan Peraturan Daerah di Era Otonomi	15
B. Pembentukan Peraturan Daerah, Peranan Masyarakat, dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhinya	21
1. Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah	23
a. Perencanaan (<i>Planning</i>)	24
b. Penelitian	28
c. Pengkajian	30
d. Pembuatan Naskah Akademik	38
e. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah	44
1) Materi Muatan Peraturan Daerah.....	59
2) Bentuk Peraturan Daerah.....	61
f. Pembahasan Peraturan Daerah	64
2. Peranan Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Terhadap Penyelenggaraan Otonomi Daerah	71
a. Partisipasi Masyarakat	72
b. Sosialisasi	79
3. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pembentukan Peraturan Daerah	82
a. Faktor Sosial	86
b. Faktor Ekonomi.....	87
c. Faktor Politik	88
d. Faktor Budaya.....	90
C. Kerangka Pikir.....	92
Bagan Kerangka pikir	93
D. Definisi Operasional	94

BAB III	METODE PENELITIAN	96
	A. Tipe Penelitian	96
	B. Lokasi Penelitian.....	96
	C. Jenis dan Instrumen Penelitian	97
	D. Populasi dan Sampel	97
	E. Sumber Data.....	98
	F. Analisis Data	98
BAB IV	PEMBAHASAN DAN HASIL PENELITIAN	99
	A. Gambaran Umum Daerah Penelitian	99
	B. Analisis Implementasi Pembentukan Peraturan Daerah Terhadap Pelaksanaan Otonomi	103
	C. Analisis Peranan Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah di era otonomi	113
	D. Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pembentukan Peraturan Daerah	124
BAB V	PENUTUP	133
	A. Kesimpulan	133
	B. Saran-Saran	135
	DAFTAR PUSTAKA	136

Daftar Tabel

No	Judul Tabel	Halaman
1	Keadaan Penduduk Per Kecamatan	99
2	Pendapat Responden Pemerintahan Tentang Pembentukan Peraturan Daerah	104
3	Pendapat Responden Mengenai Pemberlakuan Peraturan Daerah Dalam Kehidupan Masyarakat	110
4	Pendapat Responden Pemerintahan Tentang Peranan Masyarakat Dalam Pembentukan dan Pemberlakuan Peraturan Daerah	116
5	Pendapat LSM dan Tokoh-Tokoh Masyarakat Mengenai Peranan Masyarakat Dalam Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah	120
6	Kategori Jawaban Responden Mengenai Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pembentukan Peraturan Daerah	125

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejak era reformasi perjalanan otonomi daerah kurang memberikan informasi yang luas mengenai perspektif perjalanan hukum bangsa Indonesia. Karena golongan elitis Indonesia terlalu sibuk berbicara atas nama rakyat, tetapi melupakan kesejahteraan dan ketertiban rakyatnya, sehingga pembangunan di segala bidang kehidupan, khususnya pembanguna di bidang hukum yang berorientasi pada pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan negara mengalami degradasi.

Pembangunan dibidang hukum memiliki konfigurasi perpolitikan yang berbeda dari bidang–bidang lainnya. Saat ini bidang hukum itu sedang berpeluang untuk menata perubahan sosial dengan perantara reformasi yang berorientasi pada penyelenggaraan otonomi daerah. Perubahan yang berarti belum mewarnai pola perilaku kehidupan masyarakatnya, karena reformasi sebagai perantara masih harus dilengkapi dengan tatanan berikut segala akibatnya. Tatanan inilah yang menyertai ketertiban dan keteraturan untuk menuju masyarakat madani (*civil society*). Satjipto Raharjo (2000:14) mengklarifikasi tatanan dalam kehidupan masyarakat menjadi sub-sub tatanan, sebagai berikut: “Sub-sub tatanan itu ialah: *kebiasaan, hukum dan kesusilaan*”. Ke-tiga sub tatanan tersebut memiliki ciri khas masing-masing dalam mempengaruhi kehidupan sosial masyarakat. Sub tatanan kebiasaan

merupakan norma-norma yang dekat dari kenyataan, artinya kaidah kebiasaan yang diadopsi dari kenyataan yang biasa dilakukan oleh masyarakat lalu menjelma menjadi norma kebiasaan. Sub tatanan hukum selalu mengarah kepada perubahan, yakni hal ini sengaja dibuat oleh suatu badan pelengkap dalam masyarakat yang khusus ditugaskan untuk pembentukan atau pembuatan hukum itu, dalam prosesnya tatanan didukung oleh norma-norma yang secara sengaja dibuat untuk mengatur ketertiban dan mengikat masyarakat yang merupakan basis sosial, oleh karena itu dalam pengambilan kebijakan harus memperhatikan kepentingan anggota masyarakat dan mampu memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakatnya. Sub tatanan kesusilaan berpegang pada perilaku ideal yang harus diwujudkan dalam masyarakat, karena ideal yang merupakan tolak ukur bagi penilaian tingkah laku masyarakat, maka perilaku yang dapat diterima oleh tatanan ini hanyalah yang sesuai dengan idealnya tentang manusia.

Bermula dari tatanan kehidupan masyarakat yang menghendaki ketertiban dan keteraturan dalam kehidupan, maka kepada setiap komponen-komponen bangsa harus mengkaji kembali ketentuan-ketentuan perundang-undangan dan langkah-langkah yang telah diambil dalam melaksanakan pembangunan selama ini. Oleh karena itu diperlukan tindakan koreksi terhadap wacana pembangunan tersebut sebagai pedoman bagi pelaksanaan pembangunan dimasa datang. Tindakan koreksi itulah secara relatif melahirkan kemajuan yang berwujud dengan diundangkannya UU No. 22 Tahun 1999, dan telah diganti UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Konsekuensi dari diundangkannya Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tersebut, maka setiap daerah berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai dengan kehendak masyarakat dan kondisi yang dimiliki daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu, kepala daerah menetapkan peraturan daerah atas persetujuan bersama dengan dewan perwakilan rakyat daerah untuk mengatur ketertiban dan ketenteraman kehidupan dalam masyarakat berdasarkan kewenangan yang diberikan undang-undang tersebut, dan tetap memperhatikan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Jadi, kewenangan yang paling penting bagi pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah kewenangan membentuk dan menetapkan peraturan daerah.

Berdasarkan kewenangan tersebut, harus disadari bahwa kebutuhan hukum masyarakat di daerah untuk memenuhi hajat hidupnya tidak dapat dihindari. Sehingga pelaksanaan pembentukan peraturan daerah memiliki eksistensi sebagai pedoman penegakkan hukum dan demokrasi yang merupakan wujud pelaksanaan otonomi daerah yang berorientasi pada aspirasi dan partisipasi masyarakat. Permasalahannya, konfigurasi perpolitikan hanya bisa saling menyalahkan dan bukan justru memberi solusi, hal ini sangat mempengaruhi setiap karakter produk hukum dan tradisi hukum di daerah, akhirnya perjalanan otonomi daerah tidak menjamin kesejahteraan, kemakmuran, dan ketertiban rakyatnya. Polemik tentang Peraturan daerah sudah menjadi isu sentral kelemahan otonomi di era reformasi ini. Moh. Mahfud MD (2001:15) mengatakan:

Konfigurasi politik suatu negara akan melahirkan karakter produk hukum tertentu di negara tersebut, sehingga untuk mewujudkan peraturan daerah yang baik berubah menjadi sakral dan tidak komprehensif. Akibatnya peraturan daerah menimbulkan polemik dikalangan masyarakat.

Oleh karena itu, Peraturan daerah yang merupakan kekuatan hukum dan pedoman bagi pemerintahan dan masyarakat daerah, seharusnya cerminan dari kehidupan masyarakat di daerah itu yang dipatuhi dan ditaati demi terciptanya kesadaran hukum masyarakat akan hak dan kewajibannya.

Selanjutnya, membuat peraturan daerah yang baik bukanlah hal yang mudah dilakukan, sebab selain keahlian juga sangat dibutuhkan pengetahuan di bidang hukum yang cukup memadai terhadap hal yang akan dirumuskan dalam peraturan daerah yang baru itu, sehingga terhindar dari segala kepentingan yang mengacaukan tujuan dibuatnya peraturan daerah itu. Irawan Soejito (1989:1) mengatakan, “membuat rancangan Peraturan Daerah yang baik sama halnya dengan membuat rancangan undang-undang merupakan pekerjaan yang sulit. Mereka yang telah bekerja dalam bidang perancangan Peraturan Daerah pasti mengetahui betapa sulitnya pekerjaan itu”. Sehingga dalam pelaksanaan otonomi saat ini banyak peraturan daerah yang telah ditetapkan kepala daerah dengan persetujuan bersama dewan perwakilan rakyat daerah memunculkan polemik, dari 13.520 (tiga belas ribu lima ratus dua puluh) peraturan daerah yang seharusnya dikeluarkan oleh pemerintah daerah seluruh Indonesia, baru yang diterima sebanyak 56%, yakni 7.510 (tujuh ribu lima ratus sepuluh) peraturan daerah, sedangkan 44%, atau 6.010 peraturan daerah belum diterima. Dari sejumlah Perda yang telah diterima, salah satunya

Peraturan Daerah Kabupaten Bima nomor 16 Tahun 2000 tentang Pajak atas Pengeluaran Hasil Perindustrian dan Hasil Alam Lainnya. Objek yang dikenakan pajak adalah setiap hasil bumi, hutan, laut, perindustrian, hewan, dan hasil alam lain yang dikeluarkan dari daerah, sedangkan tarif yang dikenakan (a) hasil bumi, laut, dan hasil ternak ikutan sebesar 5% dari harga dasar; (b) hasil hutan sebesar 10% dari harga dasar; dan (c) hasil industri dan hasil alam lainnya sebesar 5% dari harga dasar. Alasan pembatalannya, pengenaan pajak atas hasil produksi yang akan dikeluarkan dari daerah tidak memiliki dasar pertimbangan ekonomi yang kuat, karena akan merintang arus sumber daya ekonomi antar daerah maupun kegiatan ekspor impor. Disamping itu, terhadap hasil bumi, hutan, perindustrian telah dikenakan pajak pusat.

Berdasarkan kenyataan tersebut, pemerintahan daerah tidak harus berhenti membuat peraturan daerah, tetapi dengan semangat otonomi dan tugas pembantuan yang merupakan konsekuensi reformasi mengharuskan untuk terus dilaksanakannya, demikian pula upaya perbaikan dan peningkatan perbaikan sistematis, metodologi, dan prosedur pembentukannya. Perlu dipahami dalam kondisi transisi tidak terlalu mudah memutuskan sebuah kebijakan, karena kehendak politik terlalu mendominasi setiap kesempatan, akibatnya proses pengambilan suatu kebijakan mengalami penghambatan. Kemudian yang tidak kalah pentingnya adalah peran masyarakat, sekalipun pada prinsipnya hal itu telah diamanahkan kepada legislatif melalui partai politik yang dipilih secara demokratis dalam pemilihan umum. Pada umumnya mengenai peran serta masyarakat oleh para penyusun rancangan peraturan

perundang-undangan senantiasa dilupakan, pada hal pengetahuan masyarakat melihat perubahan itu semakin cerdas dan komplit, disisi lain para ahli hukum terlalu sakral dengan metode dan sistem yang ada. Kemudian faktor-faktor yang menjadi penghambat perjalanan reformasi dengan konsep otonomisasi masih cukup banyak, namun solusi penyelesaian juga harus terus dikembangkan, demi terselenggaranya prinsip-prinsip *good governance* yang merupakan perwujudan pelaksanaan otonomi daerah. Oleh karena itu, realitas perubahan perpolitikan berdampak pada pekerjaan hukum. Perpolitikan yang prodemokrasi, *civil society*, akuntabilitas, dan transparansi akan melahirkan cara baru ber hukum di negara hukum yang demokrasi.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas, maka Penulis dapat memformulasikan rumusan permasalahan yang akan dibahas di dalam pembahasan “Pelaksanaan Pembentukan Peraturan Daerah Sebagai Perwujudan Otonomi di Kabupaten Bima”, sebagai berikut:

1. Apakah dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Bima dilaksanakan berdasarkan sistem dan metode pembentukannya?
2. Apakah peranan masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah terhadap penyelenggaraan otonomi?
3. Apakah faktor-faktor yang mempengaruhi pembentukan Peraturan Daerah dalam mewujudkan tujuan pelaksanaan otonomi?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan tersebut, maka tujuan penelitian adalah:

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan proses pembentukan perundang-undangan umumnya, khususnya mengenai peraturan daerah sebagai wujud penyelenggaraan otonomi daerah di Kabupaten Bima.
2. Untuk menjelaskan pentingnya peran masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah terhadap pelaksanaan otonomi daerah.
3. Untuk menjelaskan faktor-faktor mempengaruhi pembentukan peraturan daerah yang merupakan permasalahan penting bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini dapat di formulasikan sebagai berikut:

1. Secara teori, hasil penelitian ini merupakan bahan acuan bagi peneliti berikutnya untuk melakukan penelitian lanjutan, tentang pelaksanaan pembentukan peraturan daerah sebagai perwujudan penyelenggaraan otonomi daerah.
2. Konsep-konsep hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintahan daerah pada umumnya, khususnya pemerintahan daerah Kabupaten Bima dalam pelaksanaan pembentukan peraturan daerah di era otonomisasi saat ini (kegunaan praktis).

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Peraturan Daerah

1. Pengertian Peraturan Daerah

Istilah “Peraturan Daerah” telah dikenal sejak tahun 1920 pada masa pemerintahan Hindia Belanda. Istilah itu dimuat di dalam *Provincie Ordonnantie* dan *Regentschaps Ordonnantie* yang menguraikan tentang *verordening* atau disebut “Peraturan Daerah”. Irwan Soetjito (1989:20-21) mengatakan: “Menurut *ordonnantie-ordonnantie* itu, peraturan Daerah adalah “keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berisi aturan-aturan yang berlaku lama”. Selanjutnya, berdasarkan keterangan-keterangan tersebut Irwan Soetjito membedakan pengertian antara peraturan dan peraturan daerah sebagai berikut, Peraturan adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk berlaku lama dan merupakan suatu pokok kaidah (norma) buat segala hal yang dapat dimasukkan dalam norma itu; sedangkan Peraturan Daerah adalah pada umumnya peraturan termasuk dalam huruf a, yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan berlaku (mengikat) umum (*algemeen bindende regels*), baik yang memuat ancaman pidana maupun tidak, dan memenuhi syarat-syarat tertentu. Syarat-syarat tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah. Namun ketentuan itu tidak berlaku lagi karena secara jelas telah diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004 dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Selanjutnya, ada juga yang memandang bahwa perundang-undangan sebagai hal yang berhubungan dengan peraturan perundangan negara termasuk didalamnya peraturan daerah, sehingga pengertian peraturan daerah merupakan produk kompromis antara legislatif dan eksekutif daerah guna mengatur rumah tangga daerah. Djoko Prakoso (1985:44) mengatakan, "Peraturan Daerah adalah merupakan produk kompromis antara DPRD dan Kepala Daerah yang merupakan salah satu kewenangan daripada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah". Kemudian Pasal 1 angka 7 Undang-Undang nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menetapkan, "Peraturan Daerah adalah Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah", sedangkan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah menetapkan, "Peraturan Daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota". Oleh karena itu peraturan daerah merupakan perundang-undangan negara yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah.

Dari serangkaian pengertian tersebut di atas, maka penulis menyimpulkan, bahwa peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan negara yang diputuskan atas persetujuan bersama kepala daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah untuk dijadikan pedoman bagi pemerintahan dan masyarakat daerah untuk memenuhi hak dan kewajibannya, dalam pembentukan memperhatikan sistematik dan metodologi pembentukannya serta menafsirkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, sehingga mampu mengakomodir kehendak masyarakat.

2. Hakikat Dan Fungsi Sistem Peraturan Daerah

Istilah Peraturan Daerah, Peraturan, dan Keputusan telah lama dikenal namun tidak dijelaskan mengenai perbedaan pengertiannya. Pasal 1 point 7 Undang-Undang nomor 10 Tahun 2004 menetapkan, “Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah”. Kemudian pada point 8 menetapkan, “Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya”, dalam pengertian tersebut dapat dipahami bahwa peraturan itu merupakan peraturan lain setelah peraturan daerah. Sedangkan mengenai Keputusan diatur dalam Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 ayat (1) menetapkan, “Untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah”, artinya keputusan merupakan peraturan yang dibuat oleh kepala daerah untuk menjalankan Perda, dan dalam pembentukan dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, Perda, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (ayat (2)). Pejelasan lain, Djoko Prakoso (1985:42) mengatakan, “pada hakekatnya baik keputusan, peraturan, peraturan daerah adalah merupakan keputusan dalam arti luas, yang ditetapkan oleh penguasa yang berwenang untuk menetapkannya, sebab ketiga-tiganya merupakan perwujudan kehendak dari penguasa”. Jelasnya, ketiga istilah tersebut pada hakekatnya merupakan kehendak politik pemerintahan yang berkuasa menetapkannya untuk menjadi pedoman dalam menjalankan fungsi dan kewenangan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah.

Berdasarkan uraian tersebut, maka ketiga istilah itu merupakan peraturan perundang-undangan negara sebagai sumber yang bersifat hukum utama yang secara sengaja dibentuk, kegiatan pembentukan perundang-undangan itulah menghasilkan substansi hukum yang melahirkan peraturan perundang-undangan yang diundangkan (*statute law*). Selanjutnya, suatu peraturan perundang-undangan akan menghasilkan peraturan yang responsif jika memiliki ciri-ciri tertentu, Satjipto Rahardjo (2000:83-84) mengatakan:

“Suatu perundang-undangan menghasilkan peraturan yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat yang khusus dan terbatas.
2. Bersifat universal. Ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuknya konkritnya. Oleh karena itu ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja.
3. Ia memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Adalah lazim bagi suatu peraturan untuk mencatumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali”.

Memahami ciri-ciri perundang-undangan tersebut, maka yang terpenting bagi pemerintahan daerah adalah membentuk suatu peraturan, sehingga melahirkan sebuah kebijakan hukum, memiliki ciri-ciri yang bersifat umum dan komprehensif, universal, serta dapat dievaluasi untuk perbaikannya. Ilustrasi itu menggambarkan bahwa pengambilan keputusan adalah aspek yang paling penting, hakikatnya pengambilan keputusan terjadi di semua bidang dan tingkat kegiatan serta pemikiran manusia, maka tidaklah mengherankan jika begitu banyak disiplin ilmu berusaha untuk menganalisis dan membuat sistematis dan metodologi pelaksanaan pembentukannya dari suatu proses keputusan. J. Salusu (1996:44-45) mengatakan:

“Kehidupan sehari-hari seorang eksekutif, manajer, kepala, ketua, direktur, rektor, bupati, gubernur, menteri, panglima, presiden, atau pejabat apa pun, sesungguhnya adalah kehidupan yang selalu bergumul dengan keputusan. Sebagian besar dari waktunya harus dicurahkan pada penyelesaian masalah dan pengambilan keputusan. Sering kali ia merasa hampa apabila dalam satu hari tidak mengambil satu keputusan. Tidak menjadi soal apakah keputusan itu benar atau mengandung kelemahan. Oleh sebab itu banyak manajer yang berpendapat bahwa lebih baik membuat enam kesalahan dari sepuluh keputusan yang ia buat dari pada sama sekali tidak membuat keputusan. Bagi pejabat tersebut yang penting timbul rasa kepuasan karena dapat mengambil keputusan hari itu”.

Oleh karena itu, bahwa pengambilan keputusan merupakan aspek utama dari suatu manajemen. Sehingga pengaruh peraturan perundang-undangan terhadap lembaga dan merubah perilaku masyarakat yang berwujud pada proses pembentukan hukum khusus mengenai peraturan daerah, maka dibutuhkan fungsi sistem hukum yang merupakan keseluruhan sistem normatif dimana negara memiliki peranan (tidak hanya undang-undang, tetapi juga lembaga-lembaga yang berwenang membuat undang-undang, dan yang melaksanakannya). Fungsi sistem hukum dalam pembangunan dimaksud, adalah memahami pengaruh undang-undang terhadap pola perilaku masyarakat dalam proses pembangunan, sehingga analisis bermuara pada sifat melegitimasi kebijakan, karena kebijakan merupakan penyebab perubahan perilaku yang dipengaruhi oleh negara. Ann Seidman (2001:14-16) “menjelaskan fungsi sistem hukum dalam pembangunan sebagai berikut:

a. Hukum sebagai pernyataan efektif dari kebijakan

Jika hendak mengubah perilaku masyarakat, pemerintah harus secara transparan membuat suatu peraturan, kemudian berupaya untuk melaksanakannya, oleh sebab itu pejabat pemerintah (para penyusun

rancangan undang-undang) harus menterjemahkan kebijakan itu menjadi peraturan-peraturan yang harus dilaksanakan oleh pejabat-pejabat negara lainnya. Maksudnya, Penyusun rancangan undang-undang dalam menterjemahkan kebijakan pemerintah yang dinyatakan dengan terbuka, mempunyai tujuan serius, dan diharapkan mampu menjadi undang-undang yang dapat dilaksanakan secara efektif, sehingga hukum itu merupakan kebijakan politik pemerintah yang berkuasa dengan alasan, berikut:

(1) Kebutuhan untuk memerintah

Untuk menjalankan roda pemerintahan yang efektif, pemerintah berupaya membuat peraturan-peraturan untuk mengubah perilaku masyarakatnya, sebaliknya menjadi tantangan di negara demokrasi jika masyarakat hendak mengendalikan perilaku pejabat pemerintahnya. Dalam pemerintahan moderen pembuat keputusan relatif kecil, Tetapi kepada mereka itu dituntut untuk berpikir memfasilitasi adanya perubahan dalam pembangunan, mereka harus mengubah pola pikir serta perilaku yang menghambat jalannya pembangunan. Karena itu pembuat keputusan harus mengkomunikasikan dengan masyarakat disetiap proses pengambilan kebijakan, sebab kebijakan itu merupakan peraturan yang menjadi acuan bagi perilaku yang diinginkan.

Untuk mengubah pola yang berulang, pemerintah hanya dapat menetapkan sasaran utama dari perilaku yang diinginkan hukum. Pada saat yang bersamaan, pemerintah menggambarkan bahwa perilaku para pejabat diharapkan akan menjamin semacam tolak ukur dari perilaku tersebut dalam memulai proses pembangunan, sejumlah kecil pejabat dalam suatu

pemerintahan moderen tidak punya pilihan lain kecuali mencoba menggunakan peraturan-peraturan dalam upaya merubah perilaku sekian banyak rakyat khususnya perilaku para pejabat sendiri. Dengan demikian sistem hukum berfungsi sebagai penghubung (*interface*) antara pemerintah dan masyarakat. Proses perumusan dan pelaksanaan peraturan juga akan membantu menjamin legitimasi suatu pemerintahan.

(ii) *Tuntutan akan legitimasi*

Bahwa peraturan-peraturan pemerintah bukanlah semata-mata sebagai suatu “kebijakan” yang tertuang dalam pernyataan ketika berpidato atau dokumen yang di bukukan di atas kertas, tetapi juga merupakan hukum, oleh karena itu kebijakan yang diformulasikan dalam bentuk peraturan perundang-undangan membutuhkan *legitimasi* dari pemerintah dan masyarakatnya. Sebab dengan legitimasi peraturan perundang-undangan secara sah dari pejabat dan warga negara, maka diharapkan kepada pemerintah akan mampu mempengaruhi warga masyarakatnya untuk mengubah pola perilaku bertentangan yang dapat menghambat jalannya proses pembangunan, yakni pemerintah berusaha mengembangkan legitimasi hukum tersebut.

b. *Hukum sebagai langkah penting bagi negara dalam upaya perubahan perilaku*

Sudah terbukti bahwa suatu undang-undang atau bentuk peraturan lain tidak dengan sendirinya merupakan unsur satu-satunya bagi perubahan yang independen dan “efektif”. Tidak diragukan lagi bahwa baik dengan atau tanpa undang-undang sekalipun maka perubahan perilaku dapat terjadi dimanapun.

Akan tetapi, tanpa adanya undang-undang maka perubahan yang terjadi itu tidak sebagaimana diusulkan atau diprediksikan oleh pemerintah tetapi terjadi secara tidak disengaja dan hanya bersifat intuisi saja, maka peraturan berfungsi, yakni: mengatur hak dan kewajiban; mengatur penyelesaian perselisihan; menetapkan nilai-nilai yang di anggap baik oleh pemerintah dan masyarakat; secara simbolis mengatur tentang apa dan siapa dalam masyarakat. Penting bagi hukum responsif adalah adanya perubahan untuk memberi petunjuk atau pengaruh pada pola perilaku kehidupan masyarakat”.

Pada akhirnya, hakikat adalah pelaksanaan pembentukan substansi hukum yang sesuai dengan sistematis dan metodologi pembentukan peraturan perundang-undangan, sedangkan fungsinya adalah pernyataan efektifitas suatu kebijakan sebagai instrumen perubahan perilaku dimasyarakat. Bambang Sunggono (2003:98) mengatakan, “sistem hukum mengandung unsur-unsur, berikut: (1) struktur hukum mencakup lembaga-lembaga hukum; (2) substansi hukum yang mencakup perangkat kaidah atau perilaku teratur; dan (3) budaya hukum yang menyangkut nilai-nilai yang dianut”.

3. Prinsip-Prinsip Pembentukan Peraturan Daerah Di Era Otonomi

Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 memberikan ruang kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang sejajar dengan pemerintah daerah, yakni sebagai mitra pemerintah daerah dalam penyelenggaraan otonomi dan tugas pembantuan. Sebagai mitra pemerintah, DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan (Pasal 41). Berdasarkan fungsi itu, maka DPRD

mempunyai tugas dan wewenang (Pasal 42) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan konsep otonomisasi, sebagai berikut:

- (1) DPRD mempunyai tugas dan wewenang: a. membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama; b. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah; c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah; d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi 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. memberi pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah; g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah; h. meminta keterangan laporan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; i. membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah; j. melakukan pengawasan dan permintaan laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah; k. memberi persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dengan pihak ketiga dengan membebani masyarakat daerah.

- (2) Selain tugas dan weweng sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Disamping tugas dan wewenang tersebut, DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah (Pasal 40), juga memiliki hak-hak yang dapat dipergunakannya dalam menjalankan fungsi pengawasan (kontrol) terhadap pemerintah. Pasal 43 ayat (1) menetapkan hak-hak sebagai berikut: a. interpelasi; b. angket; dan c. menyatakan pendapat. Hak-hak itu dimaksudkan adalah meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis yang berdampak pada perubahan perilaku masyarakat, DPRD juga dapat melaksanakan fungsi pengawasannya untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan yang diputuskan kepala daerah jika keputusan itu dikuatirkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, DPRD memiliki hak untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut dari pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Kemudian masih terdapat hak-hak lain yang tidak kalah pentingnya seperti diatur dalam Pasal 44 menetapkan: a. mengajukan rancangan perda; b. mengajukan pertanyaan; c. menyampaikan usul dan pendapat; d. memilih dan dipilih; e. membela diri; f. imunitas; g. protokoler; dan h. keuangan dan administratif. Selanjutnya, kedudukan protokoler dan keuangan pimpinan dan

anggota DPRD diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 2006 yang kaya dengan polemik baik DPRD, elit politik, dan komponen masyarakat seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), hingga aktifis mahasiswa.

Hak-hak DPRD tersebut pada saat berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1974 tidak berlaku efektif karena terdapat berbagai kendala dan tekanan politis pemerintah ketika itu, sehingga tidak memberi peluang politik yang seimbang antar Pemerintah dan dewan perwakilan rakyat daerah, Oleh karena itu hubungan kepala daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah tidak diberi ruang yang sama dalam menjalankan tugas dan wewenang serta haknya sebagai pelaksana pemerintahan daerah. Ni'matul Huda (2005:232-233) mengatakan:

Hal lain yang umumnya dilakukan dalam rangka melemahkan kedudukan DPRD adalah melalui mekanisme kontrol terhadap lembaga tersebut. Kontrol dapat dilakukan melalui dua cara yang sangat efektif. *Pertama*, dilakukan melalui mekanisme internal di dalam lembaga DPRD. Di daerah ada mekanisme yang tidak tertulis, tetapi sangat mewarnai interaksi antara DPRD dengan kepala daerah, yaitu mekanisme setengah kamar ataupun satu kamar. *Kedua, Recalling*. jalan terakhir yang dilakukan oleh kepala daerah untuk menjinakkan anggota DPRD yang kritis adalah dengan menyingkirkannya dari kelembagaan tersebut, yang sangat populer dikenal sebagai *recalling*.

Pada pemerintahan orde baru ada usaha yang dilaksanakan secara sistimatis menjadikan DPRD tidak berfungsi sebagai badan legislatif. Hal itu dimulai dengan menempatkan DPRD sebagai bagian dari pemerintah daerah di samping Kepala Daerah. Konstruksi yang demikian itu Kepala Daerah akan lebih mudah menempatkan DPRD dalam posisi yang sangat lemah. Karena eksistensi Gubernur, Bupati/Walikota sebagai Kepala Daerah, sekaligus sebagai Kepala wilayah yang merupakan perpanjangan tangan pemerintah pusat.

Dengan demikian, maka para perancang rancangan peraturan perundang-undangan dalam pembahasannya berorientasi pada permasalahan yang bersifat prinsipal mengenai objek yang akan diatur, jangkauan, dan arah pengaturannya yang meliputi penyiapan, pengolahan, dan perumusan rancangan undang-undang. Pasal 10 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 menetapkan, sebagai berikut:

- (1) Panitia Antardepartemen menitibertkan pembahasan pada permasalahan yang bersifat prinsipil mengenai objek yang akan diatur, jangkauan, dan arah pengaturan.
- (2) Kegiatan perancangan yang meliputi penyiapan, pengelolaan, dan perumusan Rancangan Undang-Undang dilaksanakan oleh biro hukum atau satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi dibidang peraturan perundang-undangan pada lembaga pemrakarsa.
- (3) Hasil perancangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), selanjutnya disampaikan kepada Panitia Antardepartemen untuk diteliti kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip yang telah disepakati.

Berdasarkan uraian tersebut, Ni'matul Huda (2005:234) mengatakan bahwa prinsip-prinsip pelaksanaan pembentukan peraturan daerah terhadap penyelenggaraan otonomi sebagai berikut: (1) Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD; (2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. (3) Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; (4) Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan; (5) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau

pembahasan Raperda; (6) Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama 6 bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 50.000.000,- (lima puluh) juta rupiah; (7) Peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah ditetapkan untuk melaksanakan perda, (8) Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah; (9) Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran perda (PPNS Perda); dan (10) Pengundangan perda dalam lembaran daerah dan peraturan kepala daerah dalam berita daerah.

Agar prinsip-prinsip itu berlaku seharusnya, hendaknya legislator menjadikan kebaikan publik tujuan utama, dan kebijakannya serta merta bermanfaat kepada seluruh masyarakat, ini mencerminkan kecerdasan legislasi dalam penalaran yang dipandang sebagai hal yang umum dalam bidang politik dan moral. Jika prinsip tersebut dinyatakan secara kabur, maka prinsip itu akan tidak menghasilkan gagasan, nilai, dan penalaran rasional yang sama. Jeremy Bentham (2006:25) mengemukakan “tiga syarat agar suatu prinsip dapat menjadi landasan bagi suatu sistim penalaran bagi legislator dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai berikut: (1) meletakkan gagasan-gagasan yang jelas pada kata *manfaat*, secara sama persis dengan semua orang yang menggunakannya; (2) menegaskan kesatuan dan kedaulatan prinsip ini, dengan secara tegas membedakannya dengan segala kesatuan dan kedaulatan lain. Prinsip ini tidak dapat dianut secara umum, tetapi harus diterima tanpa kecuali; dan (3) Menemukan proses aritmetika moral yang dapat digunakan untuk mencapai hasil-hasil yang seragam”.

B. Pembentukan Peraturan Daerah, Peranan masyarakat, Dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhinya

Perubahan sistem pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi merupakan tuntutan reformasi yang sudah bergulir sejak Tahun 1998. Hal ini ditandai dengan penyerahan kewenangan dari pemerintah kepada pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sesuai kemampuannya sendiri (otonomi daerah). Untuk mewujudkan tujuan tersebut, dibutuhkan pedoman pelaksanaannya, sehingga perlu dikemukakan suatu konsep baku dalam pelaksanaan pembentukan peraturan daerah.

Pada prinsipnya substansi peraturan daerah (Perda) merupakan kebijakan hukum yang mampu mempengaruhi pola perilaku masyarakat. Disadarinya akibat yang di timbulkan oleh suatu kebijakan pemerintah itulah, sehingga masyarakat merasa perlu berperan atau mempengaruhi pengambilan kebijakan tersebut. Mulai dari pelaksanaan pembentukan hingga evaluasi kebijakan tersebut. Hal ini menunjukan bahwa peran masyarakat sudah jauh lebih maju sampai pada tingkat perpolitikan, sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 41 Perautaran Presiden tersebut. Said Zainal Abidin (2006:25) mengatakan:

Bersamaan dengan makin disadarinya akibat negatif ataupun positif dari suatu kebijakan pemerintah, kesadaran masyarakat meningkat untuk merasa perlu mengambil peranan dalam memberi warna atau mempengaruhi kebijakan itu. Baik pada tingkat proses penentuan masalah atau isu kebijakan, perumusan masalah, prioritas masuknya isu itu dalam agenda kebijakan, perumusan kebijakan, pengesahan maupun dalam pelaksanaan dan penilaian kebijakan. Pada taraf ini masyarakat sudah berada pada tingkat berperan serta secara aktif dalam politik.

Berdasarkan uraian tersebut, pembentukan Perda tidak hanya membentuk substansi kebijakan hukum yang mempengaruhi pola perilaku masyarakat di daerah, tetapi juga pembentukan peraturan perundang-undangan negara yang merupakan syarat dalam pembangunan hukum nasional dan hanya dapat diwujudkan jika pembentukannya memenuhi cara, metode, dan standar yang dapat mengikat semua lembaga yang diberi wewenang untuk itu. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam konsideran menimbanginya, menyebutkan:

“Bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan”.

Berdasarkan pemahaman tersebut, maka untuk memaknai Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 harus memperhatikan sistematik dan metodologi yang menjadi acuan terhadap pembahasan aspek-aspek dalam setiap tahapan-tahapan pembentukan Perda untuk mewujudkan tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Oleh karena itu, acuan pembentukan peraturan daerah adalah UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya, sebagai penjabaran lebih lanjut ketentuan Pasal 27 UU No. 10 Tahun 2004 dan ketentuan Pasal 140 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 mengenai, ‘Tata cara mempersiapkan rancangan Perda yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota diatur dengan Peraturan Presiden’, maka berlaku mutatis mutandis Peraturan Presiden nomor 68 Tahun 2005

tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden. Sedangkan ketentuan Pasal 28 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2004 dan Pasal 141 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004, “Ketentuan mengenai tata cara mempersiapkan rancangan peraturan daerah yang berasal dari dewan perwakilan rakyat daerah diatur dalam peraturan Tata Tertib DPRD” maka berlaku mutatis mutandis Peraturan Presiden nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional. Ketentuan Pasal 1 point 1 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 menetapkan, “Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum”, hal yang sama juga diatur melalui ketentuan Pasal 1 point 2 Peraturan Presiden No. 61 Tahun 2005, sehingga pembahasan ini berorientasi pada aspek-aspek berikut.

1. Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah

Pembentukan Perda merupakan pembentukan peraturan perundang-undangan negara yang bersifat hukum. Kegiatan pembentukannya menghasilkan substansi hukum yang diundangkan (*statute law*). Hakikatnya adalah pembentukan substansi hukum untuk mewujudkan peraturan hukum yang mampu mengakomodir kehendak masyarakat dan berfungsi melegitimasi kebijakan serta instrumen perubahan perilaku masyarakat. Satjipto Rahardjo (2006:101) mengatakan:

Perilaku substansi itulah yang menyebabkan hukum di Indonesia masih berjalan kendati dikatakan terpuruk, buruk, dan lain-lain. Secara substansial orang tetap menginginkan ketertiban. Itulah mengapa hukum tetap dipakai dan dijalankan. Perlakuan substansial itu sebetulnya tidak langsung berhubungan dengan kepatuhan hukum. Ia berdiri sendiri.

Dari uraian tersebut, untuk memudahkan pemahaman pembentukan peraturan daerah dalam rangka mewujudkan tujuan penyelenggaraan otonomi daerah, dikemukakan tahapan-tahapan pelaksanaan pembentukannya, sebagai berikut:

a. Perencanaan (*Planning*)

Perencanaan (*planning*) merupakan suatu proses penentuan tentang mewujudkan bagaimana perubahan atau perkembangan yang paling baik. Undang-Undang nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Perundang-undangan Pasal 15 menetapkan, “(1) Perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional; dan (2) Perencanaan penyusunan Peraturan daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah”. Berdasarkan ketentuan tersebut, untuk memberi solusi terhadap permasalahan-permasalahan sosial yang menghadang tiap-tiap daerah beserta kompleksitasnya menuntut adanya suatu perubahan yang optimal dan tidak membiarkan jalan sendiri tanpa peraturan. Oleh karena itu, untuk mengimplementasikan pembentukan peraturan daerah, sangat dibutuhkan sumber daya manusia yang mampu mengartikulasikan konsep pembangunan hukum di daerah yang telah diatur dalam Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (REPETADA) yang ditetapkan setiap tahunnya. Satjipto Rahardjo (2006:121) mengatakan:

Untuk membangun Negara hukum yang besar seperti itu dibutuhkan orang-orang yang mampu menangkap makna pembangunan Negara Hukum dengan baik dan cerdas. Negara Hukum itu bukan hanya secara dokumen, tetapi suatu proyek yang jauh melampaui dokumen kata-kata dan konsep. Maka sebetulnya penyelenggaraannya perlu diserahkan kepada orang-orang yang tercerahkan oleh ide besar bernegara hukum. Negara Hukum juga perilaku orang-orang yang melaksanakannya.

Sehingga penerapan model proses manajemen perencanaan suatu keharusan untuk dilakukan. Karena daerah yang ingin membangun secara optimal harus bisa mengatur hal-hal dikemudian hari, baik hal-hal yang bisa diperkirakan maupun yang tidak bisa diperkirakan. Dengan penerapan model manajemen ini diharapkan hal-hal yang belum pasti dalam usaha pencapaian tujuan pembangunan daerah bisa ditingkatkan kepastiannya. Disamping pembangunan menjadi terarah, beberapa pengalaman daerah lain dapat dijadikan pelajaran agar tidak terjadi di daerah yang bersangkutan. Hal ini dapat dicegah melalui pelaksanaan sistem pembangunan yang jelas. Peraturan Daerah (Perda) sebagai salah satu sistem pembangunan daerah harus dapat dilaksanakan secara efektif dalam merubah pola perilaku masyarakat. Gambaran konsepsi kebijakan sosial seperti ini sangat berkaitan dengan konsepsi perencanaan sosial. Kedua hal ini dalam kenyataannya sulit untuk dibedakan satu sama lainnya. Namun penyusun rancangan peraturan daerah dapat merumuskan dan merencanakan kebijakan secara teoritik. Conryers dalam Edi Suharto (2005:64) mengatakan:

“Perencanaan sebaiknya tidak dipandang sebagai aktivitas yang terpisah dari kebijakan, tetapi sesuatu bagian dari proses pengambilan keputusan yang amat kompleks yang dimulai dari perumusan tujuan kebijakan serta sasaran yang lebih luas, kemudian dikembangkan melalui tahapan-tahapan dimana tujuan kebijakan ini diterjemahkan dalam bentuk rencana

(*plan*) yang lebih rinci bagi program dan proyek khusus, yang selanjutnya dilaksanakan secara nyata. Gambaran ini menunjukkan bahwa perencanaan dan kebijakan (dalam arti pengambilan keputusan), bertalian secara erat, dimana perencanaan sosial merupakan suatu aktivitas yang melekat pada proses perumusan kebijakan”.

Berdasarkan gambaran tersebut, I Nyoman Sumaryadi (2005:18-19) mengatakan, “maka disetiap daerah harus memiliki orang yang secara khusus bekerja untuk menyusun perencanaan (*planning*) sekaligus memonitoringnya. Sementara *Urban Development Departement* yang berada dibawah pemerintah kota di Eropa atau *Regional planning Board* (BAPPEDA) di daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota di Indonesia, masih belum bekerja secara optimal untuk memberi solusi yang jelas tentang perencanaan (*planning*) terhadap isu-isu yang berkembang di era otonomisasi saat ini”, sehingga sistematika dan metodologi perencanaan dalam pelaksanaan pembentukan Perda tidak berjalan dengan baik, Said Zainal Abidin (2006:143) mengatakan:

Sejauh mana suatu kebijakan berhasil dalam masyarakat, sangat ditentukan oleh perumusan kebijakan itu. Banyak kebijakan yang secara umum dipandang para ahli cukup baik, tetapi tidak berhasil diterapkan dalam masyarakat sehingga tidak berhasil mencapai tujuan yang diharapkan. Sebaliknya ada kebijakan yang kelihatannya kurang bermutu dilihat dari substansinya, namun diterima masyarakat karena mewakili aspirasinya, sekalipun dalam pencapaian tujuan terdapat banyak kekurangan.

Memahami secara saksama uraian tersebut, maka implementasi perencanaan merupakan salah satu faktor penting dalam pelaksanaan pembentukan Perda. Namun demikian, pelaksanaannya masih menimbulkan salah tafsiran, sehingga terdapat beberapa Perda yang dibatalkan karena memicu terjadinya polemik dikalangan pemerintahan dan masyarakat. Penyebab utama pembatalannya,

yakni: *Pertama*, tumpang tindih dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya; *kedua*, pengenaan retribusi lebih bersifat pajak dan bertentangan dengan prinsip retribusi; *ketiga*, menghambat arus barang atau jasa, modal, dan manusia; dan *keempat*, mendistorsikan kegiatan ekonomi atau terjadi ekonomi biaya tinggi.

Selain hal tersebut, perencanaan juga diperlukan untuk mengkaji perubahan pola perilaku masyarakat, dalam hal ini peran media masa cukup berarti terhadap penyelesaian masalah. Anthony Downs dalam Wayne Parsons (2005:118) mempublikasikan model perhatiannya terhadap isu, sebagai berikut:

Tahap 1: pra-Problem. Para pakar dan pembuat kebijakan mungkin menyadari problem, dan mungkin sudah memiliki pengetahuan tentang problem, namun belum ada perhatian publik.

Tahap 2: muncul kewaspadaan dan euforia antusiasme. Isu ini dikenali sebagai problem akibat munculnya bencana atau kejadian yang menimbulkan perhatian terhadap isu dan kemudian menimbulkan tuntutan agar pemerintah melakukan tindakan.

Tahap 3: menghitung biaya dan keuntungan. Pembuat kebijakan dan publik menyadari biaya-biaya perbaikan.

Tahap 4: penurunan perhatian publik terhadap isu.

Tahap 5: hilangnya perhatian. Fase pascaproblem dimana isu tak lagi menjadi agenda publik. Isu baru menggantikan isu lingkungan dalam agenda publik dan agenda kebijakan”.

Namun, pada tahun 1980-an oleh Timonthy O’Riordan menggunakan dan mengaplikasikan model Downs untuk isu lingkungan, hal ini diilhami oleh perhatiannya terhadap lingkungan, Dia berpendapat bahwa agenda manajerial dipicu oleh empat faktor sebagai berikut: Kejadian; Kepribadian (*personalities*); Kelompok penekan; dan Kegagalan institusional. Akhirnya model perhatian terhadap isu yang dikembangkan melalui konsep atau metode manajerial oleh Down dapat dikaitkan dengan isu-isu lain agar tidak berputar lagi.

b. Penelitian

Penelitian pelaksanaan pembentukan Peraturan Daerah (Perda) memiliki urgensi tersendiri, karena penelitian merupakan suatu pekerjaan ilmiah yang menggunakan sistem dan metode yang terstruktur mengungkapkan gejala-gejala sosial dimasyarakat yang menghambat pertumbuhan pembangunan untuk menemukan fakta-fakta hukum yang merupakan substansi pembentukan kebijakan yang dapat berlaku efesiensi, efektifitas, dan konsisten. Bambang Sunggono (2003:38), mengatakan:

Sudah Barang Tentu dalam penelitian hukum tersebut seseorang peneliti dapat melakukan aktivitas-aktivitas untuk mengungkapkan “kebenaran hukum” yang dilakukan secara terencana - secara metodologis – sistematis dan konsisten – atau secara kebetulan, misalnya dengan mendasarkan diri pada keadaan atau metode untung-untungan (*trial and error*) dalam aktifitasnya tersebut.

Memahami pentingnya kegiatan penelitian di bidang hukum dalam mengimplementasikan berbagai macam tindakan seperti pembuatan dan penerapan Perda, pada dasarnya menyelesaikan problem dengan pengambilan keputusan, sehingga prosedur-prosedur yang harus dilewati mencerminkan aktifitas ilmiah yang senantiasa dikaitkan dengan arti yang mungkin diberikan dalam mengimplementasi pembentukan Perda terhadap pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan. Dengan demikian penelitian merupakan tahapan yang harus dilalui oleh para perancang rancangan Perda.

Berdasarkan pemikiran tersebut, Perda merupakan hukum moderen memiliki ciri tersendiri. Sehingga di Negara demokrasi menuntut kepada masyarakat untuk lebih kreatif dan inovatif terhadap segala bentuk

perkembangan. Otonomi daerah sebagai wujud demokrasi di Indonesia merubah tatanan kolektif dan personal menjadi tatanan rasional dan impersonal. Satjipto Rahardjo (2006:50) mengatakan, “Berbagai penelitian memang meyakinkan hal tersebut, yaitu semakin urban dan individual suatu masyarakat, semakin hukum dibutuhkan”. Karenanya, untuk mewujudkan Perda sebagai aturan hukum publik, maka masyarakat diberikan ruang untuk mengapresiasi kebijakan hukumnya, sebab dalam masyarakat kontemporer perkembangan informasi menuju kehidupan global dan individual.

Selanjutnya, penelitian merupakan sarana utama dalam mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi. Sebab penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologi, dan konsisten melalui pengolahan data-data lapangan yang akurat. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji (2003:1) mengatakan:

“Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan, oleh karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah”.

Permasalahannya, Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memberi kewenangan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomisasi. Sehingga perhatian pemerintah dan masyarakat tertuju pada pedoman penyelenggaraan otonomisasi tersebut. Akhirnya polemik mengenai Perda tak dapat dihindari, karena terdapat banyak Perda yang menghambat pertumbuhan perekonomian masyarakat dan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Abdul Razak (2004:342) mengatakan, “Ironisnya

dari 10.000 Perda itu, 700 diantaranya bermasalah dan tidak layak terbit. Sebanyak 206 dari 700 Perda itu menghambat dunia investasi sisanya bertentangan dengan peraturan di atasnya dan menciptakan tumpang tindih". Polemik Perda tersebut mensyaratkan pemerintah dan DPR melaksanakan pembentukan Perda yang berdasarkan teori-teori, peraturan perundang-undangan, dan memperhatikan tradisi hukum masyarakat. Karena itu, Suharsimin Arikunto (1996:2) mengatakan, "Barangsiapa ingin meningkatkan hasil untuk apa saja sedang ia tekuni, membutuhkan kegiatan penelitian".

c. Pengkajian

Fungsi dan kewenangan pemerintahan daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 salah satunya adalah pembentukan Perda. Oleh karena itu fungsi dan kewenangan legislasi daerah dalam penyusunan peraturan daerah sejajar dengan pemerintah daerah. Berdasarkan fungsi dan kewenangan tersebut, Pemerintahan daerah dalam pembentukan mengacu kepada Undang-Undang nomor 10 Tahun 2004 dan Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 yang disertai Peraturan Presiden nomor 61 dan nomor 68 Tahun 2005. Suhino (2006:18) mengatakan, "demikian jelas bahwa fungsi rencana legislasi nasional, maka dalam mengkoordinasikan penyusunan peraturan daerah menurut satu rencana yang terpadu, menyeluruh, dan juga berfungsi untuk memantapkan konsepsi yang akan dituangkan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini termasuk sinkronisasi dan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lain termasuk konsepsi peraturan daerah yang akan dibuat".

Berdasarkan uraian tersebut, maka pengkajian pembentukan Peraturan Daerah (Perda) dalam era kontemporer saat ini, memiliki tampilan berbeda dan keragaman mengenai hukum dan metode-metode yang digunakan dalam pengkajian. Namun demikian, hal itu merupakan modal besar meningkatkan cara berpikir masyarakat tentang perkembangan hukum. Bambang Sunggono (2003:66), mengatakan:

Hingga kini masih terlibat adanya perbedaan dan keragaman dalam hal “kaca penglihatan” dan “gambar tampilan” orang mengenai hukum, dan metode-metode dalam kajian, yang dipakai. Dalam kenyataannya, adanya keragaman dalam metode pengkajian serta penelitian hukum justru merupakan potensi modal yang besar untuk turut serta menumbuhkan kembangkan khasana (ilmu) hukum itu sendiri.

Oleh karena itu, metode pengkajian pelaksanaan pembentukan Perda terhadap penyelenggaraan otonomisasi daerah merupakan konsep yang sangat diminati oleh pelaku hukum, sebab metode pengkajiannya tergantung pada persepsi seseorang mengenai hakikat hukum. Artinya mengimplementasikan pembentukan Perda terdapat keragaman konsep dalam memaknai hukum, ini adalah konsekuensi dari pandangan yang dipilih dan digunakan. Oleh karena itu setiap orang bebas menentukan metode kajian yang cocok dengan pilihannya lalu diterapkan dengan konsisten.

Kemudian, Undang-undang nomor 10 Tahun 2004 dan Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 serta dalam penjelasannya tidak menetapkan mengenai pengkajian dalam pembentukan Perda. Namun hanya menetapkan mengenai tata cara mempersiapkan rancangan Perda. Tetapi dari banyaknya peminat yang melakukan pengkajian hukum, maka dapat dikatakan bahwa pengkajian

Pembentukan Perda merupakan komponen kegiatan untuk menemukan hukum dengan menciptakan konsep-konsep hukum normatif, baik yang di identikkan dengan keadilan yang harus diwujudkan (*ius constituendum*), maupun sebagai perintah yang eksplisit dan secara positif telah terumus jelas (*ius constitutum*) untuk menjamin kepastiannya, juga merupakan produk dari seorang hakim (*judgments*) pada saat hakim memutuskan suatu perkara untuk mewujudkan rasa keadilan pihak-pihak yang berperkara. Dengan demikian pengkajian memiliki posisi yang berarti dalam mengimplementasikan pembentukan peraturan daerah dalam rangka mewujudkan tujuan penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan saat ini.

Di dalam kehidupan masyarakat terdapat perilaku-perilaku sakral yang memerlukan pengkajian khusus dan mendalam, sehingga diperoleh substansi peraturan hukum yang menunjukkan sinkronisasi dan harmonisasi setiap perilaku dalam masyarakat sebagai perwujudan Perda yang baru itu, pada prinsipnya peraturan tersebut mampu menyelesaikan perilaku-perilaku bermasalah di masyarakat. Oleh karena itu sistematis dan metodologi pelaksanaan pengkajian pembentukan Perda merupakan perpaduan beberapa konsep hukum yang telah mengalami perubahan untuk mewujudkan konsep hukum moderen. Soetandyo Wignjosoebroto dalam Bambang Sunggono (2003:68-69) mengatakan:

- “.... sekurang-kurangnya terdapat 3 (tiga) konsep hukum dalam sejarah perkembangan pengkajian hukum yang pernah dikemukakan, yakni:
1. hukum sebagai asas moralitas atau asas keadilan yang bernilai universal, dan menjadi bagian *inheren* sistem hukum alam;
 2. hukum sebagai kaidah-kaidah positif yang berlaku pada suatu waktu tertentu dan terbit sebagai produk eksplisit suatu sumber kekuasaan politik tertentu yang berlegitimasi; dan

3. hukum sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional di dalam kehidupan bermasyarakat, baik dalam proses-proses pemulihan ketertiban dan penyelesaian sengketa maupun dalam proses-proses pengarahan dan pembentukan pola-pola perilaku yang baru”.

Menarik dari uraian tersebut, adalah mencermati upaya sinkronisasi dan harmonisasi perilaku kehidupan masyarakat, kemudian dianalisis berdasarkan konsep Soetandyo Wignjosoebroto. Di negara hukum demokrasi yang sedang dalam masa transisi, sulit untuk dipercaya bahwa hukum itu demokratis untuk kepentingan bersama, sebab konfigurasi politik pemerintah yang berkuasa senantia mendominasi karakter hukum. Sehingga produk hukum yang dihasilkannya, adalah yang sesuai dengan kebutuhan hukum pemerintah berkuasa. Permasalahannya, tradisi hukum masyarakat sulit untuk menerima karakter hukum pemerintah tersebut, terlebih lagi setelah berlakunya Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah. Menurut hemat Penulis perilaku hukum masyarakat tersebut tidak boleh diarahkan terus berkembang akan tetapi harus dicarikan solusi terbaik, dengan tetap berpijak pada produk hukum. Oleh karena itu, konsep memodifikasi pembentukan produk hukum di daerah merupakan salah satu solusi dalam penyelesaian setiap perilaku sosial masyarakat, artinya kombinasi antara karakter hukum pemerintahan dengan tradisi hukum di masyarakat akan menghasilkan produk hukum, yakni peraturan daerah yang dapat mengakomodir kehendak masyarakat dan mampu mengikuti perkembangan teknologi dan informasi. Untuk melaksanakan konsep modifikasi tersebut, tentu saja harus melalui sistem dan metode pelaksanaan pembentukan Perda.

Berdasarkan uraian tersebut, pelaksanaan pembentukan peraturan daerah tidak terlepas dari metodologi pengkajian, karena hal itu merupakan penafsiran perilaku yang sakral di masyarakat untuk melahirkan rancangan peraturan daerah diinginkan. Wayne Parsons (2005:39-42), menggunakan metodologi "kebijakan publik dalam rangka manajerial guna mengkaji pengambilan kebijakan publik, alasannya adalah ide dan teknik manajemen banyak mempengaruhi perkembangan teori dan praktek kebijakan publik dan fokus pendekatan manajemen adalah dapat peningkatan efisiensi, efektivitas, akuntabilitas, dan perbaikan perekonomian sektor publik dengan menggunakan teknik-teknik yang pernah dianggap sebagai teknik yang cocok bagi sektor privat/profit. Sumber-sumber kerangka ini berasal dari sejumlah disiplin pendekatan, Seperti pendekatan ilmiah, pendekatan sosiologi, pendekatan politik, pendekatan sosial bahkan sampai pada pendekatan religi dan lain sebagainya. Sehingga beliau (Wayne Parsons) menggunakannya untuk menjelaskan konteks pembuatan kebijakan publik di dunia kontemporer, perumusan kebijakan tersebut membantu para pelaksana pembuatan kebijakan publik sebagai berikut:

a. *Proses Politik Kebijakan Publik*

- ✍ *Stagist approaches*: memandang proses pembuatan kebijakan sebagai proses yang terdiri dari serangkaian tahapan atau urutan.
- ✍ *Pluralist-elitist approaches*: yang berfokus pada kekuasaan dan distribusinya di antara kelompok dan elite (segitiga besi) dan cara mereka membentuk kebijakan.

- ✍ *Neo-Marxist approaches*: yang mengkaji aplikasi ide-ide Marx dan Marxis untuk menjelaskan pembuatan kebijakan dalam masyarakat kapitalis.
- ✍ *Sub-System approaches*: yang menganalisis pembuatan kebijakan dalam trem metafora baru, seperti *newwork*, *communities*, dan *sub-system*.
- ✍ *Policy discourse approaches*: yang mengkaji proses kebijakan dari sudut pandang bahasa dan komunikasi.
- ✍ *Institutionalism*: yang kurang berkembang ketimbang pendekatan lainnya, tetapi muncul sebagai pendekatan baru yang penting untuk proses kebijakan.

b. Kebijakan Publik Komparatif

Kebijakan publik ini Wayne diilhami oleh idenya Feldman yang menyebutnya bahwa kebijakan publik komparatif adalah sebuah metode studi kebijakan publik. Seperti yang dikatakan dalam teks utamanya: “kebijakan publik komparatif adalah studi tentang bagaimana dan mengapa pemerintah yang berbeda-beda melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan, dan apa efeknya”. Dalam mengajukan pertanyaan tersebut kerangka ini menggunakan sejumlah pendekatan, tentu saja pendekatan ini bukanlah satu-satunya yang eksklusif atau mengabaikan pendekatan lain, tetapi hasil studinya menunjukkan bahwa melalui pendekatan pemerintah memiliki kemampuan untuk menciptakan hukum yang efisiensi, efektifitas, dan konsisten. Wayne memperkenalkan beberapa diantaranya melalui teks kunci, berikut:

- ✍ *Socio-economic approaches*: yang melihat pada bagaimana kebijakan publik itu merupakan hasil dari faktor-faktor ekonomi dan sosial.
- ✍ *Party government approaches*: yang mempelajari bagaimana persaingan partai dan kontrol partisan pemerintah adalah “penting” untuk menentukan kebijakan publik.
- ✍ *Class struggle approaches*: yang menjelaskan kebijakan publik dari sudut pandang bentuk perjuangan kelas politik di negara-negara kapitalis yang berbeda.
- ✍ *Institutionalist approaches*: membahas peran negara dan institusi sosial dalam mendefinisikan dan membentuk kebijakan publik”.

c. *Kebijakan Publik berdasarkan landasan Pembentukan*

Ahmad Ruslan (2005:116-117) yang terinspirasi oleh pikiran Reed Dickerson dan Robert B. Seidman bahwa rancangan perundang-undangan (Perda) harus dikonsultasikan pada pihak yang ahli di bidangnya. Sehingga beliau berkesimpulan, sebagai berikut:

“akan mempunyai implikasi pada langka-langka yang ditempu dalam penyusunan rancangan Perundang-undangan, sebagai berikut:

1. Pada langkah penelitian/pengkajian ditekankan mengenai:
 - (a) kerangka hukum. Menyangkut asas-asas hukum yang amat mendasar (dasar pemikiran yang melandasi pembuatan peraturan perundang-undangan), asas-asas umum dan khusus, serta ketentuan-ketentuan hukum baik yang lebih tinggi tingkatannya maupun yang sederajat.
 - (b) Partisipasi masyarakat. Harus dibuka secara luas yaitu memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memberikan pendapatnya/saran/kehendak-kehendaknya. Hal ini ditekankan oleh karena partisipasi masyarakat inilah yang membedakan dengan adanya landasan sosiologis yang selama ini dipandang bahwa perancanglah yang harus merekam apa yang dikehendaki

oleh masyarakat (perancang dipandang lebih tahu kepentingannya dari pada masyarakat sendiri).

- (c) Politik hukum (perundang-undangan) yang sedang dijalankan. Perlu dikaji sehingga dapat diketahui oleh perancang apakah politik hukum dan yang sedang dirancang itu sesuai atau sebaliknya.
2. Pembuatan Draft Rancangan. Hasil kegiatan dari ketiga hal tersebut digunakan untuk menyempurnakan langkah-langkah yang diperoleh dari setiap langkah sebagaimana yang telah dikemukakan oleh dua ahli dalam metode perancangan diatas.

Kenyataannya, kaum akademis mengkritik konsep manajerialisme sebagai alat kontrol atau sebagai ideology. Alasannya, ide atau metode manajemen sektor privat hanya cocok untuk administrasi sektot publik di dalam masyarakat demokratik liberal. Namun, kritik kaum akademik tersebut tidak mengurangi daya tarik pendekatan manajerialisme sebagai kategori pendekatan yang sangat bagus (*excellence*). Sementara proses kebijakan yang berdasarkan landasan pembentukan perundang-undangan memberi peluang kepada perguruan tinggi, bahkan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) untuk berperan dalam pengambilan kebijakan. Penulis terinspirasi oleh konsep atau metode pengkajian kebijakan publik yang berbeda itu, berkesimpulan bahwa metodologi pengkajian menjadi sangat dibutuhkan dalam pembentukan peraturan daerah. Karena hal tersebut dapat menggambarkan keselarasan antara bentuk dan isi serta merupakan syarat kepraktisan, sehingga substansi peraturan perundang-undangan yang dihasilkannya diterima secara sukarela sebagai peraturan hukum yang dapat mengikat kehidupan mayarakat. Hans Kelsen (2006:23-24) mengatakan, "kepatuhan sukarela itu merupakan satu bentuk motivasi, yakni satu bentuk paksaan, dan oleh sebab itu bukan merupakan kebebasan

melainkan paksaan dan arti psikologis. Jika peraturan memaksa dikontraskan dengan peraturan yang tidak memaksa, maka perbedaannya bahwa yang satu menetapkan tindakan paksaan sebagai sanksi sedangkan yang lainnya tidak. Dan sanksi ini merupakan tindakan yang bersifat memaksa hanya karena memiliki sesuatu secara bertentangan dengan kehendaknya, jika diperlukan menggunakan pemaksaan fisik”.

d. Pembuatan Naskah Akademik

Naskah akademik merupakan hal penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Sementara Undang-Undang nomor 10 Tahun 2004 maupun Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tidak mengatur mengenai pembuatan naskah akademik. Syamsul Bachri (2004:1) mengatakan, “Naskah akademik merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan”, maka berlaku mutatis mutandis Peraturan Presiden nomor 61 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden nomor 68 Tahun 2005, sehingga untuk menindak lanjuti ketentuan Pasal 27 dan Pasal 28 ayat (2) Undang-Undang nomor 10 Tahun 2004, dan Pasal 140 ayat (3) serta Pasal 141 ayat (2) sebagaimana yang disebutkan terdahulu, maka mengenai naskah akademik berlaku ketentuan Pasal 13 Peraturan Presiden nomor 61 Tahun 2005 menetapkan,

“Dalam hal Menteri lain atau Pimpinan Lembaga Non Departementelah menyusun naskah akademik Rancangan Undang-Undang, maka naskah akademik tersebut wajib diserahkan dalam penyampaian perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang”.

Selanjutnya Pasal 16 menetapkan sebagai berikut:

- (1) Upaya pengharmonisasian, dan pematapan konsepsi Rancangan Undang-Undang dilaksanakan melalui forum konsultasi yang dikoordinasikan oleh Menteri.
- (2) Dalam hal konsepsi Rancangan Undang-Undang tersebut disertai dengan Naskah Akademik, maka Naskah Akademik dijadikan bahan pembahasan dalam forum konsultasi.
- (3) Dalam forum konsultasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat pula diundang para ahli dari lingkungan perguruan tinggi dan organisasi di bidang sosial, politik, profesi atau masyarakat lain sesuai dengan kebutuhan.

Demikian juga Pasal 5 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 menetapkan:

- (1) Pemrakarsa dalam menyusun Rancangan Undang-Undang dapat terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang.
- (2) Penyusun Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh pemrakarsa bersama-sama dengan Departemen yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang pengaturan perundang-undangan dan pelaksanaan dapat diserahkan kepada perguruan tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian untuk itu.
- (3) Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat satu paling sedikit memuat dasar filosofis, sosiologis, yuridis, pokok dan lingkup materi yang akan di atur.
- (4) Pedoman penyusun Naskah Akademik diatur dengan peraturan Menteri.

Disamping itu, praktisi hukum mensyaratkan adanya naskah akademik dalam pembentukan Perda. Pada acara Lokakarya yang diadakan oleh Komnas Anti kekerasan terhadap Perempuan, jumat 13 Oktober 2006 di Jakarta yang lalu, menampilkan Syahrizal mengatakan, “Meskipun tidak diharuskan membuat naskah akademik, tetapi membuat Perda tanpa kerangka acuan mengenai alasan dan manfaatnya bagi masyarakat. Masyarakat tidak merasa diayomi atau bahkan merasa hak asasinya dilanggar”.

Perumusan naskah akademik merupakan salah satu komponen dalam pelaksanaan pembentukan Perda terhadap penyelenggaraan otonomi daerah. Karena naskah akademik merupakan jastifikasi dari isu-isu yang berkembang di masyarakat setelah diadakan penelitian dan pengkajian. Sehingga proses perumusannya diperlukan persyaratan agar dalam proses pengambilan kebijakan seperti ini merupakan sesuatu yang baru, kreatif, dan inovatif. Menurut, Marshal Dimock dalam Said Zainal Abidin (2006:151-153) mengemukakan, “lima macam pendekatan yang kreatif, yakni *Pertama*, Pendekatan intuisi. Ini merupakan bakat yang dimiliki seseorang yang dia sendiri bisa jadi tidak mengetahui bagaimana dia bisa melakukan sesuatu; *Kedua*, imajinasi, ini merupakan kemampuan visi dan misi (paradigma baru) untuk melihat masa depan pembangunan hukum yang lebih baik (*normative future*); *Ketiga*, derajat keseriusan (*level of attention*). Perhatian yang didukung oleh kemampuan dan minat; *Keempat*, sintesis atau penggabungan. Kebijakan yang baik adalah kebijakan yang dipilih dari berbagai alternatif dengan menggunakan kriteria dan strategi kebijakan secara fisibel; dan *kelima*, integrasi dan keselarasan. Kemampuan untuk memadukan dan menyelaraskan berbagai aspirasi yang berbeda yang kadang-kadang bertentangan dengan masyarakat”. Sedangkan inovatif merupakan proses pengambilan kebijakan ilmiah melalui terobosan-terobosan baru yang obyektif dan tetap bertolak dari kebijakan sebelumnya. Oleh karena itu dalam merumuskan kebijakan publik harus memperhatikan beberapa persyaratan-persyaratan ilmiah. Said Zainal Abidin (2006:151) mengatakan:

Pada tingkat perumusan kebijakan secara ilmiah ini, diperlukan beberapa persyaratan. Data yang digunakan harus cukup obyektif, artinya cara pengumpulan dan pengolahannya tidak subyektif, cara pengambilan keputusan cukup logis atau rasional, prosesnya dapat dijelaskan, dan sebagainya. Pada taraf ini perumusan kebijakan merupakan suatu yang baru. Proses perumusan pada taraf ini disebut perumusan kebijakan yang kreatif. Sifatnya inovatif atau merupakan terobosan-terobosan baru. Namun demikian perlu diingatkan bahwa yang dimaksud dengan baru disini tidak berarti baru sama sekali atau berbeda sama sekali dengan apa yang sudah ada. Setiap kreatifitas atau inovasi tetap bertolak dari apa yang sudah ada sebelumnya.

Mencermati proses perumusan kebijakan tersebut, maka naskah akademik merupakan salah satu faktor penentu keberhasilan suatu kebijakan. Kebijakan dapat menjadi aturan yang hidup dan diterima masyarakat tergantung pada kemampuan untuk menampung aspirasi masyarakat melalui proses perumusan yang demokratis dan partisipatif. Makin terbuka proses perumusan kebijakan, makin banyak aspirasi yang tertampung. Namun, tidak semua kebijakan memerlukan tingkat keterbukaan yang sama. Dalam kaitannya terdapat banyak Perda menjadi dilematis, karena proses perumusan kebijakan hanya mementingkan pihak yang berkuasa dan golongan tertentu saja, sehingga proses perumusan suatu kebijakan menjadi terhambat.

Selanjutnya, mendahului penyusunan rancangan pembentukan Perda responsif, adalah pembuatan naskah akademik. Tujuannya adalah agar hasil pengkajian yang dilakukan menjadi landasan ilmiah bagi penyusunan rancangan Perda, maksudnya naskah akademik merupakan acuan untuk merumuskan pokok-pokok pikiran yang akan menjadi bahan dasar bagi penyusunan rancangan peraturan daerah. Syamsul Bachri (2004:5)

mengatakan, “Melalui kajian akademis ini diharapkan dapat diketahui: (1) tingkat penting (urgensi) substansi yang diatur; (2) hak dan kewajiban pihak-pihak terkait; dan (3) hubungan antara faktor dan sistem terkait”. Berdasarkan pemahaman tersebut, maka bentuk dan isinya naskah akademik (*academic draft*) berbeda dengan rancangan peraturan daerah yang telah resmi. Bentuknya tidak harus sama dengan bentuk atau format rancangan Perda yang sudah resmi dibahas di DPRD. Perumusan norma hukum yang menjadi materinya juga masih harus dilengkapi, seperti alternatif perumusan-perumusan tertentu dengan dilengkapi argumentasi dan data pendukung. sehingga naskah akademis merupakan hasil kegiatan penelitian yang bersifat akademis sesuai prinsip-prinsip ilmu pengetahuan yang rasional, kritis, obyektif, dan impersonal. Sedangkan isinya memuat seluruh informasi yang relevan dan diperlukan untuk mengetahui landasan apa saja dalam membuat suatu Perda yang baru, termasuk tujuan dan isinya. Namun demikian berdasarkan Petunjuk Tehnis (*Juknis*) penyusunan naskah akademik peraturan perundang-undangan, bahwa naskah akademik memuat unsur-unsur yang perlu ada dalam naskah akademik dan urgensinya terhadap penyusunan materi hukum yang menggambarkan hal-hal sebagai berikut: (1) hasil inventarisasi hukum positif; (2) hasil inventarisasi permasalahan hukum yang dihadapi; (3) gagasan-gagasan tentang materi hukum yang akan dituangkan kedalam RAPERDA; (4) konsepsi landasan, atas hukum dan prinsip-prinsip yang akan digunakan; (5) pemikiran tentang norma-normanya yang telah dituangkan kedalam bentuk pasal-pasal; dan (6) gagasan awal naskah Raperda yang disusun secara sistematis, bab demi bab, serta

pasal demi pasal untuk memudahkan dan mempercepat penggarapan Raperda selanjutnya oleh institusi pemrakarsa. Berdasarkan Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional No. G-159 PR 09 10 Tahun 1994 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan menetapkan, bahwa naskah akademik terdiri dari dua bagian, Yakni: *Pertama*, bagian laporan hasil Pengkajian dan penelitian tentang RUU yang akan dirancangan; dan *Kedua*, bagian konsep awal RUU yang terdiri dari pasal-pasal yang diusulkan.

Kemudian proses penyusunan substansi naskah akademik, pada prinsipnya tidak terlalu jauh berbeda dengan penyusunan rancangan Perda, yakni diawali dengan kegiatan mengidentifikasi dan inventarisasi permasalahan yang berkaitan dengan kebutuhan penyusunan pembentukan Perda tersebut baik yang menyangkut data tehnik, peraturan perundang-undangan, maupun informasi lain yang relevan. Selanjutnya semua data, informasi dan bahan-bahan tersebut dianalisis dengan menyertakan berbagai narasumber guna memperoleh gambaran yang utuh, jelas dan komprehensif mengenai hal-hal yang menyangkut antara lain, ruang lingkup materi yang perlu diatur. Setelah itu pihak yang berwenang melakukan harmonisasi dan sinkronisasi untuk mengajukan permohonan yang dilampiri dengan pokok pikiran atau konsepsi pengaturan, yang memuat: (a) latar belakang, maksud dan tujuan; (b) dasar hukum; materi yang diatur; dan (c) keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Hasil yang diperoleh dari proses tersebut dituangkan dalam naskah akademik. Oleh karena itu, setiap pelaksanaan pembentukan Perda

diharuskan melengkapinya dengan naskah akademik, sehingga semua pihak relatif mudah untuk memahami latar belakang pemikiran serta urgensi disusunnya peraturan daerah tersebut, akhirnya draft naskah akademik dituangkan menjadi draft Perda. Dengan demikian, maka naskah akademik harus memiliki substansi sebagai acuan dalam pembentukannya. Syamsul Bachri (2004:8) mengatakan, “sebuah naskah akademik seharusnya memuat hal-hal sebagai berikut: (a) latar belakang ilmiah; (b) kerangka hukum dan kelembagaan; (c) 1. masalah yang diidentifikasi dan usulan pemecahannya (termasuk dan selain Perda yang diusulkan), dan 2. analisis dari setiap usulan pemecahannya masalah (termasuk analisis dampak Perda yang diusulkan atau analisis biaya-biaya manfaat); (d) ruang lingkup dari struktur Perda yang diusulkan (dengan pertimbangan alternatif-alternatif untuk isu-isu substansi utama); (e) rencana penyusunan, pengesahan dan pelaksanaan Perda yang diusulkan; dan (f) ringkasan, analisis dan tanggapan terhadap masukan dan komentar masyarakat”.

e. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah

Pada prinsipnya Peraturan Daerah (Perda) dibuat untuk pemecahan setiap permasalahan sosial di masyarakat. Untuk membuat rancangan peraturan Daerah tidak cukup dengan tersedianya data dan dokumen-dokumen, tetapi juga harus didukung kemampuan para perancang untuk menganalisis dan mengakomodir aspirasi masyarakat dalam merumuskan substansi peraturan perundang-undangan. Ann Seidman (2001:49) mengatakan:

“Para perancang membutuhkan teori dan metodologi perundang-undangan yang dapat menuntun mereka dalam menulis rancangan undang-undang sehingga bila diundangkan, benar-benar akan mampu memecahkan masalah sosial. Oleh sebab itu mereka membutuhkan suatu susunan kelembagaan yang menjamin bahwa mereka dapat mengikuti teori dan metodologi tersebut secara optimal”.

Sehingga teori peraturan perundang-undangan memberikan kriteria dalam menentukan fakta-fakta seperti menentukan langkah-langkah yang harus diikuti oleh seorang pembuat rancangan dalam mencari fakta-fakta; metodologi perundang-undangan membantu mereka untuk mengorganisasikan fakta-fakta tersebut secara logis dan rasional sebagai dasar menentukan langka substansi dari rancangan itu; menentukan susunan dalam merumuskan dan menyusun usulan mengenai fakta-fakta; dan menentukan struktur yang merupakan landasan operasional dari teori perundang-undangan yang sesuai dengan prinsip pemerintahan yang bersih. Oleh karena itu para perancang peraturan perundang-undangan tidak memiliki kekuatan politik yang besar, kenyataannya hanya melegitimasi suatu rancangan dengan menggunakan metodologi yang menjadi dasar pemikiran pengalamannya. Weber menyebutnya sebagai legitimasi hukum rasional, bahwa pengambilan kebijakan yang ada, hanya metodologi pemecahan masalah yang bertumpu pada pengalaman.

Disamping metodologi pemecahan masalah tersebut, terdapat juga metodologi pemecahan masalah berdasarkan tujuan dan sasaran. Metodologi tujuan menunjukkan bahwa para pembuat rancangan untuk mengambil tujuan atau sasaran menciptakan sebanyak mungkin pilihan pemecahan masalah perundang-undangan dalam mencapai tujuan dan sasarannya untuk memilih

salah satu diantaranya yang mampu menjanjikan hasil yang paling *costeffective* secara sosial. Secara implisit memperhatikan metodologi ini oleh kaum positifis menolak kemungkinan melakukan penelitian untuk tujuan-tujuan suatu undang-undang, sehingga metodologi tujuan dan sasaran hanya dapat memberikan keputusan-keputusan kritis dari sebuah kebijakan dalam menentukan substantif. Metodologi ini akhirnya membuat ketentuan substantif dan bergantung pada nilai-nilai dari penguasa dan menjadikannya kebijakan yang dibuat dengan metode otoriter.

Sebenarnya metodologi tersebut cukup baik bagi seorang perancang peraturan perundang-undangan, sebab memperlihatkan kemampuan dan kecerdasan dalam menentukan substansi hukum yang dapat berlaku efektif. Charles E. Lindblom dalam Ann Seidman (2001:110) mengusulkan hal-hal yang harus diperhatikan untuk mengurangi suatu masalah sosial, sebagai berikut:

1. Perhatikan kesulitan yang paling menonjol – “penyempitan-penyempitan”.
2. Jangan memperhatikan kesulitan-kesulitan umum, tetapi unsure-unsur yang lebih khusus.
3. Menyimpang sedikit dari pengalaman yang ada, pusatkan perhatian hanya pada analisa terhadap pengalaman yang sudah dikenal dengan lebih baik, dan akan mengurangi secara tajam alternatif pilihan pemecahan yang akan diteliti.
4. Memberikan kesempatan untuk melakukan memperbaiki kesalahan dan kemudian membuat undang-undang yang lebih baik.
5. Membuat kemungkinan langkah-langkah kedua, ketiga dan keempat dan selanjutnya dalam upaya memecahkan yang tampak sebagai permasalahan.
6. Maksimumkan kemungkinan umpan balik untuk mengetahui mekanisme kerja.
7. Kepandaian dan pengalaman yang digabungkan dengan pikiran cerdas akan mencerminkan penyelesaiannya”.

Sehingga seringkali apabila pengambilan keputusan berada dalam situasi ambiguitas, perancang memanfaatkan konsep *muddling through*, atau berbuat dan mencontoh orang lain, bahkan perancang keputusan tidak berkeinginan untuk memperjelas masalah, akhirnya perancang membuat asumsi yang keliru, sikap seperti itu akan menghambat proses pembentukan peraturan daerah.

Secara filosofis penyelesaian masalah tersebut, berada dalam lingkungan pragmatisme. Filosofi hanya mengajarkan apa yang kita alami. Kita dapat menentukan yang terbaik terhadap apa yang seharusnya terjadi berdasarkan apa yang kita ketahui. Sehingga dasar untuk menentukan apa yang seharusnya terjadi merupakan pengalaman sosial yang luas akan mengajarkan keunggulan menggunakan rasional pemikiran yang berdasarkan pengalaman. Pemikiran berdasarkan pengalaman dalam memecahkan permasalahan merupakan cara baru memahami teori-teori dan metodologi perundang-undangan dalam melakukan pembentukan rancangan peraturan perundang-undangan. Ann Seidman (2001:111-113) “mengklarifikasi empat langkah metodologi yang dapat menyelesaikan masalah sosial berdasarkan pengalaman dan fakta-fakta terkait yang dihubungkannya dengan logika, yakni:

“Langkah I: *Mengenali kesulitannya*. Langkah ini melibatkan dua gerakan. *Pertama*, persepsi dari pembuat keputusan tentang suatu kesulitan, mengilhami proses pembuatan rancangan. Hal ini dimulai dengan memberikan fakta-fakta untuk memmanifestasikan kesulitan tersebut dengan maksud melahirkan rancangan undang-undang yang efektif. Karena hukum disini terdapat dalam penyaluran perilaku dan mengungkapkan tehnik-tehnik penyusunan yang

mengacu pada dua keahlian yang berbeda, tetapi berkaitan, yakni (a) menunjukkan kemampuan teknik linguistik dan teknik lainnya yang untuk menghasilkan rancangan undang-undang yang jelas. (b) menunjukkan teknik-teknik untuk menjabarkan kebijakan-kebijakan dalam undang-undang yang dapat diterapkan secara efektif dan mampu membuat perubahan sosial, politik, dan ekonomi yang disesuaikan dengan ciri-ciri khas kondisi suatu daerah. *Kedua*, Kemudian harus mengenali peran pelaku-pelaku sosial terkait yang bermasalah untuk diperbaiki.

Langkah II: *Mengusulkan dan menjamin penjelasannya*. Suatu undang-undang yang efektif harus mampu menciptakan dan menghilangkan penyebab perilaku sosial bermasalah. Oleh karena itu, harus secara sistematis mengusulkan dan menjelaskan tentang sebab-sebab perilaku bermasalah tersebut. Selain itu, harus menunjukkan fakta sebagai bukti menyebabkan perilaku bermasalah.

Langkah III: *Pengusulan solusi*. Selanjutnya, mengidentifikasi atau mengkaji rangkaian tindakan-tindakan perundang-undangan, termasuk rincian pelaksanaan, bertujuan mempertimbangkan pilihan mengenai ketentuan yang dapat diikuti ke dalam rancangan. sehingga secara logis memungkinkan dapat mengubah atau menghilangkan sebab-sebab perilaku-perilaku sosial bermasalah dan mendorong perilaku ke arah yang lebih baik. Sehingga, solusinya harus mempertimbangkan akibat sosial dan ekonomi dari suatu tindakan yaitu biaya dan manfaat sosialnya. Kajian tersebut tentu saja tidak mengabaikan dampak sosial dari undang-undang baru terhadap kelompok dan kepentingan yang umumnya tidak ikut dalam proses pengambilan keputusan.

Langkah IV: *Memantau dan menilai pelaksanaan*. Pada akhirnya, harus diakui bahwa tidak ada satupun undang-undang berlaku seefektif mungkin sesuai yang direncanakan, sekalipun undang-undang tersebut menyertakan mekanisme pemantauan dan penilaian yang cukup. Karena hal itu dipengaruhi oleh tekanan politik dari golongan tertentu, sehingga para perancang tidak dapat melakukan analisis dengan baik untuk memungkinkan mendapatkan bukti baru, selain itu keadaan akan berubah terutama pada masa transisi”.

Teori perundang-undangan memberikan serangkaian model rancangan untuk merangsang para pembuat rancangan guna merumuskan pikiran ilmiah untuk menjelaskan perilaku pelaku dan lembaga pelaksana berdasarkan undang-undang yang telah ada. Namun teori perundang-undangan hanya dapat menawarkan penjelasan yang saling berhubungan, karena pada kenyataannya perilaku bermasalah hampir tidak memiliki penjelasan, sekalipun hal ini sudah lama tidak berlaku, karena sudah tidak sakral lagi dalam menjelaskan masalah untuk mengubah perilaku sosial. Pada hal suatu undang-undang harus mampu mengubah dan menghilangkan setiap perilaku sosial bermasalah. Berdasarkan uraian di atas untuk mengidentifikasi masalah sosial, konsep dasar yang dapat membantu menjelaskan perilaku bermasalah adalah *Pertama*, Peraturan yang ditujukan kepada pelaku peran; *Kedua*, perilaku yang diharapkan dari badan pelaksana; dan *ketiga*, semua kendala dan sumber daya non-hukum dari berbagai lingkungan disetiap lokasi para pelaku. Kelihatannya konsep ini cukup sederhana, tetapi mempunyai makna yang luas bagi para penyusun rancang peraturan perundang-undangan, karena konsep tersebut terlalu didominasi

oleh golongan tertentu, peran lembaga lebih otoriter, dan pelaku bermasalah tidak menempati satu tempat tertentu. Sehingga para penyusun rancangan peraturan mengalami kesulitan menentukan substansi hukumnya.

Selain konsep tersebut masih terdapat teori dan metodologi perancangan peraturan perundang-undangan yang lain, adalah kategori ROCCUPI, kategori ini lebih sempit dan sederhana, sehingga dalam pengujian dapat menjelaskan keterkaitannya sesuai proposisi masing-masing. Hal ini sangat membantu Para perancang dalam mengimplementasikan penyusunannya jika dipertanyakan bukti tentang penyebab dari suatu perilaku. Sebagai indikator untuk mengidentifikasi perilaku masalah sosial yang paling sederhana, Ann Seidman (2001:117-121) menggunakan “kategori ROCCUPI yang berasal dari kata: *“Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, and Ideologi”* (Peraturan, Kesempatan, Kemampuan, Komunikasi, Kepentingan, Proses, dan Ideologi). Kategori ROCCUPI dalam teori perundang-undangan tidak hanya membimbing penyusun perancang undang-undang dalam mengidentifikasi kemungkinan penyebab perilaku bermasalah, tetapi juga membantu mereka menyusun rincian-rincian yang akan memastikan bahwa rancangan undang-undang mereka akan mengatasi sebab-sebab tersebut dan mendorong pelaku peran untuk berperilaku lebih layak. Hanya saja setiap kategori ROCCUPI baru dapat mengidentifikasi permasalahan sosial untuk menjelaskan mengenai sebab-sebab perilaku bermasalah yang ingin di rubah tersebut, harus memiliki kaitan satu dengan yang lainnya. Selanjutnya, Ann Seidman memilah kategori ROCCUPI untuk pemecahan masalah sosial sebagai berikut:

1) *Faktor-faktor subjektif.*

Pada prinsipnya faktor subjektif ini merupakan naluri yang sakral bagi kehidupan masyarakat, sebab di dalam faktor ini terdapat kepentingan (*insentif*), sehingga naluri ini memiliki nilai-nilai ideologi yang dapat berpengaruh terhadap perilaku kehidupan masyarakat.

a. *Kepentingan (Insentif).*

Kategori ini mengacu pada pandangan pelaku peran tentang akibat dan manfaat untuk mereka sendiri. Kategori ini tidak terlalu memperhatikan perundang-undangan yang ada, yang terpenting bagi mereka adalah apa yang mereka telah pikirkan, sehingga kebijakan yang telah dirancang untuk memotivasi perilaku masyarakat jarang diperhitungkan. Perilaku sosial seperti ini biasanya terlepas dari penjelasannya. Bila “kepentingan” berpadu dengan kategori penjelasan lainnya, maka hal tersebut tidak lebih baik dari kategori yang terlalu luas dari “hambatan dan sumber daya dari keadaan pelaku peran”. Kategori ROCCUPI membantu para penyusun rancangan peraturan perundang-undangan untuk menentukan penyebab keterkaitan perilaku sosial bermasalah.

b. *Ideologi (nilai dan sikap)*

Ideologi merupakan kategori subjektif kedua dari kemungkinan penyebab perilaku. Kategori ini tidak tercakup dalam kepentingan. Karena motivasi, nilai, sikap dan selera, hingga ke mitos dan asumsi-asumsi tentang dunia, kepercayaan keagamaan dan ideologi politik, sosial dan ekonomi merupakan kategori yang kurang lebih cukup jelas. Alvin Gouldner menyebutnya: “asumsi-asumsi domain”. Pemasalahannya undang-undang akan menjadi pasif jika nilai-

nilai dan sikap telah dilaksanakan. Pada hal, ideologi mempengaruhi perilaku jika undang-undang dilaksanakan secara efektif. Faktor-faktor subjektif “Kepentingan” dan “Ideologi” memang menawarkan penjelasan secara parsial terhadap perilaku bermasalah. Akan tetapi sesuai dengan hakekatnya, penjelasan tersebut terfokus pada penyebab perilaku perorangan di dalam struktur kelembagaan yang ada, akibatnya pemecahan menurut peraturan perundang-undangan dirancang untuk mengubah kepentingan dan ideologi perorangan. Penyelesaian seperti ini tidak dapat mengubah faktor-faktor kelembagaan objektif yang dapat menyebabkan bertahannya perilaku sosial tersebut di masyarakat.

2) *Faktor-faktor objektif*

Untuk kategori ROCCIPi faktor objektif seperti: Peraturan, Kesempatan, Kemampuan, Komunikasi, dan Proses memusatkan perhatian pada penyebab perilaku kelembagaan yang menghambat pemerintahan yang bersih. Kategori objektif ini merangsang para penyusun rancangan peraturan perundang-undangan untuk memformulasikan penjelasan dan usulan solusi terhadap pemecahan setiap permasalahan.

a. Peraturan

Undang-undang akan dapat berlaku efektif, jika dirancang dengan sistem dan metode perundang-undangan, yang paling mempengaruhi terhadap perilaku kehidupan sosial dimasyarakat adalah substansi suatu peraturan. Keberadaan peraturan perundang-undangan itulah yang membentuk dan memberikan penjelasan terhadap perilaku bermasalah, yakni:

- ✍ Susunan kata peraturan tersebut mungkin kurang jelas dalam memberikan wewenang tentang apa yang harus dilakukan;
- ✍ Beberapa peraturan mungkin tanpa disadari memberi peluang perilaku bermasalah;
- ✍ Peraturan tersebut tidak menangani penyebab-penyebab dari perilaku bermasalah;
- ✍ Peraturan tersebut mungkin memberi peluang pelaksanaan yang tidak transparan, tidak bertanggungjawab dan tidak partisipatif;
- ✍ Peraturan tersebut mungkin memberikan kewenangan yang tidak perlu kepada pejabat pelaksana dalam memutuskan apa dan bagaimana mengubah perilaku bermasalah tersebut.

Kelima faktor penyebab ini, akhirnya memberikan kalimat-kalimat pertanyaan yang harus dipergunakan oleh seorang penyusun rancangan undang-undang ketika memeriksa “undang-undang tertulis”, untuk menjelaskan perilaku bermasalah. Penyusun rancangan undang-undang mempertanyakan kondisi objektif non-hukum yang memicu munculnya perilaku bermasalah.

b. Kesempatan

Merubah perilaku sosial memang tidak semudah apa yang kita harapkan, terlebih lagi jika nilai tawar dari sebuah peraturan itu tidak memungkinkan bagi perilaku masyarakat. Misalnya, pemerintah merancang peraturan tentang tanaman keras, pada hal dalam wilayah itu tidak dapat mengakses tanaman keras. Oleh karena itu pemerintah harus berusaha membentuk Perda yang sesuai dengan jiwa dan kondisi masyarakat setempat.

c. Kemampuan

Suatu peraturan tidak serta merta dirancang berdasar kehendak yang berkuasa atau sekedar memenuhi kebutuhan sekelompok kaum tertentu. Tetapi yang terpenting para pelaku peran memiliki kemampuan berperilaku sebagaimana ditentukan oleh peraturan tersebut. Kenyataannya peraturan seperti itu memfokuskan perhatian pada ciri-ciri pelaku yang menyulitkan atau tidak memungkinkan pelaku berperilaku sebagaimana yang ditetapkan undang-undang, karena dibatasi oleh kesempatan dan kemampuan pelaku peran.

Dalam prakteknya, kesempatan dan kemampuan saling bertumpang tindih. Kategori ROCCIPI mengilhami seorang penyusun rancangan undang-undang ketika merumuskan substansi hukum suatu peraturan perundang-undangan berdasarkan sistematik dan metodologi pembentukan peraturan perundang-undangan. Kategori-kategori ini berhasil dalam tujuannya dan berkembang dengan baik dalam merangsang para pembuat rancangan peraturan perundang-undangan untuk mengidentifikasi penyebab perilaku bermasalah yang harus diubah. Pada intinya kategori ROCCIPI menghedaki suatu peraturan perundang-undangan itu mampu memberikan solusi terhadap setiap permasalahan di masyarakat, sehingga para perancang rancangan peraturan perundang-undangan termasuk para perancang rancangan peraturan daerah memiliki kesempatan untuk mengkaji setiap permasalahan yang telah dan sedang berkembang dalam dimasyarakat. Hal ini dilakukan untuk mengakomodir kehendak masyarakat sebagai pewujudan penyelenggaraan otonomi daerah dalam rangka penegakan supremasi hukum.

d. Komunikasi

Pada prinsipnya setiap orang berperilaku sesuai dengan kesadarannya, ketidaktahuannya tentang undang-undang mungkin dapat menjelaskan mengapa dia berperilaku tidak sesuai. Permasalahannya, apakah dalam pengambilan kebijakan para penyusun rancangan peraturan-peraturan itu telah mengambil langkah-langkah untuk mengkomunikasikan peraturan-peraturan yang ada dengan pihak yang ditujuh, sebab tidak ada orang yang secara sadar mematuhi undang-undang kecuali bila dia mengetahui perintah.

Perkembangan teknologi dan informasi yang begitu cepat dewasa ini kadang-kadang menimbulkan dampak negatif bagi kehidupan sosial di masyarakat, tetapi juga tidak menafikan kelebihannya. Suatu peraturan daerah tidak lebih baik setelah di catat dalam lembaran daerah atau setelah di siarkan lewat media, baik media cetak maupun media elektronik. Akan tetapi jika daerah mengkomunikasikan informasi tentang peraturan daerah kepada warga masyarakatnya, secara langsung mencerminkan dan mengkokohkan struktur sosialnya. Namun pertimbangan komunikasi telah memperkuat atau mencerminkan struktur sosial yang telah di manipulasi pada banyak negara berkembang. Sehingga suatu perundang-undangan hanya diketahui oleh pejabat dan kaum elit perkotaan khususnya pengusaha sektor formal melalui penasehat hukum dan asosiasi bisnisnya. Sebaliknya masyarakat menengah kebawah boleh jadi tidak mendapatkan akses informasi tentang perundang-undangan yang baru itu, karena sosialisasi hanya terbatas pada kecanggihan teknologi dan melupakan komunikasi dengan masyarakat menengah kebawah.

e. Proses

Proses merupakan prosedur untuk mendapatkan beberapa hipotesa yang berguna untuk menentukan atau menjelaskan perilaku sosial bermasalah. Kategori ROCCUPI bertujuan mengilhami penyusun rancangan undang-undang untuk mengidentifikasi hipotesa-hipotesa yang saling berkaitan sehingga dapat menjelaskan perilaku bermasalah tersebut. Selanjutnya, membimbing penyusun rancangan undang-undang untuk mengumpulkan dan menyusun bukti-bukti yang diperlukan untuk menjamin penjelasan hipotesa mereka”.

Selanjutnya, atas upaya dari berbagai negara yang berusaha untuk menciptakan satu konsep baru yang efektif untuk mencapai tujuan. Konsep ini baru berkembang sekitar akhir Tahun 2003, dan berfungsi sebagai alat kontrol terhadap kualitas suatu produk hukum yang diperkirakan memiliki pengaruh yang kuat terhadap kebijakan atau dalam bahasa aslinya disebut, *Regulatory Impact Assessments* (RIA). Konsep ini berkembang di negara-negara seperti Amerika Serikat, Kanada, Inggris, dan Blok Uni Soviet. Takuji Kameyama dalam Achmad Ruslan (2005:112) mengatakan, “bahwa para perancang rancangan peraturan yang efektif untuk mencapai tujuan, dapat menggunakan konsep RIA dengan tahapan-tahapan sebagai berikut: (1) perumusan masalah atau *issue* yang menimbulkan kebutuhan untuk menerbitkan suatu kebijakan (melakukan tindakan); (2) identifikasi tujuan dan sasaran yang ingin dicapai dengan kebijakan tersebut, tahapan ini disebut penilaian resiko (*resk assessment*); (3) identifikasi berbagai alternatif tindakan (opsi) untuk mencapai tujuan dan sasaran tersebut; (4) *assessment* atas manfaat dan biaya (keuntungan dan

kerugian) untuk setiap opsi, dilihat dari sudut pandang pemerintah, masyarakat, pelaku usaha, konsumen, dan ekonomi secara keseluruhan; (5) konsultasi dan komunikasi dengan *stakeholders*, dalam semua tahapan tersebut di atas; (6) penentuan opsi terbaik (yang dipilih); dan (7) perumusan strategi untuk menerapkan dan merevisi kebijakan”.

Konsep-konsep tersebut di atas bukanlah suatu yang terbaik bagi para perancang rancangan kebijakan publik, akan tetapi para perancang dapat memilih konsep yang sesuai dengan tujuan dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan termasuk para perancang rancangan Perda untuk melahirkan Perda. Riant Nugroho D. (2006:74-75) yang diilhami oleh pikiran Thomas R. Dye “merumuskan model-model secara lengkap, yakni sembilan model untuk menformulasikan kebijakan publik sebagai berikut: 1. Model kelembagaan (*institutional*); 2. Model proses (*process*); 3. Model Kelompok (*group*); 4. Model elit (*elite*); 5. Model Rasional (*rational*); 6. Model inkremental (*incremental*); 7. Model teori permainan (*game theory*); 8. Model pilihan publik (*public choice*); dan 9. Model sistem (*system*). Disamping konsep-konsep itu masih terdapat konsep lain yang berkaitan dengan pengambilan kebijakan, seperti demokratis, strategis, dan observasi secara terpadu”.

Dari serangkaian konsepsi rancangan pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk pelaksanaan pembentukan Perda dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah sekarang ini, idealnya para penyusun rancangan kebijakan publik dapat melakukan strategi pendekatan kepada setiap komponen-komponen masyarakat, agar dalam menentukan substansi

rancangan peraturan Perda dapat mengakomodir kendak masyarakatnya dan mampu memenuhi kebutuhan hukum yang dipatuhi di masyarakat serta meningkatkan keterampilan untuk menterjemahkan setiap permasalahan sosial bagi para penyusun rancangan peraturan dalam mengimplementasikan pembentukan peraturan daerah didunia kontemporer, sebagai berikut:

1. Banyak melakukan konsultasi publik kepada masyarakat luas yang mungkin dilakukan secara priodik. Periodik tentunya dalam waktu yang rasional untuk sebuah kebijakan publik. Semakin banyak melakukan konsultasi publik, maka seorang pembuat keputusan akan semakin mempunyai kemampuan mendekati kepada kepentingan umum.
2. Banyak melakukan pembelajaran dengan jalan mencoba memahami masalah sosial secara mendalam dengan berbagai pendekatan yang ada, seperti pendekatan sebab akibat, implikasi, dan lainnya.
3. banyak melakukan *benchmark* (studi banding dengan daerah atau negara lain) dalam rangka mencari *the best practice* (contoh praktik terbaik) yang dapat digunakan sebagai masukan dalam merumuskan substansi kebijakan.
4. Perlunya melakukan kepemimpinan yang dimulai dengan kemampuan mendengarkan pendapat orang lain, merasakan pendapat atau keluhan orang lain, menganalisis kemudian menentukan kebijakan yang perlu diambil sesuai dengan tuntutan masyarakat.

1) Materi Muatan Peraturan Daerah

Mengawali penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan adalah membuat perencanaan awal sebagai kerangka dasar dari peraturan itu. Irawan Soejito (1989:53) mengatakan, “Lebih dahulu kita harus membuat kerangka dasarnya, lengkap dengan pembagiannya dalam bab-babnya, yang bila perlu masih dapat dibagi lebih lanjut dalam bagian-bagian dan paragraf-paragrafnya”, artinya dalam rangka penyusunan materi muatan peraturan daerah diawali dahulu dengan penyusunan rancangan dengan semua bagian-bagiannya, termasuk perencanaan materi muatannya.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Pasal 1 angka 12 secara jelas menetapkan, “materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan”. Kemudian diperjelas lagi dalam Pasal 12, bahwa “materi muatan peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”. Disamping itu materi muatan Perda juga mengatur tentang pidana yakni, Pasal 13 menetapkan, “Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam undang-undangan dan peraturan Daerah”. Oleh karena itu materi muatan Perda mengacu kepada asas-asas pembentukannya, sebagai berikut: pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan; bhineka tunggal ika; keadilan; kesamaan kedudukan kedalam hukum dan pemerintahan; ketertiban

dan kepastian hukum; dan atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, serta asas lain sesuai dengan substansi Perda bersangkutan (Pasal 138 Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004). Rosjidi Ranggawidjaja (1998:67) mengatakan, “materi muatan Peraturan Daerah dan Keputusan Daerah adalah materi yang berhubungan dengan urusan otonomi daerah (desentralisasi) dan materi yang berhubungan dengan tugas pembantuan”. materi muatan Perda adalah mendeskripsikan tentang otonomi dan tugas pembantuan, menampung kondisi khusus daerah bersangkutan, dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Sarundajang (2005:321) mengatakan:

“Peraturan daerah (perda) yang dikeluarkan demi kepentingan publik selayaknya memiliki substansi yang padat dan sederhana. Substansi perda kiranya mendeskripsikan pada hal-hal kongkrit dan bisa dipahami oleh publik dengan menghindari pada hal-hal yang bersifat asumsi semata apalagi multi interpretatif yang membuat masyarakat bingung. Substansi perda seharusnya tidak mengandung argumentasi yang membuat “perdebatan kusir” berkepanjangan yang mestinya mempertimbangkan dengan kematangan hal-hal apa yang layak dan praktis bagi kehidupan masyarakat”.

Budiman N. P. D. Sinaga (2005:35) mengatakan: “Istilah “materi muatan” pertama kali digunakan oleh A. Hamid S. Attamimi sebagai terjemahan atau padanan istilah: *“het onderwerp”*. Pada tahun 1979 Attamimi membuat suatu kajian mengenai “materi muatan peraturan perundang-undangan”. Terilhami oleh pikiran Attamimi tersebut, Budiman memperkenalkan istilah “materi muatan” sebagai pengganti bahasa Belanda *“het onderwerp”* dengan ungkapan *“het eigenaarding onderwerp der wet”* yang diadopsinya dari pendapatnya Thorbecke yang berarti materi muatan yang khas dari undang-undang, maksudnya adalah isi kandungan atau substansi yang dimuat dalam undang-

undang khususnya dan peraturan perundang-undangan pada umumnya”. Namun demikian perbedaan kedua padanan tersebut pada hakekatnya hanya pada jenis peraturan yang mencerminkan kelembagaannya, disisi lain yang membedakannya adalah materi muatannya, yakni setiap peraturan perundang-undangan memuat materi tertentu yang secara substansial perbedaannya tidak semata-mata terbatas pada bentuk, syarat, dan metodologi pembentukannya, tetapi juga isi dan kandungan dimuatnya.

2) Bentuk Peraturan Daerah

Mengawali pembahasan ini ada dua tujuan akan menjadi target yang harus dicapai, *Pertama*, untuk menunjukkan bahwa teori dan metode perundang-undangan tidak hanya mengkombinasikan penulisan laporan penelitian dan merumuskan isi rancangan undang-undang, tetapi merancang bentuk rancangan peraturan perundang-undangan menempati proposisi bahwa isi rancangan peraturan perundang-undangan berhubungan erat dengan bentuknya. *Kedua*, lebih praktis lagi, bagian ini memberikan pengetahuan kepada masyarakat luas mengenai teknik-teknik penyusunan rancangan perundang-undangan terutama peraturan daerah, sehingga masyarakat dapat berpartisipasi secara kompoten dan tidak hanya memberikan penilaian, tetapi juga berpartisipasi dalam penyusunan pembentukan rancangan peraturan perundang-undangan. Peran masyarakat tidak saja selaku komunikan, tetapi juga komunikator bagi masyarakat lainnya untuk mempermudah mengakses informasi mengenai Perda baru itu. Ann Seidman (2001:253) mengatakan:

“Sesuai dengan teori dan metode perundang-undangan yang mendasarinya, maka pendekatan masalah bentuk dalam perundang-undangan ini berpijak pada dua proposisi: Pertama, bahwa isi memiliki hubungan yang sangat erat dengan bentuk; dan, kedua, bahwa kriteria utama untuk menilai bentuk-bentuk alternatif untuk suatu rancangan undang-undang dan beberapa komponennya terdiri dari kegunaannya bagi para pengguna rancangan undang-undang. Tidak ada yang menentang bahwa bentuk seharusnya mengikuti isi. Akan tetapi pada dasarnya isi juga mengikuti bentuk”.

Berbeda dengan J. Salusu (2004:257-260) berpendapat, “bahwa suatu bentuk keputusan sangat dipengaruhi oleh “sifat peran serta”. Pikiran beliau ini diilhami oleh sebuah penelitian yang dilakukan oleh Catton (1988) yang “mengumpulkan lebih dari 400 artikel tentang peran serta dalam pengambilan keputusan”, dari sejumlah artikel itu hanya 91 artikel yang diambilnya sebagai sampel. Untuk setiap artikel diklarifikasikan kedalam lima sifat peran serta, yakni: Formal-tidak formal; langsung-tidak langsung; tingkat pengaruhnya; isi dari keputusan; dan jangka waktunya singkat atau lama. Dari kelima sifat peran serta itu Catton melanjutkan studinya kedalam perpustakaan untuk memperhatikan berbagai bentuk peran serta untuk dikombinasikan dengan hasil evaluasinya terhadap 91 artikel yang dijadikannya sampel tersebut. Berdasarkan hasil studi tersebut, dirumuskan enam kombinasi bentuk peran serta dalam perumusan kebijakan publik, sebagai berikut:

1. *Peran serta mengambil keputusan dalam bidang tugas.* Sifat dari peran serta ini formal, langsung, dan berjangka lama, Sehingga cukup besar mempengaruhi keputusan dalam hubungannya dengan perilaku masyarakatnya. Dampaknya dapat meningkatkan *civil society*, efektivitas, efisiensi, dan konsisten.

2. *Peran serta konsultatif*. Bentuk peran serta konsultatif ini formal, berjangka lama, dan langsung. Materi bentuk peran serta ini berkembang seputar isu-isu terhadap pola perilaku masyarakat. Dampaknya cukup positif, sekalipun metode dari studi kelompok artikel yang kurang meyakinkan.
3. *Peran serta jangka pendek*. Bentuk ini dibatasi oleh waktu, yakni membutuhkan tatap muka satu atau beberapa hari seperti seminar, lokakarya, dan pelatihan. Sifatnya formal, langsung, dan berkaitan dengan partisipasi masyarakat. Sehingga untuk proses pengambilan keputusan.
4. *Peran serta informal*. Bentuk ini tidak diatur menurut suatu sistem tertentu, tetapi lebih nampak dalam hubungan antara pemerintah dan masyarakat, karena itu sulit untuk dikaji pengaruhnya terhadap suatu keputusan. Yang menarik peran serta informasi adalah hubungan pemerintah dengan masyarakat cukup positif.
5. *Kepemilikan karyawan (Employee ownership)*. Bentuknya formal dan tidak langsung. Hal ini banyak tampak dalam organisasi non profit, karena karyawan memiliki andil dalam organisasi. Pengaruhnya terhadap pengambilan keputusan dapat dilakukan melalui pengangkatan badan pengurus atau pada rapat pemegang saham.
6. *Peran serta perwakilan*. Dapat diklarifikasikan bentuk formal, tidak langsung, dan tingkat pengaruh dalam proses pengambilan keputusan berada pada titik medium kebawah. Peran masyarakat melalui sistem pengambilan keputusan diwakilkan. Korelasi peran serta dalam Negara demokrasi sangat tidak efektif, kontribusinya sekitar lima puluh persen”.

Berdasarkan uraian di atas, dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pemebentukan peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi: kejelasan tujuan; kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan tujuan; dan keterbukaan (Pasal 5 UU No. 10 Tahun 2004) dan disesuaikan dengan bentuk rancangan untuk masing-masing jenis dan hierarki dari peraturan perundang-undangan tersebut (Pasal pasal 7 ayat (1)). Sehingga bentuk rancangan Perda harus mendeskripsikan antara jenis, fungsi, dan materi muatan serta tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan memperhatikan kondisi khusus suatu daerah yang dipatuhi serta merta masyarakat bersangkutan.

f. Pembahasan Peraturan Daerah

Pembahasan merupakan bahagian akhir dari pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan negara. Pembahasan rancangan Perda hingga menjadi sebuah peraturan perundang-undangan yang diundangkannya dalam lembaran negara bagi undang-undang dan lembaran berita negara bagi peraturan pemerintah lainnya, sedangkan peraturan daerah diundangkan dalam lembaran daerah dan peraturan atau keputusan kepala daerah lainnya yang berada dibawah Perda dalam lembaran berita daerah. Undang-undang nomor 10 Tahun 2004 menetapkan tahapan-tahapan pembahasan rancangan peraturan daerah itu, sebagai berikut:

a. *Tahap pengusulan rancangan peraturan daerah*

Tahap pengusulan pembentukan rancangan Perda didasarkan Pasal 26 UU No. 10 Tahun 2004 menetapkan, “Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari dewan perwakilan rakyat daerah atau gubernur, atau bupati/walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten atau kota”. Selanjutnya diperjelas Pasal 27 hingga Pasal 31, demikian pula Pasal 140 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menetapkan, “Rancangan Perda dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota”, selanjutnya ayat (3) menetapkan, “tata cara mempersiapkan rancangan Perda yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota diatur dengan Peraturan Presiden”. Sedangkan Pasal 141 ayat (1) dan ayat (2) menetapkan mengenai tata cara mempersiapkan rancangan Perda yang berasal dari DPRD. Selanjutnya, untuk merealisasikan Pasal 27 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, masih memberlakukan Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 yang mengatur mengenai tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang atas inisiatif pemerintah. Sedangkan rancangan undang-undang yang berasal dari DPRD akan diatur lebih lanjut dengan peraturan Tata Tertib DPRD (Pasal 28 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2004. Soenobo Wirjosoegito (2004:37-38) mengatakan, sebagai berikut:

1. Tata cara mengusulkan rancangan Perda atas inisiatif pemerintah, yakni:
 - a. Unit kerja pemerintah daerah dapat merencanakan penyusunan (persiapan) rancangan Perda.

- b. Pra-raperda harus disertai penjelasan, pokok-pokok pikiran disampaikan kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris daerah cq. bagian hukum untuk diadakan koreksi awal.
- c. Setelah diadakan koreksi awal, selanjutnya diadakan penelitian dan pengkajian oleh bagian hukum, kemudian diajukan kepada kepala daerah yang disertai dengan pertimbangan dan penjelasan seperlunya untuk memohon petunjuk, dengan ketentuan jika rancangan Perda diterima akan diproses lebih lanjut dan jika ditolak maka akan dikembalikan kepada unit yang bersangkutan.
- d. Jika rancangan Perda diterima, maka sekretaris daerah melalui bagian hukum mengkaji kembali rancangan tersebut untuk diadakan perbaikan seperlunya. Jika diperlukan dibentuk tim yang akan mengkaji penyusunan rancangan perda tersebut lebih luas dan mengikut sertakan unit kerja yang bersangkutan.
- e. Apabila rancangan perda telah selesai persiapannya, yang disertai penjelasan pokok, lalu disampaikan kepada kepala daerah, setelah terlebih dahulu dikonsultasikan dengan: instansi vertikal departemen keuangan setempat khusus rancangan perda pajak dan gubernur selaku kepala daerah provinsi bagi rancangan perda pajak dan retribusi daerah.
- f. Selanjutnya, bagian hukum menyiapkan surat pengantar menyampaikan rancangan perda dari kepala daerah kepada pimpinan DPRD, sekaligus menyiapkan kata pengantar sebagai

penjelasan rancangan perda pada rapat paripurna pembahasan rancangan perda tersebut.

2. Tata cara mengusulkan rancangan Perda atas inisiatif DPRD, yakni:
 - a. Usulan inisiatif yang diajukan kepada pimpinan dewan, sekurang-kurangnya 5 orang anggota dewan dalam fraksi yang berbeda.
 - b. Usulan tersebut itu oleh pimpinan dewan disampaikan dalam rapat paripurna dewan, setelah mendapat pertimbangan dari panitia musyawarah, penginisiatif menyampaikan penjelasan atas usulannya.
 - c. Dalam rapat paripurna itu anggota-anggota DPRD maupun pihak pemerintah dihadirkan untuk memberi tanggapan atau usulan terhadap rancangan perda tersebut.
 - d. Apabila usul inisiatif tersebut telah diterima dalam sidang Paripurna dewan, selanjutnya penyelesaian dilakukan melalui pembahasan bersama dengan pihak pemerintah.

b. Tahap pembahasan dalam rapat paripurna DPRD

Mengenai tata cara pembahasan rancangan peraturan daerah hingga menjadi peraturan daerah dalam rapat paripurna DPRD, dapat dilakukan empat tahap/tingkat pembicaraan. Rosjidi Ranggawidjaja (1998:87) mengatakan:

- a. Pembicaraan Tingkat I dilakukan dalam Rapat Paripurna.
- b. Pembicaraan Tingkat II dilakukan dalam Rapat Paripurna.
- c. Pembicaraan Tingkat III dilakukan dalam Rapat Komisi.
- d. Pembicaraan Tingkat IV dilakukan dalam Rapat Paripurna.

Berdasarkan uraian tersebut, maka mengenai tata cara mempersiapkan pembahasan rancangan peraturan daerah tersebut, melalui pembicaraan empat

tahap dalam rapat paripurna dewan perwakilan rakyat daerah dan dalam setiap tahap rapat harus dihadiri oleh eksekutif dan legislatif daerah, sebagai berikut:

Pembicaraan tahap I Rapat Paripurna tentang:

- a. Penjelasan kepala daerah dalam rapat paripurna terhadap rancangan peraturan daerah yang diajukannya.
- b. Penjelasan dalam rapat paripurna oleh pimpinan komisi/gabungan komisi panitia khusus, atas nama DPRD terhadap rancangan Perda yang berasal dari usul prakarsa DPRD.

Pembicaraan tahap II Rapat Paripurna tentang:

1. Pandangan umum oleh para anggota dewan perwakilan rakyat atas nama fraksinya terhadap rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh Kepala Daerah.
2. Jawaban Kepala Daerah terhadap pandangan umum para anggota dewan perwakilan rakyat daerah.
3. Pendapat Kepala Daerah terhadap rancangan peraturan daerah yang berasal dari usulan dewan perwakilan rakyat daerah.
4. Jawaban pimpinan komisi, pimpinan rapat gabungan komisi atau pimpinan panitia khusus atas nama dewan perwakilan rakyat terhadap pendapat Kepala Daerah tersebut.

Pembicaraan tahap III Rapat Komisi tentang:

Pembahasan yang dilakukan secara bersama-sama antara Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk dengan dewan perwakilan rakyat daerah dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat panitia anggaran, atau rapat

paniti khusus. Pada rapat paripurna tahap III ini, membahas permasalahan yang akan diputuskan pada rapat paripurna tahap ke-empat.

Pembicaraan tahap IV Rapat Paripurna tentang:

1. Pengambilan keputusan yang diawali dengan:
 - a. Laporan hasil rapat komisi dalam pembicaraan tahap III.
 - b. Pendapat akhir fraksi-fraksi yang diajukan oleh anggotanya.
2. Pidato sambutan yang disampaikan oleh Kepala Daerah terhadap pengambilan keputusan tersebut.

c. Tahap penetapan/pengesahan/pengundangan

Penetapan peraturan daerah oleh pemerintah (kepala daerah) atas persetujuan bersama dengan dewan perwakilan rakyat daerah. Selanjutnya, mengenai pembahasan rancangan Perda baik atas inisiatif pemerintah maupun atas inisiatif DPRD, dalam sidang paripurna dewan perwakilan rakyat daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Rancangan Perda tersebut diajukan oleh pimpinan DPRD kepada gubernur atau bupati/walikota untuk ditetapkan menjadi Perda (Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang nomor 10 Tahun 2004), dan dilakukan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah mendapat persetujuan bersama ayat (2). Pasal 43 ayat (1) rancangan Perda tersebut harus ditetapkan oleh gubernur atau bupati/walikota yang dibubuhi dengan tanda tangan dalam tenggang waktu 30 (tiga puluh) hari sejak mendapat persetujuan bersama. Jika tidak ditanda tangani dalam tenggang waktu tersebut, maka berdasarkan ketentuan ayat (2) rancangan Perda tersebut dimuat dalam berita negara Republik Indonesia sehingga rancangan Perda tersebut sah menjadi Peraturan

Daerah, yang dilakukan oleh Menteri yang bertugas dan tanggungjawabnya di bidang peraturan perundang-undangan (Pasal 48), untuk menunjukkan keabsahan rancangan Perda tersebut maka atas penetapan Pasal 43 ayat (3) pada kalimat pengesahannya berbunyi: "Peraturan". Oleh karena itu peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam lembaran daerah adalah Peraturan Daerah, sedangkan peraturan gubernur atau bupati/walikota dan atau peraturan lain dibawahnya dimuat dalam berita daerah serta pengundangannya dalam lembaran daerah dilakukan oleh sekretaris daerah (Pasal 49). Hal lain mengenai penetapan Perda adalah pemberlakuan Perda yang telah berkekuatan mengikatnya, biasanya peraturan perundang-undangan mulai berlaku setelah diundangkan terkecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan bersangkutan (Pasal 50). Ketentuan mengenai penetapan rancangan Perda menjadi Perda ditindak lanjuti juga dalam Pasal 136 Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Jadi pemerintah daerah atas persetujuan bersama dengan dewan perwakilan rakyat daerah menetapkan peraturan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan tersebut tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda lainnya. Soenobo Wirjosoegito (2004:36) mengatakan:

Kepala Daerah menetapkan peraturan daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan dengan yang lebih tinggi". Untuk melaksanakan peraturan daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain, kepala daerah menetapkan keputusan kepala daerah. Baik peraturan daerah maupun keputusan kepala daerah tersebut tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Penetapan Perda atas persetujuan bersama antara eksekutif dan legislatif daerah itu adalah kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

d. Penyebarluasan Peraturan Daerah

Akhir dari sebuah pembentukan Perda terhadap penyelenggaraan otonomi dan tugas Pembantuan adalah pemerintah berkewajiban menyebarluaskan Perda yang telah memiliki kekuatan hukum mengikat (Pasal 51 dan 52 UU No. 10 Tahun 2004). Hal ini diperjelas Pasal 142 Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yakni ayat (1) menetapkan, “Penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh sekertaris DPRD”, sedangkan pada ayat (2) menetapkan, “Penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dari Gubernur, atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh sekertaris daerah”. Untuk membantu pemerintah dalam menegakan Perda dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja (Pasal 148).

2. Peranan Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Terhadap Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Perkembangan sistem pemerintahan yang demokratis di seluruh wilayah di Indonesia, maka pelaksanaan pembentukan Perda semakin menarik untuk dibicarakan, betapa tidak perkembangan teknologi di bidang informasi dan

komunikasi dewasa ini memungkinkan semua pihak untuk secara langsung mengikuti setiap langkah dalam perumusan kebijakan publik. Sehingga peran serta masyarakat baik lisan maupun tulisan sangat memberi arti penting untuk menciptakan peraturan hukum di masyarakat. Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004 menetapkan, “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah”. Hal yang sama juga ditetapkan Pasal 139 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, dan diperjelas Pasal 41 Peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 68 Tahun 2005 menetapkan, “ayat (1) dalam rangka penyiapan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang, Masyarakat dapat memberikan masukan kepada pemrakarsa; ayat (2) masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan menyampaikan pokok-pokok materi yang diatur; dan ayat (3) masyarakat dalam memberikan masukan harus menyebutkan identitas secara lengkap dan jelas”. Berdasarkan uraian tersebut, maka orientasi pembahasan berikut adalah peranan masyarakat dalam partisipasi memberikan masukan baik berupa lisan maupun berupa tulisan, sebagai berikut:

a. Partisipasi Masyarakat

Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004 menetapkan, “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan perda”. Selanjutnya Pasal 139 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

menetapkan, “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan perda”. Ketentuan dimaknai bahwa partisipasi masyarakat dalam penyiapan dan pembahasan peraturan perundang-undangan termasuk Perda dapat berbentuk lisan atau tulisan. Pada prinsipnya, prosedur penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan yang menentukan siapa yang mempunyai akses dan memberikan masukan dalam proses penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan. Pada umumnya hal tersebut tergantung kepada kebijaksanaan para pembuat rancangan, artinya mereka hanya melakukan tugas-tugas teknis, seperti memastikan bahwa tidak terdapat keraguan makna dan isi dari suatu rancangan peraturan perundang-undangan; bahwa kata-kata dari rancangan peraturan perundang-undangan tersebut tidak bertentangan dengan undang-undang dasar, undang-undang, dan kebijakan pemerintah lainnya; dan rancangan peraturan perundang-undangan tersebut tidak melanggar hak-hak asasi. Oleh karena itu para pembuat kebijakan harus memberikan rincian-rincian dan penjelasan mengenai rancangannya, dan disinilah letak permasalahannya. Misalnya di Inggris dan di beberapa negara bekas koloninya, bahwa peraturan mengharuskan pegawai senior yang menyusun konsep (*layman’s draft*) untuk mengkonsultasikannya dengan “pihak-pihak yang berkepentingan”, karena dengan segala pertimbangan mereka hanya berkonsultasi dengan pihak-pihak yang mereka anggap penting saja. Contoh lain, pada dekade 1990-an di Cina, para pejabat yang bertanggung jawab di Biro Urusan Perundang-undangan menentukan jadwal untuk

berkonsultasi dengan kementerian atau pemerintah setempat, ataupun menerima komentar serta masukan dari surat kabar. Singkatnya suatu rancangan peraturan undang-undang termasuk Perda yang dihasilkan dari proses penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan mencerminkan bagaimana hubungan koordinasi kegiatan-kegiatan antara pemerintah, pejabat yang diberi wewenang membuat peraturan perundang-undangan (*layman's draft*), dan masyarakatnya. Sehingga para penyusun rancangan peraturan perundang-undangan tidak hanya sebagai komunikator, tetapi merupakan peserta aktif dalam proses menguraikan kebijakan dalam bentuk yang lebih komunikatif dan operasional, masyarakat tidak saja memiliki pengetahuan tentang Perda yang baru itu, tetapi merupakan corong dengan masyarakat lainnya. Jeremy Bentham (2006:25) mengatakan:

“Kebaikan publik hendaknya menjadi tujuan legislator; *manfaat umum* menjadi landasan penalarannya. Mengetahui kebaikan sejati masyarakat adalah hal yang membentuk ilmu legislasi; ilmu tersebut tercapai dengan menemukan cara untuk merealisasikan kebaikan tersebut”.

Oleh karena itu program pembangunan diarahkan pada pengembangan masyarakatnya, usaha pengembangan masyarakat harus dilandasi oleh ajaran keagamaan, nilai-nilai kebangsaan, dan kebudayaan tradisional. Pengembangan masyarakat dimasa lalu berkaitan dengan konteks memperjuangkan kemerdekaan, sedangkan saat ini kegiatan pemberdayaan masyarakat berorientasi pada partisipasi pembangunan dalam konteks transformasi sosial, sekalipun hal ini pada hakekatnya telah berkembang sejak sebelum kemerdekaan. Pemberdayaan merupakan proses sebagai akibat dari

mana individu mempunyai kemandirian, motivasi, dan ketrampilan yang diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan dalam cara-cara yang memberikan rasa kepemilikan dan Kepenuhan dalam mencapai tujuan bersama. Sehingga dalam kehidupan bermasyarakat, pemberdayaan merupakan suatu upaya untuk memberi kemampuan sekaligus kesempatan kepada masyarakat untuk berperan aktif dalam proses pembangunan. Untuk melaksanakan proses pemberdayaan harus memperhatikan hal-hal tertentu. I. Nyoman Sumaryadi (2005a:164) mengatakan, “dalam mengimplementasikan konsep pemberdayaan mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut: (1) Pemimpin harus secara cerdas memiliki pemahaman yang jelas mengenai konsep pemberdayaan; (2) Konsep pemberdayaan mengasumsikan adanya perubahan dalam budaya (*culture change*); (3) Pemerintah dalam melaksanakan konsep pemberdayaan, harus menyadari akan adanya perubahan peran (*role change*); (4) Masyarakat harus mengubah dirinya dan menghilangkan “*mental Conditioning, mental barriers and confort zone*” yang ada dalam dirinya; dan (5) Proses pemberdayaan bukan merupakan suatu yang instan (*quick-fixed approach*) tetapi membutuhkan waktu”. Oleh karena itu perubahan paradigma pembangunan kearah semakin besarnya peran serta masyarakat (*participatory development*) menuntut adanya kesiapan masyarakat (*human assets*). Kesiapan masyarakat ini memungkinkan keterlibatan masyarakat dalam proses pembangunan disegala bidang kehidupan, terkhusus partisipasi masyarakat dalam pembangunan hukum, artinya semakin meningkat motivasi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan akan bertambah pengetahuannya terhadap

pemahaman permasalahan yang dihadapinya. Untuk mengidentifikasi peran serta masyarakat dalam pembangunan, khususnya berpartisipasi dalam pembangunan peningkatan supremasi hukum, yang diarahkan pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan negara termasuk implementasi pembentukan peraturan daerah terhadap penyelenggaraan otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah perlu penyesuaian sumber daya untuk menghadapi paradigma baru dalam pembangunan, khususnya pembangunan di bidang hukum tersebut. I Nyoman Sumaryadi (2005b:136) mengatakan:

“Alokasi pegawai untuk ditempatkan di daerah memerlukan kualifikasi tertentu untuk menjalankan fungsi-fungsi baru di daerah kabupaten/kota. Keberadaan pegawai yang tidak *qualified* akan mempersulit perwujudan administrasi yang prima, kualitas dan kuantitas sarana dan prasarana yang ada di pusat dialihkan ke daerah sepanjang sesuai dengan kebutuhan daerah. Kesiapan manajemen pemerintahan di daerah untuk mengelola secara efisien semua fungsi struktur yang dimilikinya dapat diantisipasi bahwa dalam masa transisi akan banyak memerlukan tenaga-tenaga ahli atau konsultan administrasi dan manajemen yang profesional dan terpercaya”.

Jika demikian, maka pemerintah daerah perlu menata manajemen pemerintahan daerahnya berdasarkan kebijakan baru, sesuai kecenderungan masyarakat global yang menuntut adanya demokratisasi pemerintahan. Penataan manajemen pemerintahan daerah melalui kebijakan otonomi itu meliputi dimensi kelembagaan, ketatalaksanaan, sumber daya manusia yang *qualified*, keuangan, dan sarana prasarana yang berkualitas serta cukup. Perubahan paradigma manajemen pemerintah daerah dan penataan berbagai dimensi dalam implementasi kebijakan otonomi daerah itu secara langsung berimplikasi pada proses pemerintahan daerah.

Afan Gaffar (2004:177) mengatakan, “masyarakat dapat melakukan partisipasi dalam pembentukan kebijaksanaan publik dalam suatu negara”. Afan Gaffar mengawali kajiannya dengan sebuah konsep yang disebutnya konsep *civil society*, dalam konsep ini terdapat *space* atau ruang. Di dalam *spece* (ruang) inilah masyarakat berinteraksi membentuk kebijakan publik. Selain itu, bentuk partisipasi masyarakat dapat berupa *komunikan* sekaligus *komunikator*. Hal ini memiliki fungsi kontrol publik terhadap seluruh kebijakan dan tindakan eksekutif dan legislatif di daerah, serta masyarakat dapat berkomunikasi langsung dengan Pemerintah, jika pihak pemerintah dan dewan perwakilan rakyat daerah membuka sebanyak-banyaknya kesempatan bagi masyarakat untuk mengetahui kebijakan-kebijakan yang hendak dibuatny. Sarundajang (2005:338) mengatakan:

“Pihak eksekutif daerah dan DPRD dapat membuka sebanyak mungkin kesempatan bagi rakyat dalam mengetahui kebijakan pemerintah daerah dengan cara mengadakan komunikasi langsung dengan rakyat, dengar pendapat ataupun menyelenggarakan debat publik bagi masalah-masalah yang memerlukan banyak masukan dari masyarakat di daerah”.

Bentuk partisipasi masyarakat tersebut, menunjukkan masyarakat merupakan sosio kontrol terhadap kebijakan dan sebagai corong bagi sesama masyarakat. Oleh karena itu tujuan pemberian otonomi yakni meningkatkan peran dan fungsi badan legislatif daerah dan mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas, meningkatkan peran serta masyarakat. Semua itu melibatkan persoalan-persoalan kemasyarakatan yang merupakan landasan fundamental bagi cita-cita hukum, namun partisipasi masyarakat seperti ini, dalam keadaan tertentu dapat memisahkan hukum dengan realitas sosial, karena nilai-nilai yang melekat pada hukum terancam

oleh sendi-sendi kehidupan sakral di masyarakat, pada hal fungsi hukum memberi bentuk dan ketertiban terhadap persoalan kemasyarakatan yang merupakan karakteristik penyelenggaraan otonomi daerah. W. Friedmann (1990:17-18) dalam buku I mengatakan:

“Karakteristik Pertama adalah stabilitas. Ia merupakan hal yang sangat penting bagi tujuan hukum, dan pendorong utama perkembangannya. Tetapi keinginan utama ahli hukum untuk memelihara stabilitas dari keadaan dapat, dan sering kali membuatnya menutup mata terhadap perubahan-perubahan dan perkembangan-perkembangan sosial, sehingga hukum akhirnya hanya menjadi momok atau ditentang oleh kekuasaan yang lebih kuat dari padanya.

Karakteristik kedua adalah formalisme. Karena hukum merupakan suatu metode untuk mengatur hubungan-hubungan sosial dengan cara yang khas, bentuknya menjadi sangat penting dalam sistem hukum dan pendidikan hukum.....

Yang ketiga, dan barangkali yang paling penting pengaruhnya, ialah hasrat akan rasa aman dari kekacauan. Ini memang suatu keinginan manusia pada umumnya dan yang paling diinginkan karena banyaknya gangguan. Namun bagi hukum, keamanan merupakan sesuatu yang sangat penting, ditambah lagi dengan perkembangan keadaan masyarakat dan pendidikan hukum”.

Konfigurasi partisipasi masyarakat tersebut menunjukkan betapa pentingnya partisipasi masyarakat dalam penyusunan rancangan dan pembahasan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah. Oleh karena itu dalam rangka penyelenggaraan otonomi dan tugas pembantuan, daerah diberikan hak dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sesuai kehendak dan kekhasan daerah itu, maka dalam proses pembentukan Peraturan daerah harus memperhatikan partisipasi masyarakat dengan segala bentuknya dan akibatnya, disisi lain otonomi daerah mengantar masyarakat untuk lebih memahami pedoman yang menjadi tujuan diselenggarakannya otonomi daerah.

b. Sosialisasi

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi dan tugas pembantuan di era reformasi ini sosialisasi dalam penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan, khususnya peraturan daerah belum mendapat perhatian yang serius dikalangan baik pemerintah maupun dewan perwakilan rakyat daerah, karena secara formal apa yang dilakukan oleh sekretaris daerah dianggap telah memenuhi standar pengenalan peraturan daerah kepada masyarakat (Pasal 51 dan Pasal 52 UU No. 10 Tahun 2004), hal yang sama juga ditetapkan Pasal 147 ayat (3) UU No.32 Tahun 2004. Menurut hemat Penulis hal tersebut benar adanya, namun untuk memperkenalkan suatu peraturan daerah kepada masyarakat luas dengan semangat otonomi dan tugas pembantuan saat ini masih perlu untuk ditinjau kembali sekalipun masyarakat telah berpartisipasi dalam penyusunan rancangan dan pembahasan peraturan tersebut. Oleh karena itu agar masyarakat dapat menempatkan diri sebagai komunikan sekaligus komunikator dalam mensosialisasikan Perda, sehingga masyarakat tidak saja mengetahui akan peraturan itu tetapi mampu menjelaskannya kepada masyarakat lainnya. Sarundajang (2005:338) mengatakan:

“Orientasi tersebut menempatkan rakyat sebagai *komunikan* dan sekaligus *komunikator* dalam hal kontrol publik terhadap pihak eksekutif daerah dan DPRD sehingga warga masyarakat mengetahui seluruh kebijakan dan tindakan pemerintahan daerah”.

Sosialisasi sebagai sebuah model penyampaian (*delivery*) atau sistem penyampaian kebijakan yang menarik untuk dibahas, terutama menganalisis representatif suatu kebijakan publik. Kenyataannya telah melibatkan sejumlah

besar *stakeholder* dan berpotensi memunculkan banyak konflik. Sosialisasi Tahun 1970-an diabaikan, namun berkembang kembali Tahun 1980-an, bahkan literatur utama pengambil kebijakan sektor publik. Perkembangan informasi dan teknologi dalam perubahan situasi yang begitu kompleks, sosialisasi termasuk isu kesejahteraan rakyat. Wayne Persons (2005:492) mengatakan:

“Model penyampaian/pelaksanaan (*delivery*) atau “sistem” menyampaikan kebijakan telah menjadi perhatian utama dari analisis tentang dan analisis dalam sektor publik. Fokus pada kergaman jaringan intergovernmental dan interorganisasional dalam penyampaian barang-barang dan layanan publik. Konsep ini diamati oleh Kaufman (1991), implementasi kini melibatkan sejumlah besar *stakeholder* dan potensi munculnya banyak konflik dan “disfungsionalitas”.

Setelah diabaikan tahun 1970-an dan awal 1980-an, studi “teknologi” penyampaian (*delivery*) mulai menduduki tempat utama dalam literatur manajemen sektor publik. Ini terutama terjadi dalam konteks kondisi kompleks yang dihadapi oleh pemerintah moderen dan perubahan “arsitektur” negara di masyarakat moderen”.

Berdasarkan uraian di atas, maka konsep kebijakan pemerintah harus merupakan pilihan rakyat, karena rakyatlah yang akan menggunakannya (*beneficiaries* atau *consumer* dalam konsep ekonomi). Dengan demikian pemerintah telah melibatkan masyarakat dalam merumuskan pengambilan kebijakan. Secara umum hal ini merupakan formulasi kebijakan yang paling demokratis, karena sistem penyampaian disediakan melalui seperangkat institusi dan instrumen yang lebih kompleks dan beragam. Fragmentasi ini juga menciptakan problem baru bagi kontrol dan akuntabilitas dalam masyarakat demokrasi, karena warga negara sekarang menghadapi banyak agen yang bertanggung jawab atas penyediaan pelayanan publik. Hierarki dan tingkat sederhana membuka jalan bagi sistem penyampaian kebijakan yang

menggunakan hubungan-hubungan pemerintah, kemitraan baru antara sektor publik dan privat. Oleh karena itu, pemerintah adalah institusi masyarakat dengan satu kewajiban, yakni memfasilitasi pembuatan pilihan dan tindakan masyarakat. Kemampuannya untuk membuat keputusan dan bertindak adalah dimensi dominan yang dengannya kinerja pemerintah akan dinilai. Sehingga tujuan utama kebijakan publik adalah pencerahan dan pengembangan individu dalam masyarakat. Memaknai betapa pentingnya sosialisasi peraturan perundang-undangan negara kepada publik, baru berkembang sekitar tahun 1980-an dan begitu menarik perhatian pemerintahan, praktisi hukum, dan masyarakat. Indonesia sebagai negara hukum demokratis yang sementara menghadapi masa transisi dan arsitektur pemerintahan negara di masyarakat mengalami perubahan merupakan persoalan utama yang harus diselesaikan. Satjipto Rahardjo (2006:111) mengatakan, “Kini datang saatnya untuk mengubah siasat dari terus meneriakkan supremasi hukum kepada pekerjaan aktif guna memobilisasi hukum untuk mendatangkan kesejahteraan dan keadilan di negeri ini”. Jadi, hukum sebenarnya hanya semacam kertas bila manusia tidak turun tangan menggerakkannya. Kemandulan hukum bila manusia tidak turun dengan penuh *gereget* (*Compassion, empathy, determination*) untuk memberikan keadilan bagi rakyat, inilah mobilisasi hukum.

Oleh karena itu, menurut Suroso bahwa, “pelaksanaan tanggung jawab sosial yang paling rendah, yaitu mematuhi hukum beserta peraturan dan perundang-undangan yang berlaku di negara yang tercinta ini, hingga kini masih memprihatinkan”, (Kompas, 25 Februari 2007). Oleh karena itu sosialisasi

peraturan perundang-undangan negara termasuk Perda terhadap penyelenggaraan otonomi dan tugas pembantuan memiliki arti penting, untuk itu sosialisasi tidak hanya sebatas dimuat dalam lembaran negara atau berita negara bagi undang-undang dan peraturan yang ada dibawahnya, lembaran daerah bagi Perda dan berita daerah bagi peraturan lain dibawahnya. Bermula dari uraian tersebut, maka memperkenalkan suatu peraturan hukum kepada masyarakat luas tidak cukup setelah diundangkannya, akan tetapi harus dilakukan sejak pada tahap perencanaan penyusunan rancangannya hingga tahap pembahasan dan evaluasi.

3. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pembentukan Peraturan Daerah

Betapa carut marutnya kehidupan manusia di masyarakat jika tidak diatur dengan hukum seperti undang-undang dalam kehidupan bernegara dan peraturan daerah bagi kehidupan di daerah. Hal itu dipengaruhi oleh beberapa faktor-faktor tertentu dalam kehidupan individu dan yang berkembang di masyarakat, karena karakteristik antara individu dalam masyarakat satu dengan lainnya saling mempengaruhi. Faktor-faktor itu adalah faktor sosial, faktor ekonomi, faktor politik, faktor budaya. Reformasi merupakan angin sejuk bagi pemerintahan daerah dengan konsep otonomisasinya. Kenyataan itu, bukanlah hal baru bagi pemerintahan daerah di Indonesia karena sejak kemerdekaan perihal undang-undang pemerintahan daerah telah diatur. Sayangnya, hal itu hanya semboyan yang menghambat perkembangan pembangunan dalam

perjalanan sejarah bangsa. Oleh karena itu, konsep otonomisasi membuat pemerintahan di daerah berlomba-lomba memajukan pembangunan daerahnya dengan segala konsep. Namun demikian hambatan merupakan sahabat karib yang tiada terlupakan, tidak terkecuali dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk perancangan peraturan daerah terhadap penyelenggaraan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam rangka penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan termasuk pelaksanaan penyusunan peraturan daerah dimasa transisi ini sangat diwarnai polemik. Oleh karena itu Bagir Manan (2004:205) mengatakan:

“Suatu perubahan memerlukan situasi dan lingkungan yang matang untuk pembaharuan. Salah satu kematangan itu adalah kesiapan rakyat untuk melakukan perubahan dan hidup serta mampu mempertahankan hasil-hasil perubahan. Untuk itu rakyat harus diberdayakan. Hanya rakyat yang berdaya yang akan mampu melakukan perubahan, sekaligus sanggup mempertahankan dan hidup dalam perubahan”.

Kerangka berpikir tersebut, akan dipergunakan sebagai titik tolak untuk mencermati faktor-faktor yang mempengaruhi pembentukan Perda. Pendekatan utama adalah studi sosio yuridis dalam pembentukan Perda terhadap penyelenggaraan otonomisasi, yang pada hakikatnya merupakan bahagian dari ilmu hukum, khususnya *sains legal drafting*. Selain itu, juga dapat menggunakan karakter produk hukum, seperti produk hukum *responsif/populis* atau produk hukum *konservatif/ortodoks/elitis*. Mahfud MD (2001:22) mengatakan, “Dalam dunia kontemporer terdapat tiga macam tradisi hukum yang utama, yakni, tradisi hukum kontinental (*civil law*), hukum adat (*common law*), dan tradisi hukum sosialis (*socialist law*)”.

Di Negara Indonesia yang menganut paham negara hukum demokratis, adalah hal yang naif sekali jika para perancang peraturan perundang-undangan negara termasuk para penyusun rancangan Perda terhadap penyelenggaraan otonomisasi tidak cerdas memahami konsep tersebut di atas. Penulis yang terinspirasi oleh pikiran kedua tokoh di atas, dengan arif dan penuh kehati-hatian memadukan konsep tersebut, sehingga karakter hukum merupakan konfigurasi pilihan politik hukum sedangkan tradisi hukum sebagai landasan pembentukan peraturan perundang-undangan. Memodifikasi kedua konsep itu dalam penataan pembangunan hukum di negara hukum yang demokratis, khususnya pembentukan peraturan perundang-undangan negara termasuk pembentukan Perda akan menghasilkan peraturan perundang-undangan yang serta merta dapat dipatuhi oleh masyarakatnya. Karena karakter hukum di negara yang menganut paham negara hukum demokratis sudah merupakan pilihan utama dalam masa transisi, sedangkan tradisi hukum sebagai landasan pembentukannya, sebab hal itu merupakan akar rumpun dari landasan peraturan perundang-undangan negara, yakni landasan filosofis (*filosofische grondslag*), landasan sosiologis (*sociologische grondslag*), dan landasan yuridis (*jurische grondslag*). Rosjidin Ranggawidjaja (1998:43) mengatakan, "Suatu peraturan perundang-undangan yang baik sekurang-kurangnya harus memiliki tiga landasan, yakni landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis". Harmonisasi antara karakter hukum dengan tradisi hukum tidak berarti mengabaikan ketiga landasan hukum tersebut, justru mewujudkan hukum.

Selanjutnya, berdasarkan uraian di atas, maka setiap permasalahan yang muncul di masyarakat saling ada keterkaitan yang merupakan satu mata rantai yang sulit terpisahkan, namun disetiap kelompok atau individu dalam satu ruang (*space*) memiliki konsep yang berbeda-beda dalam melihat suatu permasalahan tersebut untuk meletakkan landasan penilaian. Sehingga penilaian suatu permasalahan didasarkan pada keberhasilan kelompok atau individu yang ada dalam ruang itu untuk mewujudkan suatu tujuan, dan keberhasilan dalam melaksanakan suatu kebijakan. I Nyoman Sumaryadi (2005b:81) mengatakan:

“Untuk mengetahui kinerja suatu implementasi kebijaksanaan dapat digunakan konsep “keberhasilan” yang dalam khazana ilmu pengetahuan manajemen dikenal dengan efisiensi dengan efektifitas. Secara sederhana keberhasilan dapat dilihat dari dua sisi, yaitu sisi keberhasilan dalam mencapai tujuan (sasaran) dan keberhasilan dalam proses (pelaksanaan)”.

Jika demikian permasalahannya, maka para penyusun rancangan peraturan perundang-undangan negara termasuk penyusun rancangan Perda sebagai perwujudan penyelenggaraan otonomi dan tugas pembantuan harus bebas dari segala faktor-faktor yang dapat mempengaruhinya, maksudnya para perancang rancangan peraturan daerah dapat berhasil dalam membentuk rancangan peraturan daerah yang dapat mencapai tujuan dan berhasil pula dalam proses menyelesaikan pelaksanaannya, sehingga peraturan daerah yang dihasilkannya dapat berlaku efisien dan efektif di masyarakat. Oleh karena itu, para penyusun rancangan peraturan perundang-undangan khusus peraturan daerah harus terbebas dari segala intervensi dari berbagai pihak dan Perda yang hendak dibuatnya harus mengakomodir kehendak rakyat.

a. **Faktor Sosial**

Dalam setiap masyarakat pasti terdapat perbedaan kelompok-kelompok yang berbeda pemikiran tentang arah mana yang dipilih untuk mencapai tujuan bersama. Sehingga reaksi sosial dalam kehidupan mampu mewarnai perubahan pranata kehidupan dan sistem hukum yang berlaku, bahkan dapat memperjelas realitas kehidupan di masyarakat. Meskipun demikian gambaran umum mengenai sistem hukum tertentu, masih perlu disadari bahwa secara sosiologi, antara hukum dan pelaksanaan hukum merupakan dua hal yang memiliki karakteristik berbeda. Hukum termasuk perundang-undangan dan berbagai asas-asas hukum mendasarinya merupakan sesuatu yang abstrak, sebaliknya penegakan hukum, termasuk bekerjanya pengadilan, merupakan sesuatu yang konkret. Ahmad Ali (2004:162) yang diilhami oleh pikiran Doyle Paul Johnson dan Durkheim tentang “pengaruh faktor sosial dalam pengambilan kebijakan mengatakan:

- a. Gejala sosial itu nyata dan mempengaruhi kesadaran individu serta perilakunya yang berbeda dari karakteristik psikologis, biologis atau karakteristik individu lainnya.
- b. Fakta sosial tidak dapat direduksikan ke fakta individu, karena fakta sosial memiliki eksistensi yang independen pada tingkat sosial”.

Teraspirasi dengan gambaran uraian tersebut, maka perlu meletakkan peran dan fungsi suatu kebijakan publik yang dapat dijadikan jembatan untuk mencapai tujuan bersama. Riant Nugroho D. (2006:176) mengatakan, “meletakkan *peran* dan *fungsi* suatu kebijakan merupakan manajemen untuk mencapai tujuan nasional, sehingga beliau menyimpulkan sebagai berikut:

1. kebijakan publik mudah dipahami karena memiliki makna yang merupakan hal-hal untuk mencapai tujuan bersama.
2. kebijakan publik mudah diukur karena memiliki standar yang jelas, yakni memperhatikan kemajuan-kemajuan diberbagai bidang kehidupan sosial masyarakat”.

Kendati demikian, tidak berarti kebijakan publik mudah untuk dibentuk, mudah dilaksanakan, dengan anggapan bahwa kebijakan publik menyangkut faktor politik. Oleh karena itu melihat perkembangan dalam kehidupan sosial, pemberdayaan masyarakat tidak sekedar membangkitkan kebebasan tetapi juga sikap tanggungjawab terhadap amanah yang ditugaskan, sebab tanggungjawab sosial merupakan akar demokrasi. Sehingga pendidikan demokrasi itu penting untuk menghindari kekeliruan penafsiran, karena hal itu mempersulit masyarakat untuk membedakan kebebasan demokrasi dari perbuatan-perbuatan yang menuju sikap *social anarchy*.

b. Faktor Ekonomi

Faktor ekonomi berhubungan langsung dengan perbuatan masyarakat dalam usaha mencapai kemakmuran jasmani (*material wealth*). Karena begitu luasnya kebutuhan manusia, maka tidak terbatas pada kebutuhan jasmani saja, tetapi juga kebutuhan rohani. Sehingga memicu munculnya ketidak sederajatan dan permasalahannya menjadi lebih luas sampai pada menyelidiki keinginan manusia untuk kemakmuran dan legitimasi hak mereka untuk bergabung, sebab kemerdekaan (*independence*) berkaitan dengan gagasan martabat dan

kebajikan, sedangkan ketergantungan (*dependence*), mendapat kedudukan yang lebih rendah dan kecurangan. Oleh karena itu, dalam konstitusi di Inggris menganut kombinasi tiga bentuk pemerintahan, yakni monarki, aristokrasi, dan demokrasi. W. Friedmann (1990:49) dalam buku III mengatakan:

“Menurut hukum Inggris, mula-mula ketidaksederajatan antara usaha dan pekerjaan secara bertahap memberi jalan bagi pengakuan hukum atas hak mereka untuk bergabung, dengan akibat bertambahnya jumlah yang mengadakan kontrak-kontrak untuk individu-individu dalam jumlah besar”.

Kenyataannya bahwa, hal itu berakibat bertambahnya kelompok-kelompok antara pengusaha dan pekerja yang memperoleh posisi monopoli semakin bertambah kuat, sebab perubahan prinsip *closed shop* dan syarat-syarat yang dipaksakan yang diajukan antara pengusaha dan pekerja memegang monopoli dengan mudah. Hal itu dapat terjadi di negara berfaham demokrasi liberal dengan tingkat perekonomian yang cukup maju. Namun demikian bagi negara yang sedang dalam masa transisi masih harus membutuhkan penataan pembangunan supremasi hukum yang cermat.

c. Faktor Politik

Perpolitikan merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk mempengaruhi pembentukan peraturan daerah. Hal ini disebabkan terjadinya kemerosotan pemahaman terhadap teori politik itu sendiri dan pada umumnya gagasan-gagasan politik berkembang pada saat terjadinya perubahan (masa transisi) dan pergolakan sosial. SP. Varma (2003:104) yang diinspirasi oleh pikiran Easton

mengatakan, “kemiskinan dan kemerosotan teori politik itu sebagai akibat langsung dari pernyataan para ilmuwan politik kontemporer yang: (a) hidup secara parasit dari gagasan-gagasan yang telah usang; dan (b) gagal mengembangkan suatu sintesa politik baru”, maksudnya adalah mereka terlalu sibuk menganalisis pemikiran politik masa lalu kemudian menelusuri falsafat politik individu dan lingkungannya yang mempengaruhi pola pikirnya. Hal ini sangat memungkinkan untuk menemukan pengaruh faktor politik dalam pembentukan perundang-undangan secara historis. Menurut Easton, analisis historis merupakan penyebab utama kehancuran aktivis mental yang hidup dalam peradaban tinggi yang muncul dari kebutuhan manusia yang universal. Alasannya, para ilmuwan politik lebih condong kepada hubungan nilai dan lingkungan ketimbang mencoba dengan konsep nilai yang baru untuk memenuhi kebutuhan mereka.

Berdasarkan uraian di atas, jelaslah antara hukum dan politik atau sebaliknya terdapat hubungan kausalitas yang saling mempengaruhi satu dengan lainnya. Moh. Mahfud MD (2001:8) mengatakan:

Maka paling tidak ada tiga jawaban dapat menjelaskannya. *Pertama*, hukum determinan atas politik dalam arti bahwa kegiatan-kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk pada aturan-aturan hukum. *Kedua*, politik determinan atas hukum, karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik dan saling berinteraksi dan bahkan saling bersaing. *Ketiga*, politik dan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan berada pada posisi yang derajat determinasinya seimbang antara satu dengan yang lain, karena meskipun hukum merupakan produk keputusan politik tetapi begitu hukum ada maka semua kegiatan politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum”.

Perbedaan tersebut, disebabkan oleh cara pandang para ahli terhadap subsistem kemasyarakatan, artinya hukum merupakan suatu keharusan dan menjadikannya sebagai pedoman terhadap seluruh kegiatan di masyarakat termasuk kegiatan politik, dan hukum merupakan kenyataan, penganut paham ini melihat hukum secara realitas, bahwa hukum sangat dipengaruhi oleh politik, tidak hanya pada saat pembentukannya, tetapi juga melihat kenyataan empirisnya. Namun tak dapat disangkal bahwa fungsi legislasi lebih condong membuat kebijakan-kebijakan politik ketimbang kebijakan hukum.

d. Faktor Budaya

Indonesia sebagai negara yang beraneka ragam budaya cukup menjanjikan ketentuan peraturan yang dapat menjembatani kemakmuran bagi rakyatnya, sebab pada prinsipnya budaya dapat mempengaruhi segala bidang kehidupan, khususnya pelaksanaan pembentukan Perda. Untuk itu budaya seharusnya merupakan kreasi yang tumbuh pada masyarakat daerah dan tidak direkayasa, sehingga melahirkan inovasi budaya dengan komponen lainnya. Berawal dari inovasi tersebut, akan melahirkan karakteristik budaya yang menjadi budaya hukum, budaya politik dan lainnya. Keterlibatan dari karakteristik budaya tersebut akan menggambarkan kekuasaan menjadi tidak terkontrol, sehingga negara menjadi yang paling kuat dan peluang munculnya masyarakat sipil (*civil society*) menjadi sangat terbatas. Hukum disini hanyalah merupakan semboyan untuk menjamin kepentingan pemerintah yang berkuasa, akhirnya hukum menjadi otoriter/ortodoks dan bukan populis responsif.

Oleh karena itu, pemberdayaan tidak dapat berjalan jika keseluruhan budaya tidak berubah secara mendasar, hanya sebahagiannya saja yang mendukung perubahan dalam sikap dan pola perilaku masyarakat yang dibutuhkan bagi pemberdayaan yang efektif. Wilson (1996) dalam I Nyoman Sumaryadi (2005a:104) mengatakan, “budaya penting bagi pemberdayaan individu karena proses pemberdayaan sering menuntut suatu pemutusan dari tradisi dan suatu perubahan dalam budaya”. Jika demikian permasalahannya, maka faktor kebudayaan sebenarnya menyatu dengan faktor masyarakat, namun sengaja untuk dibedakan karena dalam pembahasan budaya dikemukakan sistem nilai-nilai yang merupakan inti dari kebudayaan. Larence W. Friedman (1977) dalam Soerjono Soekanto (2005:59) mengatakan, “sebagai suatu sistem (atau subsistem dari sistem kemasyarakatan), maka hukum mencakup, struktur, substansi, dan kebudayaan”. Oleh karena itu, pemberdayaan selalu dihadapkan pada *the cultural invisibility* dan *culture lag*, sehingga nilai-nilai tersebut mencerminkan dua keadaan yang ekstrim tersebut dan menuntut adanya perubahan budaya (*culture change*).

Dalam pelaksanaan pembentukan Perda tidak hanya faktor-faktor tersebut yang dapat mempengaruhinya, tetapi masih terdapat faktor-lain yang juga menghambat implementasi pembentukan Perda dalam dunia kontemporer dewasa ini. Namun demikian faktor-faktot tersebut merupakan indikator dalam penelitian ini. Jika dalam penelitian terdapat faktor-faktor lain yang memiliki urgensi mempengaruhi implementasi pembentukan Perda nanti akan kemukakan pada pembahasan selanjutnya.

C. Kerangka Pikir

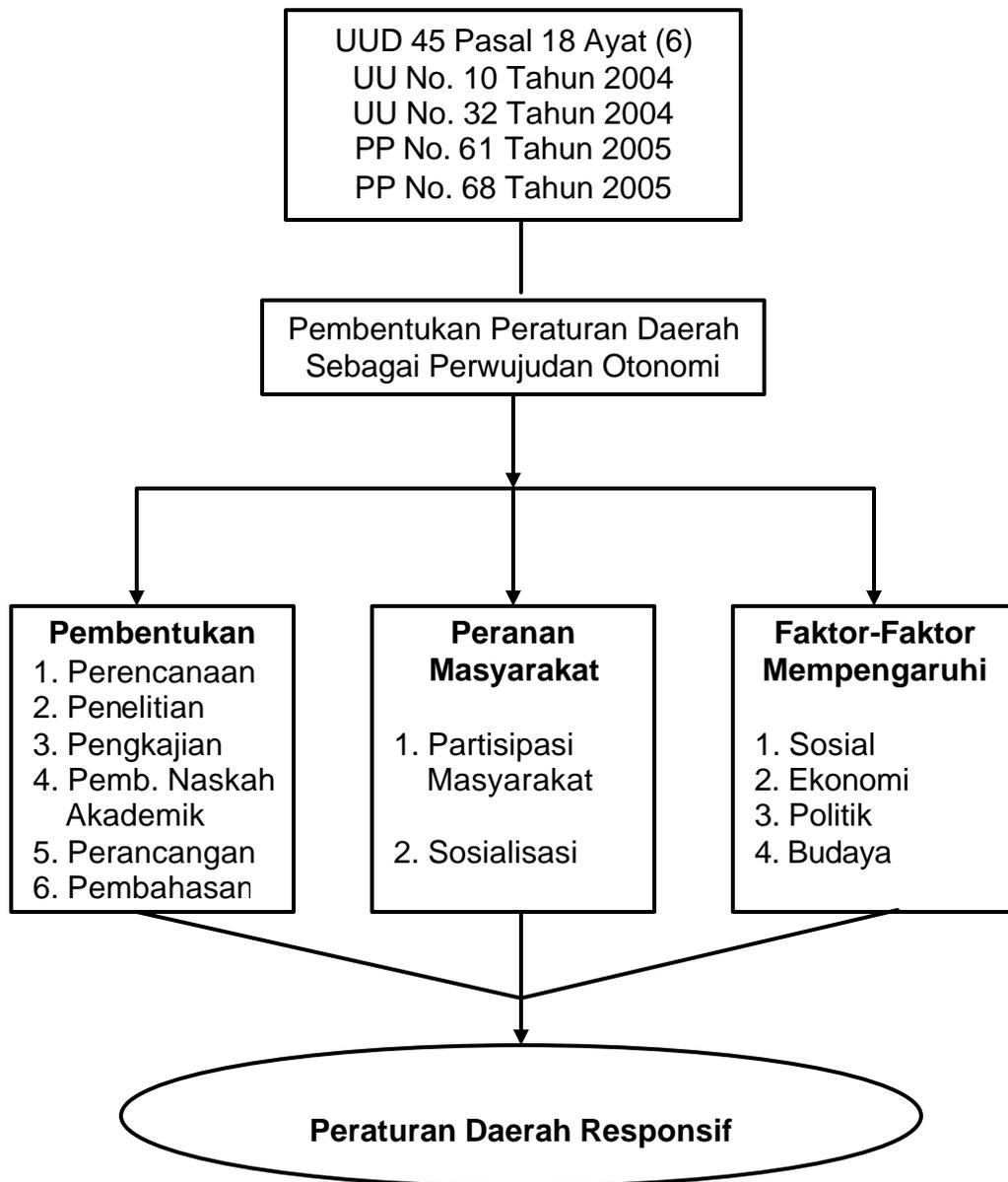
Pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi dan tugas pembantuan berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya yang dilaksanakan menurut pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Undang-Undang nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dan Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Untuk memaknai peraturan undang-undang tersebut maka telah diterbitkan Peraturan Presiden nomor 61 Tahun 2005 dan Peraturan Presiden nomor 68 Tahun 2005 tersebut berlaku secara mutatis mutandis.

Pelaksanaan pembentukan peraturan daerah sebagai perwujudan Otonomi di Kabupaten Bima, mengacu kepada: *Pertama*, sistematik dan metodologi pembentukan peraturan daerah sebagai perwujudan penyelenggaraan otonomi daerah; *Kedua*, Peranan masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah terhadap penyelenggaraan otonomi; dan *Ketiga*, faktor-faktor yang mempengaruhi pembentukan peraturan daerah dalam mewujudkan tujuan pelaksanaan otonomi.

Berdasarkan uraian di atas, maka dibuatlah beberapa variabel-variabel yang akan menjadi bahan dalam penelitian ini. Variabel-variabel tersebut, seperti perencanaan, penelitian, pengkajian, pembuatan naskah akademik, perancangan, dan pembahasan. Kemudian variabel berikutnya adalah peranan masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah, seperti partisipasi masyarakat dan sosialisasi. Selanjutnya, variabel yang menghambat

pembentukan peraturan daerah seperti: faktor sosial, ekonomi, politik, dan budaya. Dari serangkaian variabel penelitian tersebut yang akan di gambarkan melalui bagan kerangka pikir sebagai berikut:

Bagan Kerangka Pikir



D. Definsi Operasional

1. Peraturan daerah adalah sebagaimana ditetapkan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menetapkan, "Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah".
2. Otonomi adalah hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
3. Kabupaten Bima adalah salah satu kabupaten yang terletak di Provinsi Nusa Tenggara Barat atau terletak diujung timur pulau sumbawa.
4. Perencanaan adalah salah satu fungsi dari seluruh proses manajemen untuk mencapai tujuan tertentu.
5. Penelitian adalah merupakan suatu sarana ilmiah bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.
6. Pengkajian adalah suatu proses yang dilakukan untuk menganalisis baik dokumen-dokumen maupun kejadian-kejadian guna mendapatkan fakta-fakta terhadap suatu permasalahan sosial.
7. Naskah akademik adalah sebagaimana yang ditetapkan dalam Peraturan Presiden nomor 68 Tahun 2005 tentang tata cara mempersiapkan rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan

Peraturan Presiden, selanjutnya disebut Naskah Akademik adalah naskah yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, objek, atau arah pengaturan rancangan Undang-undang.

8. Rancangan adalah rumusan atau konsep konkrit yang mendeskripsikan suatu bentuk peraturan perundang-undangan yang telah siap diajukan.
9. Pembahasan adalah proses penetapan rancangan peraturan perundang-undangan negara dan mengundangkannya dalam lembaran, negara bagi undang-undang dan beritan negara bagi peraturan yang ada di bawahnya agar memiliki kekuatan hukum mengikat.
10. Partisipasi masyarakat adalah keikutsertaan masyarakat dalam memberikan informasi baik secara lisan maupun secara tertulis.
11. Sosialisasi adalah upaya untuk menyebarluaskan (*delivery*) suatu informasi kepada masyarakat secara luas.
12. Sosial adalah suatu ruang dimana individu atau kelompok dalam masyarakat untuk saling berinteraksi dengan prinsip toleransi.
13. Ekonomi adalah suatu usaha yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dan kesejahteraan hidup.
14. Politik adalah serangkaian kegiatan dalam suatu sistem bernegara mengenai proses untuk menentukan tujuan-tujuan dari sistem itu dan melaksanakannya.
15. Budaya adalah kultur kehidupan sosial yang mengandung nilai-nilai sakral yang dianut dan dipatuhi oleh seluruh masyarakatnya.

BAB III METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan studi sosio yuridis yang mengkaji dan menganalisis pelaksanaan pembentukan peraturan daerah sebagai perwujudan otonomi di Kabupaten Bima yang berdasarkan teori-teori hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu juga mengungkapkan suatu fenomena atau keadaan yang timbul dimasyarakat menjadi objek penelitian.

B. Lokasi Penelitian

Penelitian ini berlokasi di Kabupaten Bima Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB). Pemilihan lokasi penelitian ini berdasarkan pada pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan pembentukan peraturan daerah belum dilakukan berdasarkan sistematika dan metodologi menurut teori-teori dan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta inventarisasi, infestigasi aspirasi masyarakat yang belum memadai.
2. Calon Peneliti mengenal lokasi penelitian, sehingga mempermudah calon peneliti melakukan penelitian.