

## **Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah<sup>1</sup> (Studi Atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik)**

Jazim Hamidi  
Fakultas Hukum Universitas Brawijaya  
Jl. MT. Haryono 169 Malang Jawa Timur  
jazimub@gmail.com

### **Abstract**

*Reformation in 2008 has changed the state paradigm of Indonesia from centralistic into decentralized government by widely implementing the autonomy concept. This change has also brought the influence in establishment and analysis of Local Regulation based on the concepts of Rocippi, Fish Bone, or RIA that are representative of the old paradigm to the new one that is the concept of SDER (Sustainable, Development, and Engineering Regulation). This research applies the judicial-normative method through a regulation approach. Meanwhile, the analysis method used to solve the existing legal issues is the qualitative-judicial method. The result of the research on two PERDA (the Local Regulations) - which is about Public Service and Openness of Public Information - concludes that by implementing the concept of SDER, the paradigm in establishment of both the State Oriented Local Regulation and civilized oriented Local Regulation could be turned into the Integrated Local Regulation; namely State and Civilized Integrated Oriented Local Regulation. The legal implication of this concept is that the Program of Local Legislation must be oriented to the struggle of the local regulation reform that can prosper the people.*

*Key words : New paradigm SDER, local regulation reform, and prospering people*

### **Abstrak**

Reformasi 2008 telah merubah paradigma bernegara Indonesia dari pemerintahan yang sentralistik menuju desentralistik dengan menerapkan konsep otonomi seluas-luasnya. Perubahan paradigma bernegara tersebut membawa pengaruh juga dalam pembentukan dan analisis Peraturan Daerah yang berbasis konsep *Rocippi*, *Fish Bone* maupun *RIA* (representasi dari paradigma lama) menuju paradigma baru yaitu konsep SDER (*Sustainable, Development, and Engginering Regulation*). Metode penelitian yang digunakan yaitu metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan. Metode analisis yang digunakan untuk memecahkan masalah hukum yang ada adalah yuridis kualitatif. Hasil penelitian terhadap kedua Peraturan Daerah yaitu PERDA tentang Pelayanan Publik dan PERDA tentang Keterbukaan Informasi Publik menyimpulkan bahwa dengan menerapkan konsep SDER telah berhasil menggeser paradigma pembentukan PERDA yang bercorak *state oriented* maupun *civilized oriented* menjadi paradigma yang terintegrasi yaitu: *state and civilized integrited oriented*. Implikasi hukumnya adalah Program Legislasi Daerah harus diorientasikan pada perjuangan reformasi regulasi lokal yang mensejahterakan masyarakatnya.

*Kata kunci : Paradigma Baru SDER, Reformasi Regulasi Lokal, dan Mensejahterakan masyarakat.*

---

<sup>1</sup>Artikel ini merupakan intisari dari naskah hasil penelitian tim mandiri yaitu: Jazim Hamidi, Ria Casmi Arsyah, Danu dkk., *Pembentukan dan Pelaksanaan Perda Paradigmatik (Analisis Terhadap Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik)*, pada Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Tahun 2011, saat ini Laporan Hasil Penelitian sedang dalam proses penerbitan menjadi buku.

## Pendahuluan

Perubahan paradigma bernegara dari sentralistik menuju desentralistik telah melahirkan konsep otonomi daerah sebagai sarana untuk mewujudkan kemandirian dan demokratisasi di daerah. Seiring dengan gelombang reformasi 1998, telah menyebabkan terjadinya perubahan kondisi dan struktur ketatanegaraan Republik Indonesia seperti dewasa ini. Pada konteks tersebut, terbukalah peluang bagi bangsa Indonesia untuk mengubah paradigma pembangunan nasional dan wawasan penyelenggaraan negara dari berparadigma politik dan ekonomi pada masa sebelumnya menuju berparadigma hukum yang demokratis bagi kesejahteraan segenap warga negara.<sup>2</sup>

Jimly Asshiddiqie berpendapat<sup>3</sup> bahwa dalam rangka reformasi ke arah perwujudan cita-cita negara yang berparadigma atau berwawasan hukum, maka hukum dan sistem hukum itu sendiri juga perlu direformasi terlebih dulu. Secara simultan diikuti oleh reformasi politik, reformasi ekonomi, dan reformasi sosial budaya. Dalam kenyataannya, reformasi hukum itulah yang bersifat instrumental dalam rangka perwujudan gagasan reformasi politik, sosial, dan ekonomi sekaligus. Artinya, langkah-langkah dan upaya-upaya reformasi yang dilakukan di bidang politik, sosial, dan ekonomi itu pada pokoknya diwujudkan dalam bentuk-bentuk norma aturan hukum yang baru, sehingga gagasan perbaikan yang dicita-citakan dituangkan secara resmi dalam bentuk hukum yang dapat dijadikan pegangan normatif di masa depan.

Mengacu pada pendapat di atas, maka isu sentral reformasi itu dapat dibagi ke dalam tiga agenda besar yaitu:<sup>4</sup> *Pertama* dapat disebut dengan agenda reformasi institusional (*institutional reform*) yang terus menerus perlu dilanjutkan penataannya sampai terbentuknya institusi yang kuat dan fungsional dengan derajat pelembagaan yang rasional dan impersonal. Agenda *kedua* reformasi instrumental (*instrumental reform*) yang menyangkut upaya-upaya pembaruan mulai dari konstitusi sampai

---

<sup>2</sup>Ria Casmi Arrsa, *Bargaining Politik Calon Kepala Daerah Independen*, Hibah Penelitian Mahasiswa (HPM) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, tidak dipublikasikan, 2007, hlm 1

<sup>3</sup>Jimly Asshiddiqie, *Negara Hukum Indonesia: Paradigma Penyelenggaraan Negara Dan Pembangunan Nasional Berwawasan Hukum*, Makalah disampaikan pada Pertemuan Nasional Ormas-Ormas Kristen di Jakarta, 10 November 2005, diakses dari <http://www.jimly.com>, diakses pada tanggal 10 Februari 2011, 2005, hlm 15

<sup>4</sup>Jimly Asshiddiqie, "Reformasi Menuju Indonesia Baru: Agenda Restrukturisasi Organisasi Negara, Pembaruan Hukum, Dan Keberdayaan Masyarakat Madani", Makalah disampaikan dalam forum Seminar International Permias I dan Pertemuan Mahasiswa Indonesia Sedunia di Luar Negeri I, di Northwestern University, Chicago, Amerika Serikat, 28 Oktober 2000, hlm 10

ke peraturan-peraturan pada tingkatan terendah seperti Peraturan Daerah Kabupaten dan Peraturan Desa. Terakhir agenda *ketiga* yang dinamakan dengan reformasi budaya (*cultural reform*), yang menyangkut orientasi pemikiran, pola-pola perilaku, dan tradisi yang berkembang dalam kehidupan masyarakat luas yang perlu dikembangkan dalam rangka mendukung proses pelebagaan sistem dan mekanisme kehidupan kenegaraan yang diidealkan di masa mendatang.

Salah satu aspek yang hendak dikaji dan dikritisi oleh tim penulis lebih menitikberatkan pada permasalahan hukum terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah dan politik hukum perundang-undangan di tingkat lokal. Masa transisi dari pemerintahan yang sentralistik ke desentralistik ini menghendaki setiap daerah baik di tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota untuk melaksanakan otonomi daerah yang seluas-luasnya.<sup>5</sup>Kebijakan otonomi dan desentralisasi ini dinilai sangat penting terutama untuk menjamin agar proses integrasi nasional dapat dipelihara dengan sebaik-baiknya. Dalam sistem yang berlaku sebelumnya, sangat dirasakan oleh daerah-daerah berupa besarnya jurang ketidak-adilan dalam struktural hubungan antara pusat dan daerah. Untuk menjamin agar perasaan diperlakukan tidak adil di berbagai daerah seluruh Indonesia tidak makin meluas dan terus meningkat, yang pada gilirannya akan sangat membahayakan integrasi nasional, maka kebijakan otonomi daerah ini dinilai mutlak harus diterapkan dalam waktu yang secepat-cepatnya sesuai dengan tingkat kesiapan daerah sendiri.

Kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi kewenangan tidak hanya menyangkut pengalihan kewenangan dari atas ke bawah, tetapi pada pokoknya juga perlu diwujudkan atas dasar keprakarsaan dari bawah untuk mendorong tumbuhnya kemandirian pemerintahan daerah sendiri sebagai faktor yang menentukan keberhasilan kebijakan otonomi daerah itu. Dalam kultur masyarakat kita yang paternalistik, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah itu tidak akan berhasil apabila tidak dibarengi dengan upaya sadar untuk membangun keprakarsaan dan kemandirian daerah sendiri.

Salah satu wujud penguatan komitmen terhadap pelaksanaan otonomi daerah dibentuklah UU No. 32 Tahun 2004 *jo.* UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah sebagai evaluasi terhadap pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999. Sebagai bentuk penguatan dan kemandirian daerah maka konteks otonomi daerah

---

<sup>5</sup> Bandingkan dengan Solichin Abdul Wahab, *Masa Depan Otonomi Daerah (Kajian Sosial, Ekonomi, Politik, untuk menciptakan sinergi dalam Pembangunan Daerah)*, Penerbit SIC, Surabaya, 2002, hlm iii

memberikan ruang partisipasi publik seluas-luasnya bagi masyarakat untuk turut serta dalam mengambil kebijakan di tingkat lokal. Sebagai langkah konkrit untuk mewadahi hak dan kewajiban pemerintahan daerah sebagaimana telah dijelaskan di atas tentunya dibutuhkan adanya suatu instrumen yuridis dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan guna mewujudkan pembangunan di daerah.

Wujud instrumen yuridis sebagaimana dimaksud hadir dalam bentuk produk hukum daerah baik yang bersifat mengatur (*regeling*) maupun yang bersifat penetapan (*beschikking*). Banyak kemajuan-kemajuan yang telah dicapai namun demikian dalam kerangka implementasi masih juga meninggalkan berbagai persoalan mendasar. Permasalahan produk hukum sebagaimana dimaksud nampak dari adanya sejumlah pembatalan Peraturan daerah (Perda) oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) melalui mekanisme *eksekutif review* maupun pengujian melalui Mahkamah Agung atau dikenal dengan istilah *judicial review*.

Pada konteks pengujian (*review*) yang dilakukan oleh eksekutif maupun legislatif tersebut dapat dipahami bahwa regulasi ditingkat lokal masih menunjukkan adanya permasalahan hukum yang berdampak sistemik dan meluas terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Terhadap pengaturan ditingkat lokal perlu dipahami bersama bahwa tidak semua hal harus diatur dengan Perda.<sup>6</sup> Pada dasarnya perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>7</sup>

Peraturan Daerah yang mengatur urusan rumah tangga daerah yang bersumber dari otonomi, jauh lebih luas atau penuh dibandingkan dengan yang bersumber dari tugas pembantuan. Di bidang otonomi, Perda dapat mengatur urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah, baik mengenai substansi maupun cara-cara menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut. Sementara di bidang

---

<sup>6</sup> Urusan Pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah menurut Pasal 10 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah meliputi (a) politik luar negeri; (b) pertahanan; (c) keamanan; (d) yustisi; (e) moneter dan fiskal nasional; dan (f) agama. Sementara itu ketentuan Pasal 14 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa "Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi: a. perencanaan dan pengendalian pembangunan; b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; d. penyediaan sarana dan prasarana umum; e. penanganan bidang kesehatan; f. penyelenggaraan pendidikan; g. penanggulangan masalah sosial; h. pelayanan bidang ketenagakerjaan; i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah; j. pengendalian lingkungan hidup; k. pelayanan pertanahan; l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil; m. pelayanan administrasi umum pemerintahan; n. pelayanan administrasi penanaman modal; o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan".

<sup>7</sup> Periksa Pasal 136 UU No. 32 Tahun 2004 khususnya ayat (1), (2), dan ayat (3).

tugas pembantuan, Perda tidak mengatur substansi urusan pemerintahan, melainkan terbatas mengenai cara-cara menyelenggarakan urusan yang memerlukan bantuan. Dalam hal ini daerah memiliki kebebasan sepenuhnya mengatur cara melaksanakan tugas pembantuan.<sup>8</sup> Selain itu Perda juga bisa mengatur penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

### **Rumusan Masalah**

Permasalahan dalam penelitian ini difokuskan pada persoalan: *Pertama*, apa yang menjadi dasar pentingnya paradigma baru dalam menganalisis produk hukum daerah yang menggeser paradigma bernegara yang bercorak *state oriented* maupun *civilized oriented* menjadi paradigma *state and civilized integrited oriented*? *Kedua*, bagaimana paradigma *state and civilized integrited oriented* diimplementasikan?

### **Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pentingnya paradigma baru dalam menganalisis produk hukum daerah yang menggeser paradigma bernegara yang bercorak *state oriented* maupun *civilized oriented* menjadi paradigma *state and civilized integrited oriented*, dan metode pengimplementasian paradigma *state and civilized integrited oriented*.

### **Metode Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis, yang menggunakan bahan hukum primer berupa: Perda Provinsi Jawa Timur No. 11 Tahun 2005 tentang Pelayanan Publik dan Perda Kota Bekasi No. 18 Tahun 2009 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Bahan hukum sekunder yang digunakan berupa literatur, hasil penelitian terdahulu, dan peraturan perundang-undangan yang relevan. Pendekatan penelitian dilakukan dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan. Metode analisis yang digunakan untuk memecahkan masalah hukum yang ada adalah yuridis kualitatif.

---

<sup>8</sup> I Gede Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008, hlm 265-266.

## Hasil dan Pembahasan

### Potret Pembatalan Perda dan Peraturan Kepala Daerah Bermasalah

Berdasarkan laporan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) yang dituangkan ke dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah merupakan potret buram rendahnya kualitas legislasi di era otonomi daerah. Jumlah perda yang dibatalkan sangat banyak, dapat dikemukakan sebagai berikut:

Tabel 1  
Jumlah Pembatalan Perda dan Peraturan KDH oleh Pemerintah Pusat<sup>9</sup>

No	Tahun	Jumlah
1	Tahun 2002	19
2	Tahun 2003	105
3	Tahun 2004	236
4	Tahun 2005	126
5	Tahun 2006	114
6	Tahun 2007	173
7	Tahun 2008	229
8	Tahun 2009	715
Jumlah		1717

Sumber: Kementerian Dalam Negeri 2002-2009

Data dalam tabel tersebut menunjukkan bahwa sangat banyak Perda bermasalah yang dibatalkan. Informasi lain mengungkapkan bahwa sejak tahun 2000-2009, Kementerian Dalam Negeri telah membatalkan Peraturan Daerah, yang sebagian besar menyangkut retribusi, pajak daerah, dan perizinan. Sedangkan pada tahun 2010 tercatat 1000 Perda lebih telah direkomendasi untuk dibatalkan. Hasil kajian yang dilakukan oleh KPPOD, memerinci jenis masalah yang terkandung dalam Peraturan Daerah bermasalah. Jenis masalah dimaksud dapat dilihat pada tabel 2 di bawah ini.

<sup>9</sup>Lebih lanjut lihat Kementerian Dalam Negeri, <http://www.kemendagri.go.id>, diakses pada tanggal 10 Januari 2011



Tabel 2  
Jenis Masalah Dalam Peraturan Daerah Bermasalah<sup>10</sup>

No	Jenis Pelanggaran/Masalah	Jumlah	Prosentase
1	Secara Umum Tidak Bermasalah	152	14,8
2	Relevansi Yuridis	30	2,9
3	<i>Up to date</i> Acuan Yuridis	162	15,7
4	Kelengkapan Yuridis	58	5,6
5	Diskoneksi Tujuan dan Isi (Konsistensi Pasal)	32	3,1
6	Kejelasan Obyek	76	7,4
7	Kejelasan Subyek	5	0,5
8	Kejelasan Hak dan Kewajiban Wajib Pungut	81	7,9
9	Kejelasan Standar Waktu, Biaya, Prosedur, Struktur Tarif	234	22,7
10	Kesesuaian Filosofi dan Prinsip Pungutan	46	4,5
11	Keutuhan Wilayah Ekonomi Nasional & Prinsip <i>Free Internal Trade</i>	24	2,3
12	Persaingan Sehat	9	0,9
13	Dampak Ekonomi Negatif	95	9,2
14	Menghalangi Akses Masyarakat, Perlindungan Lingkungan Hidup	11	1,1
15	Pelanggaran Kewenangan Pemerintahan	15	1,5
Jumlah Peraturan Daerah		1.030	100

Sumber: KPPOD 2010

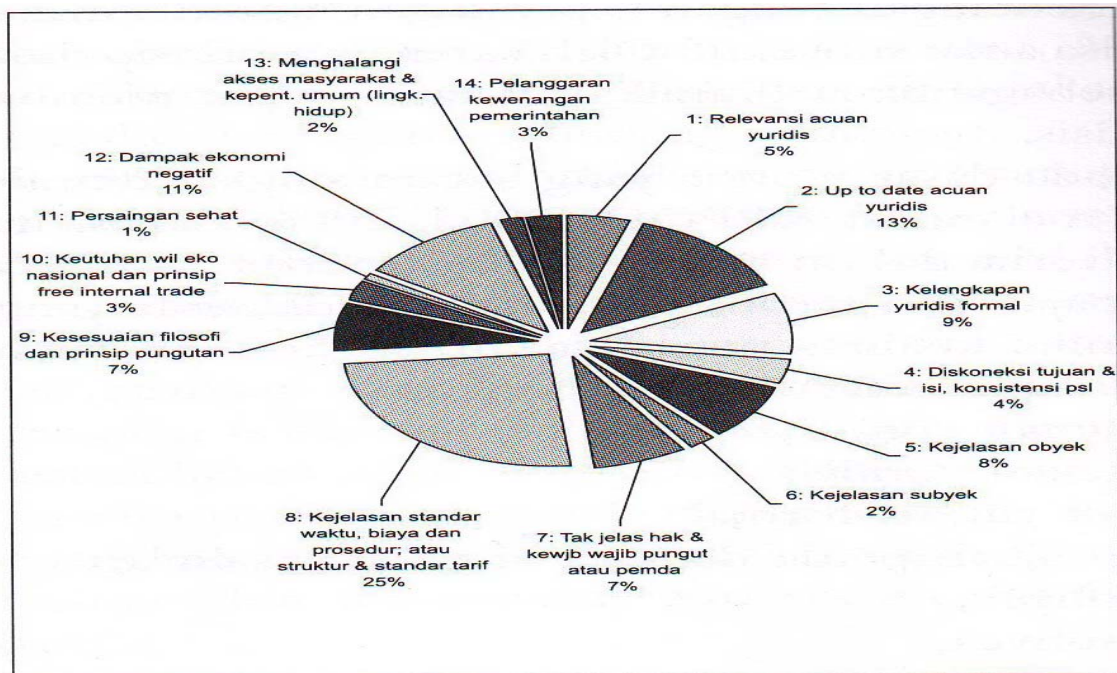
Kriteria di atas digunakan oleh KPPOD untuk mengidentifikasi tingkat pelanggaran atau kebermasalahan Perda maupun Peraturan Kepala Daerah, yang dikelompokkan menjadi tiga kelompok kebermasalahan yaitu: 1) Kebermasalahan teknis-yuridis formal (kreteria 2-4). 2) Kebermasalahan substansial (kreteria 5-10), dan 3) Kebermasalahan prinsipil (kreteria 11-15).

Menurut kajian yang dilakukan oleh KPPOD (2003) hanya sekitar 14,8% Perda secara umum tidak bermasalah. Selebihnya bermasalah dengan bobot tertinggi pada kejelasan standar waktu, biaya, prosedur, dan struktur tarifnya (22,7%); acuan yuridisnya (15,7%); serta dampaknya yang negatif terhadap ekonomi (9,2%). Atas dasar kriteria itu, studi KPPOD atas 1.379 Perda pungutan daerah yang diterbitkan oleh pemerintah Kabupaten/Kota secara jelas dapat dilihat dalam grafik berikut:<sup>11</sup>

<sup>10</sup>Tim Investasi, Direktorat Perencanaan Makro, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Agustus 2005, hlm. VI-1. Periksa juga dalam P. Agung Pambudi, "Peraturan Daerah dan Hambatan Investasi", *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi XIV Tahun IV Oktober Desember 2006, hlm. 41-42

<sup>11</sup> Lihat P Agung Pambudi, *Ibid.*, hlm. 42

Tabel 3  
 Studi terhadap Pembatalan Perda Pajak dan Retribusi



Sumber: KPPOD 2010

Berdasarkan konteks di atas maka dengan adanya berbagai kesalahan, maka Perda yang diusulkan akhirnya dibatalkan Pemerintah Pusat. Jika dirinci, maka Perda yang dibatalkan menyangkut hal-hal sebagaimana dalam Tabel 4 berikut ini:

Tabel 4  
 Perda yang dibatalkan Karena Menghambat Pembangunan Ekonomi dan Masyarakat (s/d Maret 2009)<sup>12</sup>

No	Sektor	2001-2006	2007	2008	2009	Jumlah
1	Administrasi dan Kependudukan	2	29	57	5	93
2	Energi dan Sumber Daya Mineral	64	104	114	6	288
3	Perindustrian dan Perdagangan	134	113	136	4	387
4	Kehutanan	106	103	81	9	299
5	Kelautan dan Perikanan	52	34	39	5	130
6	Kesehatan	23	20	46	5	94

<sup>12</sup> Dikutip dari Raksaka Mahi. *Birokrasi Dan Daya Saing Nasional*. Seminar Reformasi Birokrasi: Agenda Pembangunan Nasional 2010-2014. Lihat dalam Moh. Fadli, *Penguatan Fungsi Legislasi DPRD*, Makalah untuk Simposium Nasional Satu Dasawarsa Pelaksanaan Otonomi Daerah diselenggarakan oleh PP Otoda FH UB, Malang, 1-2 Desember 2010.



No	Sektor	2001-2006	2007	2008	2009	Jumlah
7	Ketenagakerjaan	65	22	48	-	135
8	Pekerjaan Umum	42	41	51	6	140
9	Komunikasi dan Informatika	17	5	12	-	34
10	Koperasi dan UKM	59	1	16	-	76
11	Lingkungan Hidup	24	18	19	1	62
12	Budaya dan Pariwisata	47	77	159	9	292
13	Perhubungan	165	132	139	11	447
14	Pertanian	224	60	58	2	344
15	Sumbangan Pihak Ketiga	11	10	12	-	33
16	Lain-lain	4	4	45	-	53
Total		1.039	773	1.032	63	2.907

Sumber: KPPOD 2010

### Ruang Lingkup Paradigma (Antara Tekstual dan Kontekstual)

*Paradigm* atau paradigma menurut *Oxford English Dictionary* dalam hal ini diartikan sebagai sebuah bentuk contoh, pola, atau *manhaj*. Akan tetapi dalam komunitas ilmiah paradigma dipahami sebagai bentuk yang lebih konseptual dan signifikan. Menurut Wilardjo menyebutnya sebagai *ordering believe frame work* yang berarti asumsi-asumsi dasar yang diyakini ilmuwan dan menentukan cara memandang gejala yang sedang ditelaah. Ia dapat berupa kode etik maupun pandangan dunia yang mempengaruhi jalan pikir dan perilaku ilmuwan dalam berolah ilmu. Paradigma merupakan landasan berpikir atau konsep dasar yang dianut atau dijadikan model, baik berupa model atau pola yang dimaksud para ilmuwan dalam upayanya mengandalkan studi-studi keilmuan.<sup>13</sup>

Menurut Thomas Khun<sup>14</sup> dalam bukunya yang terkenal, *The Structure of Scientific Revolution* (1962) "paradigma merupakan suatu teori dalam pencarian dan pengembangan ilmu pengetahuan, yaitu berupa konstelasi hasil-hasil kajian yang terdiri atas konsep-konsep, nilai-nilai, dan lain-lainnya yang digunakan secara bersama-sama oleh suatu komunitas ilmiah dan mereka gunakan untuk menentukan keabsahan problem-problem dan solusinya. Capra (1991) kemudian memperluasnya menjadi paradigma sosial yaitu berupa kumpulan konsep, nilai, dan praktik yang

<sup>13</sup> Wilardjo dalam Satjipto Raharjo, *Lapisan-Lapisan dalam Studi Hukum*, Bayumedia, Malang, 2009, hlm. xi

<sup>14</sup> Thomas Khun Lihat dalam Abdul Mukhtie Fadjar, "Amandemen UUD 1945 dan Perubahan Paradigma Bernegara", Makalah disampaikan pada Diklat Legislative Drafting Regional Jawa Timur PP Otda Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, 2010, hlm. 2

dimiliki bersama oleh suatu komunitas yang membentuk suatu visi realitas yang menjadi landasan bagaimana komunitas itu mengatur dirinya sendiri. Sebuah paradigma perlu dimiliki oleh suatu komunitas, sebagai cara pandang bersama yang spesifik komunitas tersebut atas sesuatu semisal tentang negara, hukum, keadilan, dan sebagainya.

Secara kontekstual apabila suatu paradigma yang menjadi dasar kebijakan dan tindakan dalam pelaksanaan pembangunan tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya untuk memperoleh hasil akhir seperti yang diharapkan, suatu paradigma alternatif sudah selayaknya dipikirkan dan dipertimbangkan. Sesungguhnya sudah sejak lama ada paradigma alternatif yang disorongkan oleh banyak organisasi non-pemerintah, namun demikian kurang dihiraukan oleh para politisi dan para birokrat lapis atas yang telah merasa mapan dan nyaman dengan paradigmanya yang lama. Adapun paradigma alternatif yang kini boleh dikedepankan sebagai pengarah baru dalam penyusunan strategi pembangunan itu ialah apa yang disebut paradigma kerakyatan.<sup>15</sup>

### **Dinamika Politik Hukum Perundang-Undangan Di Indonesia**

Kajian teoritik-akademik ilmu perundang-undangan tidak akan pernah terlepas dari aspek politik yang berjalan secara beriringan dengan aspek hukum dalam bingkai politik hukum ketatanegaraan. Menurut Mahfud MD<sup>16</sup> politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan demikian politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.

Padmo Wahyono<sup>17</sup> mengatakan bahwa Politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk. Di dalam tulisannya yang lain Padmo Wahyono memperjelas definisi tersebut dengan

---

<sup>15</sup>Soetandyo Wignjosoebroto, *Pemenuhan Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya (Demi Terealisasinya Keadilan Sosial) Sepanjang 10 Tahun Reformasi (1998-2008)*, Pokok-pokok pikiran tentang masalah tersebut dalam judul, diketengahkan dalam suatu diskusi panel dalam sidang Lokakarya Nasional VII Hak Asasi Manusia yang diselenggarakan oleh Komisi Nasional Hak-Hak Asasi Manusia di Hotel Borobudur, Jakarta 9 Juli 2008, hlm. 4.

<sup>16</sup> Moh Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 1

<sup>17</sup> Padmo Wahyono, *Ibid.*

mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang akan dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup **pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum.**

Satjipto Rahardjo<sup>18</sup> mendefinisikan politik hukum sebagai aktifitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar yaitu, 1) tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada, 2) cara-cara apa dan yang mana dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut, 3) kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah, 4) dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.

Sedangkan menurut Bagir Manan, politik hukum tidak lain adalah kebijaksanaan yang akan dan sedang ditempuh mengenai penentuan isi hukum, pembentukan hukum, penegakan hukum, beserta segala urusan yang akan menopang pembentukan dan penegakan hukum tersebut.<sup>19</sup> Secara internal, menurut Bagir, ada tiga lingkup utama politik hukum, yaitu : a) politik pembentukan hukum; b) politik mengenai isi (asas dan kaidah) hukum; dan c) politik penegakan hukum.

Politik pembentukan hukum adalah kebijaksanaan yang bersangkutan dengan penciptaan, pembaruan dan pengembangan hukum. Politik pembentukan hukum seperti itu mencakup: a) kebijaksanaan (pembentukan) perundang-undangan; b) kebijaksanaan (pembentukan) hukum yurisprudensi atau putusan hakim dan c) kebijaksanaan terhadap peraturan tidak tertulis lainnya.

Politik mengenai isi hukum adalah kebijaksanaan agar asas dan kaidah hukum: a) memenuhi unsur filosofis, yuridis dan sosiologis; b) mencerminkan kebijaksanaan di bidang ekonomi, sosial, budaya, politik dan hankam; c) mencerminkan tujuan dan fungsi hukum tertentu yang hendak dicapai; d) mencerminkan kehendak mencapai cita-cita berbangsa dan bernegara di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya dan lain-lain.

Berpangkal dari konteks politik hukum perundang-undangan sebagaimana dijelaskan di atas menunjukkan bahwa perjalanan pengaturan perundang-undangan

---

<sup>18</sup> Satjipto Rahardjo, *Ibid*

<sup>19</sup> Bagir Manan, "Politik Perundang-undangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Ekonomi", makalah disampaikan pada Seminar Nasional tentang Perseroan Terbatas, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandar Lampung, 9 Maret 1996, hlm. 2.

di Indonesia mengalami dinamisasi dan pasang surut dalam kerangka implementasi di masyarakat. Dalam aspek sejarah dinamisasi sebagaimana dimaksud nampak pada kelahiran TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 yang di revisi dengan TAP MPR No. III/MPR/2000 dan pasca amandemen UUD 1945 problematika perundang-undangan diakomodir di dalam UU No. 10 Tahun 2004. Secara jelas hierarki perundang-undangan yang terdapat pada masing-masing produk hukum adalah sebagai berikut ini:

Tabel 5  
Perbandingan Tata Urutan Perundang-Undangan

TAP MPRS No XX/MPRS/1966	TAP MPR No III/MPR/2000	UU No 10 Tahun 2004
1. UUD 2. TAP MPR/S 3. UU/Perppu 4. PP 5. Keppres 6. Peraturan Pelaksana lainnya	1. UUD 2. TAP MPR/S 3. UU 4. Perppu 5. PP 6. Perda	1. UUD 2. UU/Perppu 3. PP 4. Perpes 5. Perda terdiri dari: a) Perda Provinsi b) Perda Kabupaten/Kota c) Perdes

Sumber : Mahfud MD, Penuangan Pancasila dalam Peraturan Perundang-Undangan

### Reformasi Regulasi Sebuah Gagasan Cita Hukum

Reformasi secara gramatikal diartikan sebagai membentuk, menyusun, dan mempersatukan kembali.<sup>20</sup> Secara lebih sederhana reformasi berarti perubahan format, baik pada struktur maupun aturan main (*rule of the game*) ke arah yang lebih baik. Pada kata reformasi terkandung pula dimensi dinamik berupa upaya perombakan dan penataan yakni perombakan tatanan lama yang korup dan tidak efisien (*dismantling the old regime*) dan penataan suatu tatanan baru yang lebih demokratik, efisien, dan berkeadilan sosial (*reconstructing the new regime*). Selain itu, kata reformasi memuat nilai-nilai utama yang menjadi landasan dan harapan proses bernegara dan bermasyarakat.

<sup>20</sup> W.T.Cunningham, *Nelson Contemporary English Dictionary*, Thompson and Nelson Ltd, Canada, 1982, hlm. 422. Lihat dalam Mahfud MD, "Keniscayaan Reformasi Hukum: Upaya Menjaga Jati Diri Dan Martabat Bangsa", Makalah dalam Konvensi Kampus VI dan Temu Tahunan XII Forum Rektor Indonesia (FRI) di Universitas Tanjungpura Pontianak, 9 Januari 2010, hal 3-4, diakses dari <http://www.mahfudmd.com>, diakses pada tanggal 10 Januari 2011

Reformasi hukum dalam konteks ini menjadi salah satu bagian penting dari agenda penataan dan perombakan negeri ini. Reformasi hukum merupakan jawaban terhadap bagaimana hukum di Indonesia diselenggarakan dalam kerangka pembentukan negara hukum yang dicita-citakan. Hukum mengemban fungsi ekspresif yaitu mengungkapkan pandangan hidup, nilai-nilai budaya dan nilai keadilan. Selain itu hukum mengemban fungsi instrumental yaitu sarana untuk menciptakan dan memelihara ketertiban, stabilitas dan prediktabilitas, sarana untuk melestarikan nilai-nilai budaya dan mewujudkan keadilan, sarana pendidikan serta pengadaban masyarakat dan sarana pembaharuan masyarakat (mendorong, mengkanalisasi dan mengesahkan perubahan masyarakat).<sup>21</sup>

Dalam konteks reformasi regulasi maka secara substansial berdasarkan hasil sosialisasi “*Utilizing APEC-OECD Integrated Checklist for Regulatory Reform Assessment*” yang diselenggarakan oleh Direktorat Analisa Peraturan Perundang-Undangan dengan tema reformasi regulasi dalam rangka mendukung upaya pencapaian prioritas pembangunan nasional” mendefinisikan konsep reformasi regulasi adalah Suatu upaya dalam rangka meningkatkan kualitas dan efektivitas peraturan perundang-undangan agar terwujud tertib peraturan perundang-undangan dan kepastian hukum bagi masyarakat dan para pencari keadilan.

### **Dasar Pertimbangan Pentingnya Paradigma Baru Analisis Terhadap Produk Hukum Daerah**

Kompleksitas pembatalan terhadap produk hukum daerah yang berbentuk Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Kepala Daerah maupun bentuk yang lainnya merupakan keniscayaan dalam mewujudkan peran dan fungsi hukum dalam menopang proses pembangunan menuju masyarakat yang adil dan sejahtera. Sebagaimana dikemukakan oleh Abdul Bari Azed<sup>22</sup> bahwa Peraturan Daerah merupakan salah satu sarana transformasi sosial dan demokrasi sebagai perwujudan kemampuan masyarakat daerah untuk menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi saat ini, serta mewujudkan *good local governance* sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah. Melalui mekanisme

---

<sup>21</sup>Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 189.

<sup>22</sup>Abdul Bari Azed, Lihat dalam H.A.S, Natabaya, *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia (Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Prof. H.A.S, Natabaya)*, Sekretarian Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 363.

pembentukan Peraturan daerah yang berencana, aspiratif dan berkualitas, maka Perda dapat menciptakan *multiplier effect* yakni menjadi penggerak utama bagi perubahan-perubahan mendasar di berbagai bidang kehidupan masyarakat dan pemerintahan yang diperlukan oleh daerah yang bersangkutan.

Berpangkal dari uraian di atas, maka kehadiran paradigma baru dalam menganalisis peraturan perundang-undangan khususnya produk hukum daerah sangat dibutuhkan, mengingat bahwa kompleksitas analisis terhadap produk hukum daerah yang berjalan selama ini hanya bersifat konvensional semata dan dianggap belum mampu memberikan jawaban atas tuntutan masyarakat yang menginginkan adanya pelibatan secara aktif. jika dicermati secara seksama maka problematika yang di timbulkan dengan adanya pembatalan peraturan daerah maupun produk hukum daerah yang lainnya antara lain: a. dari aspek ekonomi pembatalan suatu Peraturan Daerah maupun produk hukum daerah lainnya merupakan bentuk inefisiensi anggaran mengingat bahwa pembentukan suatu produk hukum menghabiskan biaya yang relatif besar; b. dari aspek sosial pembatalan suatu Peraturan Daerah secara massif dapat menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat (*distrust*) terhadap jalannya pemerintahan di daerah mengingat bahwa prinsip kedaulatan rakyat yang termanifestasi kedalam sistem Pilkada langsung telah memberikan mandat rakyat terhadap terbentuknya pemerintahan yang baru; c. dari aspek yuridis menunjukkan bahwa lemahnya kualitas pembentuk peraturan daerah sehingga hal ini berujung pula pada konteks lemahnya peran dan fungsi edukasi maupun pengawasan dari pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah; d. dari aspek politis lemahnya sistem *check and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah bisa menjadikan problematika pembentukan maupun pembatalan peraturan daerah sebagai intrumen untuk memakzulkan Kepala daerah. Contoh kasus Walikota Surabaya.

Berdasarkan uraian di atas maka terdapat suatu argumentasi dan alasan-alasan ilmiah kenapa harus ada paradigma baru dalam membentuk maupun menganalisis suatu produk hukum daerah. Kehadiran paradigma sebagaimana dimaksud tidak akan pernah terlepas dari relasi antara negara (*state*) yang menjalankan fungsi pemerintahan dan masyarakat (*civil society*). Perihal ini senada dengan apa yang diutarakan oleh Ibnu Tricahyo<sup>23</sup> bahwa negara selalu dipasangkan dengan warga

---

<sup>23</sup>Ibnu Tricahyo, *Urgensi Pengaturan tentang Pelayanan Publik*, Makalah tidak dipublikasikan, 2005, hlm. 1.



atau rakyat. Dimana ada negara disitu selalu ada warga atau rakyat. Bagaimana kedua hal ini berhubungan? Negara sering dilihat sebagai suatu kontrak antar warga/ rakyat di mana rakyat menyerahkan sebagian haknya untuk menjadi kekuasaan negara yang direpresentasikan oleh pejabat negara dan birokrasinya.

Demikian halnya kekuasaan juga bisa dilihat sebagai gejala sosial atau produk dari perkembangan sosial (*independent variable*). Kekuasaan mencerminkan pemenuhan pelayanan dan perlindungan rakyatnya, sehingga corak dari pelaksanaan kekuasaan seperti ini lebih populis dan responsif atas kebutuhan pelayanan kepada warganya. Pemerintahan yang populis seperti ini menjadi trend negara-negara dunia untuk merubah paradigma dari negara kekuasaan menjadi negara hukum yang melaksanakan fungsi pelayanan.<sup>24</sup>

Pendapat di atas diperkuat oleh Jazim Hamidi bahwa kecenderungan dunia dalam penyelenggaraan negara dan pelayanan publiknya, dewasa ini sudah mengalami pergeseran paradigma bernegara yang digunakan yaitu dari *state oriented* menuju *civilize oriented*.<sup>25</sup> Hal ini sejalan dengan derasnya tuntutan akan peran serta masyarakat dalam era gelombang demokrasi partisipatif menuju terciptanya kehidupan bermasyarakat yang lebih demokratis, transparan, akuntabel, damai, dan sejahtera. Adalah wajar, kalau semua pemerintahan di dunia sekarang ini berada dalam tekanan untuk dapat bekerja lebih baik: efektif, efisien, ekonomis (*to maximize results and minimize costs*). Upaya-upaya yang dilakukan seperti *reinventing, reengineering, horizontal administration, responsive government* dan lain sebagainya semuanya telah dilakukan agar pemerintahan dapat dijalankan secara lebih efektif dan efisien. Tantangan ini telah merubah peran pemerintah dari sekedar memberikan pelayanan seadanya secara rutin menjadi melayani semua kebutuhan pelayanan masyarakat dengan mutu yang tinggi (*high quality services*). Konsekuensinya, semua pemerintahan di dunia bersaing untuk menggagas inisiatif baru tentang upaya meningkatkan standar kinerja pelayanannya publik agar dapat memenuhi dan kalau bisa melebihi keinginan dan harapan masyarakat.

Berdasarkan kedua pendapat di atas, tim penulis berpendapat bahwa dalam konteks penyelenggaraan negara tidak bisa dilihat dari aspek negara (*state*) maupun aspek masyarakat yang dilakukan secara parsial. Karena konsep pembangunan pada

---

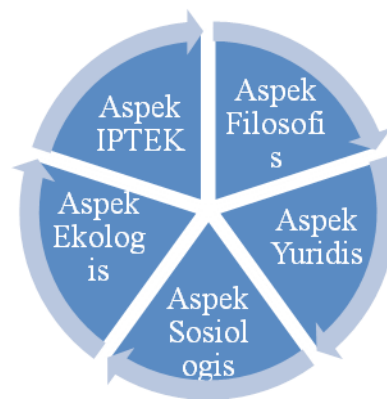
<sup>24</sup>*Ibid.*, hlm. 1.

<sup>25</sup>Jazim Hamidi, "Paradigama Baru Kebijakan Pelayanan Publik Yang Pro Civil Society Dan Berbasis Hukum", Makalah tidak dipublikasikan, tt., hlm. 1.

sasarannya adalah terwujudnya kesadaran kolektif antara negara dan masyarakat sehingga akan melahirkan hubungan kemitraan yang oleh penulis paradigma yang akan digagas justru berorientasi pada negara-masyarakat (*state and civilizedintegrated oriented*).<sup>26</sup>

Paradigma baru sebagaimana dimaksud, secara sederhana dapat digambarkan seperti berikut ini:

Gambar 1  
Landasan Pembentukan Paradigma Baru  
Analisis Peraturan Perundang-Undangan



Mengacu pada gambar di atas dalam konteks perumusan peraturan daerah maupun produk hukum daerah lainnya, berada pada diskursus ruang partisipasi

<sup>26</sup>Masyarakat sipil (*civil society*) adalah elemen penting demokrasi dalam relasi antara negara (*state*) dan rakyat. Di Indonesia, dalam kurun waktu tidak lebih dari satu dasa warsa, wacana masyarakat sipil telah menjadi isu strategis. Penguatan masyarakat sipil menjadi gerakan yang terus dilakukan melalui berbagai pembaharuan dan revitalisasi konsep sesuai dengan kondisi dan masalah kemasyarakatan. Oleh karena itu peletakkan dasar kekuatan demokrasi pada masyarakat sebagai “jiwa” dan “*civil society building*” pada negara akan menjadi alternatif pilihan dalam transisi menuju demokrasi. Gerakan masyarakat sipil merupakan upaya untuk memerdekakan masyarakat menuju kemandirian dan kebebasan dari intervensi kekuatan negara. Pada negara-negara berkembang masih banyak dijumpai kekuatan negara yang berlebihan, yang pada intinya akan memandulkan secara sistematis peran-peran masyarakat politik (*political society*), sehingga tidak mampu untuk melakukan dan terlibat dalam mekanisme kontrol kebijakan negara yang otoriter. Peminggiran kekuatan masyarakat mengakibatkan negara semakin kuat serta menghegemoni masyarakat. Hal ini mengakibatkan penguasa berbuat “semaunya” tanpa batas demi kelanggengan kekuasaannya. Istilah masyarakat sipil, menurut Ernest Gellner, bisa dirumuskan sebagai satu set institusi non-pemerintah yang beragam dan cukup kuat untuk memberi keseimbangan pada negara, pada saat yang sama, tidak menghalangi negara untuk mengisi perannya sebagai penjaga perdamaian dan arbitrator antar kepentingan-kepentingan utama, bisa menghalangi atau mencegah negara mendominasi dan mengecilkan masyarakat. Sedangkan menurut Cicero, masyarakat sipil identik dengan negara, maka istilah ini dipahami sebagai organisasi-organisasi masyarakat yang terutama bercirikan kesukarelaan dan kemandirian yang tinggi berhadapan dengan negara, serta keterikatannya dengan norma-norma atau nilai-nilai hukum yang dipatuhi warga. Formasi masyarakat sipil berhubungan dekat dengan despotisme, karena di bawah sistem ini kesadaran sosial ditindas dan dieksploitir, maka muncullah kesadaran perlawanan dari masyarakat bawah. Namun aktualisasi *civil society* bisa berbeda pada setiap negara bergantung pada struktur, budaya, kondisi politik dan perubahan masyarakat setempat. Lihat dalam Muchammad Ali Safaat dkk, *Duri Dalam Demokrasi (Menengok Peran Militer di Indonesia)*, Yayasan Enlighment, Malang, 2000, hlm. 43-44

publik. Peran hukum dalam masyarakat memang sering menimbulkan banyak persoalan, hukum bahkan dianggap sebagai instrumen pengatur yang sah dalam negara hukum. Dengan kedudukan yang demikian, hukum mempunyai kekuatan untuk memaksa. Berkaitan dengan keberadaan hukum itu sendiri di tengah masyarakat, Mochtar Kusumaatmadja, menyatakan bahwa tujuan utama adanya hukum adalah jaminan ketertiban, keadilan, dan kepastian.<sup>27</sup> Berdasarkan hal tersebut maka perlu dipahami sistem hukum nasional harus dipahami dalam kerangka fungsi-fungsi atau kegiatan-kegiatan:<sup>28</sup> (1) pembuatan hukum (*law making process*), yaitu menyangkut kegiatan-kegiatan penelitian, perencanaan, perancangan, pembahasan dan pengesahan rancangan peraturan menjadi peraturan resmi; (2) pengadministrasian hukum (*the administration of law*), yaitu menyangkut kegiatan pengadministrasian dalam arti sempit berupa penomoran, penerbitan, pengumuman, dan pendokumentasian, ataupun dalam arti luas mencakup pelaksanaan atau penerapan hukum dalam praktek penyelenggaraan negara; (3) pemasyarakatan hukum (*the socialization and promulgation of law*), yaitu menyangkut kegiatan penyebarluasan dan pemasyarakatan informasi peraturan perundang-undangan. Meskipun dalam ilmu hukum dikenal adanya teori fiksi yang menentukan bahwa pada saat suatu peraturan diundangkan, maka pada waktu yang bersamaan semua orang sudah dianggap tahu hukum. Padahal dalam kenyataannya, *teori fiksi* itu hanyalah teori hayalan. Di sinilah pentingnya *e-parliament* dan *e-governance*; (4) penegakan hukum (*the enforcement of law*), yaitu menyangkut kegiatan pengawasan terhadap penyimpangan, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, penghakiman, dan pemidanaan atau penetapan vonis oleh hakim, serta kegiatan eksekusi putusan, dan kegiatan pemasyarakatan kembali (*resosialisasi*).

### **Studi Kritis Model Paradigma Baru Analisis Terhadap Produk Hukum Daerah Sebagai Sarana Mewujudkan Reformasi Regulasi**

Berdasarkan uraian di atas, keberadaan model paradigma baru merupakan *resultante* kritis terhadap paradigma lama baik dalam model maupun metode analisis terhadap peraturan daerah dan produk hukum daerah lainnya. Perbandingan antara kedua paradigma tersebut penulis ilustrasikan sebagai berikut:

---

<sup>27</sup>Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Pembangunan Hukum dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002, hlm. 5-6.

<sup>28</sup>Jimly, Asshidiqie, *Negara Hukum Indonesia: Paradigma Penyelenggaraan Negara Dan Pembangunan Nasional Berwawasan Hukum*, Makalah disampaikan pada Pertemuan Nasional Ormas-Ormas Kristen di Jakarta, 10 November 2005, hlm 17-18.

Tabel 6

Perbandingan Paradigma Lama dan Baru Analisis Produk Hukum Daerah

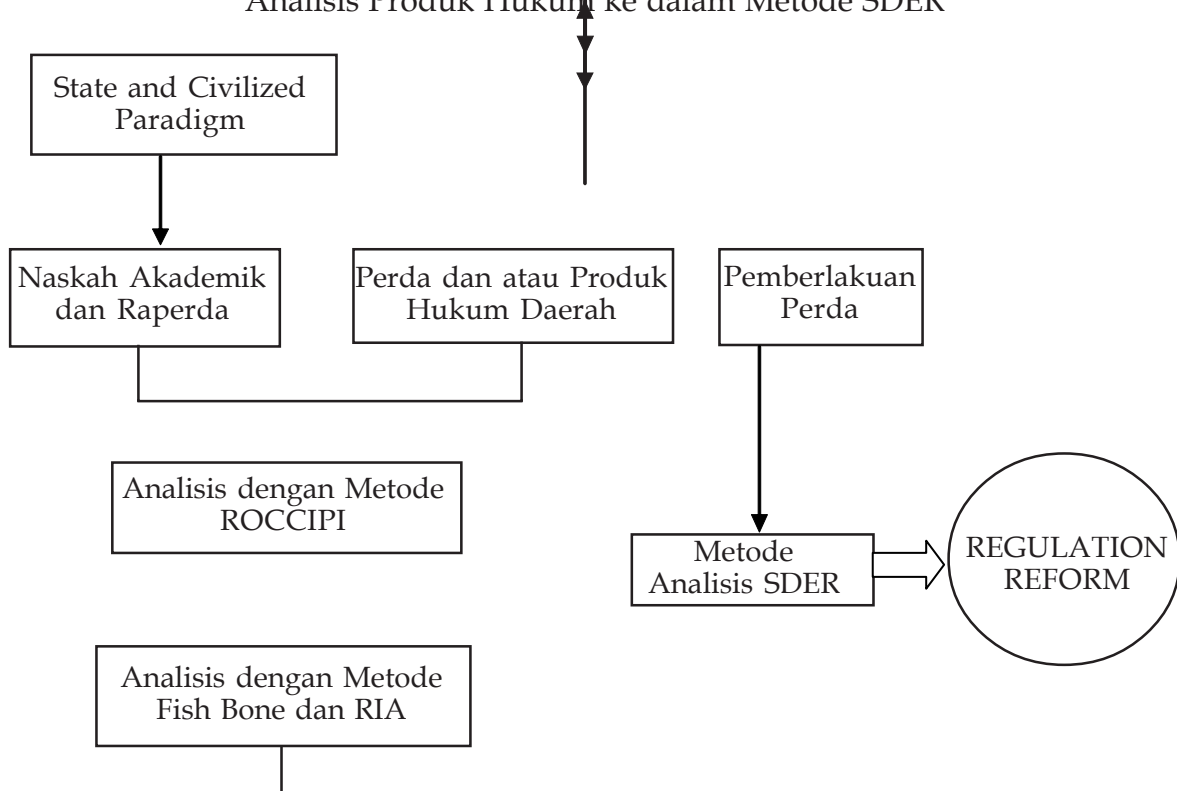
No	Perbedaan	Paradigma Lama	Paradigma Baru
1	Orientasi	Negara atau Warga Negara	Negara dan Warga Negara
2	Hasil	Peraturan yang bersifat <i>Top down</i> atau <i>bottom up</i>	Konsensus antara Pemerintah dan warga negara
3	Metode Analisis	ROCCIPI, FISH BONE	SDER ( <i>Sustainable, Development and engginering regulation</i> )
4	Ruang Lingkup	Pra penyusunan dan Pengesahan	Pra penyusunan, Pengesahan dan Pelaksanaan

Berdasarkan perbedaan di atas, maka secara sederhana implementasi terhadap paradigma baru analisis peraturan daerah dan produk hukum yang lainnya dapat digambarkan sebagaimana berikut ini:

Skema 1

Skema Penerapan Paradigma Baru

Analisis Produk Hukum ke dalam Metode SDER



Berdasarkan gambar di atas dapat dijelaskan bahwa pada tahap penyusunan Naskah Akademik dan Perancangan Peraturan Daerah lazim digunakan metode analisis yang berbasis pada konsep *Rocchipi*, *Fish bone* maupun *RIA*. Para perancang Perda perlu membuat Perda atas nama dan untuk kepentingan masyarakat. Langkah pertama yang harus diambil adalah mengajukan pertanyaan mengenai jenis permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat. Permasalahan dapat mencakup banyak hal antara lain: degradasi dan deviasi sumber daya, konflik pemanfaatan antar pihak yang mengakibatkan keresahan sosial, dan lain-lain. Selain mengidentifikasi masalah, perancang Perda harus pula mengidentifikasi penyebab terjadinya masalah (akar masalah) dan pihak-pihak yang terkena dampak dari berbagai masalah tersebut, seperti nelayan tradisional dan nelayan kecil lainnya, nelayan skala menengah dan besar, wisatawan, industri perikanan skala besar, dan industri skala besar lainnya. Metode ROCCIPI secara substansi berisi tentang *rule*, *opportunity*, *capacity*, *communication*, *interest*, *process*, dan *ideology*. Secara lebih jelas akan diuraikan bahwa:<sup>29</sup> 1. *rule* (peraturan), susunan kata dari peraturan kurang jelas atau rancu, peraturan mungkin memberi peluang perilaku masalah. Tidak menangani penyebab-penyebab dari perilaku bermasalah, memberi peluang pelaksanaan yang tidak transparan, tidak bertanggung jawab, tidak partisipatif, memberikan kewenangan yang tidak perlu kepada pejabat pelaksana dalam memutuskan apa dan bagaimana mengubah perilaku bermasalah; 2. *opportunity* (Kesempatan) terdiri dari: (i) apakah lingkungan di sekeliling pihak yang dituju suatu undang-undang memungkinkan mereka berperilaku sebagaimana diperintahkan undang-undang atau tidak? (ii) apakah lingkungan tersebut membuat perilaku yang sesuai atau tidak mungkin terjadi? 3. *capacity* (Kemampuan) terdiri dari: (i) apakah para pelaku peran memiliki kemampuan berperilaku sebagaimana ditentukan oleh peraturan yang ada? (ii) berperilaku sebagaimana ditetapkan oleh undang-undang yang ada; (iii) dalam prakteknya, kesempatan dan kemampuan saling bertumpang tindih. Tidak menjadi soal kategori ROCCIPI yang mana yang mengilhami seorang penyusun rancangan undang-undang ketika merumuskan hipotesa penjelasan; (iv) kategori-kategori ini berhasil dalam tujuannya apabila berhasil merangsang para pembuat rancangan undang-undang untuk mengidentifikasi penyebab dari perilaku bermasalah yang harus diubah oleh

---

<sup>29</sup> Local Government Support Program, *Legal Drafting Penyusunan Peraturan Daerah Buku Pegangan untuk DPRD*, Publikasi ini didanai oleh the United States Agency for International Development (USAID), Jakarta, 2007, hlm 17-19

rancangan mereka. 4. *communication* (komunikasi), ketidaktahuan seorang pelaku peran tentang undang-undang mungkin dapat menjelaskan mengapa dia berperilaku tidak sesuai. Apakah pihak yang berwenang telah mengambil langkah-langkah yang memadai untuk mengkomunikasikan peraturan-peraturan yang ada kepada para pihak yang dituju? Tidak ada orang yang dengan secara sadar mematuhi undang-undang kecuali bila dia mengetahui perintah; 5. *interest* (kepentingan), apakah ada kepentingan material atau non material (sosial) yang mempengaruhi pemegang peran dalam bertindak sesuai atau tidak sesuai dengan aturan yang ada? 6. *process* (proses), menurut kriteria dan prosedur apakah dengan proses yang bagaimana para pelaku peran memutuskan untuk mematuhi undang-undang atau tidak?. Biasanya, apabila sekelompok pelaku peran terdiri dari perorangan, kategori "proses" menghasilkan beberapa hipotesa yang berguna untuk menjelaskan perilaku mereka. Orang-orang biasanya memutuskan sendiri apakah akan mematuhi peraturan atau tidak; 7. *ideology* (ideologi), apakah nilai-nilai, kebiasaan dan adat-istiadat yang ada cukup mempengaruhi pemegang peran untuk bertindak sesuai atau bertentangan dengan aturan yang ada?

Demikian halnya metode *Fishbone* bekerja dengan menggunakan riset yang mendalam, segala hal diuji dalam sebuah diskusi yang panjang. Beberapa hal yang diuji adalah terkait dengan *men, money, management, method, dan environment*. secara jelas akan diuraikan bahwa: 1. *men* (manusia), dilakukan pengujian bagaimana perilaku manusia (subyek hukum) melaksanakan atau bertindak sehingga timbul masalah; 2. *money* (uang/ anggaran), pengujian dilakukan dengan mengidentifikasi bagaimana kedudukan anggaran dalam pelaksanaan kegiatan sehingga menimbulkan masalah; 3. *management*, dilakukan pengujian dan riset apakah pola manajerial baik dari sistem maupun sub sistem dapat mendukung atau tidak terhadap aturan-aturan yang ada. Perlu diperbaharui kah aturan yang lama atau membentuk aturan yang baru; 4. *method* (metode), yang dimaksud metode disini adalah terkait dengan hubungan antara subyek hukum (pelaku) dengan obyek hukum, bagaimana model dan pola hubungannya tersusun dalam sebuah metode; 5. *environment* (lingkungan), lingkungan sangat berpengaruh terhadap hadirnya persoalan yang terjadi, lingkungan ini terkait juga pengaruh dari luar (globalisasi).

Sejalan dengan *Fishbone* ini, ada juga Rule Impact Analysis (RIA). RIA lebih mengutamakan pemahaman terhadap segala peraturan dibalik penyusunan peraturan yang baru. RIA biasanya digunakan sebagai jaminan untuk mendukung



pembangunan dan investasi. Bagaimana RIA digunakan? Penggunaan RIA harus dilakukan riset yang mendalam kenapa peraturan tersebut diadakan? Setelah hal tersebut terjawab, apa resikonya jika peraturan tersebut diadakan. Jika hal-hal tersebut telah terjawab maka sebuah peraturan akan terlihat baik dan buruknya jika diterapkan dalam masyarakat.

Berdasarkan ketiga metode sebagaimana telah diuraikan di atas, menurut penulis bahwa dalam konteks penyusunan produk hukum daerah ada beberapa hal yang menjadi catatan penting antara lain: 1. ketiga metode tersebut menekankan pentingnya riset dalam penyusunan Peraturan Daerah maupun produk hukum lainnya; 2. ketiga metode sebagaimana dimaksud lebih menakan pada aspek tekstual peraturan perundang-undangan sehingga belum mampu memformulasikan inovasi-inovasi baru dalam penyusunan Peraturan Daerah; 3. ketiga metode sebagaimana dimaksud masih memisahkan antara kedudukan negara dan masyarakat

Berdasarkan problematika yang ada tentunya sebagai sebuah gagasan yang kritis atas terbentuknya paradigma baru analisis terhadap produk hukum daerah. Pada konteks ini penulis menawarkan bahwa paradigma baru sebagaimana dimaksud tidak hanya sebatas pada kajian maupun riset secara mendalam. Penulis menawarkan metode SDER yang terdiri dari aspek *Sustainable, Development, and Engineering Regulation* dengan maksud bahwa antara kajian ilmiah bisa sinkron dengan politik hukum perancangan peraturan perundang-undangan di tingkat lokal. Secara lebih detil dapat diuraikan ke dalam masing-masing aspek sebagai berikut: 1. *suistainable* (berkelanjutan), pada konteks ini analisis terhadap peraturan perundang-undangan harus bersifat berkelanjutan. Istilah berkelanjutan sebagaimana dimaksud memang tidak terlepas pada aspek pembangunan di bidang hukum lingkungan. Namun demikian hal ini bisa dipahami bahwa proses penyusunan Perda ke dalam Prolegda maupun pembentukan produk hukum yang lainnya tidak semata-mata mencerminkan kebutuhan masyarakat akan tetapi juga memperhatikan aspek *political will* atau I'tikad baik dari pemerintah untuk mendorong regulasi yang akan dibentuk. Di samping itu dalam paradigma peraturan yang berkelanjutan keberadaan Naskah Akademik (NA) merupakan sebuah keharusan bagi terbentuknya peraturan perundang-undangan yang berbasis pada riset; 2. *development* (pembangunan), peran dan fungsi pembangunan (*development*) sejatinya adalah terletak pada korelasi signifikan antara kebutuhan pembangunan di satu pihak dan

ruang lingkup materi muatan yang termaktub di dalam konsideran maupun azas penyusunan peraturan perundang-undangan yang harus konsisten pada pihak lain. Hal ini akan terwujud dalam mekanisme sinkronisasi dan harmonisasi. Sinkronisasi adalah penyesuaian dan penyesuaian berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu.<sup>30</sup>

### ***Engineering Social Regulation (Pengaturan Rekayasa Sosial)***

Salah satu tuntutan aspirasi yang berkembang dalam era reformasi sekarang ini adalah reformasi di bidang hukum menuju terwujudnya supremasi sistem hukum. Sistem hukum yang hendak diwujudkan adalah sistem hukum di bawah sistem konstitusi yang berfungsi sebagai acuan dasar yang efektif dalam proses penyelenggaraan negara dan kehidupan nasional sehari-hari. Dalam upaya mewujudkan sistem hukum yang efektif itu, penataan kembali kelembagaan hukum, didukung oleh kualitas sumber daya manusia, kultur dan kesadaran hukum masyarakat yang terus meningkat, seiring dengan pembaruan materi hukum yang terstruktur secara harmonis, dan terus menerus diperbarui sesuai dengan tuntutan perkembangan kebutuhan.

Peran hukum dalam masyarakat memang sering menimbulkan banyak persoalan, hukum bahkan dianggap sebagai instrumen pengatur yang sah dalam negara hukum. Dengan kedudukan yang demikian, hukum mempunyai kekuatan untuk memaksa. Berkaitan dengan keberadaan hukum itu sendiri di tengah masyarakat, Mochtar Kusumaatmadja, menyatakan bahwa tujuan utama adanya hukum adalah jaminan ketertiban, keadilan, dan kepastian. Dengan demikian, hukum adalah sebuah sistem yang mempunyai ciri dan karakteristik yang menjadipenggerak dan pengatur kehidupan masyarakat. Terkait dengan ciri dan karakteristik hukum dan masyarakat tersebut, Roscoe Pound, mengenalkan lebih lanjut apa yang disebut sebagai *law as a tool of social engineering*.

Berpangkal dari ketiga metode analisis sebagaimana telah diuraikan, diharapkan mampu menjawab permasalahan hukum dalam konteks pembentukan peraturan daerah maupun produk hukum lainnya tidak hanya masa kini, akan tetapi juga pada masa yang akan datang. Sehingga agenda reformasi regulasi dalam

---

<sup>30</sup>N.D Prasetyo, "Sinkronisasi Suatu Solusi Problematika Konsistensi Produk Hukum", Makalah dalam Pelatihan Legislatif Drafting, NDP *Research Institute*. hlm 3

kerangka negara hukum yang demokratis akan senantiasa terwujud sebagai bagian dari pelaksanaan otonomi daerah guna mewujudkan kesejahteraan bagi segenap warga negara.

## **Potret Regulasi Paradigmatik dan Implementasinya**

### **Perda Jawa Timur tentang Pelayanan Publik**

Pelayanan publik yang ideal adalah serangkaian dari cita suatu tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*), jika didefinisikan *Good Governance* itu sendiri adalah cita-cita yang menjadi visi penyelenggara negara di berbagai belahan bumi, termasuk Indonesia. Secara sederhana *Good Governance* dapat diartikan sebagai sebuah prinsip dalam mengatur pemerintahan yang memungkinkan layanan publiknya yang efisien, sistem pengendaliannya bisa diandalkan, dan administrasinya dapat bertanggung jawab pada publik.<sup>31</sup>

Berangkat dari kasus tersebut meskipun UU tentang Pelayanan Publik belum terbentuk, namun sudah muncul kesadaran baru dari para legislator untuk membentuk Perda Jawa Timur tentang Pelayanan Publik sebagai instrumen hukum dalam menciptakan pelayanan publik yang ideal di masyarakat. Tujuan dibentuknya Perda tentang Pelayanan Publik Provinsi Jawa Timur ini ada beberapa point: (i) mewujudkan kepastian tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik di Propinsi Jawa Timur (ii) mewujudkan sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang baik sesuai dengan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik di Provinsi Jawa Timur, (iii) terpenuhinya hak-hak masyarakat dalam memperoleh pelayanan publik secara maksimal, (iv) mewujudkan partisipasi dan ketaatan masyarakat dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik sesuai mekanisme yang berlaku. Hal ini sesuai dengan Pasal 3 Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Pelayanan Publik.<sup>32</sup> Keberadaan Perda ini sangat penting sebagai acuan dalam melaksanakan pelayanan publik yang ideal di Daerah Provinsi Jawa Timur, khususnya terkait dengan soal perijinan dan non perijinan yang berlaku diruanglingkup birokrasi Provinsi Jawa Timur.

---

<sup>31</sup> Pandji, *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*, Cetakan ke dua, PT. Refika Adimata, Bandung, 2009, hlm. 55.

<sup>32</sup> Baca Pasal 3 Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Pelayanan Publik.

### **Perda Kota Bekasi tentang Keterbukaan Informasi publik**

Semangat penciptaan pemerintahan yang baik (*good governance*) ini Indonesia kemudian ditindaklanjuti dengan diundangkannya Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Undang-Undang tersebut mengatur asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik dengan dimasukkannya sebagian unsur-unsur asas umum pemerintahan yang layak menjadi kaidah normatif.<sup>33</sup> Asas keterbukaan merupakan salah satu asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik, dan keterbukaan informasi publik menjadi sebuah keniscayaan.

Isu keterbukaan informasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan ini menuntut pengaturan di dalam produk atau instrumen hukum yang mampu mengarahkan perilaku aparat pemerintah untuk selalu terbuka dalam penyelenggaraan tugas dan fungsinya, termasuk untuk menyediakan informasi-informasi publik yang dapat diakses oleh masyarakat. Hal ini juga sejalan dengan ketentuan Pasal 28F UUD 1945 yang berbunyi: *“setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”*. Jaminan konstitusional hak asasi manusia atas informasi dalam Pasal 28F UUD 1945 tersebut mendorong adanya keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Penulis mengkaji substansi Perda ini dengan melihat dari beberapa hal. Dilihat dari konsideran Perda Kota Bekasi No. 18 Tahun 2009, maka kita bisa mengetahui ada 3 (tiga) latar belakang dibentuknya Perda ini, yaitu meliputi: a. untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan demokratis dibutuhkan perubahan-perubahan mendasar yang harus dilakukan di berbagai sektor dan tahapan, dimana salah satu prasyaratnya adalah dilaksanakannya keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan; b. perwujudan prinsip keterbukaan diaktualisasikan melalui pemenuhan hak masyarakat dalam memperoleh informasi dari bahan-bahan publik; c. penyelenggaraan keterbukaan dan kebebasan memperoleh informasi harus diarahkan guna mendorong partisipasi aktif masyarakat baik terhadap proses pengambilan kebijakan maupun terhadap pengawasan publik yang bermuara kepada percepatan pembangunan Kota Bekasi.

---

<sup>33</sup> Dinyatakan dalam Pasal 3 bahwa Asas-Asas Umum Penyelenggara Negara meliputi: (1) asas kepastian hukum; (2) Asas tertib penyelenggaraan Negara; (3) Asas Kepentingan Umum; (4) Asas Keterbukaan; (5) Asas Proporsionalitas; (6) Asas Profesionalitas; dan (7) Asas Akuntabilitas.

Pertimbangan-pertimbangan tersebut harus menggambarkan suatu kebulatan konsep atau pemikiran yang mencerminkan landasan dan harapan yang akan dicapai. Adapun tujuan Peraturan Daerah ini adalah:<sup>34</sup> (a) menjamin hak setiap orang untuk mengetahui rencana dan proses pengambilan keputusan publik serta alasan pengambilan kebijakan publik; (b) mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik; (c) mewujudkan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang baik yaitu yang transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan; (d) mendorong peningkatan kualitas aspirasi masyarakat dalam memberikan masukan bagi pengambilan kebijakan publik; (e) memastikan bahwa setiap orang atau subyek hukum mengetahui alasan kebijakan publik yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak; dan (f) meningkatkan kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan pemerintahan.

Berdasarkan uraian di atas maka secara kontekstual kehadiran paradigma baru pembentukan peraturan Perundang-undangan di tingkat lokal sangat dibutuhkan, mengingat bahwa kehadiran instrumen yuridis merupakan koridor dalam rangka mewujudkan hukum sebagai sarana untuk mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat. Meskipun masih terdapat kelemahan hendaknya penyusunan produk hukum mengenai pelayanan publik dan keterbukaan informasi publik tidak hanya bermotif pada i'tikad baik akan tetapi juga didasarkan pada kajian akademik berbasis pada riset.

## Penutup

Berdasarkan pembahasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa yang menjadi dasar pentingnya paradigma baru analisis terhadap produk hukum daerah adalah terletak pada aspek filosofis, yuridis, dan sosiologis yang menggeser paradigma bernegara yang bercorak *state oriented* maupun *civilized oriented* menjadi paradigma *state and civilized integrited oriented*.

Bahwa paradigma *state and civilized integrited oriented* diimplementasikan dalam metode analisis yang berbasis pada karakter berkelanjutan, pembangunan, dan perekayasaan sosial sebagai kerangka pelengkap terhadap metode analisis lama yang memiliki beberapa kelemahan.

---

<sup>34</sup> Pasal 3 Perda Kota Bekasi No. 18 Tahun 2009 tentang *Keterbukaan Informasi Publik*.

Seyogyanya pergeseran paradigma *state and civilized integrited oriented* melalui metode *Sustainable, Development, and Engginering Regulation(SDER)* diimplementasikan dalam program legislasi daerah menuju agenda reformasi regulasi yang mensejahterakan.

Seyogyanya pemerintah pusat dan daerah melakukan koordinasi dalam hal pengawasan, pendidikan terhadap produk-produk hukum daerah sehingga akan nampak *political will* pemerintah dalam perumusan produk-produk hukum di daerah.

### Daftar Pustaka

- Arrsa, Ria Casmi, *Bargaining Politik Calon Kepala Daerah Independen*, Hibah, 2007.
- Penelitian Mahasiswa (HPM) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, tidak dipublikasikan.
- Astawa, IGede Pantja, 2008, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*. Bandung: Alumni
- Asshidiqie, Jimly, *Otonomi daerah dan Parlemen di daerah*, Makalah Disampaikan dalam "Lokakarya tentang Peraturan Daerah dan Budget Bagi Anggota DPRD se-Propinsi (baru) Banten" yang diselenggarakan oleh Institute for the Advancement of Strategies and Sciences (IASS), di Anyer, Banten, 2 Oktober 2000.
- \_\_\_\_\_, Makalah, *Reformasi Menuju Indonesia Baru: Agenda Restrukturisasi Organisasi Negara, Pembaruan Hukum, Dan Keberdayaan Masyarakat Madani*, Disampaikan dalam forum Seminar International Permias I dan Pertemuan Mahasiswa Indonesia Sedunia di Luar Negeri I, di Northwestern University, Chicago, Amerika Serikat, 28 Oktober 2000
- \_\_\_\_\_, *Negara Hukum Indonesia: Paradigma Penyelenggaraan Negara Dan Pembangunan Nasional Berwawasan Hukum*, Makalah disampaikan pada Pertemuan Nasional Ormas-Ormas Kristen di Jakarta, 10 November 2005, diakses dari <http://www.jimly.com>, diakses pada tanggal 10 Februari 2011.
- Direktorat Perencanaan Makro, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Agustus 2005, hal. VI-1. Periksa juga dalam P. Agung Pambudi. "Peraturan Daerah dan Hambatan Investasi", *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi XIV Tahun IV Oktober Desember 2006.
- Fadjar, Abdul Mukhtie, 2010, *Amandemen UUD 1945 dan Perubahan Paradigma Bernegara*, Makalah disampaikan pada Diklat Legislative Drafting Regional Jawa Timur PP Otoda Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang
- Fadli, *Penguatan Fungsi Legislasi DPRD*, Makalah untuk Simposium Nasional Satu Dasawarsa Pelaksanaan Otonomi Daerah diselenggarakan oleh PP Otoda FH UB, Malang, 1-2 Desember 2010.



- Hamidi, Jazim, *Paradigama Baru Kebijakan Pelayanan Publik Yang Pro Civil Society Dan Berbasis Hukum*, Makalah tidak dipublikasikan.
- Kusumaatmadja, Mochtar, *"Konsep-Konsep Pembangunan Hukum dalam Pembangunan*, Bandung: Alumni, 2002.
- Local Government Support Program, *Legal Drafting Penyusunan Peraturan Daerah Buku Pegangan untuk DPRD*, Jakarta: Publikasi ini didanai oleh the United States Agency for International Development (USAID), 2007.
- Mahfud MD, Moh., *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, 2009.
- Mahfud MD, *Keniscayaan Reformasi Hukum: Upaya Menjaga Jati Diri Dan Martabat Bangsa*, Makalah dalam Konvensi Kampus VI dan Temu Tahunan XII Forum Rektor Indonesia (FRI) di Universitas Tanjungpura Pontianak, 9 Januari 2010.
- Manan, Bagir, *Politik Perundang-undangan dalam rangka Mengantisipasi Liberalisasi Ekonomi*, makalah disampaikan pada Seminar Nasional tentang Perseroan Terbatas, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandar Lampung, 9 Maret 1996.
- Natabaya, H.A.S., *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia (Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Prof. H.A.S, Natabaya)*, Jakarta: Sekretarian Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- Pandji, *"Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance"*, Cetakan ke dua, Bandung PT. Refika Adimata, 2009.
- Raharjo, Satjipto, *Lapisan-Lapisan dalam Studi Hukum*, Bayumedia, Malang, 2009.
- Safaat Muchammad Ali, dkk., *Duri Dalam Demokrasi (Menengok Peran Militer di Indonesia)*, Yayasan Enlighment, Malang, 2000.
- Sidharta, Bernard Arief, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2000.
- Tricahyo, Ibnu, *Urgensi Pengaturan tentang Pelayanan Publik*, Makalah tidak dipublikasikan, 2005.
- Wahab, Solichin A., *Masa Depan Otonomi Daerah (Kajian Sosial, Ekonomi, Politik, untuk menciptakan sinergi dalam Pembangunan Daerah)*. Surabaya: Penerbit SIC, 2002.
- Wignjosoebroto, Soetandyo, *Pemenuhan Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya (Demi Terealisasinya Keadilan Sosial) Sepanjang 10 Tahun Reformasi (1998-2008)*, Pokok-pokok pikiran tentang masalah tersebut dalam judul, diketengahkan dalam suatu diskusi panel dalam sidang Lokakarya Nasional VII Hak Asasi Manusia yang diselenggarakan oleh Komisi Nasional Hak-Hak Asasi Manusia di Hotel Borobudur, Jakarta 9 Juli 2008.
- UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.
- UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Perda Provinsi Jawa Timur No. 11 Tahun 2005 tentang Pelayanan Publik.

Perda Kota Bekasi No. 18 Tahun 2009 tentang Keterbukaan Informasi Publik.