

**TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)**

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH TENTANG  
TRANSPARANSI DAN PARTISIPASI DI KABUPATEN LEBAK**

**(Studi Kasus Implementasi Ketentuan-Ketentuan Partisipasi  
dari Perda Nomor 6 Tahun 2004 dalam Penyusunan Anggaran  
Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lebak Tahun 2008)**



**Disusun oleh:**

Rahmi Yunita

NIM. 013560592

**PROGRAM PASCASARJANA**

**UNIVERSITAS TERBUKA**

**JAKARTA**

**2008**

**UNIVERSTAS TERBUKA**

**PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**PERNYATAAN**

TAPM yang berjudul “Implementasi Peraturan Daerah tentang Transparansi dan Partisipasi di Kabupaten Lebak (Studi Kasus Implementasi Ketentuan-Ketentuan Partisipasi dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lebak Tahun 2008)” adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik.

Jakarta, 26 Agustus 2008  
Yang menyatakan,

td  
(Rahmi Yunita)  
NIM. 013560592

## ABSTRACT

**Implementation of Local Regulation concerning  
Transparency and Participation in Lebak District  
(Case Study on the Implementation of Stipulations on Participation in the  
drafting of Local Budget 2008 of Lebak District)**

**Rahmi Yunita**  
**Universitas Terbuka**  
[rahmi.yunita@gmail.com](mailto:rahmi.yunita@gmail.com)

**Key words: implementation, policy content, context of implementation, participation, coproduction**

Lebak District enacted Local Regulation Number 6/2004 on Transparency and Participation in Governance and Development in Lebak District. This local regulation is considered to be a regulation on transparency and participation that is rather comprehensive. This research aimed to examine the implementation of this local regulation as a policy, particularly on the provisions on participation, and explore the factors explaining the way the implementation was conducted. A case study was undertaken on the implementation of the participation stipulations in the drafting of Local Budget 2008 of Lebak District.

This research was an exploratory research with a descriptive qualitative approach aiming to describe the issues examined based on the data collected. Data collection methods used were guided interviews, desk study and non-structured observation. The interviews engaged key informants from different stakeholders of participation and budget drafting issues in Lebak District.

Local Regulation 6/2004 was enacted with the definition of participation covering coproduction, a concept where citizens work with the government to deliver public services. Research results show that the implementation of participation policy in Lebak District during the local budget drafting for 2008 was not yet effective. Implementation of the participation policy in general goes very slowly – as policy was not yet implemented as designed – but there was an indication that things are moving forward, as there was an accumulation of learning and preparation leading to the stages as stipulated by the regulation. The two dimensions examined to explain the implementation process, i.e. the content of policy and the policy implementation context, are considered to have contributed to the way the implementation has been taking place. From the content of policy, the relatively dominant group that have an interest in participation agenda and see the benefit of the policy contributed to the fact the implementation is imminent. However, the scale of change envisaged, the disperse sites of decision making, the quantity of policy implementers and the amount of resources to be committed did not allow the implementation to take place faster. Similarly, from the implementation context, progressive actors supporting the participation agenda are dispersed in many different institutions. However, local political situation requires the stakeholders to be prudent in demanding for faster policy implementation so as to avoid backlash.

Lebak District should formulate clearer indicators to measure its policy implementation and start a more systematic policy monitoring. For other regions and those who are interested in replicating the local regulation, they should not only consider the content of Local Regulation 6/2004, but also all factors identified to have contributed to the slow-but-sure implementation demonstrated by Lebak. As participation in Lebak is also defined as coproduction in public service delivery, which is wider than the mainstream definition of participation in policy formulation, more researches in this area will contribute to both the academic world as well as policy making in local governance.

UNIVERSITAS TERBUKA

## LEMBAR PERSETUJUAN

Judul TAPM : Implementasi Peraturan Daerah tentang Transparansi dan Partisipasi di Kabupaten Lebak (Studi Kasus Implementasi Ketentuan-Ketentuan Partisipasi dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lebak Tahun 2008)

Penyusun TAPM : Rahmi Yunita  
NIM : 013560592  
Program Studi : Magister Administrasi Publik  
Hari/Tanggal : 26 Agustus 2008

Menyetujui:

Pembimbing II,

Pembimbing I,

Dr. Suciati  
NIP. 131 467 652

Dr. Wilfridus B. Elu, M.Si

Mengetahui,  
Direktur Program Pascasarjana

Prof. Dr. H. Udin S. Winataputra, M.A.  
NIP. 130 367 151

**UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**PENGESAHAN**

Nama : Rahmi Yunita  
NIM : 013560592  
Program Studi : Magister Administrasi Publik  
Judul Tesis : Implementasi Peraturan Daerah tentang Transparansi dan Partisipasi di Kabupaten Lebak (Studi Kasus Implementasi Ketentuan-Ketentuan Partisipasi dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lebak Tahun 2008)

Telah dipertahankan di hadapan Sidang Panitia Penguji Tesis Program Pascasarjana, Program Studi Administrasi Publik, Universitas Terbuka pada:

Hari/Tanggal : Rabu / 3 September 2008  
Waktu : 11.45 – 13.20 WIB

Dan telah dinyatakan LULUS.

**PANITIA PENGUJI TESIS**

Ketua Komisi Penguji:

Drs. H. Surachman Dimiyati, M.Ed., Ph.D .....  
*UNIVERSITAS TERBUKA*

Penguji Ahli:

Dr. Liestyodono B. Irianto, M.Si .....

Pembimbing I:

Dr. Wilfridus B. Elu .....

Pembimbing II:

Suciati, Ph.D .....

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Allah Subhanahu wa Ta'ala karena berkat bimbingan-Nya penulis diberikan petunjuk dan kekuatan untuk menyelesaikan penelitian dalam rangka Tugas Akhir Program Magister ini.

Penelitian ini mengambil tema implementasi peraturan daerah mengenai transparansi dan partisipasi di Kabupaten Lebak, dengan studi kasus implementasi Perda 6/2004 tentang Transparansi dan Partisipasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pengelolaan Pembangunan di Kabupaten Lebak. Fokus kajian dalam penelitian ini adalah implementasi ketentuan mengenai partisipasi masyarakat dalam Perda tersebut, khususnya dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lebak 2008. Penulisan tesis sebagai hasil dari penelitian ini merupakan syarat untuk menyelesaikan pendidikan Magister Administrasi Publik pada Universitas Terbuka.

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Dr. Wilfridus B. Elu serta Dr. Suciati selaku Pembimbing I dan II penelitian ini, Dr. Zainul Ittihad Amin, M.Si selaku pembimbing dalam studi mandiri yang melahirkan gagasan penelitian ini, Bapak Drs. Benri Sjach, MA, M.Sc., Ibu Endang, dan Ibu Raslimah dari UPBJJ Jakarta, serta Ibu Dra. Susanti, M.Si selaku Kabid ISIP Program Pascasarjana UT. Berkat dorongan dan masukan dari Bapak Ibu inilah laporan ini dapat terselesaikan.

Terima kasih juga saya sampaikan kepada para penyedia informasi di Kabupaten Lebak: Bapak Robert Chandra dan Bapak Tedi Kurniadi di Bappeda; Saudara Didih M. Sudi, Saudara Charis Chaddafy, dan Saudara Panca Prahestina di KTP; Saudara Agus Salim dan Fatchurrahman di Pattiro; Ibu Aisyah Ahyar di

Program P2TPD Bank Dunia, Endang Widiati di NDI; Mas Nur di Sekretariat KTP; Pak Sanuji Pentamarta di DPRD; Pak Acer di Radar Banten; Pak “Haji” Agus Sutisna di KPU Lebak; dan banyak pihak yang saya tidak bisa sebutkan satu per satu, tapi dengan caranya masing-masing kontribusinya merupakan balok-balok penting dalam bangunan gagasan yang mewujud menjadi laporan tesis ini.

Semoga penelitian ini nantinya dapat memberikan sumbangan bagi ilmu pengetahuan maupun bagi masyarakat.

Penulis

UNIVERSITAS TERBUKA



## DAFTAR ISI

	Halaman
Lembar Pernyataan	i
Lembar Persetujuan	ii
Lembar Pengesahan	iii
Abstract	iv
Kata Pengantar	v
Daftar Isi	xiii
Daftar Gambar	xi
Daftar Tabel	xii
Daftar Lampiran	xiii
<b>Bab I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Manfaat Penelitian	7
<b>Bab II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Tinjauan Pustaka	8
1. Kebijakan Publik	8
2. Implementasi Kebijakan	11
3. Analisis Kebijakan Publik	18
4. Partisipasi Publik	23
B. Kerangka Pemikiran	26
<b>Bab III METODOLOGI PENELITIAN</b>	

A. Desain Penelitian	29
B. Teknik Pengumpulan Data	30
C. Operasionalisasi Aspek Penelitian	31
D. Rancangan Analisis	32
E. Keterbatasan Penelitian	35
Bab IV TEMUAN DAN PEMBAHASAN	
A. Gambaran Umum Kabupaten Lebak	37
B. Perda Transparansi dan Partisipasi di Kabupaten Lebak	40
1. Proses Kelahiran Perda 6/2004	40
2. Kandungan Perda 6/2004	42
3. Komisi Transparansi dan Partisipasi	44
C. Dasar Hukum Penyusunan APBD	46
D. Pemaknaan Partisipasi Publik di Lebak	49
E. Implementasi Ketentuan Partisipasi dalam Penyusunan APBD 2008	54
1. Proses Implementasi Ketentuan Partisipasi dari Perda 6/2004	54
2. Interaksi Implementasi dengan Faktor-Faktor Lain	63
a. Isi Kebijakan	64
b. Konteks Implementasi Kebijakan	70
F. Diskusi Teoretik	73
1. Partisipasi Warga	73
2. Implementasi Kebijakan	77
Bab V SIMPULAN DAN SARAN	
A. SIMPULAN	81

B. SARAN	83
DAFTAR PUSTAKA	85
LAMPIRAN-LAMPIRAN	91
Biodata	120

UNIVERSITAS TERBUKA

**DAFTAR GAMBAR**

Gambar 2.1 Implementasi sebagai Proses Politik dan Administrasi	16
Gambar 2.2 Tangga Partisipasi Warga	24
Gambar 2.3 Kerangka Konseptual Penelitian	28
Gambar 4.1 Peta Administratif Kabupaten/Kota di Provinsi Banten	38
Gambar 4.2 Siklus APBD	47
Gambar 4.3 Proses Perencanaan <i>Bottom Up</i>	48
Gambar 4.4 Bagan Alur Implementasi Perda TP di Kabupaten Lebak	53

UNIVERSITAS TERBUKA

**DAFTAR TABEL**

Tabel 2.1	Perbandingan Tahapan Analisis Kebijakan dan Pembuatan Kebijakan	19
Tabel 3.1	Daftar Informan Wawancara Terarah	31
Tabel 3.2	Operasionalisasi Aspek Penelitian	33
Tabel 4.1	Daftar Jumlah Satuan Kerja di Kabupaten Lebak	39
Tabel 4.2	Muatan Perda 6/2004	43
Tabel 4.3	Tahapan Kerja KTP	46
Tabel 4.4	Kesepakatan dan Rekomendasi dari Evaluasi Musrenbang 2007	58
Tabel 4.5	Beberapa Rincian Perbup 2/2008 Dibandingkan dengan Ketentuan tentang Musrenbang dalam Permendagri 13/2006	60
Tabel 4.6	Interaksi Isi Kebijakan terhadap Proses Implementasi Ketentuan Partisipasi	67

## DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 Instrumen Pengumpulan Data
- Lampiran 2 Peraturan Daerah Kabupaten Lebak Nomor 6/2004 tentang  
Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Lebak Nomor 6/2004
- Lampiran 3 Proses penyusunan APBD sesuai dengan Permendagri 13/2006
- Lampiran 4 Sampel Transkrip Wawancara: Wawancara dengan Drs. Robert  
Chandra,  
Sekretaris Bappeda Lebak

UNIVERSITAS TERBUKA

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Diundangkannya Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang baru pada tahun 1999 dengan dikeluarkannya UU Nomor 22 Tahun 1999 dan kemudian UU Nomor 32 Tahun 2004 membawa banyak perubahan pada daerah otonom, yaitu kabupaten/kota dan propinsi di wilayah negara Republik Indonesia. Terjadi desentralisasi kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah di daerah. Daerah otonom diberi kewenangan yang lebih besar, termasuk dalam menyusun kebijakan publik di tingkat daerah.

Kewenangan baru ini, pada kenyataannya, tidak senantiasa membuat produk kebijakan daerah serta merta mencerminkan aspirasi masyarakat lokal, baik dari segi proses maupun materi (The Asia Foundation, 2003). Peraturan daerah (perda), misalnya, lebih merupakan hasil dari interaksi antara pemerintah dan DPRD, yang sering mengabaikan aspirasi lokal. Apalagi, menurut MTI (2003: vii), kapasitas lembaga pemerintahan daerah, baik eksekutif maupun legislatif, masih lemah dalam mendukung lahirnya produk hukum daerah yang baik, di samping belum kuatnya peran kelompok kepentingan dan pers di daerah untuk mendorong DPRD melakukan penyusunan perda yang partisipatif.

Belum lagi praktek lain yang kita dapati dalam pembuatan kebijakan di daerah, yakni kecenderungan transaksional antara Kepala Daerah dengan DPRD. Ada guyonan umum di kalangan legislatif bahwa mulus tidaknya pembahasan sebuah rancangan peraturan daerah (raperda) tergantung pada “bensin” yang

disediakan. Yang dimaksud di sini adalah biaya yang disediakan oleh eksekutif untuk membahas raperda tersebut, yang diduga termasuk “uang lelah” bagi anggota Dewan. Dalam konteks penyusunan APBD, yang dianggap sering terjadi adalah DPRD meminta alokasi “jatah” untuk daerah pemilihan dan konstituensinya, untuk persetujuan atas rancangan anggaran dari eksekutif. Dalam konteks seperti ini tampak bahwa independensi DPRD sebagai penjamin terakhir kebijakan yang partisipatif rentan terhadap pengaruh eksekutif untuk memuluskan agenda kebijakan mereka, yang bisa jadi juga disponsori oleh kepentingan-kepentingan lain, yang berkolaborasi dengan kepentingan eksekutif atau pejabat. Jadi, bahkan ketika proses konsultasi kebijakan telah dilakukan dengan masyarakat, pengambilan keputusan akhir sangat rentan terhadap “pembajakan” oleh kepentingan elit pembuat kebijakan.

Hal ini tidak sejalan dengan paradigma baru penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia, yang pada dasarnya didorong untuk dilandasi oleh prinsip-prinsip demokrasi lokal dan *good governance*, dengan empat pilar utamanya, yakni *participation, transparency, accountability, dan responsiveness* (Zulkarnain, 2005). Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis ini, penyusunan produk hukum, termasuk perda, perlu mengikutsertakan masyarakat agar penerapannya nanti juga dapat menjawab kebutuhan hukum (Asshiddiqie, 2006) dan secara substansi dapat diterima dan dilaksanakan di lapangan (MTI, 2003).

Terdapat sejumlah rujukan bagi daerah untuk penyusunan perda untuk mengakomodasi aspirasi masyarakat dalam peraturan perundang-undangan, antara lain UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004



tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD, serta Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD. Sayangnya, aspek legal ini kurang menekankan kewajiban pemerintah dalam memberikan akses dan memastikan keterlibatan masyarakat. Pasal 53 UU 10/2004, misalnya, hanya menjamin hak masyarakat dalam memberikan masukan bagi penyusunan kebijakan, tanpa memerinci lebih jauh apa implikasinya bagi pemerintah, karena penjelasan UU ini mengatakan bahwa teknis penjaminan hak masyarakat ini diatur dalam Tata Tertib DPRD. Undang-Undang ini, di sisi lain, mewajibkan pemerintah melakukan penyebarluasan sebuah kebijakan yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara/Daerah melalui media yang ada, apakah itu cetak ataupun elektronik. Ketentuan ini memenuhi prinsip penyediaan informasi bagi publik, yang dilakukan setelah kebijakan dibuat. Kendati ini membantu transparansi dan akuntabilitas pemerintah dalam implementasi perda nantinya, ia tidak memadai untuk memastikan lahirnya kebijakan publik yang partisipatif.

Lepas dari kelemahan perundang-undangan yang ada, fenomena yang melegakan adalah bahwa implementasi desentralisasi membawa arah baru hubungan antara pemerintah dan masyarakat di tingkat lokal (Sobari, 2006). Partisipasi mulai menjadi kata yang menjadi arus utama dalam merepresentasikan perubahan dalam proses pembangunan di daerah. Sobari mencatat bahwa beberapa daerah dengan bersemangat melembagakan partisipasi masyarakat dalam pembangunan ke dalam perda. Contoh yang bisa disebut adalah Kabupaten Bandung, Boalemo, Bolaang Mongondow, Kebumen, dan Magelang. Perda-perda ini merupakan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk

memberikan jaminan bagi keterlibatan masyarakat secara langsung ataupun tidak langsung dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, termasuk pembuatan kebijakan publik ([www.pbet.org](http://www.pbet.org), [www.kebebasaninformasi.org](http://www.kebebasaninformasi.org)).

Kabupaten Lebak di Propinsi Banten juga mengeluarkan kebijakan yang melembagakan jaminan partisipasi masyarakat ini melalui Peraturan Daerah Kabupaten Lebak Nomor 6 Tahun 2004 tentang Transparansi dan Partisipasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pengelolaan Pembangunan di Kabupaten Lebak yang disahkan pada 1 Juni 2004. Sebagai payung hukum yang mengatur akses informasi, Perda ini sebenarnya telah mengatur transparansi informasi sedemikian rupa mulai dari tahap proses perencanaan, perumusan kebijakan, implementasi, sampai pengawasan dan evaluasi. Perda ini juga mengatur pembentukan lembaga independen yang berfungsi sebagai pemantau, pengawas, fasilitator, dan mediator berkenaan dengan penerapan Perda tersebut. Lembaga ini dinamakan Komisi Transparansi dan Partisipasi (KTP), yang anggotanya berasal dari masyarakat yang diseleksi secara terbuka dan transparan dan sudah dilantik pada 12 September 2005.

Penelitian Sobari (2006) melakukan kajian tekstual atas muatan pengaturan partisipasi masyarakat dalam Perda ini dan menghasilkan kesimpulan bahwa secara normatif pengaturan partisipasi dalam Perda ini sudah cukup maju. Partisipasi tidak terbatas pada instrumen saja melainkan juga sebuah proses transformasi dalam masyarakat. Selain itu, metode-metode partisipasi yang digunakan dalam pembuatan kebijakan pembangunan di Lebak juga memiliki prospek menangkalkan kepentingan elit lokal. Perda ini juga bisa menjadi model atas hubungan kekuasaan (*power relations*) antarmasyarakat juga hubungan

masyarakat-pemerintah daerah yang cukup seimbang. Terakhir, Sobari (2006) menilai substansi perda ini sudah mengarah pada partisipasi yang transformatif dan cukup mampu menghindari bahaya *elite capture*, situasi di mana pejabat lokal, tokoh masyarakat, LSM, birokrasi, dan aktor lainnya yang terlibat dalam program melakukan praktek-praktek yang jauh dari prinsip partisipasi (Platteau, 2004 dalam Sobari, 2006).

Bila substansi Perda TP di Kabupaten Lebak ini dianggap sudah cukup baik, maka pertanyaan berikutnya adalah: bagaimana implementasi perda ini di lapangan? Sobari (2006) sendiri mengingatkan bahwa tantangan berikutnya adalah hal-hal menyangkut situasi kultur pada tingkat lokal, baik di kalangan elit lokal maupun masyarakat, yang mungkin dihadapi oleh pemerintah daerah dalam implementasi perda ini. Sobari (2006) menyebut bahwa hal yang mungkin terjadi di tingkat elit adalah munculnya benturan kepentingan antara arus perubahan yang dibawa oleh Perda ini, dengan kepentingan untuk mempertahankan budaya politik lama yang berakar pada patronase. Di tingkat masyarakat, keberadaan perda ini juga menuntut budaya politik baru yang tidak hanya sekedar menerima, namun juga memberi kontribusi dan mempengaruhi. Pendekatan partisipatoris yang sangat kental dalam perda ini mensyaratkan perubahan yang cukup besar dalam cara-cara bagaimana input kebijakan pembangunan diperoleh dan diakomodasi menjadi kebijakan yang sesuai dengan harapan masyarakat.

Hal ini tentu berimplikasi pada waktu dan biaya yang harus dikeluarkan untuk menjalankan proses-prosesnya. Tidak kalah penting lagi adalah kesiapan kapasitas pemerintah daerah dan DPRD dalam mengatur strategi untuk mengakomodasi keterlibatan masyarakat, mulai dari kemampuan pengumpulan

informasi yang relevan bagi perumusan kebijakan, kemampuan berargumen secara normatif dan empiris, hingga kemampuan melakukan manajemen dan resolusi konflik yang mungkin terjadi.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, fokus permasalahan yang diteliti adalah bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Lebak Nomor 6 Tahun 2006 tentang Transparansi dan Partisipasi dalam Pemerintahan dan Pengelolaan Pembangunan di Kabupaten Lebak ini. Karena kompleksitas dan luasnya cakupan permasalahan tersebut, penulis memandang perlu untuk membatasi masalah yang diteliti. Pembatasan dilakukan dengan meninjau implementasi ketentuan-ketentuan partisipasi dalam Perda 6/2004 dalam penyusunan sebuah kebijakan publik tertentu, yakni kebijakan publik yang dinilai cukup komprehensif, yakni Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Lebak tahun 2008.

Sehubungan dengan hal itu, pertanyaan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah implementasi ketentuan mengenai partisipasi masyarakat dalam Perda Kabupaten Lebak Nomor 6/2004 khususnya dalam penyusunan APBD 2008?
2. Bagaimanakah faktor-faktor isi perda (*content of policy*) dan konteks implementasi kebijakan (*context of policy implementation*) berkontribusi pada jalannya implementasi Perda Kabupaten Lebak Nomor 6/2004 ini?

## **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mendeskripsikan implementasi ketentuan-ketentuan tentang partisipasi dalam Perda Kabupaten Lebak Nomor 6/2004 dalam penyusunan APBD Kabupaten Lebak tahun 2008.
2. Menjelaskan interaksi antara faktor-faktor isi perda (*content of policy*) dan konteks implementasi kebijakan (*context of policy implementation*), dengan implementasi ketentuan-ketentuan tentang partisipasi dari Perda 6/2004 dalam penyusunan APBD Kabupaten Lebak tahun 2008.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat akademis yang diharapkan adalah hasil penelitian ini akan memberikan sumbangan bagi ilmu pengetahuan dalam bidang ilmu administrasi, khususnya administrasi publik, terutama fokus pada implementasi kebijakan mengenai partisipasi publik di Indonesia.

Sementara, manfaat praktis dari penelitian ini adalah diperolehnya gambaran secara detil tentang proses dan hasil kebijakan partisipasi publik dalam penyusunan kebijakan daerah untuk dapat memberikan masukan kepada pembuat kebijakan dalam rangka penyempurnaan penyelenggaraan otonomi daerah.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Pustaka

##### 1. Kebijakan Publik

Ada sejumlah pakar yang memberikan definisi mengenai kebijakan publik. Berbagai definisi tersebut dapat dikelompokkan dari sudut pandang untuk mengembangkan pengertiannya sebagai berikut.

a) Kebijakan publik dipandang sebagai tindakan pemerintah

Thomas R. Dye (dalam Kismartini, 2007) mengemukakan kebijakan publik sebagai *“apa pun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan.”* Dalam upaya mencapai tujuan negara, pemerintah perlu mengambil pilihan tindakan yang dapat berupa melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Keduanya, menurut definisi Dye, merupakan kebijakan publik karena merupakan upaya pencapaian tujuan tertentu dan keduanya memiliki dampak terhadap masyarakat. Senada dengan pandangan Dye tersebut, Edwards III dan Sharkansky (dalam Kismartini, 2007) mendefinisikan kebijakan publik sebagai yang dinyatakan dan dilakukan, atau tidak dilakukan, oleh pemerintah; ini dapat ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan atau dalam pernyataan kebijakan yang berbentuk pidato dan wacana yang diungkapkan pejabat politik dan pejabat pemerintah yang segera ditindaklanjuti dengan program-program dan tindakan pemerintah. Sementara, Anderson (dalam Kismartini, 2007) memberikan batasan sebagai berikut: *“Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.”*

- b) Kebijakan publik dipandang sebagai pengalokasian nilai-nilai masyarakat yang dilakukan pemerintah

Laswell dan Kaplan (dalam Kismartini, 2007) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah “*suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai, dan praktek-praktek yang terarah.*” Sementara, David Easton (dalam Kismartini, 2007) memberikan batasan bahwa “*kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat.*”

- c) Kebijakan publik dipandang sebagai rancangan program-program yang dikembangkan pemerintah untuk mencapai tujuan

Anderson (dalam Kismartini, 2007) mengatakan bahwa “*kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah,*” sedangkan Edwards III dan Sharkansky mengatakan bahwa kebijakan publik adalah “*suatu tindakan pemerintah yang berupa program-program pemerintah untuk pencapaian sasaran dan tujuan.*”

Dari ketiga sudut pandang di atas, para pakar tersebut memberikan definisi bahwa kebijakan publik hanya dapat ditetapkan pemerintah. Pihak-pihak lain atau yang lebih dikenal dengan sebutan aktor-aktor kebijakan publik hanya dapat mempengaruhi proses kebijakan publik dalam batas kewenangannya masing-masing. Dye (dalam Kismartini, 2007) mengatakan bahwa hal ini disebabkan oleh 3 hal dari kewenangan yang dimiliki pemerintah sebagai berikut:

- 1) Hanya pemerintah yang mempunyai kekuatan dan kemampuan untuk memberlakukan kebijakan publik secara universal kepada kelompok sasaran (*target group*).

- 2) Hanya pemerintah yang mempunyai kekuatan dan kemampuan untuk melegitimasi atau mengesahkan kebijakan publik sehingga dapat diberlakukan secara universal kepada kelompok sasaran.
- 3) Hanya pemerintah yang mempunyai kekuatan dan kemampuan untuk melaksanakan kebijakan publik secara paksa kepada kelompok sasaran.

Tahap-tahap dalam proses pembuatan kebijakan menurut Dunn (dalam Dwidjowijoto, 2007: 11) adalah sebagai berikut:

- 1) Fase *penyusunan agenda*, di mana para pejabat baik yang dipilih lewat pemilu maupun diangkat mengangkat isu tertentu menjadi agenda publik.
- 2) Fase *formulasi kebijakan*, di mana di dalamnya pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah yang dirumuskan.
- 3) *Adopsi kebijakan*; di sini alternatif kebijakan dipilih dan diadopsi dengan dukungan dari mayoritas dan atau konsensus kelembagaan.
- 4) *Implementasi kebijakan*, yang di dalamnya kebijakan yang diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi dengan memobilisasi sumberdaya yang dimilikinya, terutama finansial dan manusia.
- 5) *Penilaian kebijakan*; di sini unit-unit pemeriksaan dan akuntansi menilai apakah lembaga pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan telah memenuhi persyaratan pembuatan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan.

Penilaian kebijakan ini akan menyediakan informasi yang dapat dijadikan masukan dalam penyusunan agenda kebijakan baru, sehingga proses kebijakan publik merupakan sebuah siklus.



## 2. Implementasi Kebijakan

Lester dan Stewart dalam Winarno (2007: 144) menyatakan bahwa implementasi kebijakan, dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan kebijakan. Implementasi mempunyai makna pelaksanaan perundang-undangan di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program.

Implementasi merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*), maupun sebagai suatu hasil (*outcomes*). Sebagai suatu proses, implementasi dapat dilihat sebagai rangkaian keputusan dan tindakan yang ditujukan agar keputusan-keputusan kebijakan bisa dijalankan. Dalam konteks keluaran, implementasi melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah direncanakan mendapatkan dukungan, seperti tingkat belanja anggaran untuk suatu program. Terakhir, pada tingkat abstraksi yang tertinggi, hasil implementasi mempunyai makna bahwa telah ada perubahan yang bisa diukur setelah kebijakan atau program diluncurkan. Sekalipun implementasi merupakan fenomena yang kompleks, konsep itu bisa dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran, atau suatu hasil. Implementasi juga melibatkan sejumlah aktor, organisasi, dan teknik-teknik pengendalian.

Implementasi kebijakan mudah dimengerti secara teoretik dan konseptual, namun tidak senantiasa demikian dalam bentuknya yang konkret, karena pelaksanaannya secara nyata bukanlah sesuatu yang mudah (Jones, 1991: 294). Darwin (dalam Sutapa, 2002) menyebut bahwa proses implementasi bukan proses mekanis di mana setiap aktor akan secara otomatis melakukan apa saja yang

seharusnya dilakukan sesuai skenario pembuat kebijakan. Alih-alih, ia merupakan proses yang rumit, diwarnai perbenturan kepentingan antaraktor yang terlibat, sehingga tujuan, target, dan strategi implementasi dapat berkembang. Berbagai faktor juga dapat membawa penundaan, penyalahgunaan wewenang, atau penyimpangan arah kebijakan.

Van Meter dan van Horn (dalam Winarno, 2007: 148) mencatat bahwa suatu kebijakan mungkin diimplementasikan secara efektif namun gagal memperoleh hasil substansial karena kebijakan tersebut tidak disusun dengan baik atau karena keadaan-keadaan lainnya. Oleh karena itu, pelaksanaan program yang berhasil mungkin merupakan kondisi yang perlu namun tidak cukup (*necessary but not sufficient*) bagi pencapaian hasil akhir secara positif. Seperti telah dipaparkan sebelumnya, kebijakan publik pada dasarnya merupakan suatu proses yang kompleks yang berangkat dari tahap perumusan masalah sampai evaluasi dampak kebijakan. Dengan demikian, implementasi kebijakan hanya merupakan salah satu tahap saja dari sekian tahap kebijakan publik, dan karenanya hanya merupakan salah satu variabel penting yang berpengaruh terhadap keberhasilan suatu kebijakan dalam memecahkan persoalan-persoalan publik.

#### *a. Studi Implementasi*

Studi implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan (Agustino, 2006). Dalam sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan, dijelaskan adanya dua pendekatan guna memahami implementasi kebijakan, yakni pendekatan *top-down* dan *bottom-up*. Lester dan Stewart (dalam Agustino, 2006: 140) membuat pembilahan pendekatan antara *the command and control approach* (yang mirip

dengan *top-down approach*) dan *the market approach* (yang mirip *bottom-up approach*). Masing-masing pendekatan mengajukan model-model kerangka kerja dalam membentuk keterkaitan antara kebijakan dan hasilnya.

Pendekatan *top-down*, dapat disebut sebagai pendekatan yang mendominasi awal perkembangan studi implementasi kebijakan. Dalam pendekatan ini, implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisasi dan dimulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Pendekatan *top-down* bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrator-administratur atau birokrat-birokrat pada level bawahnya. Jadi inti pendekatan *top-down* adalah sejauh mana para pelaksana, yang sebagiannya tidak dilibatkan dalam formulasi kebijakan, bertindak sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat atasnya.

Berangkat dari perspektif tersebut, timbulah pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

1. Sampai sejauh mana tindakan-tindakan pejabat pelaksana konsisten dengan keputusan kebijakan tersebut;
2. Sejauh mana tujuan kebijakan tercapai;
3. Faktor-faktor apa yang secara prinsipil mempengaruhi output dan hasil kebijakan; dan
4. Bagaimana kebijakan tersebut diformulasikan kembali sesuai dengan pengalaman lapangan?

Empat pertanyaan tersebut mengarah pada inti sejauh mana tindakan para pelaksana sesuai dengan prosedur dan tujuan kebijakan yang telah digariskan para

pembuat kebijakan di level pusat/atas. Fokus tersebut membawa konsekuensi pada perhatian terhadap aspek organisasi atau birokrasi sebagai ukuran efisiensi dan efektivitas pelaksanaan kebijakan. Beberapa *scholar* yang menganut aliran *top-down* di antaranya adalah: Donald van Meter dan Carl van Horn, Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier, George Edward III, serta Merilee S. Grindle (Dwidjowijoto, 2003).

Pendekatan *bottom up*, di sisi lain, memandang implementasi kebijakan dirumuskan tidak oleh lembaga yang tersentralisasi. Pendekatan *bottom-up* berpangkal dari keputusan-keputusan yang ditetapkan di tingkat warga atau masyarakat yang merasakan sendiri persoalan yang mereka alami. Intinya, pendekatan *bottom-up* adalah model implementasi kebijakan di mana formulasi kebijakan berada di tingkat warga, sehingga mereka dapat memahami dan mampu menganalisis kebijakan-kebijakan apa yang cocok dengan sumberdaya yang tersedia di daerahnya, sistem sosio-kultur yang ada agar kebijakan tersebut tidak kontraproduktif, yang dapat menunjang keberhasilan kebijakan itu sendiri (Agustino, 2006: 156-157). Model *bottom-up* ditawarkan oleh antara lain Richard Elmore (1979), Michael Lipsky (1971), serta Benny Hjern dan David O'Porter (1981) (Dwidjowijoto, 2003).

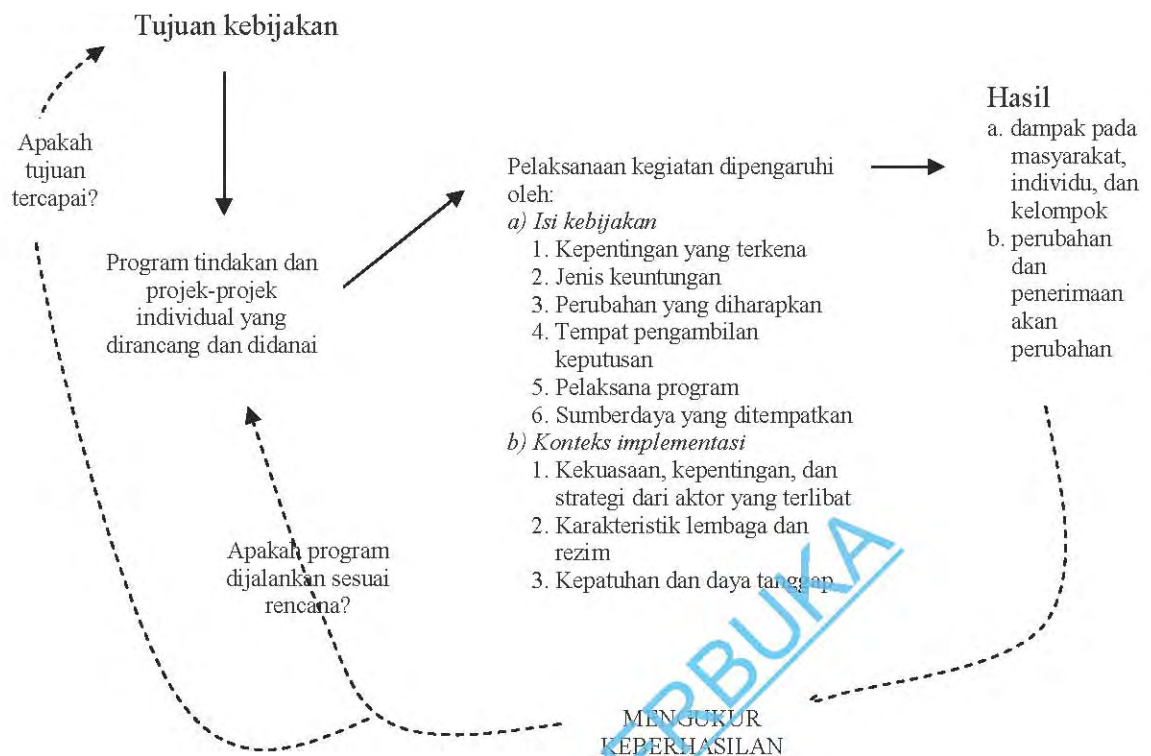
#### *b. Model Merilee Grindle*

Berikut ini akan dipaparkan pendekatan *top-down* menurut Merilee S. Grindle, yang menurut Dwidjowijoto (2003: 177) tidak banyak berbeda dengan model Mazmanian dan Sabatier, namun lebih sederhana. Grindle (1980) mendekati implementasi kebijakan sebagai suatu proses tindakan-tindakan administratif umum yang perlu diperiksa sampai level program yang spesifik. Keberhasilan atau

kegagalan dari suatu kebijakan dapat dilihat dari kapasitasnya untuk menjalankan program sesuai dengan desain semula. Karena itu, implementasi kebijakan secara keseluruhan perlu dilihat dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (Grindle, 1980: 7). Pengukuran kesesuaian ini dapat dilihat dari dua hal, yaitu:

- a. Dilihat dari prosesnya, yakni yang dapat diperiksa pada tingkat program yang spesifik dan dana yang dialokasikan, serta
- b. Dilihat dari hasil yang dicapai oleh diimplementasikannya kebijakan tersebut. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu:
  - i. Dampak atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok, dan
  - ii. Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran terhadap perubahan yang terjadi

Grindle berargumen bahwa keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik amat ditentukan oleh derajat dapat tidaknya kebijakan itu diterapkan atau implementabilitas (*implementability*) dari kebijakan tersebut. Implementabilitas ini dapat dilihat dari aspek isi kebijakan (*content of policy*) dan aspek konteks implementasi kebijakan (*context of policy implementation*) (Grindle, 1980: 5). Grindle membuat skema yang memperlihatkan pengaruh aspek-aspek ini dalam implementasi kebijakan seperti diperlihatkan pada Gambar 2.1 di halaman berikut. Studi Grindle di banyak negara Dunia Ketiga memberikan gambaran mengenai sumbangan faktor-faktor tersebut dalam implementasi kebijakan, kendati Grindle tidak menyangkal bahwa konteks spesifik dari setiap implementasi kebijakan dapat memberi pengaruh yang menentukan pada sebuah program (Grindle, 1980: 22).



Gambar 2.1 Implementasi Kebijakan sebagai Proses Politik dan Administratif  
 Sumber: Grindle (1980: 7)

Aspek-aspek yang berpengaruh pada implementasi kebijakan seperti dalam Gambar 2.1 di atas dapat dijabarkan sebagai berikut:

- 1) *Content of policy*, yang menunjuk pada isi kebijakan sendiri yaitu sifat kebijakan serta implikasinya. Faktor-faktornya adalah:
  - a) *Interest affected*, yang berkaitan dengan berbagai kepentingan yang terkena dampak implementasi kebijakan yang dibicarakan. Indikator ini berargumen bahwa seberapa besar perubahan yang dikehendaki kebijakan mengancam kepentingan-kepentingan tertentu dalam masyarakat akan mempengaruhi implementasi kebijakan.
  - b) *Type of benefit*. Pada hal ini *content of policy* berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus

terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh implementasi kebijakan. Kebijakan yang menjanjikan keuntungan akan lebih mudah diimplementasikan, berbeda dengan kebijakan yang sulit dipahami.

- c) *Extent of change envisioned*. Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dicapai. Semakin besar perubahan yang diharapkan dan semakin panjang jangka pencapaiannya, semakin sulit implementasinya.
  - d) *Site of decision making*. Semakin banyak pusat-pusat pengambilan keputusan yang terlibat dan semakin jauh jaraknya antara satu dan lainnya, entah secara geografis ataupun organisasional, semakin sulit kebijakan dilaksanakan.
  - e) *Program implementer* (pelaksana program). Keberhasilan program ditentukan oleh derajat kapasitas, dedikasi, dan komitmen dari pelaksana program yang diperlukan dalam menjalankan kebijakan.
  - f) *Resources committed* (sumberdaya yang dibutuhkan). Semakin banyak sumberdaya yang dibutuhkan untuk menunjang implementasi kebijakan semakin sulit ia dilaksanakan.
- 2) *Context of policy implementation*, yang dapat dipilah menjadi:
- a) *Power, interest, and strategy of actors involved*. Dalam implementasi suatu kebijakan, perlu diperhitungkan pula kekuatan dan kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya implementasi kebijakan. Interaksinya akan mempengaruhi proses dan hasil implementasi kebijakan.

- b) *Institution and regime characteristics*. Kebijakan publik dilaksanakan dalam suatu sistem politik dan sistem ekonomi tertentu. Lembaga pelaksana juga mempunyai karakteristik tertentu yang bervariasi dalam hal tingkat profesionalisme, misi dan orientasi, dan sebagainya. Semua ini berinteraksi membentuk lingkungan yang juga berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi.
- c) *Compliance and responsiveness*, yakni kepatuhan dan daya tanggap dari pelaksana. Yang harus dilihat di sini adalah bagaimana para aparat pelaksana mau dan mampu memahami tuntutan masyarakat, peka terhadap ketidakpuasan yang berkembang dan berusaha melakukan penyesuaian terhadap perkembangan tuntutan masyarakat.

### 3. Analisis Kebijakan Publik

Menurut Dunn (dalam Dwidjowijoto, 2007), analisis kebijakan adalah aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan dan dalam proses kebijakan. Analisis kebijakan adalah disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode pengkajian multipel dalam konteks argumentasi dan debat politik untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan tentang kebijakan. Metode analisis kebijakan menurut Dunn menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia, yaitu:

- a) Definisi: menghasilkan informasi mengenai kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan.



- b) Prediksi: menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa datang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk bila tidak dilakukan sesuatu.
- c) Preskripsi/rekomendasi: menyediakan informasi mengenai nilai konsekuensi alternatif kebijakan di masa mendatang.
- d) Deskripsi/pemantauan: menghasilkan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan.
- e) Evaluasi: menghasilkan informasi mengenai kegunaan alternatif kebijakan dalam memecahkan masalah.

Dunn (1994) melukiskan proses analisis kebijakan sebagai suatu proses pengkajian yang meliputi lima komponen informasi kebijakan (masalah kebijakan, masa depan kebijakan, aksi kebijakan, aksi-aksi kebijakan, dan kinerja kebijakan) yang berturut-turut ditransformasikan dari satu ke lainnya dengan menggunakan lima prosedur analisis kebijakan yang dipaparkan di atas (definisi, prediksi, rekomendasi, pemantauan, dan evaluasi).

Dwidjowijoto (2007: 11) menunjukkan bahwa tahapan dalam *analisis kebijakan* dapat diparalelkan dengan tahapan *pembuatan kebijakan* menurut Dunn yang sudah dipaparkan di bagian sebelumnya, dan dapat digambarkan dalam Tabel 2.1.

**Tabel 2.1 Perbandingan Tahapan Analisis Kebijakan dan Pembuatan Kebijakan**

<b>Analisis Kebijakan</b>	<b>Pembuatan Kebijakan</b>
Perumusan Masalah	Penyusunan agenda
Peramalan	Formulasi Kebijakan
Rekomendasi	Adopsi Kebijakan
Deskripsi/Pemantauan	Implementasi Kebijakan
Evaluasi	Penilaian Kebijakan

*Sumber: Dwidjowijoto (2007: 11)*

Dunn (1994) mengatakan bahwa pemantauan merupakan prosedur analisis kebijakan yang digunakan untuk memberikan informasi tentang sebab dan akibat dari kebijakan publik. Karena pemantauan memungkinkan analisis memberikan deskripsi mengenai hubungan antara jalannya program kebijakan dengan hasilnya, pemantauan merupakan sumber informasi utama tentang implementasi kebijakan. Jadi, pemantauan merupakan cara untuk membuat pernyataan yang sifatnya berupa penjelasan mengenai tindakan kebijakan di waktu lalu maupun sekarang.

Pemantauan perlu dibedakan dengan evaluasi kebijakan. Pemantauan menjawab pertanyaan: apa yang terjadi, bagaimana, dan mengapa; sementara, evaluasi menjawab pertanyaan: apa perbedaan yang dibuat? Pemantauan terutama bermaksud menetapkan premis faktual tentang kebijakan publik. Bila premis faktual dan nilai selalu naik turun, sementara “fakta” dan “nilai”, menurut Dunn (1994: 509) adalah interdependen, hanya rekomendasi dan evaluasi yang benar-benar dimaksudkan untuk membuat analisis sistematis tentang berbagai premis nilai. Jadi, pemantauan menghasilkan kesimpulan yang jelas selama dan setelah kebijakan diadopsi serta diimplementasikan, atau *ex-post facto*. Ini berbeda dengan peramalan yang berusaha menetapkan premis faktual yang akan berlangsung nanti, atau *ex-ante*.

Pemantauan memainkan peran metodologis yang penting dalam analisis kebijakan. Dalam siklus pembuatan kebijakan, bila informasi mengenai tindakan kebijakan ini ditransformasikan melalui pemantauan menjadi informasi tentang hasil kebijakan, maka yang siklus akan kembali pada situasi masalah (*problem situations*). Situasi masalah ini kemudian akan ditransformasikan melalui perumusan masalah menjadi suatu masalah kebijakan. Di sisi lain, informasi

kebijakan ditransformasikan melalui evaluasi menjadi informasi mengenai kinerja kebijakan.

Pemantauan setidaknya memainkan empat fungsi dalam analisis kebijakan, yakni eksplanasi, akuntansi, pemeriksaan, dan kepatuhan (*compliance*) (Dunn, 1994: 510). Penjelasannya adalah sebagai berikut:

- a) *Eksplanasi*, karena pemantauan menghimpun informasi yang menjelaskan mengapa hasil-hasil kebijakan publik dan program berbeda. Sebagai contoh, eksperimen sosial dalam peradilan pidana, pendidikan, dan kesejahteraan sosial membantu dirumuskannya kebijakan dan program apa yang berfungsi secara baik, bagaimana prosesnya, dan mengapa.
- b) *Akuntansi*. Pemantauan menghasilkan informasi yang bermanfaat untuk akuntansi atas perubahan sosial dan ekonomi yang terjadi setelah dilaksanakannya sejumlah kebijakan publik dari waktu ke waktu. Sebagai contoh, perubahan dalam kualitas hidup dapat dipantau dengan indikator sosial tertentu seperti tingkat pendidikan, persentase penduduk di bawah garis kemiskinan, dan tingkat pendapatan.
- c) *Pemeriksaan (auditing)*. Pemantauan membantu menentukan apakah sumberdaya dan pelayanan yang dimaksudkan untuk kelompok sasaran tertentu memang telah sampai kepada yang bersangkutan. Misalnya, dengan memantau dana bagi hasil pemerintah dapat ditentukan seberapa banyak dana telah sampai kepada pemerintah daerah.
- d) *Kepatuhan (compliance)*. Pemantauan bermanfaat untuk menentukan apakah tindakan dari para administrator program, staf, dan pelaku lain sesuai dengan standar dan prosedur yang dibuat oleh pembuat kebijakan.

Dunn (1994: 511) menyebut bahwa untuk memantau kebijakan publik, dalam isu apapun, dibutuhkan informasi yang relevan, andal (*reliable*), dan sah (*valid*). Jika ingin diketahui konsekuensi program-program penyediaan kesempatan belajar bagi anak-anak miskin, dibutuhkan informasi tidak hanya mengenai masalah kesempatan belajar melainkan juga informasi tentang faktor-faktor tertentu yang dapat diubah oleh pembuat kebijakan guna meningkatkan kesempatan belajar tersebut. Informasi yang dihimpun melalui pemantauan haruslah andal, dalam arti observasinya dilakukan secara cermat, dan dapat diyakini kebenarannya. Terakhir, juga ingin diketahui apakah informasi tentang hasil kebijakan benar-benar mewakili apa yang memang dimaksudkan, artinya apakah informasi itu sah. Informasi tersebut dapat diperoleh dari kantor pemerintah daerah, pusat penelitian, universitas, dan sebagian mungkin sudah dapat diakses dengan sistem komputer. Bila data dan informasi tidak tersedia pada sumber-sumber tersebut, pemantauan perlu dilakukan dengan kuesioner, wawancara, observasi lapangan, dan arsip kantor terkait.

Hasil kebijakan dibedakan antara keluaran (*output*) kebijakan, yakni barang, layanan, atau sumberdaya yang diterima kelompok sasaran kebijakan atau kelompok penerima (*beneficiaries*), dan dampak (*impacts*), yakni perubahan perilaku atau sikap yang nyata yang dihasilkan oleh keluaran kebijakan tersebut. (Dunn, 1994: 513). Mungkin sukar bagi analis untuk mengetahui apakah salah satu, beberapa, atau semua indikator yang disusun sudah memadai untuk mengukur dampak sebuah kebijakan, karena seringkali terdapat banyak alternatif indikator Untuk mendefinisikan suatu variabel. Karena hubungan antara variabel dan indikator itu kompleks, disarankan untuk menggunakan banyak indikator bagi

suatu variabel tindakan atau hasil kebijakan. Kadang-kadang dimungkinkan bagi analis untuk menyusun indeks, yakni kombinasi dari dua indikator atau lebih yang secara bersama-sama dapat membentuk ukuran tentang tindakan atau hasil. Kombinasi sejumlah indikator ini lebih baik daripada indikator tunggal (Dunn, 1994: 518).

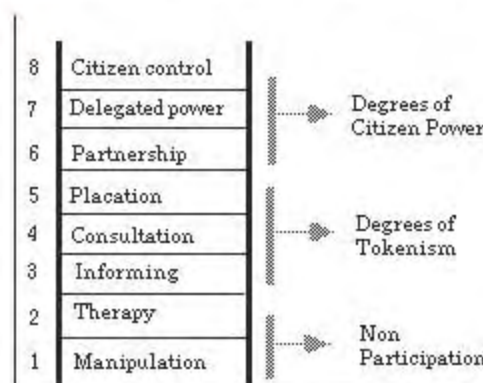
#### 4. Partisipasi Publik

Eko Prasajo (dalam Kurniawan, 2007), menyarikan Smith (1985), menyatakan bahwa pada prinsipnya terdapat dua tujuan utama dari desentralisasi, yaitu: tujuan-tujuan yang bersifat politis dan tujuan-tujuan yang bersifat administratif. Tujuan-tujuan yang bersifat politis terkait erat dengan perwujudan demokrasi lokal dan penguatan partisipasi, sedangkan tujuan-tujuan yang bersifat administratif terkait dengan penciptaan efisiensi dan efektivitas dalam pemerintahan dan pembangunan. Dalam kerangka tujuan yang kedua ini diperlukan kebijakan publik yang mendukung efisiensi dan efektivitas pembangunan dan pemerintahan, sementara dalam kerangka tujuan pertama penting pula memperhatikan cara-cara penyusunan kebijakan publik tersebut.

Partisipasi publik merupakan nilai yang kait-mengait dengan transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Yang dimaksud dengan transparansi adalah jaminan kemudahan warga untuk memperoleh informasi yang akurat dan memadai tentang aspek-aspek penyelenggaraan pemerintahan. Berkaitan dengan hal tersebut pemerintah perlu proaktif memberikan informasi lengkap tentang kebijakan dan layanan yang disediakan kepada masyarakat. Instrumen dasar dari transparansi adalah peraturan yang menjamin hak untuk mendapatkan informasi, sedangkan instrumen-instrumen pendukung adalah fasilitas *data base*

dan sarana informasi dan komunikasi dan petunjuk penyebarluasan produk-produk dan informasi yang ada di penyelenggara pemerintah, maupun prosedur pengaduan. Sementara, akuntabilitas dimaknai dengan pertanggungjawaban terhadap efektivitas kegiatan dalam pencapaian sasaran atau target kebijaksanaan atau program (Kurniawan, 2007).

Partisipasi publik merujuk pada pelibatan warga dengan dalam pengambilan keputusan pada lembaga dan proses pemerintahan (Suhirman, 2008). Sudah ada banyak skema yang disusun menggambarkan model-model partisipasi warga yang berada dalam kontinum yang luas ini (Antlov, 2007; OECD, 2001; Widiyanto, 2006). Salah satu klasifikasi yang klasik diberikan oleh Arnstein (1969), yang memetakan hirarki yang ada dalam pelibatan masyarakat dalam pemerintahan, yang disebutnya sebagai tangga partisipasi warga. Hierarki yang disusun Arnstein dapat dilihat pada Gambar 2.2. Dua anak tangga terbawah, yakni 1) Manipulasi, dan 2) Terapi, dikategorikan oleh Arnstein sebagai non-partisipasi. Keduanya ditujukan untuk mendidik peserta atau khalayak sasaran. Rencana yang diajukan pemerintah dianggap sebagai yang terbaik dan tugas dari pelibatan ini adalah meraih dukungan publik dengan kerja-kerja “kehumasan”.



**Gambar 2.2 Tangga Partisipasi Warga**  
*Sumber: Arnstein (1969)*

Anak tangga 3) *informing*, atau memberi informasi, adalah langkah pertama terpenting menuju partisipasi yang absah. Jebakannya adalah seringnya penekanan pada informasi satu arah tanpa adanya saluran bagi umpan balik. Anak tangga 4) konsultasi, yang bisa dilakukan lewat jajak pendapat sikap warga atau forum warga. Ini merupakan langkah pelibatan yang penting namun menurut Arnstein ini masih sekedar ritual etalase saja. Anak tangga 5) *Placation*, yakni pelibatan tokoh masyarakat terpilih pada komisi-komisi atau dewan-dewan kebijakan. Ini memungkinkan warga untuk memberikan masukan mereka namun kekuasaan tetap berada di tangan pembuat kebijakan untuk menerima atau tidak masukan tersebut. Ketiga anak tangga di atas menurut Arnstein adalah derajat-derajat pelibatan warga yang penting namun masih lebih mengutamakan formalitas.

Tiga anak tangga berikutnya adalah 6) Kemitraan, di mana kekuasaan didistribusikan ulang melalui negosiasi antara warga dengan pembuat kebijakan. Tanggung jawab perencanaan dan pembuatan keputusan disandang bersama melalui komisi/dewan di mana keduanya sama-sama terwakili. Berikutnya adalah 7) Kekuasaan terdelegasi, di mana warga memegang mayoritas kursi komisi/dewan dengan kekuasaan untuk membuat kebijakan. Publik di sini memiliki kekuasaan untuk memastikan akuntabilitas program kepada mereka. Terakhir, anak tangga tertinggi adalah 8) Kendali oleh warga (*citizen control*). Mereka yang tidak mempunyai menangani keseluruhan kerja perencanaan, pembuatan kebijakan dan pengelolaan program tanpa ada perantara di antara mereka dengan sumber dana. Ketiga anak tangga teratas inilah yang dipandang Arnstein sebagai derajat-derajat kekuasaan yang sebenarnya di tangan warga.

Dengan berkembangnya wacana mengenai partisipasi publik, ada banyak tipologi yang dikembangkan mengenai partisipasi, misalnya oleh Pretty et al (dalam Agarwal dan Majumdar, 2004). Pretty et al membagi jenjang-jenjang partisipasi menjadi: partisipasi pasif, partisipasi melalui konsultasi, partisipasi untuk insentif materi, partisipasi interaktif, dan puncaknya, mobilisasi diri. Dalam kenyataannya di lapangan, akan cukup sulit untuk menilai tercapainya partisipasi dalam makna yang sejati.

## **B. Kerangka Pemikiran**

Penelitian ini melihat implementasi kebijakan jaminan partisipasi publik dari Perda Kabupaten Lebak Nomor 6/2004 dalam penyusunan APBD 2008. Fokus dari penelitian ini adalah mengenai implementasi kebijakan. Namun, untuk dapat menganalisis implementasi, maksud dari kebijakan perlu dipahami. Karena itu, sebelum memeriksa jalannya implementasi, akan dilihat terlebih dahulu tujuan kebijakan di mata para pemangku kepentingan. Tepatnya, apa substansi partisipasi dalam Perda 6/2004, bagaimana para pemangku kepentingan di Kabupaten memaknai partisipasi dalam usaha mengimplementasikan Perda 6/2004. Sesudah hal ini dipahami, maka pertanyaan penelitian akan dicoba dijawab, yakni bagaimana ketentuan mengenai partisipasi ini diimplementasikan sebagai sebuah kebijakan publik.

Untuk melihat hal yang pertama, digunakan pendekatan induktif, yakni menggali bagaimana para pemangku kepentingan sendiri memaknai partisipasi. Hal ini kemudian dibandingkan dengan rumusan kebijakan Perda 6/2004 sendiri serta perspektif teoretik mengenai partisipasi publik. Dari sini akan dilihat

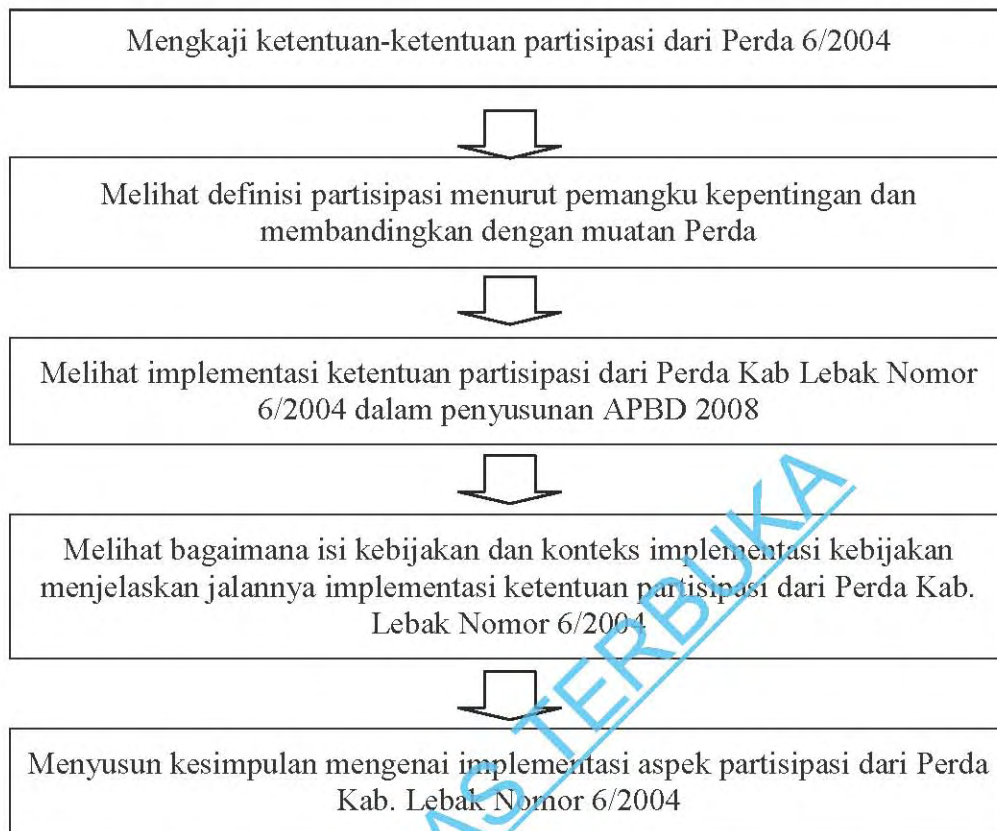


bagaimana penafsiran para pelaksana mengenai tujuan kebijakan dapat mempengaruhi implementasinya.

Untuk hal yang kedua, diacu teori analisis kebijakan publik dari Dunn yang menyebut bahwa pemantauan berfokus pada pertanyaan “apa yang terjadi”, “bagaimana” dan “mengapa”. Sementara, “apa perbedaan yang terjadi” merupakan wilayah evaluasi kebijakan. Karena itu, teori implementasi dari Merilee Grindle (1980) kemudian digunakan pada dua tingkat:

- 1) Pertama, akan dilihat secara umum bagaimana implementasi kebijakan yang ditinjau, untuk menjawab pertanyaan “apa yang terjadi” dan “bagaimana”. Grindle menyebut bahwa proses implementasi kebijakan perlu melihat proses kebijakan hingga level program yang spesifik dan alokasi pendanaannya.
- 2) Kedua, untuk membantu menjelaskan temuan dari tahap pertama, yakni untuk menjawab pertanyaan “mengapa”, dilihat bagaimana interaksi jalannya implementasi dengan hal-hal yang secara umum menurut Grindle menentukan keberhasilan kebijakan, yakni isi kebijakan dan konteks implementasi.

Dengan kerangka pemikiran di atas, secara konseptual penelitian ini dapat digambarkan oleh bagan dalam Gambar 2.3.



Gambar 2.3 Kerangka Konseptual Penelitian

### BAB III

## METODE PENELITIAN

### A. Desain Penelitian

Penelitian dalam tesis ini merupakan penelitian eksploratif dan menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Penelitian eksploratif merupakan penelitian penjajagan karena pengetahuan peneliti mengenai objek masih sedikit, belum mendalam dan menyeluruh. Penelitian penjajagan juga merupakan penelitian yang masih terbuka dan mencari segala hal yang sesuai dengan maksud tujuan penelitian. Kemudian, penelitian deskriptif dimaksudkan untuk mendeskripsikan realitas sosial terkait dengan masalah yang dirumuskan yang diperoleh dari penelitian penjajagan tersebut dengan menerapkan konsep-konsep yang sudah dikembangkan oleh ilmuwan<sup>2</sup> sosial (Singarimbun dan Effendi 1991:4).

Penelitian ini menggunakan strategi studi kasus (Yin, 2000), yang melihat kasus implementasi ketentuan partisipasi Perda 6/2004 Kabupaten Lebak pada penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Lebak 2008, untuk melihat implementasi Perda Transparansi dan Partisipasi di daerah. Menurut Vredenberg (1983: 34), studi kasus adalah penelitian mendalam terhadap suatu unit tunggal, yang menekankan pada keunikan partisipan dan latar belakangnya. Oleh karena itu, ia akan menghasilkan penelitian yang hanya berlaku pada unit di mana penelitian dilakukan. Ciri utama metode studi kasus adalah pendekatan yang bertujuan untuk mempertahankan keutuhan dari objek penelitian. Data yang terkumpul dipelajari sebagai suatu kesatuan yang tujuannya untuk mengembangkan pengetahuan yang mendalam mengenai objek yang diteliti.

## B. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang dipakai dalam penelitian ini adalah:

1. Wawancara terarah (Bungin, 2007), yang dilakukan dengan aktor-aktor yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam implementasi Perda ini. Wawancara terarah dilakukan pada kurun April-Juni 2008 dengan sejumlah narasumber sebagaimana dirinci dalam Tabel 3.1 di halaman berikutnya. Instrumen terdapat dalam Lampiran 1, dan sebagai sampel dilampirkan transkrip wawancara dengan Sekretaris Bappeda terdapat dalam Lampiran 4. Informan kunci ini terdiri dari aparat Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), anggota DPRD Kabupaten Lebak, jajaran Komisi Transparansi dan Partisipasi Lebak, pegiat organisasi masyarakat sipil, dan pengamat isu partisipasi publik di Kabupaten Lebak. Selain wawancara terarah, permintaan informasi tambahan beberapa kali dilakukan dengan menggunakan telepon, pesan singkat melalui telepon seluler (SMS), atau surat elektronik. Permintaan informasi tambahan ini berlanjut hingga bulan Agustus 2008.
2. Studi dokumentasi, yakni dengan kajian terhadap dokumen terkait penelitian ini, termasuk dokumen APBD, laporan pelaksanaan kegiatan berbagai organisasi, catatan rapat, serta kliping koran.
3. Observasi tidak terstruktur (Bungin, 2007), yakni pengamatan tanpa adanya panduan observasi. Pengamatan dilakukan dengan ketika mengunjungi Kantor Bappeda Lebak dan Kantor Sekretaris Bappeda untuk meminta dokumen, juga dengan mengamati aktivitas di kantor Komisi Transparansi dan Partisipasi pada tanggal 12 Mei dan 15-16 Mei 2008.

**Tabel 3.1 Daftar Informan Wawancara Terarah**

No.	Informan	Kapasitas	Waktu
1.	Sanuji Pentamarta	Anggota DPRD Lebak, Ketua Pansus Perda 6/2004	25 April 2008
2.	Didih M. Sudi	Ketua Komisi Transparansi dan Partisipasi Lebak	12 Mei 2008, 5 Juni 2008
3.	Charis Chaddafy	Anggota Komisi Transparansi dan Partisipasi Lebak	12 Mei 2008, 15 Mei 2008, 22 Juli 2008
4.	Panca Prahestina	Anggota Komisi Transparansi dan Partisipasi Lebak	15 Mei 2008
5.	Drs. Robert Chandra, MPP	Sekretaris Bappeda Lebak	12 Mei 2008
6.	Aisyah Ahyar	Fasilitator Program P2TPD Bank Dunia, pengamat isu transparansi dan partisipasi di Lebak	15 Mei 2008
7.	Agus Salim	Pegiat LSM Pattiro, Koordinator Lebak Program <i>Participatory Budgeting dan Expenditure Tracking</i>	28 Februari 2008, 16 Mei 2008, 22 Juli 2008

### C. Operasionalisasi Aspek Penelitian

Sesuai dengan kerangka konseptual pada Gambar 2.3, maka yang pertama kali dilihat adalah bagaimana substansi partisipasi dimaknai oleh para pemangku kepentingan. Karena itu dilihat bagaimana partisipasi didefinisikan dan apa bentuk-bentuk partisipasi menurut para pemangku kepentingan. Rumusan secara induktif kemudian dibandingkan dengan rumusan di Perda 6/2004 sendiri dan teori-teori mengenai partisipasi.

Setelah rumusan partisipasi tersebut diperoleh, maka implementasi dari partisipasi sebagaimana dimaknai oleh pemangku kepentingan itulah yang ditinjau, untuk menjawab pertanyaan penelitian. Berdasarkan teori dari Grindle (1980)

dilakukan operasionalisasi kedua hal yang ingin diteliti dalam penelitian, yakni jalannya implementasi kebijakan serta hal-hal yang menentukan keberhasilan implementasi. Hal pertama, proses implementasi, akan dilihat dari dua hal utama, yakni program dan proyek yang terkait serta dana yang dialokasikan. Hal yang kedua, sesuai dengan penjabaran oleh Grindle, sejauh relevan akan diperiksa dari segi isi kebijakan dan konteks implementasi kebijakan.

Operasionalisasi ketiga aspek penelitian di atas selengkapnya tercantum dalam Tabel 3.1 di halaman berikut. Tabel tersebut memberikan penjabaran dari aspek yang ingin diteliti hingga indikator yang akan digunakan untuk mengungkap data di lapangan. Indikator yang sudah disusun ini kemudian dituangkan menjadi instrumen pengumpulan data (Lampiran 1).

#### **D. Rancangan Analisis**

Analisis data dilakukan untuk memberikan jawaban terhadap permasalahan penelitian. Tahapan pengolahan data mengikuti tahapan sebagai berikut:

1. Mengklasifikasi materi data dari rekaman wawancara dan studi dokumen.
2. Mengklasifikasi data berdasarkan pertanyaan-pertanyaan penelitian.
3. Mengolah data berdasarkan keterkaitan antarkomponen dalam konteks fokus permasalahan.

Tabel 3.2 Operasionalisasi Aspek Penelitian

Aspek	Dimensi	Sub-dimensi	Indikator
1. Substansi partisipasi			<ol style="list-style-type: none"> <li>Definisi partisipasi</li> <li>Bentuk-bentuk partisipasi</li> </ol>
2. Proses implementasi	1. Program dan proyek terkait		<ol style="list-style-type: none"> <li>Jumlah program/kegiatan</li> <li>Unit kerja yang terlibat</li> <li>Bentuk keterlibatan</li> </ol>
	2. Dana yang dialokasikan		<ol style="list-style-type: none"> <li>Alokasi anggaran untuk aparatur</li> <li>Alokasi anggaran untuk non-aparatur</li> <li>Kesesuaian alokasi</li> </ol>
4. Hal-Hal yang Mempengaruhi Jalannya Implementasi Kebijakan	1. Isi Kebijakan	1. <i>Interests affected</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Kelompok-kelompok yang dipengaruhi oleh adanya kebijakan</li> <li>Kesesuaian kepentingan dengan isi kebijakan</li> </ol>
		2. <i>Type of benefit</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Keuntungan material dari implementasi</li> <li>Keuntungan non-material</li> </ol>
		3. <i>Extent of change envisioned</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Aspek perubahan yang diharapkan</li> <li>Perbedaan dengan kondisi awal</li> </ol>
		4. <i>Site of decision making</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Lembaga yang terlibat</li> <li>Tingkat keterlibatan</li> </ol>

Aspek	Dimensi	Sub-dimensi	Indikator
		5. <i>Program implementer</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Jumlah unit kerja dan staf</li> <li>2. Pengetahuan dan <i>skill</i></li> <li>3. Ketergantungan: tingkat independensi unit kerja dalam mengimplementasikan kebijakan</li> </ol>
		6. <i>Resources committed</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Anggaran yang disediakan</li> <li>2. Personel yang ditugaskan</li> <li>3. Fasilitas lainnya</li> </ol>
	2. Konteks Implementasi Kebijakan	1. <i>Power, interest, and strategy of actors involved</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perimbangan parpol</li> <li>2. Sikap parpol</li> <li>3. Kelompok-kelompok kepentingan yang ada</li> </ol>
		2. <i>Institution and regime characteristics</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Karakter pemimpin politik</li> <li>2. Karakter birokrasi yang ada</li> </ol>
		3. <i>Compliance and responsiveness</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Kepatuhan pelaksana untuk mengikuti ketentuan</li> <li>3. Daya tanggap pelaksana terhadap kebutuhan implementasi, menyangkut: fleksibilitas, dukungan, dan umpan balik</li> </ol>

Sumber: Grindle, 1980



Kegiatan berikutnya adalah analisis dengan teknik analisis kualitatif. Analisis kualitatif merupakan suatu pengamatan serta penilaian sekelompok manusia dengan cara mengikuti alur peristiwa secara kronologis dan sebab akibat dalam lingkup pikiran orang-orang setempat baik yang diungkapkan secara lisan maupun ditunjukkan dalam sikap atau perilaku mereka (Moleong, 1991: 5). Teknik analisis kualitatif yang digunakan adalah triangulasi, yakni teknik untuk melihat kesahihan bersama dan korelasi yang kuat antardata dan dari berbagai sumber (Miles dan Huberman, 1992). Untuk mendapatkan hasil akhir atau kesimpulan, data empiris yang dikumpulkan dari data primer dan sekunder dianalisa untuk mencari pola-pola yang didapat dalam data tersebut. Dalam studi yang dominan kualitatif ini, analisis dilakukan hampir selalu bersamaan dengan pengumpulan data; kekurangan langsung dicari dari informan kunci dan dokumen di lapangan.

Secara spesifik, untuk menjawab masalah penelitian pertama, dilakukan analisis terhadap indikator-indikator dari dimensi jalannya implementasi kebijakan. Di sini dilakukan analisis triangulasi untuk mengolah data-data kualitatif. Analisis triangulasi juga digunakan untuk memeriksa interaksi isi kebijakan dengan implementasi, juga konteks implementasi kebijakan penyusunan APBD secara spesifik dalam implementasi ketentuan partisipasi.

#### **E. Keterbatasan Penelitian**

Keterbatasan yang dihadapi penulis justru terkait dengan fakta bahwa pada waktu penelitian dilakukan Perda 6/2004 belum genap berumur 4 tahun. Secara umum belum banyak data dan informasi yang sistematis yang sudah tersedia di Pemerintah Daerah Kabupaten Lebak dan pemangku kepentingan kunci lainnya. Pemerintah Daerah sendiri belum memiliki mekanisme pemantauan kebijakan

untuk melihat jalannya implementasi kebijakan ini. Karena itu, tidak terdapat indikator dan analisis pembandingan untuk menantang penulis memberikan perspektif tersendiri sebagai orang yang bukan warga Lebak.

Penelitian ini juga berusaha mengungkap kejadian yang sudah berlalu, yakni proses penyusunan APBD 2008 yang berlangsung pada tahun 2007. Dengan terbatasnya dokumentasi tertulis yang sistematis tersebut, penelitian lebih banyak bertumpu pada wawancara dengan narasumber. Cek silang antardata dan informasi menjadi sangat penting untuk memastikan bahwa bila ada narasumber yang tidak ingat dengan terperinci suatu hal maka data dan informasi yang dikumpulkan tetap diusahakan sevalid mungkin. Penulis terbantu dengan adanya beberapa pertemuan di mana 2 narasumber dapat ditemui bersama-sama, dan ingatan kolektif keduanya membantu mengkonstruksi kejadian yang ingin diungkap pada tahun 2007.

UNIVERSITAS TERBUKA

## BAB IV

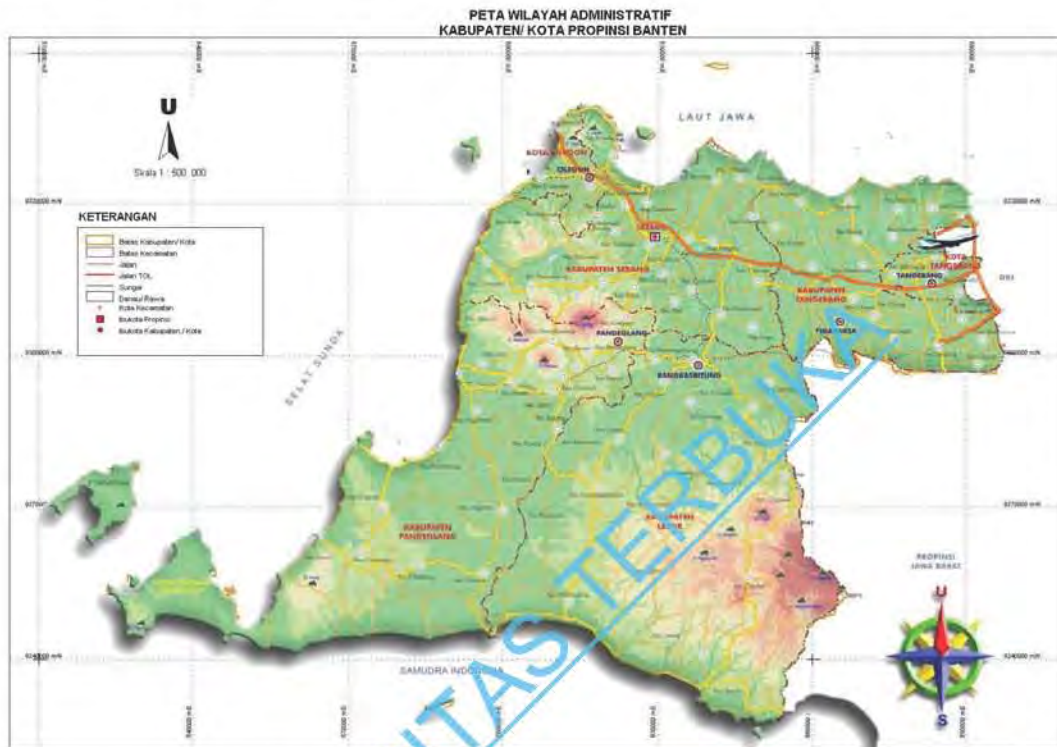
### TEMUAN DAN PEMBAHASAN

Bab IV ini akan mengkaji bahasan utama dari penelitian ini, yakni implementasi ketentuan partisipasi dalam Perda 6/2004 Kabupaten Lebak dalam Penyusunan APBD 2008. Untuk dapat memahami pemaparan temuan dan pembahasan, bab ini akan diawali dengan pemaparan singkat Kabupaten Lebak sebagai lokasi penelitian. Bagian kedua akan membahas kelahiran Perda 6/2004 dan muatannya. Bagian ketiga membahas peraturan mengenai proses penganggaran normatif yang menjadi acuan oleh pemerintah daerah. Proses penganggaran normatif ini dibahas karena terdapat kebijakan terpisah yang mengatur proses perencanaan dan penganggaran di daerah. Kebijakan yang sudah ada ini menjadi konteks bagi pelaksanaan Perda TP di Kabupaten Lebak, khususnya dalam penyusunan APBD. Bagian ketiga akan membahas bagaimana para pemangku kepentingan menaknai partisipasi, disusul pada bagian keempat apa yang menjadi fokus penelitian, yakni bagaimana Kabupaten Lebak mengimplementasikan ketentuan partisipasi dalam Perda 6/2004 dalam penyusunan APBD 2008 dan penjelasannya. Bagian kelima akan berisi pembahasan teoretik mengenai temuan yang diperoleh di Kabupaten Lebak.

#### **A. Gambaran Umum Kabupaten Lebak**

Kabupaten Lebak adalah salah satu kabupaten di Provinsi Banten dan beribukota di Rangkasbitung. Secara administratif, Kabupaten Lebak berbatasan dengan Kabupaten Serang dan Tangerang di sebelah utara, dengan Kabupaten Bogor dan Sukabumi di sebelah timur, dengan Kabupaten Pandeglang di sebelah barat, dan dengan Samudera Indonesia di sebelah selatan. Luas laut yang menjadi

kewenangan Kabupaten Lebak seluas 555,6 km<sup>2</sup> dengan garis pantai Lebak bagian selatan sepanjang 91,42 km. Kabupaten Lebak merupakan wilayah administratif terluas di Provinsi Banten (Lihat Gambar 4.1).



Gambar 4.1 Peta Administratif Kabupaten/Kota di Provinsi Banten (sebelum terbentuknya Kota Serang pada 2007)

Jumlah penduduk Kabupaten Lebak pada tahun 2004 sebesar 1.201.690 jiwa sehingga daerah ini memiliki kepadatan penduduk kira-kira 360 jiwa/km<sup>2</sup>. Laju pertumbuhan penduduk Kabupaten Lebak pada akhir tahun 2004 sebesar 1,72%, yang berarti berada di bawah rata-rata laju pertumbuhan penduduk nasional yang mencapai 2% dan rata-rata Provinsi Banten sebesar 3,55%. Penyebaran penduduk tidak merata. Konsentrasi penduduk terbesar berada di Lebak Utara dan Lebak Selatan, kemudian disusul Lebak Timur dan Lebak Barat.

Lebak merupakan daerah yang paling tertinggal di Provinsi Banten, dan sebelum pemekaran Provinsi Banten merupakan kabupaten paling miskin di

Provinsi Jawa Barat. Kabupaten yang memiliki 28 kecamatan dan 320 desa ini sebagai hasil dari identifikasi desa tertinggal pada 2005 tercatat memiliki 148 desa tertinggal, yakni yang tertinggi di Provinsi Banten.

Sejak Januari 2004 Kabupaten Lebak dipimpin oleh pasangan Bupati Mulyadi Jayabaya dan Wakil Bupati Odih Chudori Padma. Pasangan ini dipilih oleh DPRD dan masa jabatannya akan berakhir tahun 2008 ini. Rakyat Lebak akan menghadapi Pemilihan Kepala Daerah Langsung untuk pertama kalinya, yang dijadualkan akan berlangsung pada bulan Oktober.

Bupati Jayabaya berasal dari Partai Golkar, yang merupakan partai dengan jumlah kursi terbanyak di DPRD, yakni 11 kursi. Partai lain yang memiliki kursi di DPRD adalah PDI Perjuangan (10 kursi), PPP (6 kursi), PKS (5 kursi), PKB (4 kursi), dan keempat partai ini memiliki fraksi sendiri di DPRD. Enam dari 45 kursi sisanya dibagi di antara beberapa partai kecil yang harus bergabung dalam Fraksi Lebak Membangun, yakni Partai Demokrat (2), Partai Persatuan Daerah (2), PNI Marhaenisme (1), dan PBR (1).

Dari buku Lebak dalam Angka 2006, Pemerintahan Daerah di Kabupaten Lebak terdiri dari:

**Tabel 4.1 Daftar Jumlah Satuan Kerja di Kabupaten Lebak**

#	Jenis perangkat daerah	Jumlah satuan kerja (satker)
a)	Sekretariat Daerah	1 (8 bagian)
b)	Sekretariat DPRD	1 (2 bagian)
c)	Badan	4
d)	Dinas	14
e)	Kantor	9
f)	Kecamatan	28 (termasuk 5 kecamatan baru)
	<b>Total</b>	<b>57</b>

*Sumber: Lebak dalam Angka, 2007*

## **B. Perda Transparansi dan Partisipasi di Kabupaten Lebak**

### **1. Proses Kelahiran Perda 6/2004**

Proses kelahiran perda transparansi dan partisipasi di Kabupaten Lebak tidak dapat dilepaskan dari konteks adanya Program *Initiative for Local Governance Reform* (ILGR) atau lebih dikenal dengan program Prakarsa Pembaruan Tata Pemerintahan Daerah (P2TPD) yang dilakukan di 22 kabupaten di 9 provinsi di Indonesia. Salah satu dari kabupaten itu adalah Kabupaten Lebak. Pada waktu itu, kegiatan persiapan untuk P2TPD mulai masuk ke para pemangku kepentingan untuk memperkenalkan isu transparansi dan partisipasi. Kendati demikian, menurut Aisyah Ahyar, fasilitator Program P2TPD waktu itu, tidak ada bayangan bahwa hasilnya harus berupa perda sebagai pelembagaan transparansi dan partisipasi. Diskusi-diskusi terbatas sampai debat publik yang difasilitasi oleh program P2TPD tadi terfokus kepada usaha penerapan pemerintahan yang yang bersih dan usaha pengurangan kemiskinan di Kabupaten Lebak. Berbagai diskusi digelar untuk mencari payung hukum yang bisa mendorong penerapan pemerintahan yang bersih dan mengurangi kemiskinan. Yang tak kurang pentingnya untuk didorong adalah lahirnya Forum Multi Stakeholder (FMS), sebuah forum lintaspelaku di mana di dalamnya terlibat beberapa tokoh masyarakat dan wakil-wakil dari eksekutif maupun legislatif di Kabupaten Lebak.

Di Lebak, forum sejenis ini berintikan mereka yang menyebut diri Kelompok 17, dan terdiri atas 17 orang baik secara perorangan maupun mewakili lembaga. Dengan fasilitasi dari Bank Dunia, akhirnya pemerintah daerah mengeluarkan surat keputusan yang menjadikan FMS di Lebak ini menjadi sebuah organisasi yang resmi, dengan dikeluarkannya SK Bupati. FMS ini diketuai oleh

Haji Ihwan, pimpinan Pondok Pesantren Dal Al Azhar. Terlibat dari unsur eksekutif di antaranya adalah Amir Hamzah, Kepala Bagian Program Bappeda (kini Kepala Bappeda), Bapak Robert Chandra, kini Sekretaris Bappeda, Yanto Supaat dari BKD, dan Dian Edwin staff di BKD. Wakil dari DPRD adalah Sanuji Pentamarta dan KH Wawan. Dari akademisi ada Agus Sutisna, dari unsur wartawan C.R. Nurdin, dari kelompok mahasiswa di antaranya Khoirul Umam dari Imala (Ikatan Mahasiswa Lebak). FMS mengundang sejumlah organisasi mahasiswa dan ormas lainnya untuk berpartisipasi dan FMS berkembang menjadi satu ruang diskusi masyarakat yang lebih besar daripada intinya yang berjumlah 17 orang tadi.

Forum ini kemudian membentuk tiga kelompok kerja (pokja), yaitu Pokja Transparansi dan Partisipasi, Pokja Analisis Partisipasi Kemiskinan, dan Pokja Persaingan Usaha. Dari Pokja Transparansi dan Partisipasi lahir naskah akademik rancangan perda transparansi dan diajukan ke DPRD. Melalui panitia khusus (Pansus) Raperda Transparansi, DPRD kemudian membedah perda ini melalui serangkaian diskusi dan debat publik serta meminta saran dari berbagai pihak, sampai akhirnya disahkan menjadi Perda pada 1 Juni 2004. Perda ini kemudian dikenal sebagai Perda Nomor 6 Tahun 2004 tentang Transparansi dan Partisipasi dalam Pemerintahan dan Pengelolaan Pembangunan di Kabupaten Lebak.

Satu konteks yang penting disebut adalah pelantikan Bupati yang baru berlangsung pada Juni 2004 dan terpilihnya anggota DPRD baru dari Pemilu Legislatif April 2004. Desakan yang dilakukan masyarakat menemukan momentum yang tepat bagi adopsi kebijakan ini oleh pemerintah berkat dukungan

Bupati yang baru terpilih dan adanya anggota DPRD baru yang masih membawa semangat luar biasa untuk melakukan perubahan.

## 2. Kandungan Perda 6/2004

Perda Transparansi dan Partisipasi Kabupaten Lebak (Lihat Lampiran 2), selanjutnya disebut Perda TP, mengatur sejumlah ketentuan untuk memastikan adanya transparansi dan partisipasi dalam pembangunan. Transparansi dalam Perda ini dimaknai sebagai keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan Badan Publik lainnya dengan menyediakan informasi publik yang memungkinkan setiap orang dapat mengetahui proses perencanaan, perumusan kebijakan, implementasi, sampai pengawasan dan evaluasi. Sementara, partisipasi diartikan sebagai keterlibatan masyarakat secara sadar dan nyata dalam serangkaian proses pembangunan dari tingkat perencanaan, perumusan kebijakan, implementasi sampai pengawasan dan evaluasi sehingga penyelenggaraan pemerintahan dapat lebih aspiratif, transparan, dan akuntabel (Perda 6/2004, pasal 1).

Secara garis besar, Perda 6/2004 berisi 3 komponen besar, yakni ketentuan mengenai transparansi, mengenai partisipasi, dan mengenai Komisi Transparansi dan Partisipasi. Lebih rincinya dapat dilihat pada Tabel 4.2 di halaman berikut. Sementara, lebih khusus terkait dengan ketentuan-ketentuan mengenai partisipasi, Perda ini menyebutkan bahwa tujuan Partisipasi adalah untuk:

- a) Meningkatkan daya tanggap Pemerintah dan Pemerintah Daerah terhadap keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan Pengelolaan Pembangunan di Daerah; dan



- b) Meningkatkan kesadaran peran serta dan tanggung jawab masyarakat dalam pengelolaan pembangunan di Daerah (Pasal 3 ayat 2).

**Tabel 4.2 Muatan Perda 6/2004**

No.	Komponen Besar	Rincian
1	Transparansi	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Asas dan tujuan</li> <li>▪ Hak dan kewajiban dalam pelaksanaan transparansi</li> <li>▪ Pelaksanaan transparansi</li> <li>▪ Jenis informasi publik</li> </ul>
2	Partisipasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Asas</li> <li>▪ Hak dan kewajiban dalam pelaksanaan partisipasi</li> <li>▪ Pelaksanaan partisipasi</li> </ul>
3	Komisi Transparansi dan Partisipasi (KTP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kedudukan</li> <li>▪ Keanggotaan</li> <li>▪ Persyaratan anggota</li> <li>▪ Pengangkatan dan pemberhentian anggota serta tata caranya</li> <li>▪ Mekanisme seleksi dan penetapan anggota</li> <li>▪ Tugas dan wewenang</li> <li>▪ Anggaran dan biaya</li> </ul>
4	Pengaduan, Keberatan, Sanksi	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mekanisme pengaduan</li> <li>▪ Mekanisme keberatan</li> <li>▪ Ketentuan pidanan</li> </ul>

Partisipasi dalam Perda ini dimaknai membawa implikasi sebagai hak bagi masyarakat, dan kewajiban bagi pemerintah daerah dan DPRD. Perda mengatur bahwa setiap anggota masyarakat berhak untuk terlibat dalam perencanaan,

perumusan, implementasi, pengawasan, dan evaluasi kebijakan publik, meliputi: mendengar, mengetahui, mengusulkan, mengikuti, menolak, dan menerima proses perencanaan, perumusan, implementasi, pengawasan, dan evaluasi kebijakan publik (Pasal 8). Di sisi lain, Pemerintah Daerah dan DPRD berkewajiban mengikutsertakan masyarakat dalam proses perencanaan, perumusan, implementasi, pengawasan dan evaluasi kebijakan publik. Secara operasional, Pemerintah Daerah dan DPRD berkewajiban menciptakan mekanisme yang memberi kemudahan dan kesempatan bagi masyarakat untuk dapat terlibat dalam setiap proses perencanaan, perumusan, implementasi, pengawasan, dan evaluasi kebijakan publik dan wajib mengumumkannya secara luas dan terbuka (Pasal 9).

Secara terinci, Perda ini mengatur bahwa keterlibatan masyarakat wajib dilakukan sekurang-kurangnya untuk kegiatan-kegiatan berikut: (a) Perumusan visi, misi, dan rencana strategis daerah; (b) Penyusunan program pembangunan tahunan; (c) Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; (d) Penyusunan maupun revisi tata ruang; (e) Penyusunan setiap Peraturan Daerah; (f) Pengawasan, dan evaluasi terhadap pelaksanaan suatu kebijakan atau program; dan (g) Perumusan keputusan/kebijakan publik lainnya yang berkaitan dengan kepentingan rakyat banyak (Pasal 16). Di samping itu, Perda ini juga memberikan serangkaian pengaturan mengenai prosedur pelaksanaan ketentuan partisipasi termasuk penjadwalan, dokumentasi, dan mekanisme pengaduan.

### **3. Komisi Transparansi dan Partisipasi Kabupaten Lebak**

Seperti digambarkan di Tabel 4.2 di atas, salah satu komponen penting dari Perda TP Kabupaten Lebak adalah keberadaan badan independen yang disebut Komisi Transparansi dan Partisipasi (KTP), yang salah satu fungsinya adalah

mengawasi pelaksanaan perda ini, dan dijamin pembiayaannya dari APBD. Keberadaan KTP ini sampai 2006 merupakan fenomena yang unik di Indonesia, sebelum akhirnya beberapa daerah, yakni Tanah Datar dan Bulukumba, memperkenalkan kelembagaan yang sama (Didih M.Sudi, wawancara pribadi, 6 Juni 2008). Di banyak daerah lainnya yang telah memiliki Perda TP, komisi semacam KTP Lebak ini tidak dikenal.

Perda mengamanatkan pendirian KTP selambat-lambatnya enam bulan sejak diundangkannya Perda tersebut. Dengan ditetapkannya Perda pada bulan Juni 2005, seharusnya KTP sudah terbentuk pada bulan Januari 2006. Pada kenyataannya, prosesnya tidak semulus itu. Kehendak politik untuk menerapkan Perda 6/2004 sempat maju mundur, sebelum akhirnya panitia seleksi bisa terbentuk, dilakukan seleksi dua tahap sesuai amanat Perda, sampai terpilihnya 5 orang anggota KTP. Lewat proses panjang inilah baru pada September 2006 KTP dikukuhkan.

Karena mandatnya yang sangat besar dalam Perda, KTP periode pertama ini juga membayangkan melakukan kerjanya dengan pentahapan. Didih M. Sudi, Ketua KTP periode pertama, menyebutkan bahwa pada masa kepengurusan yang bertam ini KTP memfokuskan diri pada, *pertama*, konsolidasi, konsultasi, dan asistensi; *kedua*, sosialisasi; dan *terakhir*, optimasi fungsi dan peran. Detil dari ketiga tahapan tersebut terdapat dalam Tabel 4.3 di halaman berikut. Ketiga fokus ini yang diharapkan akan menjadi panduan kerja KTP periode pertama yang akan berakhir masa jabatannya pada September 2008 ini.

**Tabel 4.3 Tahapan Kerja KTP**

No.	Fase	Uraian
1.	Konsolidasi, konsultasi, dan asistensi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. menetapkan ketua dan sekretaris</li> <li>2. menyatukan visi para anggota</li> <li>3. konsultasi dengan para stakeholders</li> <li>4. konsultasi dengan Bupati dan jajaran eksekutif</li> <li>5. konsultasi dengan pimpinan DPRD dan fraksi-fraksi</li> <li>6. membuat pembagian tugas dan wilayah kerja antar anggota</li> </ol>
2.	Sosialisasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. sosialisasi dengan Dinas/Instansi di lingkungan Pemkab Lebak (eselon II, III, dan IV)</li> <li>2. sosialisasi dengan para camat di 23 Kecamatan, menghadirkan para kepala desa, Ketua BPD, tokoh masyarakat, dan stakeholders kecamatan</li> <li>3. seminar launching, talkshow radio, dialog publik</li> </ol>
3.	Optimasi fungsi dan peran	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. mulai memerankan tugas dan fungsi KTP sesuai dengan amanat Perda</li> <li>2. memantau dan terlibat langsung dalam penyusunan Raperda, termasuk Raperda APBD</li> <li>3. memantau dan melibatkan diri dalam berbagai proses pembangunan dan pemerintahan, misalnya perekrutan CPNSD, pembangunan infrastruktur, tender, dll.</li> <li>4. menerima dan menindaklanjuti permohonan informasi publik dan pengaduan masyarakat</li> <li>5. memediasi perselisihan antara pemerintah dan publik</li> <li>6. membuat rencana strategis aksi sesuai tugas dan wewenang yang diamanatkan Perda berdasarkan skala prioritas</li> </ol>

*Sumber: KTP Lebak, 2006*

### C. Dasar Hukum Penyusunan APBD

Grindle (1980: 14) mengatakan bahwa sebuah kebijakan jarang dapat diimplementasikan secara terisolasi dari kebijakan publik lainnya. Dalam konteks studi kasus yang menjadi fokus penelitian ini, kebijakan jaminan partisipasi publik dilihat dari implementasinya pada penyusunan APBD Kabupaten Lebak Tahun 2008. Penyusunan APBD ini sendiri diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan

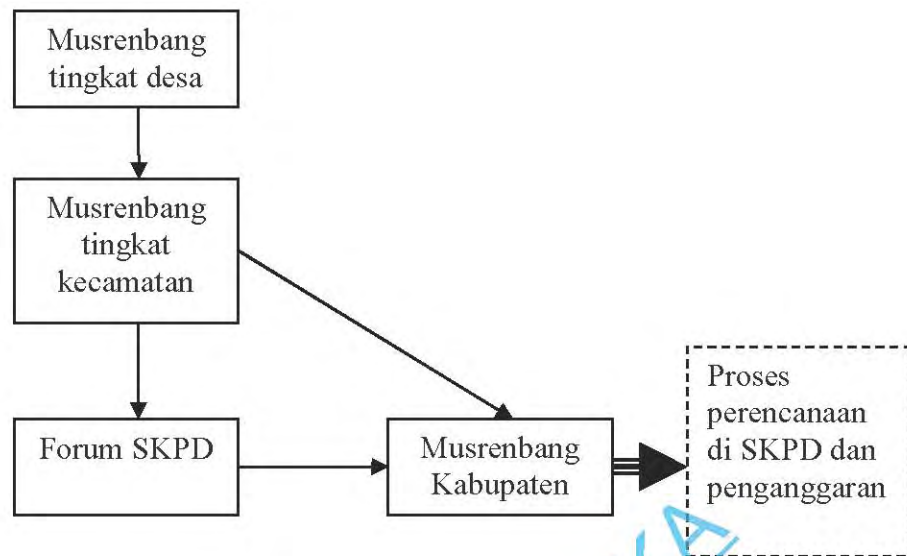
Keuangan Daerah (Pada Tahun 2007 keluar Permendagri 57/2007 yang merevisinya namun substansi untuk proses perencanaan relatif sama).

Proses penyusunan APBD melibatkan proses perencanaan dan penganggaran tahunan. Proses ini merupakan bagian dari siklus APBD, yakni tahapan-tahapan yang dilalui oleh APBD dalam satu periode. Siklus APBD dapat digambarkan dalam Gambar 4.2 di bawah ini.



**Gambar 4.2 Siklus APBD**

Secara garis besar, alur penyusunan dan penetapan APBD sampai menjadi Perda mengikuti tahapan terperinci seperti pada Lampiran 3. Secara singkat, proses perencanaan merupakan proses yang dirancang sebagai proses *bottom up*, dari bawah ke atas, melalui rangkaian pertemuan dari tingkat desa sampai tingkat kabupaten yang disebut Musyarawah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Hasil dari rangkaian Musrenbang dan Forum Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) itu akan menjadi input bagi proses perencanaan yang lebih teknis dan penganggaran di SKPD, sebelum memasuki proses politik di antara Kepala Daerah dan DPRD. Skema proses perencanaan *bottom up* tersebut dapat dilihat pada Gambar 4.3 di halaman berikut.



**Gambar 4.3** Proses Perencanaan *Bottom Up*

Tahapan-tahapan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) dan Forum Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD), yang merupakan tahapan perencanaan, memberikan ruang bagi partisipasi masyarakat secara terlembaga. Musrenbang merupakan wadah partisipasi berbasis teritorial, sementara aspirasi untuk isu sektoral diwawahi dalam Forum SKPD. Pada Musrenbang dan Forum SKPD idealnya dibahas masukan dari wakil-wakil masyarakat mengenai kegiatan yang mereka usulkan untuk dibiayai APBD pada tahun anggaran berikutnya. Kehadiran wakil masyarakat ini diatur dalam Permendagri 13/2006, sehingga secara formal partisipasi warga sudah terakomodasi di sini.

Sesudah tahap perencanaan oleh eksekutif ini, partisipasi masyarakat tidak lagi terlembaga. Masyarakat harus proaktif mengakses informasi dan melakukan advokasi pada tahapan penganggaran dan penetapan Perda APBD. Hal ini dilakukan dengan menjalin komunikasi dengan SKPD tertentu, membangun hubungan dengan anggota DPRD tertentu, duduk di rapat-rapat terbuka di DPRD

untuk melakukan pemantauan, atau bahkan membangun akses khusus dengan Kepala Daerah.

Dengan mekanisme yang sudah dibuat dalam Permendagri di atas, apakah sudah cukup tersedia jaminan bagi partisipasi publik? Apakah Perda TP masih dirasakan diperlukan? Bagaimana Pemda Lebak melihat nilai tambah dari Perda TP terhadap ketentuan normatif perencanaan dan penganggaran yang sudah dibuat oleh pemerintah (pusat)?

Pertanyaan-pertanyaan di atas akan menjadi konteks dari analisis implementasi ketentuan partisipasi dari Perda TP di Lebak ini. Proses perencanaan partisipatif yang selama ini dilakukan di daerah masih menerima sejumlah kritik, khususnya yang dilayangkan terhadap jalannya rangkaian musrenbang di berbagai daerah. Beberapa yang bisa dicatat adalah mengenai keterwakilan, substansi, dan hasil. Dalam hal keterwakilan, ada kecenderungan bahwa prosedur yang ditetapkan pemerintah gagal memastikan keterwakilan yang inklusif, utamanya bagi kelompok miskin dan perempuan (Suhirman, 2008a). Dari segi substansi, kegiatan ini sering dijalankan secara kurang sungguh-sungguh dan terkesan sekedar menjalankan formalitas rutin (Gani, 2004; Suroso, 2006; Widiyanto 2006). Dari segi hasil, usulan kegiatan pembangunan yang diterima kualitasnya relatif rendah, kurang strategis, dan terlalu mikro (Suhirman, 2008a). Karena itu, penelitian ini tidak akan mengamati jalannya penyusunan APBD 2008 di Kabupaten Lebak semata-mata, namun dengan kritis melihat apa perbedaan yang terjadi dengan adanya ketentuan partisipasi dalam Perda TP dalam proses tersebut.

#### **D. Pemaknaan Partisipasi Publik di Lebak**

Sebelum mengamati aspek-aspek dari implementasi kebijakan yang menjadi pertanyaan dalam penelitian ini, dilakukan pemeriksaan terlebih dahulu mengenai bagaimana pemangku kepentingan memaknai partisipasi. Muatan Perda ini dianggap penting karena ada kesepahaman di antara banyak pihak waktu itu bahwa Perda ini diperlukan oleh Kabupaten Lebak yang merupakan kabupaten termiskin di Lebak. Bapak Robert Chandra, Sekretaris Bappeda Lebak yang juga terlibat dalam penyusunan naskah akademik Perda 6/2004, mengatakan bahwa semangat untuk mendorong partisipasi publik ini tidak bisa dilepaskan dari keinginan untuk menggali lebih banyak sumberdaya yang ada di banyak pihak, tidak hanya di pihak pemerintah, namun juga di sisi masyarakat.

*Berawal dari filosofi dasar, kami sadar ini daerah tertinggal. Daerah tertinggal sangat membutuhkan partisipasi masyarakat dan dunia usaha, tidak bisa mengandalkan pemerintah saja. Pertanyaannya bagaimana masyarakat dan dunia usaha mau berpartisipasi, kalau pemerintahnya tidak mau transparan... Oleh karena itu kami melangkahnya mulai dengan membuka kran transparansi publik. (Robert Chandra, 15 Mei 2008)*

Semangat bahwa gagasan mengenai partisipasi ini memang dilatarbelakangi oleh perlunya partisipasi material oleh warga dikonfirmasi oleh anggota DPRD. Sanuji Pentamarta, yang mengatakan:

*Waktu itu kita punya pendanaan yang terbatas. Kita punya program banyak tapi dana terbatas. Kita berharap dengan partisipasi ini gotong royong masyarakat bisa meringankan anggaran... Kita bayangkan, tokoh masyarakat kita kumpulkan. Pemerintah bilang, kita punya dana 60 juta nih untuk bangun jalan. Transparan. Mau diambil tidak? Masyarakat akan bilang, ya ambil, nanti kita sumbang tenaganya! Dengan 60 juta ini hasilnya menjadi lebih banyak daripada kalau dikerjakan Pemda sendiri tanpa transparansi. Dengan keterbukaan itu, maka partisipasi tumbuh (25 April 2008).*

Gambaran akan kemauan dan keterlibatan masyarakat untuk menyumbang bagi pembangunan sarana publik ini pun dipandang positif oleh kelompok



masyarakat sipil. Konfirmasi ini diperoleh ketika mewawancarai Agus Salim dari LSM Pusat Telaah Informasi Regional (Pattiro), yang merupakan pelaksana Program Penganggaran dan Penelusuran Belanja Partisipatif (PBET) dari NDI dan Bank Dunia untuk Kabupaten Lebak.

*Serunya, di sebuah musrenbang desa yang kami fasilitasi, fasilitator bilang bahwa alokasi dana yang ada hanya sekian juta, berupa bantuan dari propinsi. ... Ketika masyarakat menginginkan rehab sekolah, dari perkiraan kasarnya saja dana itu tidak cukup. Ternyata ada yang bilang: saya siap bantu gentengnya! Saya siap sumbang tenaga!... (Agus Salim, 16 Mei 2008)*

Jadi, partisipasi yang bersifat material ini, menurut para informan di atas, merupakan wujud dari semangat gotong royong yang berakar di budaya setempat. Kendati format partisipasi publik yang mereka sebut gotong royong ini berbeda dengan tafsir arus utama mengenai partisipasi publik yang lebih dimaknai sebagai partisipasi dalam pembuatan kebijakan (Suhirman, 2006; Widiyanto, 2006), mereka menganggap bahwa ini adalah aset lokal yang perlu dihargai dan tidak perlu ditolak dengan landasan definisi-definisi yang biasa diterima sebagai partisipasi publik.

*Ada yang mengatakan penyediaan anggaran itu part of government obligation. Lha mereka tidak paham esensi gotong royong. Kalau memang fiscal capacity terbatas, given the scarcity of fund... Tata nilai yang kita anut memungkinkan. Masyarakat kita kan masih guyub. Tidak boleh diukur dengan rupiah. Ini bagian dari aset kita.*

*Masyarakat dulu memberikan sesuatu disebut sebagai upeti. Kemarin masyarakat Badui memberikan hasil bumi (beras, hasil bumi, madu) pada pemerintah daerah, ujud pengakuan pada pemerintah yang sah, apa ya harus dianggap sebagai gratifikasi? Apa ya tata nilai ini harus dihapus? Ini luhur nilainya. Pemda sendiri memberikan imbal balik berupa bibit ternak, pagar, sehingga tidak terkesan mereka memberi kosong (Robert Chandra, 15 Mei 2008).*

Mengingat bahwa prinsip gotong royong ini merupakan prinsip yang di masa Orde Baru sering digunakan untuk melakukan mobilisasi dana masyarakat secara paksa, penting untuk melihat bedanya di sini. Sanuji Pentamarta menggarisbawahi pentingnya proses, dan bukannya hasil akhir, dalam memaknai partisipasi ini. Sumbangan masyarakat dalam berbagai bentuk ini harus merupakan tindakan sukarela yang berasal dari keputusan masyarakat sendiri, karena proses pelibatan yang memungkinkan hal itu.

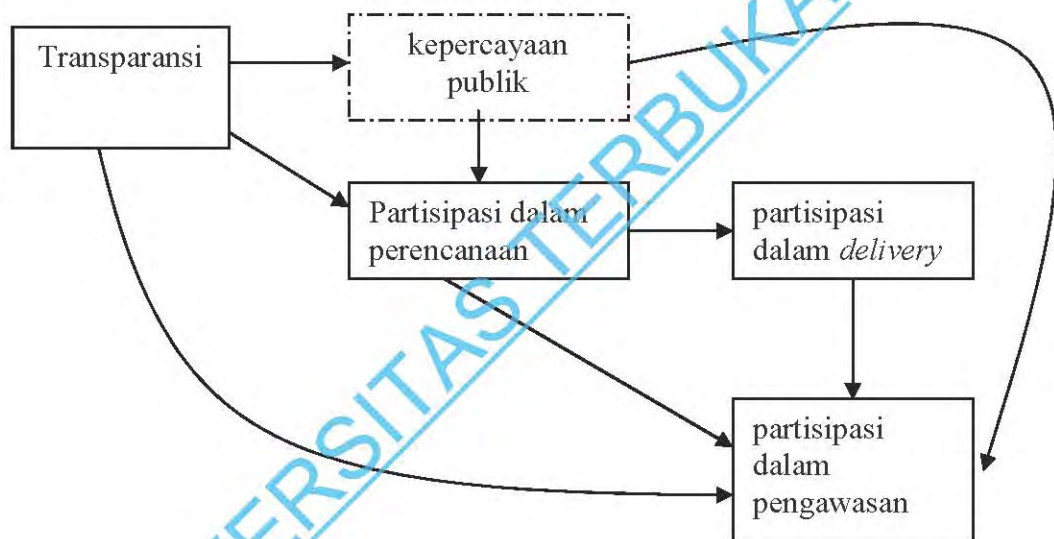
Para informan melihat bahwa insentif yang diperoleh Pemda juga tidak hanya terbatas pada sumbangan material atau tenaga untuk mengatasi kekurangan sumberdaya daerah. Partisipasi publik juga perlu dilihat dari keterlibatan masyarakat dalam pengawasan pembangunan, karena keterbatasan daya jangkau pemerintah daerah. Dengan adanya transparansi penyelenggaraan pemerintahan, masyarakat akan lebih terinformasi mengenai kegiatan pemerintah dengan dana publik, dan lebih tergerak untuk berpartisipasi mengawasi.

Paparan di atas menggambarkan bahwa partisipasi di Lebak dimaknai akan mengambil bentuk:

- a) partisipasi dalam perencanaan
- b) partisipasi dalam pelayanan publik, dengan cara memberikan sumbangan sumberdaya
- c) partisipasi dalam pengawasan

Melihat pembilahan di atas, dapat dipahami bahwa partisipasi dalam penyusunan APBD 2008 memang merupakan bentuk dari partisipasi dalam bentuk yang pertama, yakni partisipasi dalam perencanaan kebijakan. Dengan mengingat, tentu saja, bahwa semangat partisipasi dalam perencanaan tersebut kait-mengkait

dengan harapan akan partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pengelolaan pembangunan tahap berikutnya, yakni pada tahap implementasi dan pemantauan. Partisipasi dalam perencanaan diharapkan akan membawa kepercayaan publik (Wang dan Wart, 2007) pada pemerintah untuk memberikan kontribusi dalam penyelenggaraan layanan, dalam memberikan layanan publik, dan dalam membantu melakukan pengawasan pembangunan. Alur berpikir ini dapat dilihat lebih jelas dari Gambar 4.4.



**Gambar 4.4** Bagan Alur Implementasi Perda TP di Kabupaten Lebak

Dengan alur pemaknaan seperti tampak dalam Gambar 4.4, memang ketentuan-ketentuan mengenai partisipasi yang terdapat dalam Pasal 8 dan 9 Perda 6/2004, yang menyebut bahwa cakupan partisipasi adalah perencanaan, perumusan, implementasi, pengawasan, dan evaluasi kebijakan publik menjadi jelas. Sementara tekanan partisipasi publik dalam literatur arus utama lebih banyak mengenai pelibatan masyarakat dalam formulasi kebijakan (Widiyanto, 2006), di Lebak partisipasi publik dimaknai lebih luas dari itu.

## E. Implementasi Ketentuan Partisipasi dalam Penyusunan APBD 2008

### 1. Proses Ketentuan Partisipasi dari Perda 6/2004

Bagaimana proses implementasi ketentuan partisipasi dalam penyusunan APBD 2008? Dengan mengingat pemaparan mengenai substansi partisipasi sebagaimana didefinisikan di atas, partisipasi dalam penyusunan APBD 2008 memang merupakan bentuk dari partisipasi dalam bentuk yang pertama, yakni partisipasi dalam perencanaan kebijakan. Grindle menyebut bahwa proses implementasi harus dilihat dari adanya program tindakan (*action program*) dan kegiatan yang khusus dilakukan untuk melaksanakan sebuah kebijakan publik, serta anggaran yang dialokasikan untuk itu. Proses implementasi melihat apakah program dan kegiatan itu dilaksanakan sebagaimana didesain.

Perda 6/2004 mengamanatkan perlunya pelibatan masyarakat dalam sejumlah hal yang terkait dengan penyusunan APBD, yakni penyusunan program pembangunan tahunan (Pasal 16 butir b), penyusunan APBD sendiri (Pasal 16 butir c), serta penyusunan APBD sebagai peraturan daerah (Pasal 16 butir e). Memeriksa implementasi partisipasi berarti perlu melihat apakah ada kegiatan dan penganggaran tertentu untuk memastikan diimplementasikannya ketentuan partisipasi dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah yang menghasilkan APBD, serta penetapan APBD sebagai raperda. Yang dicari adalah kegiatan yang memastikan perencanaan yang lebih baik, adanya konsultasi-konsultasi publik yang lebih terbuka, dan ini bisa dilakukan di tingkat SKPD maupun DPRD.

Apa yang terjadi?

Dengan kedua indikator proses implementasi yang digunakan, yakni adanya program dan alokasi anggaran, pada 2007 belum tampak adanya

implementasi ketentuan partisipasi sebagaimana diatur dalam Perda 6/2004. Proses Musrenbang dilakukan seperti prosedur yang diatur dalam Permendagri 13/2006 (Resume Coffee Morning KTP, 28 Maret 2007), dan untuk itu dialokasikan dana sejumlah tertentu, namun belum ada nilai tambah dari adanya Perda TP di Lebak terhadap proses perencanaan dan penganggaran di Lebak. Demikian pula proses di DPRD, tidak ada kegiatan dan anggaran khusus untuk partisipasi publik. Dikatakan oleh Sanuji Pentamarta, anggota DPRD Lebak:

*“Memang tidak ada yang spesifik. Wujud kita [mengimplementasikan Perda 6/2004] adalah membentuk KTP dan menaikkan anggaran mereka<sup>1</sup>, memberi dorongan dana dan memberikan ruang yang lebih lebar pada KTP untuk mewujudkan transparansi dan partisipasi. Apakah kita mengukur proses implementasi dengan Perda ini, seringkali tidak terjadi... Kita merasa dengan Perda ini tidak ada larangan, tapi juga tidak ada inisiatif baru untuk mengembangkan. Dua tahun ini kita evaluasi, tidak banyak kebijakan yang diambil untuk mendorong partisipasi. Di dewan sendiri tidak ada perubahan dalam pembahasan perda dan APBD.” (25 April 2008)*

Bappeda Lebak juga mengakui bahwa pelaksanaan ketentuan partisipasi memang belum banyak terlintas. Perda 6/2004 memang dibayangkan diterapkan bertahap. Sekretaris Bappeda Lebak mengatakan:

*“Untuk mengimplementasikan kebijakan yang normatif, di situ memang butuh staging, tahapan-tahapan. Titik tekan KTP adalah melaksanakan transparansinya, baru pada 2008 kita mulai melangkah ke ‘P’-nya, dengan menetapkan Peraturan Bupati.” (15 Mei 2008)*

Dengan asumsi seperti di atas, maka pentahapan yang juga ditempuh oleh KTP pada tiga tahun pertamanya juga mencerminkan hal tersebut. Pada tahap

---

<sup>1</sup> Anggaran KTP memang memperlihatkan kenaikan dari 350 juta pada 2006, menjadi 500 juta pada 2007, namun hanya meningkat sedikit menjadi 534 juta pada 2008. KTP mengakui bahwa sebenarnya besaran anggaran ini diajukan sendiri oleh KTP, dan mereka bisa saja mengusulkan 700-800 juta untuk 2008, dan kemungkinan masih dapat dikabulkan. Merupakan keputusan KTP sendiri untuk berhenti di angka 500an juta ini karena pertimbangan kewajaran proporsi anggaran mereka di mata masyarakat.

awal, transparansi dan partisipasi tidak dianggap sebagai dua aspek yang harus paralel diperjuangkan, namun transparansi merupakan aspek yang mendasari partisipasi, seperti yang juga diperlihatkan oleh Gambar 4.4.

Terkait dengan hal ini, Ketua KTP Didih M. Sudi mengatakan bahwa penekanan pada pelaksanaan partisipasi memang baru merupakan tahapan berikutnya yang akan didorong oleh KTP pada tahun 2008 ini sesudah mulai dirasakannya suasana transparansi di Lebak. Kendati tekanan pada partisipasi baru akan dilakukan pada tahun 2008, sebagai salah satu langkah konsolidasi peran dan fungsi KTP, pada tahun 2007 KTP mulai meluaskan kegiatan pemantauan penyusunan Raperda, termasuk Raperda APBD. Hal ini dilakukan dengan melakukan pemantauan pelaksanaan Musrenbang di tingkat desa dengan sampel 20 desa. Dari pemantauan pelaksanaan Musrenbang pada tahun 2007 ini diperoleh gambaran mengenai keterbatasan-keterbatasan proses perencanaan partisipatif ini.

Dengan gambaran yang diperoleh dari pemantauan tersebut, serta berdasarkan masukan dari pihak-pihak yang peduli dengan partisipasi publik dalam perencanaan dan penganggaran di daerah, maka KTP mengadakan *Coffee Morning* dengan tema Evaluasi Musrenbang ini. *Coffee Morning* adalah kegiatan diskusi tematik yang diadakan berkala oleh KTP untuk mengangkat isu tertentu yang terkait dengan kebijakan daerah.

Dalam Evaluasi Hasil Musrenbang yang digelar KTP tersebut hadir Kepala Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa, Sekretaris Bappeda, DPRD, dan wakil dari Pusat Advokasi Anggaran Rakyat (PAKAR), suatu inisiatif masyarakat sipil untuk advokasi anggaran di Lebak. Dari kegiatan tersebut terdapat sejumlah catatan mengenai jalannya Musrenbang. Di level masyarakat, dapat dilihat

kurangnya antusiasme masyarakat dalam Musrenbang, adanya perasaan antipati, kurangnya keterwakilan kelompok perempuan dalam Musrenbang. Sementara, di level pemerintah, terdapat keluhan kurangnya sosialisasi oleh aparat tentang penyelenggaraan Musrenbang, adanya wilayah yang tidak menyelenggarakan Musrenbang, tidak adanya sanksi untuk aparat yang wilayahnya gagal melakukan Musrenbang, dan tidak standarnya format hasil Musrenbang. Ada daerah yang tidak melakukan Musrenbang, dan justru mendorong “partisipasi” warga dengan jalur pengajuan proposal. Ada warga yang menganggap lebih mudah mendekati anggota DPRD saja pada tahap penganggaran di penyusunan APBD. Di sisi aparatur, Musrenbang juga sering dimaknai sebagai seremonial saja, di mana daftar hadir diedarkan namun musyawarah tidak diangsungkan karena dianggap draft yang ada sudah disepakati secara informal. Di samping kendala di atas, diidentifikasi juga sulitnya pemilihan waktu musyawarah yang cocok untuk semua kalangan wakil warga yang dibidik, waktu yang tidak dianggap mengganggu waktu produktif warga, namun juga bukan waktu yang bisa menyurutkan partisipasi perempuan (Kesume Coffee Morning, 28 Maret 2007).

Kendati terdapat banyak catatan dari pelaksanaan Musrenbang pada tahun 2007, patut diperhatikan bahwa tidak terdapat catatan yang lebih mendetil mengenai kuantitas dan kualitas masalahnya. Karena itu, agak sulit ditarik kesimpulan mengenai seberapa besar sebenarnya pelaksanaan Musrenbang ini gagal memenuhi harapannya sebagai mekanisme perencanaan partisipatif. Dari proses evaluasi dalam Coffee Morning yang menghasilkan banyak catatan di atas, keluarlah sejumlah kesepakatan serta rekomendasi sebagai keluaran dari acara tersebut, yang dirinci dalam Tabel 4.3.

Tabel 4.4 Kesepakatan dan Rekomendasi dari Evaluasi Musrenbang 2007

<b>Kesepakatan bersama</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Sepakat untuk menitikberatkan kegiatan sosialisasi mengenai musrenbang kepada masyarakat, dengan terlebih dahulu memberikan pemahaman dan pengetahuan tentang pentingnya musrenbang bagi masyarakat, guna membangun kesadaran partisipasi masyarakat terhadap musrenbang.</li><li>2. Masing-masing pemangku kepentingan perlu mengambil peran dalam memberikan pencerahan kepada masyarakat sebelum dilaksanakannya kegiatan musrenbang (tingkat desa maupun kecamatan), dengan membagi diri berdasarkan wilayah binaan yang ditentukan/disepakati bersama.</li><li>3. Perlu adanya panduan yang jelas (petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis) dari pemerintah daerah bagi pelaksana kegiatan musrenbang, agar dapat menjamin adanya standarisasi agenda kegiatan-kegiatan dalam pelaksanaannya.</li><li>4. Penyusunan juklak dan juknis tersebut dilakukan dengan masukan dari seluruh pemangku kepentingan di Kabupaten Lebak yang dilakukan dengan kajian-kajian yang cermat sehingga dapat menghasilkan kebijakan yang tepat.</li><li>5. Perlu adanya penyebaran informasi terkait dokumen perencanaan, program kerja Pemerintah Daerah dalam tahun berjalan agar usulan masyarakat dapat lebih berkualitas dan beragam, tidak tertuju pada satu sektor pembangunan saja.</li></ol>
<b>Rekomendasi</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Meminta Pemerintah Daerah Kabupaten Lebak agar menjadwalkan sosialisasi yang dilakukan secara bersama-sama dengan lembaga non pemerintah pada waktu sebelum pelaksanaan musrenbang di setiap tingkatan.</li><li>2. Meminta Pemerintah Daerah agar memberikan pelatihan kepada beberapa kader yang berasal dari masyarakat desa yang akan diberdayakan dalam mendampingi warga Desa dalam melaksanakan musrenbang.</li><li>3. Meminta Pemerintah Daerah Kabupaten Lebak agar mempublikasikan usulan-usulan masyarakat melalui musrenbang, pada hal mana usulan tersebut dapat diakomodir atau tertolak dengan alasan-alasan yang rasional.</li><li>4. Meminta Pemerintah Daerah agar senantiasa melibatkan seluruh pemangku kepentingan dalam upaya meningkatkan kualitas pelaksanaan musrenbang di semua tingkatan.</li><li>5. Mengajak kepada seluruh pemangku kepentingan terutama lembaga non pemerintah untuk berpartisipasi dalam membina dan memfasilitasi masyarakat khususnya di pedesaan dalam mempersiapkan pelaksanaan musrenbang.</li><li>6. Mengajak kepada seluruh pemangku kepentingan untuk dapat mengupayakan tersosialisasikannya informasi publik khususnya dalam perencanaan pembangunan kepada masyarakat yang memiliki kendala dalam mengakses informasi publik tersebut.</li></ol>



Salah satu kesepakatan bersama yang dihasilkan dalam Coffee Morning tersebut adalah disusunnya sebuah petunjuk pelaksanaan untuk pelaksanaan Musrenbang supaya lebih partisipatif. Gagasan ini kemudian disambut oleh koalisi masyarakat sipil Pusat Advokasi Anggaran Rakyat (PAKAR) yang segera menyusun sebuah kelompok kerja multipihak untuk merancang draft tersebut. Kelompok kerja ini melibatkan wakil-wakil dari Pemda, yakni dari berbagai SKPD, dari KTP, LSM, dan kelompok masyarakat lainnya. Wakil-wakil SKPD yang terlibat menyambut baik inisiatif dari kelompok masyarakat ini. Bapak Tedi Kurniadi, Kepala Bidang Pemerintahan Bappeda Kabupaten Lebak yang duduk di Pokja Juklak Musrenbang mengatakan bahwa inisiatif bisa berasal dari siapa saja, yang lebih penting adalah komitmen untuk menghasilkan sebuah panduan sesuai kesepakatan pada Maret 2007 (Wawancara pribadi, 21 Juli 2008).

Pokja ini juga kemudian sepakat untuk mendorong petunjuk pelaksanaan ini menjadi peraturan Bupati. Pada akhir 2007, akhirnya draft Peraturan Bupati mengenai Petunjuk Teknis Pelaksanaan Musrenbang di Kabupaten Lebak diajukan ke meja Bupati. Perbup ini diharapkan mulai digunakan dalam proses perencanaan dan penganggaran 2009 yang dilakukan mulai awal 2008. Tabel 4.4 di halaman berikut menggambarkan rincian Perbup yang berusaha membidik masalah efektivitas Musrenbang hanya berdasarkan peraturan pemerintah pusat, yakni Permendagri 13/2006 (yang belakangan diganti dengan Permendagri 59/2007 tetapi perubahan bukan pada substansi partisipasi warga). Dengan Perda 6/2004 sebagai salah satu konsiderannya, Perbup mengatur tahapan proses perencanaan yang lebih detil, panduan tentang bagaimana fasilitasi dilakukan, serta penyediaan berbagai formulir standar, seperti daftar hadir, berita acara, dan format rekapitulasi,

yang bisa membantu operasionalisasi rangkaian Musrenbang di lapangan. Karena kesibukan di Sekretariat Daerah, maka draft Perbup yang diajukan baru ditandatangani pada awal Januari 2008 dan resmi menjadi Peraturan Bupati Nomor 2/2008.

**Tabel 4.5 Beberapa Rincian Perbup 2/2008 Dibandingkan dengan Ketentuan tentang Musrenbang dalam Permendagri 13/2006**

No.	Dimensi	Perbup 2/2008	Permendagri 13/2006
1.	Peran	Ada fasilitator musyawarah	Tidak ada fasilitator khusus, pemimpin rapat adalah aparat pemerintah
2.	Penetapan usulan kegiatan	Ada panduan penentuan prioritas kegiatan	Tidak ada panduan
3.	Proses	Dipastikan ada diskusi kelompok	Tidak ada petunjuk khusus; dalam praktek musrenbang sering menjadi rapat formal atau pertemuan satu arah

Pada waktu formulasi Perbup ini, sempat terjadi ketegangan justru di antara masyarakat sipil dan komponen yang dinilai progresif dalam tubuh Pemda. Pemda sempat berpendapat bahwa prosedur penyelenggaraan Musrenbang dalam draft Perbup yang ada kurang melihat situasi lapangan. Ketentuan adanya musyawarah warga dengan fasilitasi dari pemda, misalnya, dikhawatirkan akan berhadapan dengan kondisi budaya yang tidak memungkinkan di desa-desa. Penduduk desa yang mayoritas petani lazimnya berladang di pagi hari dan pertemuan warga. Fasilitasi oleh pemerintah di malam hari dianggap belum memungkinkan untuk dilakukan. Namun pada akhirnya draft Perbup diajukan kepada Bupati melalui Sekda tanpa perubahan.

Menariknya, ketika Perbup ini ditandatangani oleh Bupati pada Januari 2008 dan kelompok advokasi anggaran mengusulkan implementasi Perbup ini pada beberapa *pilot area* saja untuk Musrenbang 2008 (Penyusunan APBD 2009),

ternyata Bappeda justru mengajak untuk melakukan implementasi penuh. Masyarakat sipil menyambut keterbukaan dari pemerintah ini, meski dalam pemantauan di lapangan, realisasi ketentuan-ketentuan dalam Perbup belum optimal, misalnya dilihat dari proses beberapa Musrenbang Kecamatan yang belum sesuai panduan. Hal ini dianggap wajar karena sempitnya waktu untuk sosialisasi Perbup baru ini kepada aparat di kecamatan, karena keluarnya Perbup pada pertengahan Januari bersamaan dengan dimulainya rangkaian Musrenbang 2008, sebagaimana diatur dalam siklus anggaran di Lampiran 3 (Wawancara dengan Agus Salim, 16 Mei 2008; Charis Chaddafy, 15 Mei 2008).

Pengalaman Lebak dalam menyusun Perbup 2/2008 pasca evaluasi musrenbang memperlihatkan bahwa meskipun di level pemerintah tidak ada pengakomodasian implementasi ketentuan partisipasi dalam penyusunan APBD 2008, ternyata proses di masyarakat mulai bergulir. Seperti yang juga dibayangkan sekretaris Bappeda, partisipasi publik baru akan muncul bila pemerintah membuka keran transparansi. Dengan adanya transparansi maka masyarakat mulai mengakses informasi yang mereka perlukan untuk dapat memberikan umpan balik bagi jalannya pemerintah. Sementara proses di level formal pemerintah tidak memperlihatkan indikasi dalam program dan anggaran, proses implementasi juga terjadi di masyarakat. Salah satu inisiatif penting yang terjadi di masyarakat adalah lahirnya kelompok organisasi masyarakat sipil yang peduli dengan isu anggaran. PAKAR melakukan advokasi di bidang perencanaan dan penganggaran dan ternyata kiprah PAKAR ini mendapat respons yang cukup positif dari kalangan eksekutif. PAKAR merupakan forum masyarakat sipil yang dipimpin oleh presidium beranggotakan 5 orang. Presidium ini diketuai oleh salah satu

anggotanya, yang juga merupakan wakil dari KTP Lebak. PAKAR berusaha melakukan advokasi dengan cara mendorong elemen-elemennya untuk membantu pengorganisasian masyarakat dalam memperjuangkan haknya dalam bidang perencanaan pembangunan dan penganggaran. Interaksi antara PAKAR dengan birokrasi daerah inilah yang membawa beberapa hasil di bidang partisipasi warga dalam hal perencanaan pembangunan dan penganggaran. Misalnya, poster anggaran yang dibuat PAKAR bersama dengan KTP dan buku saku warga sebagai panduan untuk terlibat dalam Musrenbang. Dengan demikian, meski birokrasi daerah belum merancang mekanisme partisipasi dengan lebih terarah, Perda 6/2004 mulai menciptakan lingkungan yang mendorong pemerintah daerah untuk berubah dan memikirkan kembali praktek-praktek penyelenggaraan pemerintahan, untuk mempersiapkan diri pada tahapan implementasi berikutnya dari Perda 6/2004.

Secara singkat, dapat diringkas bahwa menurut kriteria Grindle bisa dikatakan bahwa proses implementasi ketentuan partisipasi belum berjalan. Namun, ketika diperiksa lebih jauh, nampak bahwa kriteria Grindle tidak dapat menangkap dinamika yang terjadi dalam implementasi Perda TP, bila kegiatan dan alokasi sumberdaya dibatasi secara ketat pada apa yang dilakukan oleh pemerintah. Proses yang terjadi pada tahun 2007 seiring dengan penyusunan anggaran 2008 menunjukkan adanya kegiatan yang dimotori oleh KTP (di antaranya yang penting adalah pemantauan Musrenbang dan Coffee Morning) dan kegiatan oleh kelompok masyarakat yang dimotori PAKAR, dalam hal ini pertemuan-pertemuan Pokja penyusunan draft Juknis Musrenbang, dengan dukungan dana dari program PBET.

Bila Perbup 2/2008 nanti diimplementasikan, baru akan ada serangkaian kegiatan yang perlu dilakukan yang dimotori oleh aparat pemerintah untuk memastikan berjalannya kebijakan partisipasi. Namun, sebagaimana kendala partisipasi dalam musrenbang yang dicatat dalam evaluasi musrenbang di atas, apatisisme warga sering pula menjadi kendala partisipasi. Jadi, respons positif dari warga juga diperlukan untuk memastikan partisipasi yang lebih berkualitas.

Dari paparan di atas, dapat dilihat bahwa implementasi ketentuan partisipasi di Lebak memang belum dilakukan. Namun, melihat interaksi antara Perda 6/2004 dengan proses perencanaan pada 2007 untuk menyusun APBD 2008, tampak bahwa “defisit implementasi” (Lane, 1995: 100) yang terjadi dilakukan sebagai tahapan untuk meletakkan landasan yang lebih kuat bagi pelaksanaan partisipasi. Perda 6/2004 dianggap sebagai peraturan yang pelaksanaannya menuntut pentahapan, dan ketentuan partisipasi adalah tahapan yang dilakukan sesudah tahapan implementasi ketentuan transparansi.

## **2. Interaksi Implementasi dengan Faktor-Faktor Lain**

Grindle (1980) mengatakan bahwa meskipun formulasi kebijakan yang melibatkan pengambilan keputusan yang sangat penting terjadi sebelum implementasi, proses implementasi kebijakan sendiri, merupakan rangkaian dari proses pembuatan keputusan yang terus-menerus, yang melibatkan banyak aktor. Dengan demikian, pada setiap waktu arah implementasi suatu kebijakan dapat berbelok ke arah yang berbeda, dan setiap aktor berinteraksi untuk mempengaruhi arah implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan, dengan demikian, merupakan resultan dari dinamika ini. Berikut dianalisis bagaimana isi dari kebijakan partisipasi dalam Perda TP di Lebak dan konteks implementasi Perda TP

ini di Lebak berkontribusi pada proses implementasi yang sudah dijelaskan pada bagian sebelumnya.

#### **a. Isi Kebijakan**

Pada bagian B.1 di halaman 39-41, telah dijelaskan sejarah kelahiran Perda TP di Kabupaten Lebak. Dapat disimpulkan, Perda TP merupakan Perda yang didorong oleh banyak elemen dan merupakan buah dari proses 2-3 tahun, proses yang relatif panjang untuk kelahiran sebuah Perda. Proses di luar proses politik pemerintah tersebut akhirnya dapat menghasilkan ranperda yang bisa dibahas di DPRD karena keterlibatan pejabat-pejabat politik Lebak dalam Forum Multistakeholder (FMS) yang membahas draft tersebut. Mulyadi Jayabaya, misalnya, yang pada waktu itu merupakan pengusaha konstruksi dan Ketua GAPENSI Lebak, merupakan salah satu pengusaha yang banyak dilibatkan oleh FMS sebagai narasumber mengenai praktek di proyek-proyek pengadaan pemerintah. Pada tahapan ini Jayabaya mulai mendapatkan masukan dan akhirnya berkomitmen pada perlunya pelebagaan transparansi dan partisipasi di Kabupaten Lebak. Ketika Jayabaya mencalonkan diri menjadi salah satu calon bupati Lebak 2003-2008, maka Perda TP ini merupakan salah satu “titipan” yang harus digolkan ketika terpilih. Tanpa menyebutnya demikian, Perda TP memang seperti sebuah kontrak politik antara Jayabaya dengan forum masyarakat bila terpilih. Ketika pasangan Jayabaya-Padma terpilih pada November 2003 dan dilantik pada Januari 2004, perlu menunggu hasil Pemilu 2004 sebelum akhirnya DPRD baru, yang masih berada dalam semangat yang luar biasa setelah terpilih yang mengesahkan Perda ini pada 2004. Sanuji Pentamarta, anggota DPRD 1999-2004 yang juga terlibat dalam FMS, terpilih kembali dalam Pemilu 2004 dan

menjadi Ketua Panitia Khusus (Pansus) Perda TP di DPRD Kabupaten Lebak masa bakti 2004-2009. Pengesahan Perda ini dianggap sebagai simbol untuk mendapatkan kepercayaan publik pada masa awal jabatan.

Dari diskusi-diskusi di dalam FMS, muatan Perda TP ini dianggap penting karena ada kesepahaman di antara banyak pihak waktu itu bahwa Perda ini diperlukan oleh Kabupaten Lebak yang merupakan kabupaten termiskin di Lebak.

*Berawal dari filosofi dasar, kami sadar ini daerah tertinggal. Daerah tertinggal sangat membutuhkan partisipasi masyarakat dan dunia usaha, tidak bisa mengandalkan pemerintah saja. Pertanyaannya bagaimana masyarakat dan dunia usaha mau berpartisipasi, kalau pemerintahnya tidak mau transparan... Oleh karena itu kami melangkahinya mulai dengan membuka kran transparansi publik. Tapi waktu kita buka kran transparansinya tidak otomatis partisipasinya langsung menyusul. Perlu pentahapan.. (Robert Chandra, 15 Mei 2008)*

Dengan semangat bahwa partisipasi akan bisa membawa Lebak kepada kebersamaan untuk menggali sumber daya yang ada, maka Perda ini dianggap bisa membawa keuntungan bagi daerah dan mempertemukan kepentingan berbagai pihak yang tercermin dalam diskusi-diskusi FMS.

Namun, di sisi lain, dalam tradisi pemerintah Indonesia yang sebelumnya tertutup, Perda TP ini juga dapat dikatakan sebagai “pedang bermata dua”. Grindle (1980: 27) mengingatkan bahwa sebuah kebijakan akan diadopsi bila dia memiliki *political attractiveness*. Karena itu, keterlibatan para pejabat politik Lebak dalam proses penyusunan draft TP ini menjadi penting. Dari isinya, Perda TP ini menghendaki perubahan yang luas atau bahkan terbilang radikal. Perda TP ini akan mengharuskan aparat publik melihat pemerintahan dengan cara yang berbeda. Hal fundamental ini sangat disadari oleh pemerintah di Lebak, seperti yang dikatakan oleh Sekretaris Bappeda:

*“Setiap ada yang studi banding ke sini, saya sekali mulai dengan pertanyaan. Apa asumsi daerah Bapak mengenai transparansi? Apakah semua dokumen publik itu boleh dibuka, kecuali yang dirahasiakan; atau, semua dokumen publik itu rahasia, kecuali yang boleh dibuka? Kalau asumsi Bapak yang kedua, lebih baik pulang saja. Karena Lebak memakai asumsi yang pertama.” (15 Mei 2008)*

Bila diringkas, maka interaksi muatan kebijakan dengan implementasinya dapat dilihat dalam Tabel 4.4 halaman 66. Dari tabel 4.4 dapat dilihat bahwa implementabilitas Perda TP Kabupaten Lebak, membutuhkan kontribusi dari banyak sekali faktor dan aktor, karena semua dimensi yang terdapat dalam isi kebijakan menuntut pengambilan keputusan yang tersebar di banyak aktor. Untuk membatasi analisis ini, cakupan aktor yang terlibat dibatasi pada pemerintah dan warga.

Dari segi kepentingan dan keuntungan yang ditawarkan oleh Perda ini, tampak bahwa cara pandang seperti yang dikatakan oleh Sekretaris Bappeda di atas menjadi kunci. Mereka yang berpandangan bahwa transparansi merugikan, dan partisipasi adalah pemborosan, praktis tidak menyetujui Perda 6/2004 dan menghambat implementasi. Namun, tantangan berikutnya datang dari aspek-aspek yang lebih teknis sebagai implikasi isi kebijakan ini. Perda ini menuntut perubahan organisasi dan cara kerja, yang menuntut dikeluarkannya panduan mengenai mekanisme-mekanisme baru, dalam kasus penyusunan APBD, nampak bahwa Perbup Juknis Musrenbang menjadi diperlukan untuk menjamin implementasi partisipasi publik yang lebih efektif. Pusat-pusat pengambilan keputusan dalam implementasi partisipasi dalam penyusunan APBD akan berhadapan dengan pusat-pusat pengambilan keputusan yang tersebar di berbagai tingkat: desa, kecamatan,



Tabel 4.6 Interaksi Isi Kebijakan terhadap Proses Implementasi Ketentuan Partisipasi

No.	Dimensi	Muatan Perda terkait	Implikasi	
			Di tingkat pemerintah	Di tingkat warga
1.	Kepentingan yang terpengaruh	Definisi partisipasi (pasal 1), tujuan partisipasi (pasal 3), hak dan kewajiban dalam pelaksanaan partisipasi (pasal 8-9), pelaksanaan partisipasi (pasal 16-20)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Membangun keterwakilan dalam formulasi kebijakan sehingga kebijakan mendapatkan legitimasi</li> <li>▪ Mendapatkan pilihan pemanfaatan sumberdaya yang optimum</li> </ul>	Mendapatkan program/kegiatan pembangunan/kebijakan yang dikehendaki
2.	Jenis keuntungan	Keseluruhan ketentuan tentang transparansi dan partisipasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ketentuan ini bisa menaikkan popularitas pemerintah (utamanya para politisi) di depan warga.</li> <li>▪ Pemda dapat terbantu dalam pengawasan pembangunan.</li> <li>▪ Di sisi lain aparat birokrasi akan disibukkan dengan tuntutan transparansi.</li> </ul>	Mendapatkan program/kegiatan pembangunan/kebijakan yang dikehendaki
3.	Perubahan yang dibayangkan	Keharusan badan publik untuk transparan dan partisipatif, perubahan organisasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Perlunya penambahan staf humas di dalam badan publik, posisi yang belum ada nomenklaturinya di BKN.</li> <li>▪ Perlunya administrasi data yang lebih andal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Partisipasi yang lebih terinformasi</li> <li>▪ Partisipasi material dalam pembangunan</li> </ul>
4.	Pusat-pusat pengambilan	Semua badan publik, KTP. Dalam konteks APBD: termasuk tingkat	Kualitas transparansi dan partisipasi badan publik dapat berbeda-beda.	Warga bisa mengambil keputusan untuk berpartisipasi atau tidak,

No.	Dimensi	Muatan Perda terkait	Implikasi	
			Di tingkat pemerintah	Di tingkat warga
	keputusan	desa dan kecamatan.	Kontrolnya tergantung pada subjektivitas masyarakat untuk melapor kepada KTP.	untuk mengadu atau tidak bila terdapat pelanggaran.
5.	Pelaksana program	Semua badan publik, KTP		Warga mengambil bentuk partisipasi yang beragam tergantung pada kapasitas dan pilihan.
6.	Sumberdaya yang disediakan	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Pembiayaan KTP</li><li>▪ Pelibatan warga dalam pembuatan dan evaluasi kebijakan (waktu, personil, biaya)</li><li>▪ Penyediaan personil untuk pelayanan informasi dan pengarsipan</li></ul>	Perlu pembiayaan di APBD, baik langsung (untuk kegiatan KTP) maupun tidak langsung, untuk aktivitas pendukung implementasi perda ini.	Warga harus menyumbangkan waktunya paling tidak untuk proses formulasi kebijakan

UNIVERSITAS TERBUKA

dan SKPD. Keputusan di setiap unit tersebut akan menentukan berjalan tidaknya kebijakan partisipasi tersebut. Tantangan berikutnya adalah pelaksana di lapangan. Dengan cakupan ketentuan partisipasi ini, maka pelaksana akan berada di semua badan publik. Dalam kasus penyusunan APBD, maka semua staf desa, kecamatan, dan kabupaten yang bertanggung jawab atas pelaksanaan musrenbang akan terkait dengan efektif tidaknya implementasi ketentuan partisipasi. Yang terakhir, adalah mengenai sumberdaya yang dikomitmenkan untuk implementasi. Bila sumberdaya yang dimaksud dibatasi pada waktu, personil, dan biaya, maka proses partisipasi pasti terkait dengan waktu yang harus dialokasikan untuk konsultasi publik, personil untuk menanganinya, serta biaya yang diperlukan.

Waktu ditanyakan kepada Sekretaris Bappeda apakah biaya yang diperlukan untuk proses-proses partisipatif ini tidak dirasakan mahal, beliau mengatakan:

*“Soal mahal tidak mahal, ya... koran butuh bayar. Memang semua membawa konsekuensi cost. Cuma patut dan layak tidak? Kalau 250 juta untuk cetak poster (sambil menunjuk poster publikasi APBD 2008) tentu tidak patut. Ada daerah lain yang berkunjung ke sini tanya, ‘Pak Robert, itu kalau 500 juta dana KTP buat SD bisa berapa lokal?’ Ya saya bilang, SD kami sudah beres. Saya tidak mengatakan SD tidak penting. SD sangat penting. Tapi apakah ini juga tidak penting? Masalahnya mau atau tidak mau.”*

Sanuji Pentamarta dari DPRD Lebak mengatakan bahwa mahalnyanya partisipasi ini dapat disiasati dengan proses konsultasi publik yang murah biaya. Sanuji menunjuk biaya-biaya pertemuan warga yang relatif tidak mahal karena kudapan yang dihidangkan pun berasal dari hasil bumi setempat dengan harga wajar.

Dapat dilihat bahwa isi kebijakan partisipasi Lebak memang menuntut pengkondisian yang cukup rumit terkait dengan perubahan yang diharapkan, pusat-

pusat pengambilan keputusan yang terlibat, pelaksana yang terlibat, serta sumberdaya yang dibutuhkan. Namun, Lebak relatif mendapatkan “kesepakatan sejarah” yang mengerucut mengenai pentingnya transparansi dan partisipasi di Lebak, dari kepentingan para aktor yang terkait serta keuntungan yang diperoleh para pemangku kepentingan. Ini menjelaskan paparan di bagian sebelumnya bahwa di satu sisi, implementasi ketentuan partisipasi memang belum efektif, namun di sisi lain, proses implementasi mulai dilakukan dan keadaan saat ini memang merupakan tahapan menuju kemajuan.

#### **b. Konteks Implementasi Kebijakan**

Lepas dari belum tampaknya realisasi partisipasi yang didorong oleh pemerintah daerah dalam implementasi Perda 5/2004, Lebak dianggap sebagai kisah sukses di kalangan donor dibandingkan dengan kabupaten/kota lain yang juga memiliki Perda TP. Pada tahun 2001-2002 terdapat dorongan dari donor di bidang *good governance* agar kabupaten/kota melakukan perubahan yang radikal. Pemda Lebak memilih pendekatan yang bertahap dan saat ini Lebak diakui sebagai satu dari sedikit daerah yang memiliki kebijakan transparansi dan partisipasi yang terjaga (Wawancara Robert Chandra, 15 Maret 2008).

Bagaimana menjelaskan lebih jauh “kelambatan” dalam implementasi dengan proses bergerak maju yang juga tampak dari implementasi ketentuan partisipasi ini? Penjelasan kemudian akan dicari dari dimensi konteks implementasi kebijakan. Ketiga sub-dimensi yang semula akan dilihat adalah kekuasaan dan strategi aktor-aktor yang terlibat, karakteristik rezim dan lembaga, serta kepatuhan dan daya tanggap pelaksana. Karena dalam kasus yang diperiksa

ini kebijakan belum dilaksanakan, maka sub-dimensi ketiga, yakni kepatuhan dan daya tanggap pelaksana tidak dianalisis.

Begitu Perda 6/2004 ditetapkan, maka “bola permainan” berada di tangan pemerintah, tidak lagi berada di tangan FMS. Masa-masa awal implementasi mengulang kembali pertarungan kepentingan terkait isi kebijakan TP ini, karena beberapa pejabat publik menilai Perda ini “menjerat leher sendiri” (Robert Chandra, 15 Mei 2008). Ketika akhirnya KTP berhasil dibentuk pada bulan September 2005 (dari amanat Perda yang seharusnya 6 bulan setelah ditetapkannya Perda), berarti terlambat 9 bulan, itupun melalui proses tarik ulur yang panjang. Patut disyukuri bahwa proses seleksi KTP sendiri berjalan sesuai amanat Perda dan berhasil menghasilkan 5 orang anggota yang masih terjaga independensinya (Robert Chandra, 15 Mei 2008; Aisyah Ahyar, 15 Mei 2008). KTP ini kemudian berhasil menyusun program kerja dan melakukan pengawasan yang memadai untuk mengawal implementasi ketentuan-ketentuan transparansi, kendati belum bisa memberikan cukup banyak tekanan pada ketentuan-ketentuan partisipasi.

Kehati-hatian, atau kesabaran, mungkin istilah yang bisa dipilih, sebagaimana aktor-aktor “progresif” lebih suka menyebutnya. Pada bulan September 2008 ini periode keanggotaan KTP yang pertama akan berakhir. Dengan demikian, ada keinginan bagi KTP periode pertama untuk menorehkan sesuatu yang sangat fundamental di akhir masa jabatan mereka. Namun, pada saat yang hampir bersamaa, yakni Oktober 2008, Lebak juga akan menghadapi agenda pemilihan kepala daerah langsung (Pilkada langsung). KTP beranggapan bahwa langkah-langkah mereka dapat berpengaruh atau dimanfaatkan di tengah persaingan para calon bupati yang sudah mulai berkampanye. Karena itu, KTP

memilih bersikap konservatif karena tidak ingin langkah mereka akan membawa pembalikan dalam implementasi Perda TP pasca Pilkada nanti (Didih M. Sudi, 12 Mei 2008; Charis Chaddafy, Robert Chandra, 15 Mei 2008; Agus Salim, 16 Mei 2008).

Perubahan ini tentu memerlukan sosialisasi dan pembiasaan di kalangan aparat, dan aparatur semua badan publik, dan karenanya menjadi tidak mudah. Meskipun suasana perubahan mulai terasa di kantor-kantor pemerintah Lebak<sup>2</sup>, diakui bahwa perubahan ini belum merata di tingkat pimpinan unit teknis, dan pimpinan unit teknis akan mempengaruhi staf di bawahnya. Karena itu, bahkan untuk akses terhadap dokumen, perlakuan aparat terhadap warga bisa berlainan dari satu instansi ke instansi lain. Perlakuan terhadap kelompok yang terorganisir seperti LSM pun bisa berbeda dengan terhadap warga perorangan. Lembaga teknis cenderung lebih responsif terhadap LSM. Kepatuhan dan daya tanggap aparat tergantung pada pimpinan di lembaga teknisnya (Agus Salim, 16 Mei 2008).

Jadi, terjaganya implementasi bertahap Perda 6/2004 dapat diasosiasikan dengan sejumlah faktor. Pertama, adanya kelompok progresif tersebar di birokrasi, yang sebagiannya merupakan “alumni” dari forum lintaspelaku pada 2001-2004. Sementara, politisi parpol relatif belum memanfaatkan Perda 6/2004 untuk mencari popularitas di konstituensinya, kendati tidak memberikan resistensi terhadap implementasi Perda ini. Bupati juga dipandang memberikan dukungan bagi keberadaan KTP, dengan keterbukaannya pada anggota KTP dan kepercayaan pada anggota KTP untuk melakukan tugasnya. Keanggotaan KTP juga dipandang

---

<sup>2</sup> Penulis tidak menemui kesulitan untuk mendapatkan dokumen baik dalam format cetak maupun elektronik, baik dari Kantor Bappeda maupun Sekretariat Daerah.

cukup terjaga independensinya, dengan menjalin hubungan baik dengan Pemda, organisasi warga, dan pers.

Dalam konteks politik Lebak yang akan menghadapi Pilkada, menjadi penting untuk mengajukan pertanyaan seberapa penting kontribusi kepemimpinan Bupati saat ini dalam implementasi Perda TP. Kalangan masyarakat sipil beranggapan bahwa kepemimpinan Jayabaya yang rajin dan mampu mengimbangi legislatif masih dianggap kondusif bagi implementasi Perda TP dan berharap hasil Pilkada tidak akan membawa pembalikan bagi agenda transparansi dan partisipasi di Lebak. Dapat dikatakan bahwa kepemimpinan Bupati menyediakan konteks kunci bagi implementasi kebijakan ini. Persebaran aktor pengambil keputusan dan pelaksana menuntut adanya fungsi *alignment*, dan karena implementasi Perda TP ini menyangkut semua badan publik, fungsi ini seharusnya dimainkan oleh eksekutif puncak daerah. Dengan kata lain, Lebak harus menunggu hasil Pilkadaanya Oktober nanti untuk melihat arah implementasi lebih jauh dari Perda ini.

#### **E. Diskusi Teoretik**

Ada sejumlah isu yang dapat diangkat setelah kita melihat bagaimana ketentuan partisipasi ini diimplementasikan di Kabupaten Lebak. Bagian ini akan mendiskusikan dua hal yakni: *pertama*, bagaimana partisipasi dimaknai oleh berbagai pemangku kepentingan dan bagaimana seharusnya parameter yang disusun untuk dapat mengukur hal tersebut. *Kedua*, bagaimana proses implementasi dilakukan di Lebak, dan menyusun model implementasinya.

##### **1. Partisipasi warga**

Paparan di atas menggambarkan bahwa partisipasi di Lebak dimaknai akan mengambil bentuk: a) partisipasi dalam perencanaan, b) partisipasi dalam implementasi, dan c) partisipasi dalam pengawasan. Namun demikian, tekanan yang besar diberikan pada harapan yang besar akan adanya partisipasi publik pada tahap implementasi pelayanan publik. Memang, karena masih pendeknya umur implementasi Perda 6/2004, di masa depan mungkin bentuk-bentuk partisipasi lain akan berkembang. Namun, dengan latar belakang yang mendasari Perda 6/2004 ini, menarik dibahas format partisipasi publik dalam penyediaan layanan publik ini. Perlu dicatat bahwa partisipasi “model Lebak” yang dibahas di sini adalah partisipasi di tataran normatif, bukan di tataran empiris, karena belum efektifnya implementasi ketentuan partisipasi di Lebak.

Hierarki Arnstein yang sudah dikemukakan dalam Bab II menyebut 8 bentuk partisipasi warga secara berjenjang. Dengan menjadikan transparansi, termasuk penyediaan informasi secara aktif oleh pemerintah kepada publik, jenjang “*informing*” – hierarki terendah menuju partisipasi yang sebenarnya – sudah ditapak. Proses Musrenbang yang dilakukan dalam penyusunan APBD, dan akan diperbaiki melalui Perbup Juknis Musrenbang, merupakan tahap berikutnya, yakni *konsultasi*. Namun, seperti yang disebut Arnstein, proses ini terancam menjadi etalase semata, karena kekuasaan pengambilan keputusan masih berada di tangan pemerintah.

Pada titik ini kemudian partisipasi dalam penyusunan anggaran “membelok” dari hierarki Arnstein. Bila arah berikut yang dituju dalam hierarki Arnstein adalah pergeseran kekuasaan yang lebih besar kepada warga, melalui kelembagaan dan kewenangan tertentu, partisipasi di Lebak diharapkan akan



mengarah pada keterlibatan masyarakat dalam implementasi kebijakan dalam bentuk partisipasi material, yang formulasinya harus dilakukan secara partisipatif. Dapat dilihat bahwa bentuk partisipasi dalam implementasi kebijakan publik ini tidak berada dalam anak tangga hierarki Arnstein, yang beranjak dari keterlibatan warga dan kewenangan mereka dalam pembuatan keputusan.

Seperti disinggung dalam Bab II, definisi partisipasi publik yang bias tahap formulasi kebijakan ini bukan hal yang asing, bahkan bisa dikatakan merupakan wacana arus utama. Kendati demikian, Whitaker (1980) berargumen bahwa partisipasi hanya pada tahap formulasi tidak mencerminkan realitas di lapangan. Whitaker mengakui bahwa partisipasi warga memang lebih sering dimaknai sebagai upaya mempengaruhi formulasi kebijakan publik. Namun, Whitaker berpandangan bahwa warga dapat dan memang memberikan pengaruh penting melalui partisipasi mereka dalam pelaksanaan program pemerintah. Konteks yang diajukan Whitaker adalah kebijakan pemerintah yang berupa layanan, yang di dalamnya perubahan dari kelompok sasaran kebijakanlah yang merupakan “produk” dari kebijakan. *Coproduction*, atau yang diterjemahkan di laporan ini sebagai koproduksi, dilakukan oleh warga dengan berinisiatif meminta bantuan dari pemerintah, dengan bekerjasama dengan pemerintah dalam menjalankan program, dan dengan bernegosiasi dengan aparat untuk mengubah arah kegiatan aparat. Whitaker menyebutkan tiga tipe koproduksi: warga meminta bantuan dari aparat, warga menawarkan bantuan kepada aparat, dan keadaan di mana warga dan aparat saling menyesuaikan demi terlaksananya program (Whitaker, 1980). Konsep ketiga yang ditawarkan Whitaker ini nampaknya cocok untuk menggambarkan situasi dalam proses implementasi kebijakan partisipasi publik, di mana kualitas

partisipasi akan meningkat – berarti kualitas implementasi kebijakan akan meningkat – bila warga dan pemerintah dapat melakukan koproduksi dan bekerjasama. Koproduksi sudah tampak pada tahap “persiapan” implementasi ketentuan partisipasi pada penyusunan APBD 2008, di mana kelompok-kelompok masyarakat sipil berperan aktif dalam mendukung tahap persiapan yang dilakukan Pemda sehingga lahir Perbup 2/2008.

Namun konsep yang ditawarkan Whitaker sendiri belum menyentuh konsep gotong-royong yang ingin ditekankan Lebak. Terdapat banyak kajian yang melihat lebih jauh bagaimana warga melakukan koproduksi untuk membantu pemerintah menyediakan layanan publik (Blair, 2004 dalam Glaser et al, 2006; Bovaird, 2007; Brudney, 1985). Pelibatan warga dalam penyediaan layanan yang diberikan oleh pemerintah daerah dipandang positif, karena tekanan fiskal seperti yang disebut sebagai keadaan di Lebak memang dianggap sebagai beban pemerintah, sehingga sumbangan sumberdaya dari warga merupakan salah satu solusi. Namun demikian, ada beberapa isu yang perlu diperhatikan dalam implementasi model partisipasi material ini, antara lain:

- a) Kemampuan wilayah atau kelompok warga untuk berkoproduksi berlainan. Karena itu, wilayah atau daerah yang kaya mungkin akan lebih mampu berkoproduksi daripada wilayah yang miskin (Brudney, 1985). Wilayah yang kaya akan dapat menyediakan “sumberdaya pendamping” untuk “mengail” sumberdaya dari pemerintah. Memang sumberdaya yang diberikan warga dapat berupa waktu dan personil, tidak hanya dana dan bahan-bahan bangunan (dalam projek yang relevan). Karena itu, ini perlu dijadikan perhatian oleh pemerintah.

- b) Peluang untuk melakukan koproduksi dapat ditanggung oleh agenda pribadi atau kelompok (Callahan, 2002). Dalam kasus koproduksi dalam perencanaan pembangunan, proses konsultasi publik bisa diarahkan sesuai agenda aparat karena keputusan terakhir masih terletak di tangan aparat, atau sumbangan warga dapat pula dikendalikan oleh kelompok warga tertentu untuk melancarkan agenda mereka. Sebagai ilustrasi, proyek pembangunan jalan di sebuah desa dapat diperebutkan oleh sejumlah dusun, dan akan jatuh di dusun dengan sumbangan warga terbesar. Sumbangan warga terbesar, sebagian besarnya dapat berasal dari tokoh tertentu yang tengah menggalang dukungan untuk menjadi kepala desa periode berikutnya.

## 2. Implementasi kebijakan

Lester dan Stewart dalam Winarno (2007: 144) menyatakan bahwa implementasi kebijakan, dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan kebijakan. Sementara, Dunn (1986) mengatakan bahwa dalam tahap implementasi kebijakan terjadi usaha melaksanakan kebijakan oleh unit-unit administrasi dengan memobilisasi sumberdaya yang dimilikinya, terutama finansial dan manusia. Setidaknya ada dua hal yang menarik didiskusikan setelah kita melihat implementasi ketentuan partisipasi di Lebak ini. Yang pertama, pengakuan dari pemerintah bahwa dilakukan pendekatan pentahapan dalam implementasi Perda 6/2004. Yang kedua, kendati tidak ada program, kegiatan, dan dana khusus bagi implementasi kegiatan ini, ternyata implementasi partisipasi mulai bergulir.

Pertama, kita bahas pentahapan implementasi Perda 6/2004 yang dipilih oleh Lebak. Ada sejumlah model implementasi kebijakan yang diketengahkan

pakar untuk menjelaskan proses implementasi kebijakan. Wildavsky (dalam Lane, 1995) menyajikan model implementasi sebagai sebuah proses belajar, atau *implementation as learning*. Model ini mengandaikan implementasi sebagai sebuah proses pembelajaran menerus di mana para pelaksana kebijakan akan senantiasa berada dalam proses pencarian menerus untuk merumuskan tujuan-tujuan yang kian membaik dan teknologi program yang lebih andal.

*There is no natural end to the process of policy implementation, because each stage means an improvement in relations to earlier stages where, over time, the original objectives are bound to become transformed and the initial means replaced... The theory that implementation as learning may be regarded as an optimistic explanation of the hypothesis that implementation is evolution. (hal. 103)*

Konsep implementasi sebagai evolusi sendiri juga merupakan teori yang diketengahkan Wildavsky (dalam Lane, 1995:102), yang menganggap bahwa sebuah proses implementasi tidak harus selalu menghasilkan implementasi namun bisa juga pendefinisian ulang dari tujuan-tujuan kebijakan dan penafsiran ulang dari apa yang disebut hasil. Yang terjadi di Lebak dapat dikatakan memenuhi model proses implementasi sebagai evolusi tersebut. Proses implementasi Perda 6/2004 yang dimulai dengan tekanan pada ketentuan transparansi kemudian mulai membentuk masyarakat yang lebih terinformasi. Masyarakat yang terinformasi ini kemudian dapat memberikan masukan yang lebih tajam dalam proses-proses konsultasi yang dibuka pemerintah. Pemerintah juga mengakui bahwa kelompok-kelompok kepentingan yang lebih spesifik merupakan mitra konsultasi yang diharapkan. Kesemuanya ini merupakan perkembangan dari implementasi Perda 6/2004 mengenai transparansi.

Proses evolusi ini juga masih bergulir. Dalam wawancara pada 5 Juni 2008, Ketua KTP Didih Sudi menyebut bahwa meskipun Perda 6/2004 dianggap sebagai Perda TP yang lengkap, ada beberapa Peraturan Bupati lainnya yang diharapkan dapat mendukung pelaksanaan Perda 6/2004. Yang secara spesifik disebut adalah Perbup mengenai standarisasi pengarsipan, penunjukan pejabat pengelola informasi di setiap SKPD, serta belajar lebih lanjut dari daerah lain mengenai bagaimana menghubungkan perencanaan dan penganggaran. Proses belajar ini perlu dikawal oleh KTP, yang merupakan lembaga tetap yang bisa menjaga kesinambungan implementasi Perda TP ini. Karena keanggotaan KTP sendiri akan berganti, maka manajemen informasi dalam KTP menjadi tantangan tersendiri.

Sehubungan dengan isu kedua, yakni mulai bergulirnya proses "*learning*" di atas lepas dari tidak adanya program khusus dan anggaran dari pemerintah, hal ini dapat dihubungkan sifat kebijakan jaminan partisipasi publik dari Perda 6/2004 yang berbeda dengan kebijakan lain, di mana agensi pemerintah memegang peranan lebih penting daripada kelompok sasaran atau kelompok penerima. Koproduksi dalam pengertian Whitaker yang telah disinggung di atas, dengan kebijakan partisipasi yang menjadikan warga juga sebagai sasaran perubahan dari suatu kebijakan, menjadi penjelasan dari proses di Lebak pada tahun 2007. Kebijakan partisipasi yang dikeluarkan oleh pemerintah kemudian mengundang banyak pemangku kepentingan untuk melakukan koproduksi. Dalam kasus penyusunan APBD, musrenbang tidak bisa dilakukan tanpa antusiasme dan keterlibatan dari warga. Keterlibatan Pattiro, PAKAR, pilihan strategi KTP, memberikan warna bagi bergulirnya implementasi partisipasi di Lebak kendati proses yang sistematis belum terjadi di tubuh pemerintah.

Dunn (1994) menyebut bahwa pemantauan kebijakan merupakan bagian yang penting dalam siklus analisis kebijakan untuk mendampingi implementasi. Ke depan, Lebak perlu memikirkan bagaimana pemantauan implementasi Perda 6/2004 ini akan dilihat. Perlu dirumuskan apa indikator-indikator yang akan digunakan – dan ini dapat terus berkembang – untuk menilai apakah kebijakan ini sudah berjalan sesuai dengan desain semula. Dengan informasi dari pemantauan, maka proses “*learning*” akan menjadi lengkap.

UNIVERSITAS TERBUKA

## BAB V

### SIMPULAN DAN SARAN

#### A. Simpulan

Penelitian ini ingin melihat bagaimana implementasi sebuah kebijakan publik, yakni Peraturan Daerah Kabupaten Lebak Nomor 6/2004. Fokus yang dilihat adalah bagaimana ketentuan-ketentuan partisipasi diterapkan pada penyusunan APBD 2008. Sejalan dengan tujuan yang dikembangkan dan bahasan dalam penelitian dapat ditarik kesimpulan secara rinci sebagai berikut:

1. Pelaksanaan ketentuan-ketentuan partisipasi dalam Perda 6/2004 ternyata belum mulai dilakukan di Lebak pada penyusunan APBD 2008, dengan melihat indikator ada tidaknya program dan kegiatan Pemerintah Daerah terkait kebijakan ini serta pengalokasian anggaran untuk itu. Penyusunan APBD 2008 menggunakan acuan kebijakan normatif penyusunan APBD serta tidak kegiatan dan anggaran tambahan terkait dengan implementasi Perda 6/2004. Ketentuan partisipasi dikarakan baru akan diimplementasikan pada tahun 2008. Namun, indikator kegiatan dan anggaran dari Grindle ini gagal menangkap fakta telah diletakkannya landasan bagi implementasi Perda ini ke depan. Kelambatan implementasi ketentuan partisipasi terjadi karena ketentuan partisipasi diletakkan sebagai tahapan yang lebih tinggi yang dianggap baru akan diterapkan setelah ketentuan lain dalam Perda, yakni pembentukan KTP dan pelaksanaan transparansi, telah dilakukan dan berjalan. Pengalaman Lebak menunjukkan bahwa ketentuan mengenai transparansi atau kebebasan akses terhadap informasi publik serta adanya lembaga independen untuk penyelesaian sengketa merupakan landasan bagi implementasi partisipasi.

Dengan adanya kedua landasan ini, dapat dikatakan bahwa implementasi Perda 6/2004 belum seluruhnya efektif, namun dalam keadaan bergerak maju.

2. Implementasi yang lambat namun bergerak maju ini terkait dengan sejumlah faktor. Dari sisi isi Perda, kelambatan implementasi disumbang oleh aspek-aspek derajat perubahan yang dikehendaki, tersebarnya pusat pengambilan keputusan, banyaknya jumlah pelaksana yang terlibat, serta sumberdaya yang harus dikomitmenkan. Di sisi lain, implementasi tetap bergulir dengan adanya aktor-aktor yang berkepentingan terhadap kebijakan ini dan berkomitmen pada keuntungan yang akan diperoleh dengan kebijakan ini. Dukungan dari para aktor yang tersebar di banyak lembaga ini memberikan konteks pada implementasi kebijakan. Agenda partisipasi dapat bergerak maju dan bila terdapat kepemimpinan politik yang lebih kuat untuk melakukan *alignment* dari para aktor-aktor ini maka implementasi yang lebih cepat lagi.
3. Kabupaten Lebak mencita-citakan adanya partisipasi warga yang lebih luas dari sekedar keterlibatan dalam formulasi kebijakan. Warga juga diharapkan dapat berpartisipasi dalam pelaksanaan pembangunan, yang diartikan sebagai berkontribusi dalam penyediaan layanan publik, baik dari segi materi maupun personil. Menurut Lebak, falsafah gotong royong yang tertanam dalam budaya masyarakat Lebak merupakan modal bagi format koproduksi dalam penyediaan layanan publik dan harus dimanfaatkan secara positif untuk mengatasi kekurangan sumberdaya yang dihadapi pemerintah daerah. Partisipasi warga dalam memberikan tanggapan terhadap format-format pelibatan publik yang disediakan oleh pemerintah juga merupakan format koproduksi tersendiri. Karena itu, Perda 6/2004 ini merupakan Perda yang tidak hanya menuntut



inisiatif dari pemerintah namun juga partisipasi dari warga dalam implementasinya.

## B. Saran-Saran

Dengan paparan yang ada di atas, ada sejumlah saran yang dapat disampaikan:

1. Tiga tahun setelah dikeluarkannya Perda 6/2004, Kabupaten Lebak belum sepenuhnya menerapkan Perda ini, khususnya untuk ketentuan partisipasi. Para pemangku kepentingan perlu meninjau Perda ini dan mengembangkan indikator-indikator untuk lebih memahami implementasi Perda 6/2004 yang diinginkan, khususnya terkait ketentuan partisipasi, serta kemudian melakukan pemantauan untuk mengukur jalannya implementasi. Pemda pernah menyebut dibayangkannya ketiadaan sumberdaya untuk melakukan pemantauannya sendiri. Karena itu, perlu dipikirkan keterlibatan pihak ketiga, misalnya dari lembaga donor dan LSM yang terlibat dalam berbagai program penguatan demokrasi dan tata pemerintahan lokal, dalam melakukan pemantauan ini, setidaknya di tingkat awal. Pemantauan ini penting karena kebijakan transparansi dan partisipasi merupakan kebijakan penting dalam penguatan tata pemerintahan lokal yang demokratis. Hasil dari pemantauan ini dapat menyediakan informasi mengenai hasil implementasi Perda TP, dan bagaimana membuat agenda-agenda tata pemerintahan lokal yang demokratis menjadi tidak hanya diterima secara politis (*politically acceptable*) namun juga menarik secara politis (*politically attractive*).
2. Untuk daerah lain yang ingin melakukan replikasi Perda TP, banyak faktor yang harus diperhatikan. Gerak maju yang lambat dari implementasi Perda TP

di Lebak merupakan kombinasi dari isi Perda 6/2004 yang cukup komprehensif (Sobari, 2000), termasuk di dalamnya adanya Komisi Transparansi dan Partisipasi (KTP), tersebarnya aktor-aktor pendukung kebijakan ini di banyak lembaga, serta strategi implementasi yang bertahap. Replikasi harus dilakukan tidak hanya di level isi Perda namun juga dukungan kelembagaan yang ada serta strategi implementasinya. Keberadaan KTP sebagai lembaga independen untuk penyelesaian sengketa dianggap sebagai faktor kritis yang mengawal implementasi bertahap dari Perda 6/2004 karena itu keberadaan KTP di tingkat isi perda dan di tingkat implementasinya merupakan hal yang mutlak.

3. Dengan adanya wacana arus utama mengenai partisipasi dalam formulasi kebijakan, dan sedikitnya wacana mengenai koproduksi dalam kebijakan publik, perlu ada lebih banyak penelitian yang dilakukan di Indonesia mengenai format-format partisipasi yang dilakukan di daerah. Koproduksi dalam berbagai bentuknya merupakan potensi dan pemahaman yang lebih kritis lagi tentang hal ini akan menyumbang bagi kebijakan publik yang lebih efektif. Daerah memiliki potensi yang berbeda-beda serta kekayaan budaya dan nilai sosial yang bervariasi. Kajian-kajian dan pelajaran dari pengalaman berbagai daerah di Indonesia mengenai format-format partisipasi publik yang lebih kaya akan dapat memberikan sumbangan bagi dunia akademis dan pembuatan kebijakan di bidang ini.

## DAFTAR PUSTAKA

## A. Buku

- Agustino, L. (2006). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: CV Alfabeta.
- Antlov, H. dkk. (2005). *Bila Warga Ikut Menata Negara: Wacana Negeri-Negeri Jiran Thailand, Indonesia, Filipina*. Manila: Logolink.
- Asshiddiqie, J. (2006). *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press.
- BAPPENAS, Sekretariat Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik. (2005). *Pedoman Penerapan Tata Pemerintahan yang Baik*, Jakarta: BAPPENAS.
- Bungin, M.B. (2007). *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik dan Ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta: Penerbit Kencana.
- Denzin, N.K. dan Lincoln, Y.S. dalam W. Lawrence Neuman. (2003). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, Fifth Edition. Boston, USA: Allyn and Bacon Pearson Education Inc.
- Dunn, W.N. (1994). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Edisi Kedua (terjemahan)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwidjowijoto, Riant Nugroho. (2003). *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Dwidjowijoto, Riant Nugroho (2007). *Analisis Kebijakan*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Grindle, M.S. (1980). *Policy Content and Context in Implementation*, dalam Merilee Grindle (ed.), *Politics and Policy Implementation in the Third World*. New Jersey: Princeton.
- Irawan, P. (2005). *Materi Pokok Metodologi Penelitian Administrasi*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Jones, C.O. (1991). *An Introduction to the Study of Public Policy*. North Scituate, Massachusetts: Duxbury Press.
- Kismartini, dkk. (2007). *Materi Pokok Analisis Kebijakan Publik*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Komisi Transparansi dan Partisipasi Lebak. (2006). *Komisi Transparansi dan Partisipasi Kabupaten Lebak*. Rangkasbitung: KTP Lebak.

- KTP, Pakar, NDI. (2007). *Buku Saku Warga: Buku Pegangan APBD 2007*. Rangkasbitung: KTP, Pakar, NDI.
- Kurniawan, Teguh, *Otonomi Daerah dan Good Governance*, dalam Prasojo, Eko, dkk. (2007). *Buku Materi Pokok Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Universitas Terbuka.
- Lane, Jan-Erik. (1995). *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches (2nd ed.)*. London: SAGE Publications.
- Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI). (2003). *Penyusunan Peraturan Daerah yang Partisipatif*. Jakarta: MTI.
- Miles, M.B. & Huberman, A.M. (1992). *Analisis Data Kualitatif (terjemahan)*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.
- Moleong, Lexy J. (1991). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Remaja Karya. Bandung.
- OECD (Organisasi untuk Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan). (2001). *Buku Panduan OECD tentang Informasi, Konsultasi, dan Partisipasi Publik dalam Pembuatan Kebijakan (terjemahan)*. Jakarta: Friedrich Naumann Stiftung.
- Parsons, W. (2005). *Public Policy: Pengantar Teori & Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Prenada Media
- Priyono, AE., Samadhi, W.P. & Tornquist, O. dkk. (2007). *Menjadikan Demokrasi Bermakna: Masalah dan Pilihan di Indonesia (edisi revisi)*. Jakarta: DEMOS.
- Satriana, D. & Djohani, R. (ed.). (2006). *Memfasilitasi Konsultasi Publik*. Bandung: FPPM.
- Singarimbun, Masri dan Effendi, Sofian. (1991). *Metode Penelitian Survey*. LP3ES. Jakarta.
- Vredenberg, J. (1983). *Metode dan Teknik Penelitian Masyarakat*. Gramedia. Jakarta.
- Widiyanto, D.J. (ed). (2006). *Membuka Ruang Publik, Memperdalam Demokrasi*. Bandung: FPPM.
- Winarno, B. (2007). *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Yin, R.K. (2000). *Studi Kasus (Desain dan Metode)*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

## B. Artikel, Jurnal, Laporan, Makalah, Tesis

- Agarwal, S. & Majumdar, A. (2004). *Participatory Community Health Enquiry and Planning in Selected Urban Slums of Indore, Madhya Pradesh and A Field Guide for Community Facilitators of PCHEP*. Washington: Environmental Health Project.
- Antlov, H. (2007). Innovation and Elite Capture in the Promotion of Decentralized Public Services for the Poor. Makalah disajikan dalam *Workshop PRAKARSA "Beyond Poverty Reduction: Promoting a Comprehensive Social Policy Framework for Decentralized Indonesia"* tanggal 27-28 June 2007. Jakarta.
- Arnstein, S.R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35 (4), 216-224.
- Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*. Sep/Oct 2007. 846-860.
- Brudney, J.L. (1985) Coproduction: Issues in Implementation. *Administration & Society*. Vol. 17, No. 3, 243-256 (1985) Diakses 10 Juni 2008 dari <http://aas.sagepub.com/cgi/content/abstract/17/3/243>
- Callahan, K. (2002). The utilization and effectiveness of citizen advisory committees in the budget process of local governments. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. Summer 2002. 295-318.
- Gani, Jafar Yusuf Abdul. (2005). Mengkaitkan Perencanaan Partisipatif dan Penganggaran Daerah: Pengalaman Kabupaten Bima. Makalah disajikan dalam *Forum Regional FPPM "Perencanaan dan Penganggaran Daerah Partisipatif. Refleksi dan Kerangka Kerja ke Depan"* tanggal 26 – 27 Januari 2005. Lombok.
- Glaser, M.A, Yeager, S.J. and Parker, L.E. (2006). Involving Citizens in the Decisions of Government and Community: Neighborhood-Based vs. Government-Based Citizen Engagement. *Public Administration Review*. Summer 2006. 177-217.
- National Democratic Institute. (2007a). Participatory Budgeting and Expenditure Tracking Quarterly Report October-December 2006. Laporan yang tidak dipublikasikan.
- (2007b). Participatory Budgeting and Expenditure Tracking Quarterly Report January-March 2007. Laporan yang tidak dipublikasikan.

- , (2007c). Participatory Budgeting and Expenditure Tracking Quarterly Report April-June 2007. Laporan yang tidak dipublikasikan.
- , (2007d). Participatory Budgeting and Expenditure Tracking Quarterly Report July-September 2007. Laporan yang tidak dipublikasikan.
- , (2008). Participatory Budgeting and Expenditure Tracking Quarterly Report October-December 2007. Laporan yang tidak dipublikasikan.
- Polling Center. (2006). Statistical Survey: Civic Awareness and Satisfaction on District Budget and Public Service Delivery, Kabupaten Lebak Provinsi Banten. Laporan disiapkan untuk The World Bank and National Democratic Institute.
- Sobari, W. (2006). Partisipasi Instrumental, Transformatif dan Elite Capture: Analisis Structures and Meanings atas Argumen Kebijakan Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Daerah (Kasus Perda Partisipasi Kabupaten Lebak). Dalam Justice for the Poor The World Bank, *Menggagas Penyusunan dan Implementasi Perda yang Partisipatif, Transparan, dan Akuntabel*, hal. 149-165. Jakarta: Justice for the Poor The World Bank, Yayasan Inovasi Pemerintahan Daerah (YIPD), ADKASI.
- Sodikin, A. (2006, 9 September). "Tanah Multatuli" Berbenah dengan Transparansi dalam *Kompas* rubrik Fokus.
- Sudi, Didih M. (2006, 21 Juli). Saatnya Kita Transparan dalam *Harian Radar Banten* rubrik Wacana.
- Suhirman. (2008a). Strategi Peningkatan Kualitas Penganggaran Partisipatif: Beberapa Rekomendasi Workshop Pengalaman PBET. Presentasi disajikan pada Lokakarya Nasional National Democratic Institute tentang *Penganggaran dan Penelusuran Belanja Partisipatif: Meningkatkan Keterlibatan Masyarakat untuk Membantu Mewujudkan Akuntabilitas dan Anggaran* tanggal 21-22 Juli 2008. Jakarta.
- , (2008b). Trends dan Praktek Baru dalam Partisipasi Masyarakat Warga di Indonesia. Makalah disajikan pada *Lokakarya Nasional LGSP mengenai "Keterlibatan Masyarakat Warga dan Tata Pemerintahan Yang Partisipatif: Tantangan dan Peluang untuk Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik di Daerah* tanggal 7 Mei 2008. Jakarta.
- Suroso, Djoko S.A. (2006). *Partisipasi Masyarakat dalam Proses Penyusunan Perda dan Implementasi Perda tentang APBD Tahun 2006 Kota Tarakan*, hal. 98-109. Jakarta: Justice for the Poor The World Bank, Yayasan Inovasi Pemerintahan Daerah (YIPD), ADKASI.

- Sutapa, Mada, 2002. Implementasi Kebijakan Reklamasi Pantai Utara Jakarta. *Tesis pada Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Administrasi, FISIP UI. Jakarta*
- The Asia Foundation. (2003). *Indonesia Rapid Decentralization Appraisal (IRDA): Laporan Ketiga, Juli 2003*. Jakarta: The Asia Foundation.
- Wang, X dan Wart, M.W. (2007). When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assessment of Managers' Perceptions. *Public Administration Review*. Mar/Apr 2007. 265-278. Diakses 10 Juni 2008 dari <http://proquest.umi.com/pqdweb?index=9&did=1265435771&SrchMode=1&sid=3&Fmt=6&VInst=PROD&VType=PQD&RQT=309&VName=PQD&TS=1213088529&clientId=60288>.
- Whitaker, G.P. (1980). Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery. *Public Administration Review*. May/Jun 1980. 240-246. Diakses 10 Juni 2008 dari <http://www.politicalscience.uncc.edu/godwink/POLS4600/Whitaker%20coproduction.pdf>.
- Zulkarnain, Zuliansyah Putra, 2005. Interaksi Pemerintah Daerah dan DPRD dalam Formulasi Kebijakan Lokal (Studi Kasus: Perumusan Arah Kebijakan Umum, Strategi Prioritas APBD, dan Pembahasan Rancangan APBD Kota Depok Tahun Anggaran 2004). *Tesis pada Program Pasca Sarjana Ilmu Administrasi, Program Studi Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik, Departemen Ilmu Administrasi, FISIP UI. Jakarta*.

### **C. Perundang-undangan**

- Peraturan Bupati Lebak Nomor 2 Tahun 2008 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan di Kabupaten Lebak.
- Peraturan Daerah Kabupaten Lebak Nomor 6 Tahun 2004 tentang Transparansi dan Partisipasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pengelolaan Pembangunan di Kabupaten Lebak.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

**D. Website**

[www.apa.org](http://www.apa.org)

[www.kebebasaninformasi.org](http://www.kebebasaninformasi.org)

[www.pbet.org](http://www.pbet.org)

UNIVERSITAS TERBUKA



**Lampiran 1****INSTRUMEN PENGUMPULAN DATA  
IMPLEMENTASI KETENTUAN PARTISIPASI DARI PERDA 6/2004 DALAM PENYUSUNAN APBD 2008****Tabel 1 Distribusi Pertanyaan**

*\*Tabel ini disusun untuk kepentingan pembuatan Panduan Wawancara.*

Narasumber:

1. Bappeda
2. Anggota DPRD Kabupaten Lebak
3. Sekretaris DPRD\*: bila diperlukan untuk mengkonfirmasi kegiatan DPRD dan detil anggaran
4. Komisi Transparansi dan Partisipasi
5. NGO: Program *Participatory Budgeting and Expenditure Tracking* (PBET), Bank Dunia
6. Tokoh masyarakat: yang terlibat dalam Forum Multistakeholders bentukan ILGR pada 2003-2004

Sub Variabel	Dimensi	Indikator	Sumber informasi					
			1	2	3	4	5	6
1.1 Program dan proyek terkait	1. Perencanaan	▪ Jumlah program/kegiatan	X	X		X	X	
		▪ Unit kerja yang terlibat	X	X		X	X	
		▪ Bentuk keterlibatan dari unit kerja	X	X		X	X	
	2. Realisasi	▪ Jumlah program/kegiatan	X	X		X	X	
		▪ Unit kerja yang terlibat	X	X		X	X	
		▪ Bentuk keterlibatan	X	X		X	X	

Sub Variabel	Dimensi	Indikator	Sumber informasi					
			1	2	3	4	5	6
1.2 Dana yang dialokasikan	1. Anggaran	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alokasi anggaran untuk aparatur</li> <li>▪ Alokasi anggaran untuk non-aparatur</li> <li>▪ Kesesuaian alokasi</li> </ul>	X	X		X	X	
	2. Realisasi Belanja	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Realisasi belanja untuk aparatur</li> <li>▪ Realisasi belanja untuk non-aparatur</li> <li>▪ Kesesuaian belanja dengan APBD</li> </ul>	X	X		X	X	
2.1 Isi Kebijakan	1. <i>Interests affected</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kelompok2 yang ada</li> <li>▪ Kesesuaian kepentingan dengan isi kebijakan</li> </ul>				X		X
	2. <i>Type of benefit</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Keuntungan material dari implementasi</li> <li>▪ Keuntungan non-material</li> </ul>				X		X
	3. <i>Extent of change envisioned</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aspek perubahan yang diharapkan</li> <li>▪ Perbedaan dengan kondisi awal</li> </ul>	X	X		X		X
	4. <i>Site of decision making</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lembaga yang terlibat</li> <li>▪ Tingkat keterlibatan</li> </ul>	X	X		X		
	5. <i>Program implementer</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Jumlah unit kerja dan staf</li> <li>▪ Pengetahuan dan <i>skill</i></li> <li>▪ Ketergantungan: tingkat independensi unit kerja dalam mengimplementasikan kebijakan</li> </ul>	X	X		X		
	6. <i>Resources committed</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Anggaran yang disediakan</li> <li>▪ Personel yang ditugaskan</li> <li>▪ Fasilitas lainnya</li> <li>▪</li> </ul>	X	X		X		

Sub Variabel	Dimensi	Indikator	Sumber informasi					
			1	2	3	4	5	6
2.2 Konteks Implementasi Kebijakan	1. <i>Power, interest, and strategy of actors involved</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Perimbangan parpol</li> <li>▪ Sikap parpol</li> <li>▪ Kelompok-kelompok kepentingan yang ada</li> </ul>		X				X
	2. <i>Institution and regime characteristics</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Karakter pemimpin politik</li> <li>▪ Karakter birokrasi yang ada</li> </ul>	X	X		X		X
	3. <i>Compliance and responsiveness</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kepatuhan pelaksana untuk mengikuti ketentuan</li> <li>▪ Daya tanggap pelaksana terhadap kebutuhan implementasi, menyangkut: fleksibilitas, dukungan, dan umpan balik</li> </ul>	X	X		X	X	X

**Sumber-sumber untuk Studi Dokumentasi:** APBD 2007, Laporan APBD 2007, Naskah Akademik Perda 6/2004, Laporan-Laporan Program ILGR Bank Dunia.

**Tabel 2 Daftar Pertanyaan Pembuka**

\* Untuk setiap informan dibuat daftar pertanyaan spesifik, dengan nomor.

\* Peneliti akan melakukan probing berdasarkan jawaban yang diberikan informan.

Sub Var	Dimensi	Indikator	Pertanyaan Pembuka
1.1 Program dan proyek terkait	1. Perencanaan	Jumlah program/kegiatan Unit kerja yang terlibat Bentuk keterlibatan dari unit kerja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apa kegiatan dalam APBD 2007 yang mencerminkan implementasi partisipasi dari Perda 6/2004?</li> <li>• Di level mana (saja) kegiatan ini dilakukan?</li> </ul>
	2. Realisasi	Jumlah program/kegiatan Unit kerja yang terlibat Bentuk keterlibatan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bagaimana realisasinya?</li> </ul>
1.2 Dana yang dialokasikan	1. Anggaran	Alokasi anggaran untuk aparatur Alokasi anggaran untuk non- aparatur Kesesuaian alokasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah dialokasikan anggaran yang memadai untuk kegiatan di atas?</li> <li>• Bagaimana Anda membandingkan anggaran untuk aparatur dan untuk non-aparatur? (Catatan: Nama program dan kegiatan APBD sering tidak mencerminkan peruntukan anggarannya.)</li> <li>• Apakah peruntukan itu sudah sesuai (relatif ideal)?</li> </ul>
	2. Realisasi Belanja	Realisasi belanja untuk aparatur Realisasi belanja untuk non-aparatur Kesesuaian belanja dengan APBD	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bagaimana realisasinya?</li> </ul>
2.1 Isi Kebijakan	1. <i>Interests affected</i>	Kelompok2 yang ada Kesesuaian kepentingan dengan isi kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apa kepentingan-kepentingan yang melatarbelakangi keluarnya Perda 6? Siapa saja mereka (yang memiliki kepentingan itu)?</li> </ul>
	2. <i>Type of benefit</i>	Keuntungan material dari implementasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bagaimana Anda melihat insentif dari berbagai pihak untuk menerapkan Perda ini, jika ada?</li> </ul>

Sub Var	Dimensi	Indikator	Pertanyaan Pembuka
		Keuntungan non-material	
	3. <i>Extent of change envisioned</i>	Aspek perubahan yang diharapkan Perbedaan dengan kondisi awal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apakah peraturan terkait partisipasi dirasa belum memadai waktu itu? (Misalnya, ketentuan mengenai penyelenggaraan Musrenbang dalam konteks penyusunan APBD dan UU Penyusunan Peraturan PerUUan)</li> <li>Bagaimana perencanaan daerah dan penganggaran dilakukan sebelumnya?</li> <li>Perubahan apa yang dulu diharapkan terjadi dengan dasar hukum baru ini?</li> </ul>
	4. <i>Site of decision making</i>	Lembaga yang terlibat Tingkat keterlibatan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dalam konteks APBD, siapa yang memutuskan perlu tidaknya pelibatan masyarakat?</li> <li>Bagaimana dengan penyelenggaraan pembangunan dan pengelolaan pemerintahan di bidang lainnya?</li> </ul>
	5. <i>Program implementer</i>	Jumlah unit kerja dan staf Pengetahuan dan <i>skill</i> Ketergantungan: tingkat independensi unit kerja dalam mengimplementasikan kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apakah menurut Anda aparatur paham apa yang diharapkan dari mereka terkait pelibatan masyarakat ini?</li> <li>Siapa yang memegang peran kunci? (contoh: Atasan? Bawahan?)</li> </ul>
	6. <i>Resources committed</i>	Anggaran yang disediakan Personel yang ditugaskan Fasilitas lainnya	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apakah disediakan anggaran khusus untuk mendukung pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD (lihat juga subvariabel 1.2)</li> </ul>
2.2 Konteks Implementasi Kebijakan	4. <i>Power, interest, and strategy of actors involved</i>	Perimbangan parpol Sikap parpol Kelompok-kelompok kepentingan yang ada	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bagaimana dukungan kelompok politik (utamanya parpol) dalam implementasi ketentuan ini? Misalnya, bagaimana mereka melihat ketentuan ini sebagai peluang untuk lebih intens menarik simpati</li> </ul>

Sub Var	Dimensi	Indikator	Pertanyaan Pembuka
			konstituen mereka? <ul style="list-style-type: none"><li>• Bagaimana dengan kelompok kepentingan yang lain?</li></ul>
	5. <i>Institution and regime characteristics</i>	Karakter pemimpin politik Karakter birokrasi yang ada	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bagaimana dukungan pemimpin politik terhadap pelibatan masyarakat dan tata pemerintahan yang baik secara umum?</li><li>• Bagaimana karakter birokrasi yang ada terkait tata pemerintahan yang baik secara umum?</li></ul>
	6. <i>Compliance and responsiveness</i>	Kepatuhan pelaksana untuk mengikuti ketentuan Daya tanggap pelaksana terhadap kebutuhan implementasi, menyangkut: fleksibilitas, dukungan, dan umpan balik	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bagaimana kepatuhan aparatur dalam menjalankan ketentuan ini? (Termasuk, apakah ada "kepatuhan selektif"? Konon, hanya perda tertentu, misalnya, yang patut dikenakan ketentuan partisipasi.)</li><li>• Apakah Anda nilai aparatur cukup responsif dalam melakukan pelibatan masyarakat?</li></ul>

UNIVERSITAS TERBUKA

**Lampiran 2**  
Perda 6/2004 Kabupaten Lebak

UNIVERSITAS TERBUKA

## Lampiran 3

## Proses penyusunan APBD sesuai dengan Permendagri 13/2006

Nomor	Tahapan	Pelaku	Hasil	Waktu
1.	Musrenbang Desa/Kelurahan	Komponen masyarakat Kades/lurah dan aparat desa/kelurahan BPD Camat dan aparat kecamatan Kepala puskesmas Kepala sekolah LSM	Dokumen rencana kerja pembangunan desa/kelurahan	Januari
2.	Musrenbang Tingkat Kecamatan	Delegasi desa/kelurahan Organisasi masyarakat tingkat kecamatan Bappeda Perwakilan SKPD Kepala SKPD Kepala Unit Pelayanan tingkat kecamatan Anggota DPRD dari DP kecamatan tersebut Camat dan aparatur kecamatan LSM Ahli/profesional (bila diperlukan)	Daftar prioritas kegiatan pembangunan tingkat kecamatan	Februari
3.	Forum SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah)	Delegasi kecamatan Organisasi sektoral Kepala SKPD Kepala dan pejabat Bappeda	Rencana kerja SKPD (Renja SKPD)	Maret



Nomor	Tahapan	Pelaku	Hasil	Waktu
		Anggota DPRD mitra SKPD ybs. LSM dengan bidang kerja yang sesuai Ahli/profesional		
4.	Musrenbang Kabupaten	Delegasi musrenbang Forum SKPD SKPD DPRD LSM yang bekerja di tingkat kabupaten Perguruan tinggi Perwakilan Bappeda provinsi Tim penyusun RKP Tim Penyusun Renja SKPD Panitia/Tim Anggaran Eksekutif dan Legislatif	Dokumen yang berisi masukan utama untuk memutakhirkan RKP	Maret
5.	Penyusunan RKP (Rencana Kerja Pemerintah Daerah)	TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah)	RKP	April-Akhir Mei
6.	Penyampaian rancangan	Kepala Daerah dan DPRD	-	Pertengahan Juni
7.	KUA disepakati antara Kepala Daerah dan DPRD	Kepala Daerah dan DPRD	Nota Kesepakatan KUA	Minggu pertama Juli
8.	Penyampaian rancangan prioritas Plafon Anggaran Sementara ke DPRD	Kepala Daerah dan DPRD	-	Minggu kedua Juli
9.	PPAS disepakati di antara Kepala Daerah dan DPRD	Kepala Daerah dan DPRD	Nota Kesepakatan PPA	Akhir Juli
10.	Penetapan Pedoman Penyusunan RKA (Rencana	Kepala Daerah	SE Kepala Daerah tentang Pedoman Penyusunan RKA	Awal Agustus

Nomor	Tahapan	Pelaku	Hasil	Waktu
	Kerja dan Anggaran) SKPD		SKPD	
11.	Penyusunan RKA SKPD	SKPD	RKA SKPD	Agustus- September
12.	Sosialisasi Raperda APBD	TAPD	Masyarakat mengetahui hak dan kewajiban pemerintah daerah dan masyarakat dalam pelaksanaan APBD	Akhir September
13.	Penyampaian Raperda APBD kepada DPRD	Kepala Daerah dan DPRD		Oktober minggu pertama
14.	Pembahasan Raperda	Pemda dan DPRD (sesuai dengan tata tertib DPRD)	-	Oktober- November
15.	Pengambilan keputusan terhadap RAPBD	Kepala Daerah dan DPRD	APBD	Awal Desember
16.	Penetapan hasil evaluasi	Gubernur untuk Kabupaten/Kota dan Mendagri untuk Provinsi	APBD yang sudah dievaluasi	Pertengahan Desember (15 hari kerja)
17.	Penetapan Perda tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD bila sesuai hasil evaluasi	Kepala Daerah dan DPRD	Perda APBD	Akhir Desember

Sumber: Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 dan SEB Musrenbang 2007, dalam Buku Saku Warga (2007)

**Lampiran 4**  
**Sampel Transkrip Wawancara**  
**Wawancara dengan Drs. Robert Chandra, MPP**  
**Sekretaris Bappeda Lebak**  
**12 Mei 2008**

Peneliti (P): Seperti apa partisipasi yang dibayangkan dalam implementasi Perda 6/2004, Pak?

*Robert Chandra (RC): Berawal dari filosofi dasar, kami sadar kami ini daerah tertinggal. Daerah tertinggal sangat membutuhkan partisipasi masyarakat dan dunia usaha, tidak bisa masalah ini diselesaikan oleh pemerintah semata, dalam hal pemda. Pertanyaannya bagaimana masyarakat dan dunia usaha mau berpartisipasi, kalau pemerintahnya tidak mau transparan. Itu filosofi dasarnya. Oleh karena itu kami melangkahinya mulai dengan membuka kran informasi publik. Transparansi dulu. Tapi waktu kita buka kran transparansinya tidak otomatis partisipasinya langsung menyusul. Perlu fasilitasi lebih jauh oleh pihak pemerintah. Konsentrasi kita, pada waktu 2004 ditetapkan Perda 6/2004, kita telah melantik KTP pada September 2005. Di situ ada timelag. Kalau saya berpendapatnya begini, untuk mengimplementasikan kebijakan yang sangat normatif, di situ memang butuh staging, takapan-tahapan. Optimalisasi fungsi KTP dilakukan dengan titik tekan awalnya KTP adalah melaksanakan transparansinya, baru pada 2008 kita mulai melangkah ke "P" nya, dengan menetapkan Peraturan Bupati 2/2008 tentang Juknis dan Juklak Musrenbang. Itupun kami akui masih banyak keterbatasan. Mulai dari Musrenbang Desa, apakah keterwakilannya sudah ada di situ, naik ke Musrenbang kecamatannya itu bagaimana, semuanya sudah diatur di situ. Intinya filosofinya kami ini tertinggal. Setelah kita transparan, ternyata tidak otomatis partisipasi langsung banyak, mulai kita tetapkan – merupakan tindak lanjut dari perda 5/2005 Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah.*

P: Kalau penyusunan kebijakan daerah bagaimana, Pak? Apakah harus partisipatif?

*RC: Metodenya baru konsultasi publik. Kita mengundang stakeholder yang terkait dengan substansi perda tersebut. Kita belum mampu yang ideal. Kita undang multistakeholders.*

P: Waktu 2004, Bapak di Bappeda?

*RC: Ya, waktu itu saya Kabid Perencanaan Daerah.*

P: Kalau implementasi ini diharapkan bertahap, yang menjaga/seharusnya menjaga siapa?

*RC: Yang saya rasakan selama ini peran dan fungsi KTP sudah cukup berjalan. "Pak, hati-hati, ini perda sudah dikonsultasi-publikkan belum." Saya ambilkan*

*contoh, kita sedang membahas raperda yang bersumber dari Bappeda dan sudah dikonsultasikan publikkan beberapa kali.*

P: Partisipasi itu mahal nggak, Pak?

*RC: Partisipasi seperti demokrasi. Butuh biaya. Good governance butuh biaya. Ini investasi yang perlu, untuk menjangkau masyarakat. Partisipasi tidak hanya dilihat pada saat penyusunan regulasi, kebijakan dan anggaran. Partisipasi dalam pengawasan pembangunan juga perlu dilihat. Pemerintah ini matanya cuma dua, telinganya cuma dua, kami tidak mungkin tahu apa yang terjadi jauh di Cilograng, Bojongmanik, kalau masyarakat tidak ikut mengawasi pelaksanaan pembangunan. Di situ sebenarnya juga terletak pentingnya partisipasi, tidak hanya di perencanaan namun juga dalam pengawasan dan implementasi. "Tahun ini Kabupaten Lebak menyelenggarakan ini, kita ikut awasi yuk!" Ini juga merupakan partisipasi. (Pak Robert kemudian menceritakan komparasi dengan Perancis, yang panjang dan mahal) Kita belum mampu sejauh itu. Minimal stakeholder yang terkait diundang.*

P: Ada tidak yang dikorbankan? Ada kepentingan yang dikorbankan untuk memilih partisipasi? Insentifnya apa untuk pelaksana, untuk Bappeda?

*R: Melihatnya jangan Bappeda, yang hanya di tahap awal. Pemerintah daerah secara keseluruhan. Begitu ini ketok palu, pengendaliannya ada di Sekda, pengendalian administrasi pembangunan bersama para camat untuk mengawasi. Setelah berjalan dan pasca, ada di inspektorat, pengawasan dan pembinaan. Sebenarnya keterbatasan yang dihadapi bisa ditutupi oleh partisipasi masyarakat.*

P: Saya setuju kok, Pak. Saya bertanya tadi karena di daerah lain kan inisiatif seperti ini tidak selalu mudah digolkan.

*RC: Saya bersyukur penataan good governance, intinya kompak. 2002 kita mulai mengawali ini, kita membuat konsultasi public juga, namanya Kafe 2 Jam, kita ngobrol-ngorol pemerintah masih sangat resisten, masyarakat masih suka mencaci maki pemerintah. Pemuda Muhammadiyah memulai forum silaturahmi. Waktu saya diundang, telinga panas. Saya bilang, ini masalahnya semua pihak punya daya yang terbatas, sebenarnya kalau kita saling complementary masalah selesai. Tapi yang terjadi kita malah saling mereduksi. Kita punya masalah 2000 horsepower. Pemerintah punya sumberdaya 1000 HP, masyarakat 500, LSM 100, Akademisi 200, dan seterusnya. Kalau kita saling menjumlahkan, selesai. Tapi yang terjadi, saling mereduksi. 1000 HP yang dimiliki pemerintah malah dipakai menyelesaikan dordar, ribut. Saya bilang, kalau anda mau mengatasi ketertinggalan kita, mari kita saling menjumlahkan. Tahun 2002-2003 ada proses yang panjang menumbuhkan trust di kalangan kita, menyatukan visi. Tidak tiba-tiba "bleng" tahun 2004 muncul perda dari atas – meski trigger-nya memang ILGR – tapi inisiatif sendiri sudah ada di elemen-elemen stakeholder di Kabupaten Lebak, sampai terbentuk FMS, ada birokrat, DPRD, LSM, akademisi, pers.. Oke sekarang kita berhenti cakar-cakaran. Resepnya juga bukan hanya langsung TP, tapi pelayanan perizinan, investasi... paralel jalannya. Itu yang kemudian kita*

*yakini bahwa we are on the right track. Urusan nyampainya kapan, urusan proses, kapasitas. Mengajak mereka mulai berpikir rasional, dan ini butuh waktu dan cukup painful.*

P: Apakah KTP mahal?

*RC: KTP adalah amanat perda. Ini masih dibutuhkan. Apakah nanti bila keadaan settled, itu masalah nanti. Urusan dinamika 10-15 tahun ke depan, dipandang tidak dibutuhkan lagi, ya perdanya bisa direvisi.*

P: Menurut Bapak KTP ini memang dibutuhkan? Replikasi di daerah lain, kan ada yang tanpa KTP ya, Pak.

*RC: [Tanpa KTP] Akan terseret lagi. Mereka terjaga independensinya: non partisan, non birokrat. Kita berkepentingan saling menjaga, tidak saling mengkooptasi satu sama lain.*

*Soal mahal tidak mahal, ya... koran butuh bayar. Memang semua membawa konsekuensi cost. Cuma patut dan layak tidak. Kalau 250 juta untuk cetak poster (sambil menunjuk poster publikasi APBD 2008) tidak patut.*

*Ada daerah lain yang berkunjung ke sini tanya; pak Robert, itu kalau 500 juta dana KTP buat SD bisa berapa lokal?*

*Ya saya bilang, SD kami sudah beres. Saya tidak mengatakan SD tidak penting. SD sangat penting. Tapi apakah ini juga tidak penting? Masalahnya mau atau tidak mau. Yakin tidak sistem yang ada bisa menangani transparansi ini – kecenderungan resistensi akan tinggi?*

P: Apakah di level masyarakat ada perbedaan? Diukur atau tidak, Pak?

*RC: Apabila ada institusi asing dan nasional yang akan melakukan, kami persilakan. Tapi kami tidak cukup mem biaya untuk melakukan itu. Saya curious untuk mengetahui itu, tapi karena kapasitas fiskal yang terbatas [kami tidak bisa melakukannya saat ini].*

P: Ada tidak penelitian baseline-nya?

*RC: Tidak ada, tapi naskah akademiknya ada. Waktu itu masih ada skeptisisme, misalnya tentang musrenbang. Intinya komunikasi. Masyarakat maunya jalan, jembatan, MCK, jamban keluarga—hal-hal yang menurut kacamata kita "oke, kita akomodir, tapi kalau yang kecil-kecil, ya perlu kita komunikasikan". Usulan per desa sudah bisa diprioritaskan. 700-800 kegiatan. Belum bicara satker di Pemda. Kita komunikasikan. Tidak semua usulan bisa diakomodir. Pemda juga berkewajiban mengurus kepegawaian, kearsipan, satpol PP. Oya, kita usulkan yang benar-benar prioritas dalam kacamata mereka. Yang gugur karena APBD tidak mampu kita tarik ke APBD propinsi, Minimal mereka lebih intens, ketika mengikuti musrenbang ada harapan baru. Kalau kita komunikasikan mereka ngerti juga. Bapak Ibu merasa jalan di sini sudah paling jelek. Ojeknya sepuluh ribu. Tapi desa kecamatan lain ada yang ojeknya 75 ribu, one way. Apa sesama orang Lebak kita tega pada saudara*

sahabat kita yang lebih susah – apa kita mau ego regional? Ini harus dikomunikasikan. Dengan kita terbuka, masyarakat mau berpartisipasi. Pernah pak Bupati kunjungan kerja, dilapori masyarakat, SD kami rusak 6 lokal. Biayanya 250-300 juta. Pak Bupati tanya, kalau 100 juta dikasih sekarang, mau tidak? Siap! Jawab masyarakat.

P: Tapi donor [bantuan pembangunan] kan memiliki definisi yang berbeda, Pak, tentang partisipasi? Bukan yang sumbangan material seperti ini?

RC: Ada yang mengatakan itu part of government obligation. Lha mereka tidak paham esensi gotong royong. Kalau memang fiscal capacity terbatas. Kalau ada dananya sekian bisa jadi atau tidak. Pernah ada jalan yang membutuhkan 200-300 juta, dengan 50 juta jadi, perkerasan. Metode seperti ini kita kedepankan.

Masyarakat bilang: Pak, kami siap swadaya. Saya tanya, swadaya apa? Proposal? Pada saat kita terima proposal, kita langsung mengecek ke lapangan, apa ada gundukan batu, pasir, dan list tenaga kerja yang mau gotong royong. Mereka mau. Given the scarcity of fund.

Tata nilai yang mereka amat beda. Masyarakat kita kan masih guyub. Tidak boleh diukur dengan rupiah. Ini bagian dari aset kita.

Masyarakat dulu memberikan sesuatu disebut sebagai upeti. Masyarakat Badui memberikan hasil bumi (beras, hasil bumi, madu) pada pemerintah daerah, ujud pengakuan pada pemerintah yang sah, apa ya harus dianggap sebagai gratifikasi? Apa ya tatanilai ini harus dihapus? Ini luhur nilainya. Yang diberikan balik adalah bibit ternak, pagar... Sehingga tidak terkesan mereka memberi kosong. Pemda memiliki perda yang melindungi hak ulayat masyarakat Badui. Ada imbal baliknya.

P: Mungkin ada ekspresi partisipasi lain yang makin kreatif?

RC: Perlu ada keterwakilan. Ini yang saya sorot dari teman-teman LSM. Jangan jadi LSM all-round. Apa pun isunya kami harus diundang, kalau tidak berarti tidak partisipatif. Kalau perda RTRW ya LSM lingkungan. Perlu punya spesifikasi. Supaya kita terbiasa fokus, based on fact and figures. Supaya tidak menjadi bangsa yang mediocre, bangsa yang tidak pernah sampai. Sekarang yang seperti ini tidak ada lagi. Biasanya yang tidak benar difasilitasi oleh KTP dan diajak berdiskusi, dan terseleksi sendiri. Yang terlalu umum menjadi tidak punya tempat lagi. Anggaran – PAKAR, pendidikan – yang concerned dengan pendidikan, politik – akademisi dari fisip. Generalisasi kasus tidak diterima di sini. Harus based on data dan fakta. Tidak boleh asal bicara. Tapi partisipasi membutuhkan kapasitas. Bohong mau partisipasi kalau mereka baca buku perencanaan dan anggaran saja tidak bisa.

P: Sikap Bapak di-share sama SKPD lain?

RC: Masih dalam tahapan. (Pak RC dengan rendah hati menolak mengkonfirmasi bahwa Bappeda leading sector) Kita mencoba mewarnai saja, dengan peran yang kita miliki. Secara perlahan tapi pasti, SKPD minimal ada satu atau dua orang yang memiliki pola pikir yang progresif. Kita bertahaplah. Reformasi birokrasi itu

tidak bisa seperti membalikkan telapak tangan. Kita masih punya pejabat yang masih punya pola pikir lama; namun ketika kita ingin mereformasi hal itu, tetap ada yang namanya etika birokrasi, *organizational behaviour*.

Perhatikan saja tahun 2002 isu itu kita gulirkan, perdanya baru gol pada pertengahan 2004. Dan lihat nggak, amanatnya harus ada KTP 6 bulan kemudian. Ada *staging*, *time-lag*. Januari – September. Ada pergulatan, ada resistensi yang tidak sedikit, maju-mundur. Kegamangan itu. Resistensi, sampai ada yang harus disidang, orang-orang yang progresif di kalangan birokrat. Itu bagian dari risiko. Itu motornya siapa? FMS, kepalanya Kiai. Tokoh agama, alim ulama, sangat disegani. Koordinator. Di dalamnya ada birokrat yang dipandang sedikit progresif, Dewan yang pada saat itu masih memiliki tata nilai yang luhur, idealisme, ada teman-teman wartawan yang bukan WTS/bodrex, LSM yang mau duduk dengan pemerintah (meskipun tidak serta-merta moderat lho, bahkan kalau mengangkat kepalan tangan pakai tangan kiri). "Anda cuma bisa ngomong atau bener peduli dengan daerah?" Ayo kumpul, jangan hanya teriak-teriak di luar. Ini mengurangi jumlah unjuk rasa yang sangat signifikan. Orang tertantang untuk mempelajari dokumen, lalu memberikan saran, baru ngomong. Dulu demo sering sekali, karena ketiadaan informasi. Komunikasi ini yang coba kita ubah.

P: Kenapa dulu sering demo?

RC: Karakter masyarakat sini adalah egaliter. Artinya masyarakat Banten terbiasa mengungkapkan apa yang dirasakan. Pada setiap pertemuan, Anda jangan asal berbicara. Pada saat Anda mengatakan pemda jelek, buruk kinerjanya: kurangnya apa? Sebelah mana? Dalam bidang apa? Sosial, ekonomi, pendidikan? Jangan *prejudice*. Supaya spesifik gitu lho. Misalnya ada jalan 480 km, 20 km bermasalah. Boleh dibilang buruk? Anda tidak lulus karena tidak bisa menjawab 5 dari 100 mau atau tidak? Dari sekolah 563 gedung SD 3197 ruang sekolah tidak bisa semua bagus, mungkin ada 20 yang jelek. Kita giring mereka untuk membicarakan hal-hal sampai tingkat spesifik. Kalau ada yang jelek atau tidak selesai, harus dilihat lebih jauh lagi. Harus fair dengan mempersentasikan, ketika bicara keberhasilan dan kegagalan.

Kalau sembarangan sudah tidak berani. Lebih sehat, tapi birokrat juga lebih profesional, karena semua dibuka. Yang paling menonjol, penyediaan dokumen lebih terbuka.

Softcopy atau *hardcopy* disediakan. Softcopy sudah di-burn ya, jadi *read only*. Biaya fotokopi ditanggung pemohon. Kita umumkan di koran-koran, segala info yang Anda butuhkan diberikan *contact person*-nya. Minimal kita sudah membuka diri karena partisipasi membutuhkan kapasitas personal. KTP membuka PIW, menstimulir mereka untuk mau berpartisipasi.

Bagi kami begini prinsipnya kalau ada teman-teman dari institusi asing/pemda datang, akan kami hadapkan dengan pertanyaan

"Pilihan pertamanya filosofi anda membuat perda itu: apakah semua informasi rahasia, kecuali yang dibuka; atau pada dasarnya semua informasi dibuka, kecuali yang dirahasiakan. Kalau yang [pertama] ini, lebih baik pulang saja. Karena di Lebak kami pakai yang kedua. Pada dasarnya semua boleh diakses kecuali yang dirahasiakan. Pengertian yang dirahasiakan juga diatur dalam Perda. Jabatan, *take-home pay*, persaingan usaha.

*Kenapa sih kalau kita mau bikin peraturan harus seperti carrot-and-stick approach. Ada satu titik di mana kita terserah, mau ada program Bappenas, Depdagri, WB, ADB, NDI, kita pada dasarnya ingin lepas dari ketertinggalan sehingga kita ingin reformasi karena niatnya ingin merubah, kita tidak pungkiri ada trigger stimulasi itu. Tapi dari sekian banyak kabupaten/kota, yang sudah running well hanya ada satu. Karena diiming-imingi, wortel-wortel itu.*

*Semangat kita reformasi birokrasi. Mau ada enam setengah miliar atau tidak. Maunya jadi goodboy. Segala sesuatu harus ngikutin wortel. "Kita tidak pungkiri ada campur tangan pemerintah pusat, asing, untuk penyadaran, pencerahan. Tapi kalau yang bersangkutan nggak mau [ya tidak bisa berubah...]"*

**P:** Jadi kalau memang belum dilakukan, *by design* ini tahapan?

*RC: Ini staging, tahapan. Kita tidak bisa seperti membalikkan telapan tangan.*

*Charis Chaddafy (CC): Rel yang bener, tiba-tiba terjadi sesuatu dengan "angin ribut politik" kita akan antiklimaks.*

*RC: Saya termasuk pendukung faham gradual, walaupun pada 2002-2003 termasuk tidak populer di kalangan Jakarta, termasuk di kalangan donor. Mereka realized-nya 2007, ternyata yang gradual yang lebih sustainable, lebih sustained.*

UNIVERSITAS TERBUKA



**DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS TERBUKA**

Jln. Cabe Raya, Pondok Cabe Ciputat 15418  
Telp. 021.7415050, Fax. 021.7415588

**BIODATA**

Nama : Rahmi Yunita

NIM : 013560592

Tempat dan Tanggal Lahir : Yogyakarta, 21 Juni 1973

Registrasi Pertama : 2006.2

Riwayat Pendidikan : SD Temanggung II nomor 1 1979-1985  
SMP Negeri 2 Temanggung 1985-1988  
SMA Negeri 1 Yogyakarta 1988-1991  
Jurusan Sosiologi Perekonomian dan Masalah Sosial

Universitas Terbuka 1999-2004

Riwayat Pekerjaan : National Democratic Institute 2000-2004  
Indonesia Corruption Watch 2004-2005  
VNG International 2006-sekarang

Alamat Tetap : Jln. Tegay Parang Selatan I/1C Mampang Prapatan  
Jakarta 12790

Telp./HP : (021) 68179358 / 08551177964

Jakarta, 3 September 2008

(Rahmi Yunita)  
NIM. 013560592



NOMOR : 10 TAHUN 2004 SERI E

PERATURAN DAERAH KABUPATEN LEBAK

NOMOR : 6 TAHUN 2004

TENTANG

TRANSPARANSI DAN PARTISIPASI DALAM PENYELENGGARAAN  
PEMERINTAHAN DAN PENGELOLAAN PEMBANGUNAN  
DI KABUPATEN LEBAK

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

BUPATI LEBAK,

- Menimbang :
- bahwa dalam rangka mewujudkan sistem pemerintahan yang aspiratif dan demokratis dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat sejalan dengan semangat Otonomi Daerah, perlu dibangun dan dikembangkan sarana yang memudahhi keterlibatan masyarakat dalam suatu proses pengambilan kebijakan Pemerintah Daerah ;
  - bahwa sarana sebagaimana dimaksud pada huruf a tersebut di atas berupa partisipasi masyarakat dalam menyampaikan pikiran dan pendapatnya dalam setiap proses pengambilan kebijakan Pemerintah Daerah berdasarkan landasan kemitraan untuk secara bersama-sama menjadi pihak yang bertanggung jawab dalam mewujudkan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat di Daerah ;

- bahwa dalam rangka mendorong partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud dalam huruf b, perlu dibuka akses masyarakat terhadap informasi publik ;
- bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, maka perlu ditetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Lebak tentang Transparansi dan Partisipasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pengelolaan Pembangunan di Kabupaten Lebak.

Mengingat

- Undang-undang Nomor 7 Tahun 1971 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kearsipan (Lembaran Negara Tahun 1971 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2964) ;
- Undang-undang Nomor 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan (Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 18, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2674) ;
- Undang-undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum (Lembaran Negara Tahun 1998 Nomor 181, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3789) ;
- Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839) ;
- Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3848) ;
- Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3851) ;

7. Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Azasi Manusia (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3886) ;
8. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2000 tentang Pembentukan Provinsi Banten (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4010) ;
9. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban Serta Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang (Lembaran Negara Tahun 1996 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3660) ;
10. Keputusan Presiden Nomor 49 Tahun 2001 tentang Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa dan atau Kelurahan ;
11. Peraturan Daerah Kabupaten Lebak Nomor 4 Tahun 2000 tentang Tata Cara dan Teknik Penyusunan Peraturan Daerah dan Penerbitan Lembaran Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Lebak Tahun 2000 Nomor 4 Seri D) ;
12. Peraturan Daerah Kabupaten Lebak Nomor 4 Tahun 2002 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Lebak (Lembaran Daerah Kabupaten Lebak Tahun 2002 Nomor 8 Seri D) ;
13. Peraturan Daerah Kabupaten Lebak Nomor 2 Tahun 2004 tentang Rencana Strategis Kabupaten Lebak Tahun 2004 – 2009 (Lembaran Daerah Kabupaten Lebak Tahun 2004 Nomor 6 Seri E).

Dengan persetujuan

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN LEBAK

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : **PERATURAN DAERAH KABUPATEN LEBAK TENTANG TRANSPARANSI DAN PARTISIPASI DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAN PENGELOLAAN PEMBANGUNAN DI KABUPATEN LEBAK.**

## BAB I

### KETENTUAN UMUM

#### Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini, yang dimaksud dengan :

1. Daerah adalah Kabupaten Lebak ;
2. Pemerintah Daerah adalah Bupati beserta Perangkat Daerah Otonom lain sebagai Badan Eksekutif Daerah ;
3. Pemerintah Pusat yang selanjutnya disebut Pemerintah adalah Perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden beserta para Menteri dan Gubernur sebagai wakil Pemerintah di Daerah ;
4. Bupati adalah Bupati Lebak ;
5. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lebak ;
6. Transparansi adalah keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan Badan Publik lainnya dengan menyediakan informasi publik yang memungkinkan setiap orang dapat mengetahui proses perencanaan, perumusan kebijakan, implementasi sampai pengawasan dan evaluasi ;
7. Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat secara sadar dan nyata dalam serangkaian proses pembangunan dari tingkat perencanaan, perumusan kebijakan, implementasi sampai pengawasan dan evaluasi sehingga penyelenggaraan pemerintahan dapat lebih aspiratif, transparan dan akuntabel ;

8. Pelibatan Masyarakat adalah suatu kondisi yang mensyaratkan adanya peran serta atau kontribusi masyarakat baik langsung maupun tidak langsung dalam suatu pengambilan kebijakan publik ;
9. Publik adalah perseorangan, kelompok masyarakat dan badan hukum ;
10. Badan Publik adalah penyelenggara pemerintahan di Daerah, DPRD, Badan Usaha Milik Daerah dan Badan Usaha Milik Negara yang beroperasi di Daerah, Badan Hukum Milik Daerah, Organisasi non pemerintah yang mendapatkan dana dari anggaran negara (baik dari APBN, APBD atau non Budgeter) dan badan usaha swasta yang dalam menjalankan kegiatannya berdasarkan perjanjian pemberian pekerjaan dari pemerintah ;
11. Informasi Publik adalah informasi milik masyarakat yang dipercayakan kepada Badan Publik untuk dibuat, dipelihara dan dilaksanakan serta dapat diakses oleh masyarakat kecuali jika ada peraturan yang melindunginya ;
12. Pengguna Informasi Publik adalah setiap orang atau badan yang memerlukan informasi publik ;
13. Kebijakan Pemerintah Daerah adalah aturan, arahan, acuan ketentuan dan pedoman dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dituangkan dalam Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ;
14. Arsip adalah naskah-naskah yang dibuat dan diterima oleh lembaga-lembaga negara, badan-badan pemerintahan, badan-badan swasta atau perorangan, dalam bentuk corak apapun, baik dalam keadaan tunggal maupun berkelompok, dalam rangka pelaksanaan kegiatan pemerintah dan pelaksanaan kehidupan kebangsaan ;
15. Dokumen adalah data, catatan, dan atau keterangan yang dibuat atau diterima oleh badan publik dalam rangka pelaksanaan kegiatannya, baik tertulis di atas kertas atau sarana lain maupun terekam dalam bentuk corak apapun yang dapat dilihat, dibaca, atau didengar ;

16. Tata Pemerintahan yang Baik adalah penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan atas prinsip transparansi, akuntabilitas, profesionalitas, efektivitas, efisiensi, kesetaraan, ketanggapan, penegakan hukum dan partisipasi yang didasarkan atas rencana strategis, sehingga mampu meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat ;
17. Media massa adalah alat untuk menyebarkan informasi kepada masyarakat, yang terdiri dari media cetak dan media elektronik ;
18. Komisi Transparansi dan Partisipasi adalah lembaga independen yang berfungsi sebagai pemantau, pengawas, fasilitator dan mediator berkenaan dengan penerapan Peraturan Daerah ini ;
19. Rahasia Jabatan adalah suatu data dan informasi yang menurut sifat dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku wajib untuk dirahasiakan ;
20. Keadaan Darurat adalah suatu kondisi di luar kondisi normal yang dapat membahayakan kepentingan umum dan keselamatan negara.

## BAB II

### ASAS DAN TUJUAN TRANSPARANSI DAN PARTISIPASI

#### Bagian Kesatu

#### A s a s

#### Pasal 2

- (1) AsasTransparansi, meliputi :
  - a. Setiap informasi publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh publik dengan cepat, tepat waktu, biaya ringan, dan dengan cara sederhana ;
  - b. Informasi publik yang dikecualikan bersifat ketat dan terbatas ;
  - c. Informasi publik yang dikecualikan sebagaimana diatur dalam huruf b adalah Informasi yang apabila dibuka akan menimbulkan kerugian terhadap kepentingan publik.

## (2) Asas Partisipasi, meliputi :

- a. Kesetaraan, bahwa Peraturan Daerah ini harus menjamin hak publik untuk diperlakukan sama tanpa membedakan jenis kelamin, ras, asal-usul, suku, golongan, dan agama
- b. Rasional, tepat guna, tepat sasaran, tanggap, dan terbuka ;
- c. Penghormatan terhadap prinsip-prinsip HAM dan Demokrasi

**Bagian Kedua****Tujuan****Pasal 3**

## (1) Tujuan Transparansi untuk :

- a. Membuka akses masyarakat terhadap informasi publik ;
- b. Membuka ruang partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik ;
- c. Mendorong peningkatan kualitas aspirasi masyarakat dalam memberikan masukan bagi pengambilan kebijakan publik ;
- d. Mewujudkan prinsip akuntabilitas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

## (2) Tujuan Partisipasi untuk :

- a. Meningkatkan daya tanggap Pemerintah dan Pemerintah Daerah terhadap keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan Pengelolaan Pembangunan di Daerah ;
- b. Meningkatkan kesadaran peran serta dan tanggung jawab masyarakat dalam pengelolaan pembangunan di Daerah.

**BAB III****HAK DAN KEWAJIBAN DALAM PELAKSANAAN TRANSPARANSI****Bagian Kesatu****Hak Pengguna Informasi Publik****Pasal 4**

- (1) Setiap anggota masyarakat berhak untuk memperoleh informasi publik.
- (2) Hak setiap anggota masyarakat atas informasi publik sebagaimana dimaksud ayat (1), meliputi :
  - a. Hak untuk mengetahui ;
  - b. Hak untuk mendapatkan salinan informasi publik ;
  - c. Hak untuk menyebarkan informasi publik; dan
  - d. Hak untuk menghadiri pertemuan publik.

**Bagian Kedua****Kewajiban Pengguna Informasi Publik****Pasal 5**

Pengguna informasi publik berkewajiban untuk tidak menyalahgunakan informasi sesuai dengan ketentuan Peraturan Daerah ini dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

**Bagian Ketiga****Hak Badan Publik****Pasal 6**

- (1) Badan publik berhak menolak permintaan informasi publik apabila informasi tersebut termasuk yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan Peraturan Daerah ini dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.
- (2) Informasi publik yang dapat tidak diberikan oleh badan publik sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah sebagai berikut :
  - a. informasi yang dapat membahayakan negara ;
  - b. informasi yang berkaitan dengan perlindungan usaha dan persaingan usaha yang tidak sehat ;
  - c. informasi yang berkaitan dengan hak-hak pribadi ; dan,
  - d. informasi yang berkaitan dengan rahasia jabatan.

## Bagian Keempat

### Kewajiban Badan Publik

#### Pasal 7

- (1) Badan Publik wajib menyediakan dan membuka akses informasi publik yang berada di bawah kewenangannya kepada pengguna informasi publik, selain informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan Peraturan Daerah ini dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.
- (2) Setiap Badan Publik wajib mengarsipkan informasi publik yang berada di bawah kewenangannya secara utuh serta dalam kondisi yang baik.
- (3) Pengaturan mengenai dokumen Badan Publik dan arsip mengikuti peraturan perundang-undangan yang ada, yakni :
  - a. Jangka waktu penyimpanan dokumen Badan Publik dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan tentang dokumen perusahaan; dan
  - b. Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) yang diperuntukkan bagi informasi publik yang tergolong sebagai arsip diatur oleh peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kearsipan

## BAB IV

### HAK DAN KEWAJIBAN DALAM PELAKSANAAN PARTISIPASI

#### Bagian Kesatu

#### Hak Masyarakat

#### Pasal 8

- (1) Setiap anggota masyarakat berhak untuk terlibat dalam perencanaan, perumusan, implementasi, pengawasan, dan evaluasi kebijakan publik.

- (2) Keterlibatan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi : mendengar, mengetahui, mengusulkan, mengikuti, menolak, dan menerima proses perencanaan, perumusan, implementasi, pengawasan, dan evaluasi kebijakan publik.

## Bagian Kedua

### Kewajiban Pemerintah Daerah dan DPRD

#### Pasal 9

- (1) Pemerintah Daerah dan DPRD berkewajiban mengikutsertakan masyarakat dalam proses perencanaan, perumusan, implementasi, pengawasan dan evaluasi kebijakan publik.
- (2) Pemerintah Daerah dan DPRD berkewajiban menciptakan mekanisme yang memberi kemudahan dan kesempatan bagi masyarakat untuk dapat terlibat dalam setiap proses perencanaan, perumusan, implementasi, pengawasan, dan evaluasi kebijakan publik dan wajib mengumumkannya secara luas dan terbuka.

## BAB V

### PELAKSANAAN TRANSPARANSI

#### Pasal 10

- (1) Informasi mengenai setiap proses perencanaan, perumusan, implementasi, pengawasan dan evaluasi kebijakan publik, harus disampaikan secara aktif kepada masyarakat.
- (2) Informasi yang wajib disampaikan secara aktif sebagaimana dimaksud ayat (1) meliputi :
  - a. Informasi yang berkaitan dengan Rencana Strategis dan rencana tahunan mulai dari tingkat Desa / Kelurahan, Kecamatan sampai kabupaten;
  - b. Informasi APBD mulai dari hasil pembahasan di tingkat kabupaten, proses penganggaran sampai penetapan APBD;
  - c. Informasi perencanaan tata ruang mulai dari awal proses perencanaan sampai dengan hasil penetapan;

- d. Informasi pelaksanaan kegiatan pembangunan baik fisik maupun non fisik dari hasil pengalokasian kegiatan, penunjukan panitia lelang, proses lelang sampai pada pemenang lelang ;
  - e. Informasi proses pengawasan mulai dari rencana proyek yang diawasi, implementasi pengawasan serta hasil audit ;
  - f. Informasi nama badan publik terkait ;
  - g. Informasi struktur dan fungsi Badan Publik
  - h. Informasi proses perjanjian Badan Publik ;
  - i. Informasi prosedur untuk mendapatkan informasi publik
- (3) Kewajiban menyampaikan informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan dengan bahasa yang mudah dipahami oleh masyarakat serta menjamin adanya pemerataan informasi.
  - (4) Setiap kontrak kerja atau kesepakatan yang dibuat oleh Badan Publik dengan pihak ketiga, wajib mencantumkan ketentuan yang menjamin adanya transparansi.

## BAB VI

### JENIS INFORMASI PUBLIK

#### Bagian Kesatu

#### Informasi Publik Yang Wajib Tersedia Setiap Saat

##### Pasal 11

Jenis informasi publik yang wajib tersedia setiap saat meliputi :

- a. Daftar seluruh informasi publik yang berada dibawah kewenangan Badan Publik, termasuk informasi yang berada dalam kategori pengecualian
- b. Seluruh produk Kebijakan Publik beserta dokumen pendukungnya
- c. Rencana kerja badan publik termasuk proyeksi anggaran ;
- d. Seluruh dokumen Perjanjian Badan Publik dengan pihak ketiga ;
- e. Informasi prosedur pelayanan terhadap publik.

## Bagian Kedua

### Informasi Yang Wajib Diumumkan Secepatnya

#### Pasal 12

Badan publik wajib mengumumkan segera informasi publik yang dapat mengancam hajat hidup orang banyak

## Bagian Ketiga

### Informasi Publik Yang Wajib Diumumkan Secara Berkala

#### Pasal 13

- (1) Setiap Badan Publik wajib menyampaikan informasi publik secara berkala, dengan atau tanpa adanya permintaan dari masyarakat.
- (2) Kewajiban menyampaikan informasi publik sebagaimana dimaksud ayat (1), sekurang-kurangnya menyangkut informasi mengenai kegiatan badan publik.
- (3) Informasi mengenai kegiatan badan publik disebarluaskan sekurang-kurangnya 6 (enam) bulan sekali.

#### Pasal 14

Untuk mewujudkan pelayanan informasi publik yang cepat, tepat waktu, murah dan sederhana maka setiap Badan Publik wajib menunjuk pejabat yang membidangi urusan dokumentasi dan informasi

## Bagian Keempat

### Prosedur Permintaan Informasi Publik

#### Pasal 15

- (1) Permintaan informasi publik dari masyarakat disampaikan secara tertulis baik langsung maupun tidak langsung kepada Badan Publik.

- (2) Pemenuhan permintaan informasi publik dari masyarakat harus dapat diberikan dalam waktu selambat-lambatnya 3 (tiga) hari setelah surat permintaan diterima.
- (3) Apabila permintaan sebagaimana dimaksud ayat (2) tidak dapat dipenuhi, maka Badan Publik yang bersangkutan wajib menyampaikan pemberitahuan tertulis kepada pemohon dengan mencantumkan kesediaan pemenuhan selambat-lambatnya 1 (satu) minggu setelah pemberitahuan tertulis diterima.

## BAB VII

### PELAKSANAAN PARTISIPASI

#### Bagian Kesatu

#### Bidang-Bidang Pelibatan Masyarakat

##### Pasal 16

Pelibatan masyarakat wajib dilakukan sekurang-kurangnya untuk kegiatan-kegiatan berikut :

- a. Perumusan visi, misi, dan rencana strategis daerah ;
- b. Penyusunan program pembangunan tahunan ;
- c. Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ;
- d. Penyusunan maupun revisi tata ruang ;
- e. Penyusunan setiap Peraturan Daerah ;
- f. Pengawasan, dan evaluasi terhadap pelaksanaan suatu kebijakan atau program ;
- g. Perumusan keputusan/kebijakan publik lainnya yang berkaitan dengan kepentingan rakyat banyak.

#### Bagian Kedua

#### Prosedur Pelaksanaan Partisipasi

##### Pasal 17

- (1) Masyarakat berhak menyampaikan pikiran dan pendapatnya secara langsung atau tidak langsung, dengan lisan maupun tulisan dan secara perorangan maupun kelompok.

- (2) Untuk terlaksananya ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka dalam perumusan kebijakan publik harus disiapkan dan diumumkan mekanisme pelibatan masyarakat terlebih dahulu oleh Badan Publik.
- (3) Mekanisme pelibatan masyarakat sekurang-kurangnya berisi tentang :
- a. Kebijakan publik yang akan diambil dan penyampaian konsepnya kepada masyarakat ;
  - b. Jadwal perumusan kebijakan publik yang akan diambil, prosedur pelibatan masyarakat dan media penyampaian aspirasi ;
  - c. Periode dan mekanisme tanggapan masyarakat terhadap prosedur pelibatan masyarakat ;
  - d. Periode penyampaian aspirasi masyarakat ;
  - e. Periode perumusan tanggapan masyarakat ;
  - f. Penyampaian tanggapan kepada masyarakat yang memberikan pendapat / aspirasi ;
  - g. Periode kesempatan pengajuan keberatan masyarakat terhadap tanggapan yang diberikan ;
  - h. Periode perumusan kebijakan final dan hasilnya ;
  - i. Periode kesempatan masyarakat untuk menyampaikan pengaduan karena tidak dilakukannya pelibatan masyarakat ;
  - j. Periode pembahasan kebijakan publik di DPRD dengan melampirkan semua dokumen terkait, termasuk aspirasi masyarakat dan tanggapan terhadap aspirasi masyarakat ;
  - k. Kesempatan akhir masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dalam pembahasan di DPRD ;
  - l. Penetapan kebijakan publik ;
  - m. Pengumuman hasil penetapan kebijakan publik.

#### Bagian Ketiga

#### Ketentuan Penjadwalan Partisipasi

##### Pasal 18

- (1) Tenggang waktu pengumuman jadwal pelibatan masyarakat diatur sedemikian rupa sehingga masyarakat memiliki cukup waktu untuk mempersiapkan diri.



- (2) Proses perumusan dan penetapan kebijakan publik tahunan yang terprogram secara pasti dan berkala, seperti pembahasan APBD, pengumuman jadwal pelibatan masyarakat dilakukan setiap menjelang awal tahun.
- (3) Proses perumusan dan penetapan kebijakan publik yang tidak terprogram secara pasti, pengumuman jadwal pelibatan masyarakat dilakukan selambat-lambatnya 1 (satu) bulan sebelum acara pembahasan dimaksud dimulai.
- (4) Dalam hal terjadi perubahan jadwal pembahasan sebagaimana dimaksud ayat (3), Badan Publik yang bersangkutan wajib mengumumkan perubahan jadwal selambat-lambatnya 1 (satu) minggu sebelum jadwal pertama jatuh tempo.
- (5) Dalam hal keadaan darurat seperti terjadinya bencana alam, yang mengharuskan pengambilan keputusan secara cepat, maka pengambilan keputusan tidak perlu melibatkan masyarakat, hasil keputusan tersebut beserta alasan-alasan tidak dilibatkannya masyarakat, harus diinformasikan kepada masyarakat selambat-lambatnya 1 (satu bulan) setelah keputusan diambil.

#### Bagian Keempat

#### Dokumentasi Proses partisipasi

#### Pasal 19

- (1) Semua dokumen yang terkait dengan proses pelibatan masyarakat yang meliputi konsep dan hasil akhir kebijakan publik, publikasi prosedur pelibatan masyarakat, bukti pendapat masyarakat, tanggapan terhadap pendapat masyarakat, keberatan masyarakat terhadap tanggapan yang diberikan dan notulensi pengambilan keputusan, harus didokumentasikan oleh Badan Publik dan menjadi dokumen yang terbuka untuk umum.
- (2) Dokumen sebagaimana yang dimaksud ayat (1) wajib diarsipkan oleh masing-masing Badan Publik.

#### Bagian Kelima

#### Keberatan dan Pengaduan

#### Pasal 20

- (1) Setiap masyarakat berhak untuk mengajukan keberatan kepada Badan Publik berkenaan dengan :
- tidak setuju terhadap prosedur pelibatan masyarakat ;
  - tidak diberi kesempatan menyampaikan pendapat ;
  - tidak ada tanggapan terhadap pendapat yang disampaikan ;
  - atau sebab lain yang mengakibatkan tersumbatnya aspirasi yang ingin disampaikan masyarakat.
- (2) Apabila keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak mendapat tanggapan dari Badan Publik yang bersangkutan selambat-lambatnya 14 hari sejak diajukannya keberatan secara tertulis, maka masyarakat dapat mengajukan pengaduan kepada Komisi Transparansi dan Partisipasi.

### BAB VIII

## KOMISI TRANSPARANSI DAN PARTISIPASI

### Bagian Kesatu

#### U m u m

#### Pasal 21

Untuk melaksanakan ketentuan Peraturan Daerah ini dibentuk Komisi Transparansi dan Partisipasi

### Bagian Kedua

#### Kedudukan Komisi Transparansi dan Partisipasi

#### Pasal 22

Komisi Transparansi dan Partisipasi berkedudukan di Ibu Kota Kabupaten Lebak.

### Bagian Ketiga

#### Keanggotaan Komisi Transparansi dan Partisipasi

**Pasal 23**

- (1) Anggota Komisi Transparansi dan Partisipasi berasal dari masyarakat.
- (2) Jumlah keanggotaan Komisi Transparansi dan Partisipasi terdiri dari 5 (lima) orang.
- (3) Komisi Transparansi dan Partisipasi dipimpin oleh seorang Ketua merangkap anggota dan didampingi oleh seorang Sekretaris merangkap anggota.
- (4) Ketua dan Sekretaris dipilih dari dan oleh anggota Komisi Transparansi dan Partisipasi.
- (5) Setiap anggota Komisi Transparansi dan Partisipasi mempunyai hak suara yang sama.
- (6) Dalam menjalankan tugasnya Komisi Transparansi dan Partisipasi didukung oleh staf sekretariat.

**Bagian Keempat****Persyaratan Anggota Komisi Transparansi dan Partisipasi****Pasal 24**

Untuk dapat diangkat sebagai anggota Komisi Transparansi dan Partisipasi, seorang calon harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

1. Warga Negara Indonesia yang telah berdomisili di Daerah sekurang-kurangnya 5 tahun berturut-turut ;
2. Sehat jasmani dan rohani ;
3. Bukan pengurus partai politik ;
4. Bukan anggota TNI / POLRI atau PNS aktif ;
5. Tidak pernah melakukan tindak pidana yang diancam dengan hukuman 3 (tiga) tahun atau lebih, kecuali dengan alasan ideologis ;
6. Tidak pernah terlibat penyelewengan dana publik ;
7. Berpendidikan serendah-rendahnya lulus SLTA atau sederajat ;
8. Berumur sekurang-kurangnya 21 (dua puluh satu) tahun dan setinggi-tingginya 60 (enam puluh) tahun pada saat pencalonan ;
9. Memiliki pemahaman di bidang hak asasi manusia dan kebijakan publik.

**Bagian Kelima****Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Komisi Transparansi dan Partisipasi serta Tata Cara Pengangkatan Anggota Komisi Transparansi dan Partisipasi****Pasal 25**

- (1) Anggota Komisi Transparansi dan Partisipasi dipilih oleh DPRD dari para calon yang diusulkan oleh Panitia Seleksi setelah melalui Konsultasi Publik.
- (2) Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) dilaksanakan secara transparan dan partisipatif.
- (3) Anggota Komisi Transparansi dan Partisipasi diangkat setiap 3 (tiga) tahun sekali dan dapat diangkat kembali untuk satu periode berikutnya.

**Bagian Keenam****Mekanisme Seleksi dan Penetapan Anggota Komisi Transparansi dan Partisipasi****Pasal 26**

- (1) Bupati membentuk Panitia Seleksi calon anggota Komisi Transparansi dan Partisipasi yang berjumlah 5 orang, dengan komposisi :
  - a. Seorang Ketua dari unsur tokoh masyarakat merangkap anggota ;
  - b. Seorang Sekretaris dari unsur Pemerintah Daerah merangkap anggota ;
  - c. Tiga orang anggota dari unsur masyarakat yang dapat berasal dari : akademisi, tokoh masyarakat, organisasi profesi, organisasi pemuda atau dunia usaha.
- (2) Tugas Panitia Seleksi calon anggota Komisi Transparansi dan Partisipasi :
  - a. Mengumumkan kepada masyarakat berkenaan dengan pengisian calon anggota Komisi Transparansi dan Partisipasi ;
  - b. Membuka dan menerima pendaftaran calon anggota Komisi Transparansi dan Partisipasi ;

- c. Meneliti berkas persyaratan calon anggota Komisi Transparansi dan Partisipasi ;
  - d. Mengumumkan calon anggota Komisi Transparansi dan Partisipasi yang memenuhi persyaratan administrasi untuk keperluan uji publik ;
  - e. Menampung dan menindaklanjuti tanggapan masyarakat berkenaan dengan hasil uji publik ;
  - f. Melakukan wawancara dengan calon anggota Komisi Transparansi dan Partisipasi ;
  - g. Memilih 10 orang calon anggota Komisi Transparansi dan Partisipasi yang dituangkan dalam berita acara yang diajukan ke DPRD untuk dilakukan Uji Kelayakan dan Kepatutan.
- (3) DPRD melakukan Uji Kelayakan dan Kepatutan terhadap 10 (sepuluh) orang calon anggota Komisi Transparansi dan Partisipasi yang diusulkan oleh Panitia Seleksi untuk menentukan 5 (lima) orang anggota Komisi Transparansi dan Partisipasi.
  - (4) Uji Kelayakan Kepatutan dan dilakukan dengan wawancara/ tatap muka.
  - (5) Waktu, tempat dan teknis pelaksanaan Uji Kelayakan dan Kepatutan ditentukan oleh DPRD.
  - (6) Anggota Komisi Transparansi dan Partisipasi ditetapkan dengan Keputusan Bupati setelah mendapat persetujuan dari DPRD.

#### Bagian Ketujuh

#### Tata Cara Pemberhentian Anggota Komisi Transparansi dan Partisipasi

##### Pasal 27

- (1) Anggota Komisi Transparansi dan Partisipasi berhenti dari jabatannya karena:
  - a. Telah habis masa jabatannya; atau,
  - b. Mengundurkan diri; atau,
  - c. Meninggal dunia.
- (2) Anggota Komisi Transparansi dan Partisipasi hanya dapat diberhentikan sebelum habis masa jabatannya oleh Bupati atas persetujuan Pimpinan DPRD apabila :

- a. Terbukti telah melakukan tindak pidana dengan ancaman hukuman sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun penjara ;
- b. Sakit jasmani atau rohani atau sebab lain yang mengakibatkan anggota Komisi Transparansi dan Partisipasi tidak dapat menjalankan tugas selama 6 (enam) bulan penuh ;
- c. Melakukan tindakan tercela dan atau hal-hal lain yang mencemarkan martabat dan reputasi dan atau mengurangi kemandirian dan kredibilitas Komisi Transparansi dan Partisipasi ;
- d. Anggota Komisi Transparansi dan Partisipasi diberhentikan sementara apabila sedang dalam proses penyidikan perkara pidana dengan ancaman 4 (empat) tahun.

#### BAB IX

#### TUGAS DAN WEWENANG KOMISI TRANSPARANSI DAN PARTISIPASI

##### Bagian Kesatu

##### Pasal 28

##### Tugas

Komisi Transparansi dan Partisipasi bertugas :

1. Melakukan pengawasan terhadap kewajiban pihak-pihak terkait berkenaan dengan pelaksanaan Peraturan Daerah ini ;
2. Melakukan konsultasi dengan berbagai pihak mengenai berbagai permasalahan menyangkut pelaksanaan Peraturan Daerah ini ;
3. Melakukan pengkajian, perumusan, dan pengusulan berbagai aspirasi masyarakat dalam rangka pelaksanaan Peraturan Daerah kepada DPRD ;
4. Melakukan evaluasi mekanisme penyebarluasan informasi publik yang wajib diberikan secara berkala oleh Badan Publik ;
5. Menerima dan menindaklanjuti setiap pengaduan masyarakat berkenaan dengan pelaksanaan Peraturan Daerah ini.

**Bagian Kedua****Wewenang****Pasal 29**

Komisi Transparansi dan Partisipasi mempunyai wewenang :

1. Meminta informasi dari pejabat Badan Publik yang bertanggung jawab atas penyediaan dan pelayanan informasi dengan atau tanpa pemberitahuan terlebih dahulu ;
2. Meminta dokumen atau bahan-bahan lain yang dimiliki oleh Badan Publik terkait dengan kewajiban berdasarkan Peraturan Daerah ini ;
3. Mengundang dan atau menghadirkan berbagai pihak terkait, baik dalam konsultasi maupun pertemuan lain yang diselenggarakan berkenaan dengan penerapan Peraturan Daerah ini ;
4. Mengadakan penyusunan kebijakan di bidangnya.

**Pasal 30**

Komisi Transparansi dan Partisipasi dapat membuka informasi yang dikecualikan sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah ini, dengan pertimbangan adanya kepentingan publik yang lebih besar.

**Pasal 31**

Pengaturan lebih lanjut mengenai Komisi Transparansi dan Partisipasi diatur dengan Keputusan Bupati.

**BAB X****MEKANISME PENGADUAN DAN KEBERATAN****Bagian Kesatu****Mekanisme Pengaduan****Pasal 32**

- (1) Setiap orang berhak mengadukan secara tertulis kepada Komisi Transparansi dan Partisipasi berkenaan dengan penerapan Peraturan Daerah ini.

- (2) Pengaduan sebagaimana yang dimaksud ayat (1) wajib disertai dengan identitas pihak pengadu.
- (3) Komisi Transparansi dan Partisipasi wajib meneliti kebenaran dan menindaklanjuti pengaduan yang masuk.
- (4) Dalam jangka waktu selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari, Komisi Transparansi dan Partisipasi wajib menyampaikan hasil sebagaimana dimaksud ayat (1) kepada pihak pengadu.

**Bagian Kedua****Mekanisme Keberatan****Pasal 33**

Setiap Pemohon informasi dapat mengajukan keberatan dalam hal :

- a. Ditolaknya permintaan informasi ;
- b. Tidak disediakannya informasi berkala ;
- c. Permintaan informasi ditanggapi tidak sebagaimana yang diminta ;
- d. Pengenaan biaya sesuai dengan ketentuan yang berlaku ;
- e. Penyampaian informasi melebihi waktu yang diatur dalam Peraturan Daerah ini.

**Pasal 34**

- (1) Keberatan diajukan oleh pemohon kepada pimpinan Badan Publik selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah ditemukannya alasan-alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33.
- (2) Pimpinan Badan Publik sebagaimana dimaksud ayat (1) wajib memberikan tanggapan yang diajukan oleh pemohon selambat-lambatnya 10 (sepuluh) hari sejak diterimanya keberatan secara tertulis.

(3) Apabila Pemohon tidak puas atas tanggapan Pimpinan Badan Publik sebagaimana dimaksud ayat (2) maka pihak pemohon dapat mengajukan keberatan kepada Komisi Transparansi dan Partisipasi

**BAB XI**

**ANGGARAN DAN BIAYA**

**Bagian Kesatu**

**Anggaran**

**Pasal 35**

Anggaran untuk Komisi Transparansi dan Partisipasi dibebankan pada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.

**Bagian Kedua**

**Biaya**

**Pasal 36**

Badan Publik terkait hanya dapat membebani setiap orang yang meminta penjelasan dengan biaya penggantian dan pengiriman informasi publik yang diminta sebagaimana biaya yang berlaku secara umum dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

**BAB XII**

**KETENTUAN PIDANA**

**Pasal 37**

Setiap orang atau Badan yang dengan sengaja, mencegah, menghalang-halangi atau menggagalkan pemeriksaan yang dilakukan oleh Komisi Transparansi dan Partisipasi sesuai dengan kewenangannya, diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan atau denda setinggi-tingginya Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah).

**Pasal 38**

Setiap orang yang memberikan keterangan palsu baik lisan maupun tulisan kepada Komisi Transparansi dan Partisipasi, diancam dengan ancaman pidana sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP).

**Pasal 39**

Setiap orang yang menyalahgunakan informasi publik bagi kepentingan pribadi atau golongan yang bersifat melawan hukum, diancam dengan ancaman pidana sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP).

**BAB XIII**

**KETENTUAN LAIN-LAIN**

**Pasal 40**

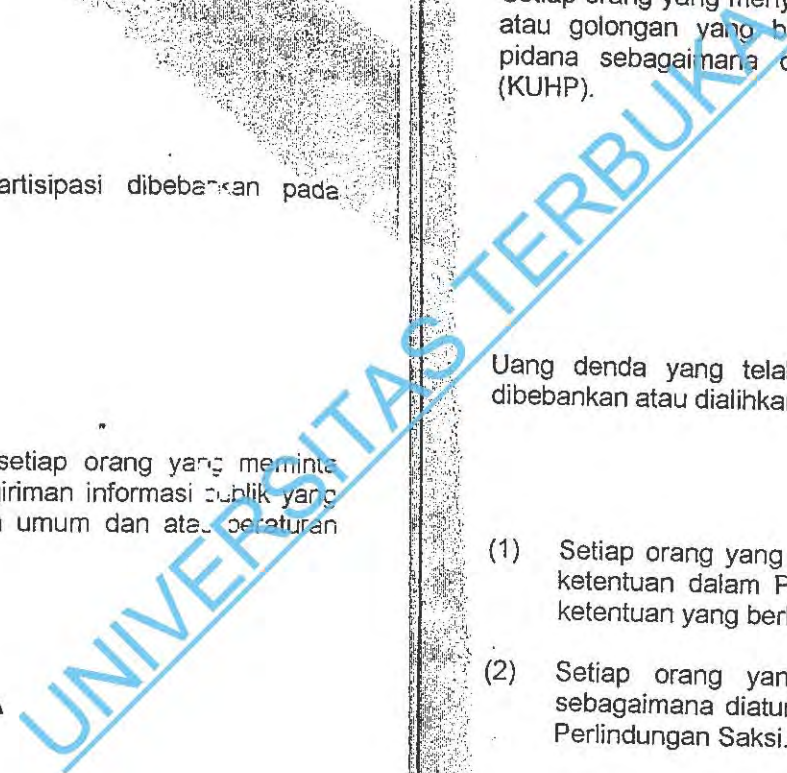
Uang denda yang telah mempunyai putusan yang mengikat tidak boleh dibebankan atau dialihkan sebagian atau seluruhnya kepada Kas Daerah.

**Pasal 41**

- (1) Setiap orang yang memberikan informasi publik mengenai pelanggaran ketentuan dalam Peraturan Daerah ini wajib dilindungi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- (2) Setiap orang yang termasuk kategori ayat (1) memiliki hak-hak sebagaimana diatur dalam Undang – undang yang mengatur mengenai Perlindungan Saksi.

**Pasal 42**

Komisi Transparansi dan Partisipasi dibentuk selambat-lambatnya 6 (enam) bulan sejak diundangkannya Peraturan Daerah ini.



**BAB XIV**  
**KETENTUAN PERALIHAN**

**Pasal 43**

Pada saat berlakunya Peraturan Daerah ini semua peraturan perundang-undangan yang telah ada sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah ini dinyatakan tetap berlaku.

**BAB XV**  
**KETENTUAN PENUTUP**

**Pasal 44**

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Lebak.

Disahkan di Rangkasbitung  
Pada tanggal 1 Juni 2004

BUPATI LEBAK.

Ttd.

H. MULYADI JAYABAYA

Diundangkan di Rangkasbitung  
Pada tanggal 1 Juni 2004

SEKRETARIS DAERAH KABUPATEN LEBAK,



LEMBARAN DAERAH KABUPATEN LEBAK TAHUN 2004 NOMOR 10 SERI E.

UNIVERSITAS TERBUKA