

TESIS

**PRINSIP PARTISIPATIF PEMBENTUKAN PERDA PERPARKIRAN DI
KOTA MAKASSAR**

***PRINCIPLE OF PARTICIPATION LOCAL REGULATION MAKING ON
PARKING MANAGEMENT IN MAKASSAR***



Disusun Oleh:

**NUR AZIZAH
B 012 19 2042**

**PROGRAM STUDI
MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

TESIS

**PRINSIP PARTISIPATIF PEMBENTUKAN PERDA PERPARKIRAN
DI KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh:

NUR AZIZAH

Nomor Pokok B012192042

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Tesis yang dibentuk dalam
rangka Penyelesaian Studi Magister Program Studi Ilmu Hukum Fakultas
Hukum Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 04 Agustus 2022
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,
Komisi Penasehat

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Prof. Dr. Marwati Riza, SH., M.Si
NIP. 19640824 199103 2 002

Dr. Muh. Hasrul, SH.,MH., M.A.P
NIP. 19810418 200212 1 004

**Ketua Program Studi Magister
Ilmu Hukum**

**Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin**

Dr. Hasbir Paserangi, SH.,MH
NIP. 19700708 199412 1 001



Prof. Dr. Hamzah Halim, SH.,MH.,M.A.P
NIP. 19731231 199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Nur Azizah
N I M : B012192042
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **Prinsip Partisipatif Pembentukan Perda Perparkiran Di Kota Makassar** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebutkan sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 09 Agustus 2022

Yang membuat pernyataan



Nur Azizah

Abstrak

Nur Azizah (B012192042) “Prinsip Partisipatif Pembentukan Perda Perparkiran di Kota Makassar”

Penelitian bertujuan untuk: 1) menganalisis pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di kota Makassar; 2) Menganalisis Implikasi Pembentukan Peraturan Daerah Yang Tidak Menggunakan Prinsip Partisipatif.

Penelitian dilakukan dengan menggunakan tipe penelitian empiris. Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang, pendekatan stratifikasi dan pendekatan sosiologi. Analisis data menggunakan metode kualitatif dalam bentuk analisis deskriptif.

Hasil penelitian menunjukkan: 1) pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di kota Makassar, pelaksanaan partisipasi masyarakat yang seyogyanya dilaksanakan pada tahapan perencanaan, penyusunan, dan pembahasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan belum dimaksimalkan oleh pemerintah dan DPRD Kota Makassar, pelibatan masyarakat dapat dikatakan belum maksimal hal ini dikarenakan dalam pembentukan perda perparkiran tentu yang menjadi stakeholder utama ialah juru parkir dan masyarakat, namun dalam pembentukan perda, juru parkir tidak mendapatkan undangan untuk ikut serta dalam pembentukan perda. 2) Implikasi Pembentukan Peraturan Daerah Yang Tidak Menggunakan Prinsip Partisipatif terdiri dari dua, yaitu: *pertama*, cacat hukum. Hal ini dikarenakan pembentukan Perda Perparkiran yang dari awal tidak terbuka untuk melibatkan masyarakat dalam penyusunan draft Ranperda hingga pembahasan mengakibatkan adanya ketidaksesuaian antara peraturan dengan realitas kehidupan masyarakat. *Kedua*, penolakan masyarakat. Adanya penolakan masyarakat tentunya imbas akibat ketidaksesuaian antara aturan yang dibentuk dengan realitas kehidupan masyarakat kota Makassar.

Kata kunci: Partisipatif, pembentukan perda, perparkiran

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

KATAPENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullah Wabarakatuh

Alhamdulillah segala puji dan syukur senantiasa penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala limpahan rahmat, berkah, nikmat, rezeki, hidayah, kesehatan serta kemampuan dan kesempatan sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini yang berjudul: ***“Prinsip Partisipatif Pembentukan Perda Perpajakan Di Kota Makassar”***.

Shalawat serta salam tak lupa penulis ucapkan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW yang senantiasa menjadi penerang dan suri tauladan bagi umatnya di muka bumi ini. Semoga dan kasih sayang Sang Pemilik Alam Semesta selalu tercurah untuk Rasulullah SAW beserta seluruh keluarga besarnya, sahabat-sahabatnya, dan para pengikutnya.

Tesis ini persembahkan dari penulis sebagai persyaratan wajib dalam menyelesaikan studi bagi mahasiswa Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin guna memperoleh gelar Magister Hukum. Tesis ini

juga merupakan dari hasil penelitian dengan beberapa literatur dan arahan yang diberikan oleh dosen pembimbing dan dosen penguji.

Memulai dengan keyakinan yang kuat bahwa apapun yang dikerjakan, berusaha, kerja keras, dan tak lupa disertai dengan doa, akan mendapat jalan dan petunjuk dari Allah SWT, dan Alhamdulillah penulis sampai pada tahap menyelesaikan tesis ini. Walaupun tidak sempurna, namun kesyukuran dan kebanggaan bagi penulis dapat menyelesaikan studi akhir ini untuk mendapat gelar Magister Hukum. Rampungnya tesis ini, penulis persembahkan untuk kedua orang tua tercinta, yang dengan kasih sayangnya tak kenal lelah mendidik, membesarkan dan menyayangi menjadi tauladan bagi penulis, serta ketulusan dalam memberikan dukungan baik moril maupun materil. Penulis sadari bahwa ucapan ini tidak dapat mengukur kasih sayang dan ketulusan hati yang selama ini diberikan kepada penulis. Penulis menyampaikan rasa terima kasih yang terdalam dan tak terhingga kepada yang tercinta kedua orang tua penulis, Ayahanda Akhmad dan Ibunda Fatmawati S.Pd atas segala kasih sayang, cinta kasih, ketulusan serta doa dan dukungannya yang tiada henti, juga kepada adik terkasih Nurhidayat yang selalu menjadi *support system* sehingga penulis dapat sampai disaat-saat yang membahagiakan ini.

Terima kasih kepada seluruh keluarga besar yang penulis cintai dan penulis banggakan yang tidak bisa penulis sebutkan namanya satu persatu atas kebaikan dan segala perilaku yang tak hentinya selalu membantu dalam hal apapun selama penulis memulai kuliah di Fakultas Hukum Universitas

Hasanuddin dan selalu memberikan dukungan, motivasi, serta doa agar penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Terima kasih atas semuanya dan semoga Allah SWT senantiasa menjaga, melindungi dan memudahkan urusan kita semua.

Penyusunan tesis ini dapat terselesaikan berkat dukungan, semangat, tenaga, pikiran, serta bimbingan dari berbagai pihak yang penulis hormati dan syukuri. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih serta penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor Universitas Hasanuddin, beserta jajarannya.
2. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H.,M.H., M.A.P selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, beserta jajarannya.
3. Bapak Dr. Hasbir Paserangi, S.H.,M.H., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Ibu Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si selaku Pembimbing Utama dan Ibu Dr. Muh. Hasrul, S.H.,M.H., M.P.A, selaku Pembimbing Pendamping, terima kasih yang sebesar-besarnya atas segala waktu, arahan, tenaga, saran dan pikiran serta kesabaran dalam membimbing penulis untuk menyelesaikan tesis ini, sehingga tesis ini layak untuk dipertanggungjawabkan.
5. Tim penguji ujian tesis, Bapak Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S, Bapak Prof. Dr. Hamzah halim, S.H., M.H., M.A.P, dan Bapak Prof.

Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H, yang dengan kerendahan hati telah menguji dan menyempatkan waktunya untuk memeriksa tesis ini serta memberikan masukan yang sangat positif kepada penulis sehingga penulisan tesis ini menjadi jauh lebih baik.

6. Para Dosen Pengajar Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang juga telah memberikan pencerahan kepada penulis dalam dunia ilmu pengetahuan pada umumnya dan disiplin ilmu hukum pada khususnya.
7. Seluruh Staf dan Karyawan Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah dan membantu penulis selama berada di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
8. Seluruh Staf Ruang Baca Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah membantu kelancaran dan kemudahan penulis, dalam mencari literatur.
9. Rekan seperjuangan penulis pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin angkatan 2019 gelombang II, khususnya teman-teman seperjuangan pada bidang Hukum Tata Negara. Terima kasih penulis sampaikan atas segala momen kebersamaan dalam mencari ilmu.
10. Sahabat penulis Andi Nurayatillah, S.K.M, Musdalifah Lukman, S.Pt, Nita Sari, S.Kep, dan Ziana Asyifa, S.Pd. Terimakasih selalu

menyisihkan waktu mendengar cerita dan curhatan penulis selama menyusun tesis penelitian ini.

11. Astika Hunawa, S.H., M.H dan Madinah Mokobombang, S.H., M.H selalu ada mendampingi penulis dalam Menyusun tesis penelitian ini. Terimakasih telah menerima dan menyempatkan waktu menjadi pembimbing ketiga dan keempat penulis yang mager ini. Terimakasih juga telah mewarnai perkuliahan magister
12. Syarah Syavitri, S.H, Rahmawati, S.H, Muh. Rasyid Ridho, S.H, Sofyan, S.H., M.H, Muh. Safaat Gunawan, S.H, Nur Alim Hidayat, S.H, Amri Islamuddin, S.H, Azmi Ashari Shabran, S.Ag, Nurul Insani Makmur, S.Kom, selalu memberikan semangat dan dukungan kepada penulis dalam menyelesaikan penyusunan tesis.
13. Kepada semua pihak yang tidak dapat penulis tuliskan namanya satu per satu. Terima kasih atas segala dukungan dan bantuannya dalam penulisan dan penyusunan tesis ini.

Dengan segala keterbatasan, penulis tak dapat memberikan yang setimpal atau membalasnya dengan apa-apa kecuali memohon doa, semoga Allah SWT senantiasa membalas segala dukungan dan pengorbanan tulus yang telah diberikan dengan segala limpahan rahmat dan hidayah-Nya.

Tesis ini tentunya masih jauh dari kesempurnaan. Untuk itu, mungkin akan ditemui beberapa kekurangan dalam tesis ini mengingat penulis sendiri memiliki banyak kekurangan. Olehnya itu, segala masukan, kritik dan saran

konstruktif dari segenap pembaca sangat diharapkan untuk mengisi kekurangan yang dijumpai dalam tesis ini. Akhir kata, semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi kita semua, khususnya bagi penulis sendiri. Aamiin.

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Makassar, 19 Juli 2022

Penulis

Nur Azizah

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL.....	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERNYATAAN KEASLIAN.....	iv
ABSTRAK.....	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	13
C. Tujuan Penelitian	13
D. Manfaat Penelitian	13
E. Orisinalitas Penelitian.....	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	16
A. Teori Negara Demokrasi	16
B. Teori Pembentukan Perundang-Undangan	27
C. Teori Sebab Akibat (Kausalitas)	39

D. Hubungan Eksekutif dan Legislatif Dalam Pembuatan Peraturan Perundang-undangan	42
E. Peraturan Daerah.....	55
F. Prinsip Partisipatif Pembentukan Peraturan Daerah.....	66
G. Kerangka Pikir.....	76
H. Definisi Operasional	79
BAB III METODE PENELITIAN.....	81
A. Tipe Penelitian	81
B. Populasi dan Sampel	81
C. Pendekatan Masalah	8
D. Sumber Data	83
E. Teknik Pengumpulan Data	85
F. Analisis Data	85
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	87
A. Pelaksanaan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perda Perparkiran Di Kota Makassar	87
1. Tahap Perencanaan	89
2. Tahap Penyusunan	94
3. Tahap Pembahasan	95
B. Implikasi hukum pembentukan perda yang tidak partisipatif	107

1. Cacat Prosedur	108
2. Penolakan Masyarakat	120
BAB V PENUTUP	127
A. Kesimpulan	128
B. Saran	129
DAFTAR PUSTAKA.....	130

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (selanjutnya disingkat UUD NRI 1945) mengamankan bahwa Negara Indonesia ialah negara kesatuan berbentuk republik¹. Selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (1) dinyatakan bahwa Negara kesatuan Republik Indonesia (Selanjutnya disingkat NKRI) dibagi atas daerah-daerah Provinsi, dan daerah Provinsi dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dalam undang-undang". Pemerintah daerah provinsi mempunyai gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi selanjutnya disingkat DPRD Provinsi, pemerintah daerah kabupaten mempunyai bupati dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten selanjutnya disingkat DPRD Kabupaten, dan pemerintahan daerah kota mempunyai walikota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kota selanjutnya disingkat DPRD Kota.²

Ketentuan dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar pembentukan pemerintahan daerah telah menegaskan bahwa dasar permusyawarakatan/perwakilan tidak hanya terdapat pada pemerintahan

¹ Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 Negara Republik Indonesia

² Jimly Asshiddiqie. *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sinar Grafika. Jakarta, 2010, hal. 261.

tingkat pusat, melainkan juga pada pemerintahan tingkat daerah, dengan kata lain UUD NRI Tahun 1945 dalam Pasal tersebut menentukan bahwa pemerintahan daerah dalam susunan daerah besar dan kecil harus dijalankan melalui permusyawaratan atau harus mempunyai badan perwakilan.³ Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945.⁴

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, baik DPRD ditingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota sebagaimana keanggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum.⁵ Kedudukan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi. Kelembagaan DPRD dengan kepala daerah sebagai kepala eksekutif pemerintah daerah adalah sejajar. Keduanya merupakan mitra sejajar, maksudnya DPRD bukan bagian dari gubernur, bukan bawahan, bukan atasannya. Akan tetapi, bersama-sama menciptakan pemerintahan yang efisien, efektif, dan transparan dalam rangka memberikan

³ Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Pradana, *Pokok-pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Rajagrafindo Persada, Depok, 2018, hal. 5.

⁴ *Ibid*, hal. 26.

⁵ *Ibid*, hal. 26.

pelayanan publik yang memuaskan demi terciptanya kesejahteraan masyarakat di daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui fungsi DPRD berimplikasi sebagai wakil rakyat yang mewakili dalam menyampaikan segala aspirasi masyarakat. Namun, dapat juga dinyatakan bahwa DPRD adalah lembaga yang mengayomi masyarakat daerahnya dalam hal ini masyarakat mengambil bagian dalam penyelenggaraan pemerintahan

Secara umum kewenangan DPRD meliputi: 1) Membentuk peraturan daerah (selanjutnya disingkat Perda) bersama kepala daerah; 2) Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (selanjutnya disingkat APBD) yang diajukan oleh kepala daerah; 3) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD; 4) Memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan; 5) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah kepada presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian; 6) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah; 7) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah; 8) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan

daerah; 9) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat.

DPRD mempunyai fungsi utama, yaitu pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda. Dalam mengatur dan menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh organisasi perangkat daerah.⁶

Perda dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah bagian yang tidak terpisahkan dari asas desentralisasi yang dikenal dengan otonomi daerah. Di dalamnya memiliki dua esensi kewenangan, yaitu “mengatur” dan “mengurus”. Kewenangan “mengatur” ini mengandung arti bahwa daerah berhak membuat keputusan hukum berupa peraturan perundang-undangan yang kemudian diberi nama Peraturan Daerah yang kemudian disingkat Perda.

Perda yang dimaksud bukan sekadar peraturan pelaksanaan dari undang-undang di atasnya, akan tetapi lebih dari itu harus mampu menyerap dan menampung kondisi khusus daerah untuk kemandirian daerah (*zelfstandingheid*) dan aspirasi masyarakat lokal. Produk hukum daerah yang dibuat oleh pemerintah daerah, sama sekali tidak bisa lepas dari sistem undang-undang secara nasional. Menjadi perhatian penting dalam

⁶ Dadang Suwanda dan Chabib Soleh, *Peran Pengawasan DPRD Terhadap LKPJ Dan LPP APBD/LKPD Audited Serta TLHP BPK*, Remaja Rosdakarya. Bandung, 2017, hal. 1.

pembuatan produk hukum tingkat daerah, bahwa produk hukum bukan sekedar melihat batas kompetensi formal atau kepentingan daerah yang bersangkutan, tetapi harus dilihat pula kemungkinan dampaknya terhadap daerah lain atau kepentingan nasional.

Secara hierarki, Perda menjadi salah satu muatan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UU. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Secara hierarki Peraturan Perundang-undangan dapat dijabarkan atas: a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d) Peraturan Pemerintah; e) Peraturan Presiden; f) Peraturan Daerah Provinsi; dan g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam proses pembentukan Perda masih saja terdapat kekurangan yang bermunculan, ketidaksesuaian antara aturan dengan realitas kehidupan masyarakat yang kemudian menambah permasalahan baru. Hal ini terjadi dikarenakan kurangnya hubungan antara pembentuk Perda dan masyarakat tidak berjalan dengan baik. Pemerintah daerah maupun DPRD seharusnya mampu merangkul masyarakat dalam pembentukan Perda guna menciptakan Perda yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat di daerah. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, Kota Makassar merupakan salah satu kota yang membutuhkan kehadiran masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah, Makassar merupakan daerah dengan kepadatan penduduk dengan urutan

terbanyak ketujuh di Indonesia dengan jumlah penduduk mencapai 1.504.158 penduduk, belum lagi penduduk dari daerah lain yang berdomisili dekat dari kota makassar yang juga bekerja dikota makassar yang kemudian menambah kepadatan masyarakat, dengan kata lain aturan sangat dibutuhkan dalam lingkup kota Makassar guna menciptakan daerah yang tertib dan nyaman bagi masyarakatnya.

Kepadatan masyarakat juga berimbas dengan munculnya kepadatan kendaraan di jalan raya yang tentunya membutuhkan lahan yang luas untuk dijadikan lahan parkir. Pemerintah telah membentuk Perda Nomor 11 Tahun 1999 Seri B Nomor 1 Tentang Retribusi Parkir Ditepi Jalan Umum, kemudian diperbaharui Kembali dengan dibentuknya Perda Nomor 17 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Parkir Ditepi Jalan Umum Dalam Daerah Kota Makassar. Dalam mengatur serta merealisasikan Perda tersebut, pemerintah kota makassar pada tahun 2006 bekerja sama dengan perusahaan parkir raya kota makassar dalam menjalankan pengelolaan perparkiran, dengan menghadirkan juru parkir sebagai tenaga parkir yang bertugas dalam menjalankan parkir yang aman, nyaman dan tertib. Namun keberadaan tenaga parkir dikota makassar belum menjadi solusi dalam menyelesaikan permasalahan parkir dikota makassar. Permasalahan yang muncul kemudian yaitu adanya perbedaan tarif parkir yang dikenakan oleh juru parkir kepada pemilik kendaraan dan tidak sesuai dengan tarif parkir yang tertera pada Perda. Namun menjawab permasalahan tersebut, Humas Perusahaan Daerah Parkir Makassar Raya

mengatakan bahwa perbedaan tarif parkir ditepi jalan raya bertujuan agar pemilik kendaraan tidak berlama-lama memarkirkan kendaraannya.⁷

Kehadiran juru parkir yang merupakan juru parkir resmi justru mempekerjakan lagi juru parkir lain dan ini merupakan fakta yang tidak bisa dipungkiri, ditambah lagi juru parkir tidak resmi ini kemudian mematok biaya lebih dan mengambil keuntungan sendiri⁸, hal ini tidak lepas dari kurangnya pembinaan serta ketidakjelasan juru parkir yang ada dilapangan, dalam Pasal 11 dijelaskan bahwa Direksi berkewajiban untuk memberikan pembinaan kepada pengguna tempat parkir dan juru parkir serta dalam Pasal 12 dijelaskan bahwa Direksi merupakan pengawas pelaksanaan Perda sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tanggung jawab pembinaan dan pengawasan diberikan seluruhnya kepada Direksi, namun dalam pelaksanaannya Direksi agaknya kewalahan, hal ini disebabkan banyaknya titik parkir yang ada didalam wilayah kota Makassar.

Kesemrawutan permasalahan parkir tidak terlepas dari kurangnya Kerjasama masyarakat dalam memberikan saran maupun kritikan kepada pemerintah guna menciptakan Perda parkir yang tertib, aman, dan nyaman. Dalam pelaksanaan perparkiran telah diatur dalam Perda Nomor 17 Tahun

⁷ Jangan Kaget, Ada Perbedaan Tarif Parkir di Makassar, Kok Bisa? - Halaman 2 - Sonora.id diakses Pada tanggal 4 Juli 2021

⁸ Dwi Jayanti Lukman, dkk, *Implementasi Kebijakan Perparkiran Di Kota Makassar*, Jurnal Ilmu Pemerintahan Volume 5, Nomor 2, Juli 2012, hal 100.

2006 tentang Pengelolaan Parkir Tepi Jalan Umum Dalam Wilayah Kota Makassar Pasal 10 ayat ke-3 bahwa juru parkir wajib menaati ketentuan jasa dan tarif parkir yang berlaku, ayat ke-4 juru parkir wajib memberikan karcis parkir kepada pengguna lahan parkir. Namun, dalam realitasnya aturan yang diberlakukan kemudian tidak dijalankan oleh beberapa juru parkir yang kemudian membuat ketidaknyamanan bagi pengguna lahan parkir.

Dengan berlakunya Perda Nomor 17 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Parkir Didalam Wilayah Kota Makassar menunjukkan tidak adanya perubahan yang signifikan setiap tahunnya, hanya menambah permasalahan yang kemudian bermunculan seperti parkir liar diberbagai titik serta munculnya pungutan liar, disisi lain pengelolaan parkir juga sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) belum maksimal dalam memberikan sumbangsi kedalam kas pemerintah kota Makassar. Setiap tahun sejak diberlakukannya sumbangsi pengelolaan parkir di Kota Makassar belum mencapai 1% pendapatan daerah Kota Makassar, dibandingkan dengan capaian target pemerintah kota Makassar.

Tujuan awal pembentukan Perda parkir yaitu untuk menjadi solusi bagi masyarakat dalam permasalahan parkir dalam wilayah kota Makassar serta menambah pendapatan asli daerah kota Makassar. Tujuan awal pembentukan Perda Parkir yang awalnya dicita-citakan oleh pemerintah dan masyarakat kota makassar kemudian belum terpenuhi mendorong hadirnya partisipasi masyarakat dalam memberikan aspirasinya kepada pemerintah daerah agar

segera membentuk peraturan baru maupun peraturan tambahan dalam pengelolaan parkir kota makassar yang lebih baik lagi ke depannya.

Namun, 11 tahun berlakunya Perda Nomor 17 tahun 2006 tentang Pengelolaan Parkir Dalam Wilayah Kota Makassar, akhirnya pada tahun 2017 direksi perusahaan daerah parkir makassar raya mengajukan revisi Perda Nomor 17 Tahun 2006, dalam rapat perdana revisi Perda Nomor 17 Tahun 2006 dimana terdapat tiga alasan utama, yaitu; 1) mengembalikan peran dan fungsi Perusahaan Daerah Parkir, 2) pengelolaan perparkiran nyaman, tertib, aman dan lancar, 3) meningkatkan PAD (Pendapatan Asli Daerah). Lanjutnya Perda yang dulu berbeda dengan revisi yang diajukan, dulu ruang lingkup pengelolaannya hanya ditepi jalan umum dengan revisi Perda baru, perusahaan daerah akan menekankan parkir yang lebih optimal. Penyerahan ranperda mencakup IX Bab dan 72 Pasal.⁹

Februari 2015 rancangan peraturan daerah tentang parkir belum juga selesai dibahas, melalui Rancangan Peraturan daerah (RanPerda) perubahan status Perusahaan Daerah (PD) Parkir menjadi Perusahaan Umum Daerah (Perumda) akan mengatur regulasi baru terhadap perparkiran di swalayan, hal ini ditujukan agar kiranya banyaknya juru parkir liar dapat teratasi serta tidak

⁹ PD Parkir Makassar Raya Ajukan Revisi Perda 17 Tahun 2006 - Tribun Timur (tribunnews.com) diakses Pada Tanggal 4 Juli 2021

ada lagi pungutan parkir liar serta dengan adanya perumda retribusi parkir akan masuk kedalam PAD (Pendapatan Asli Daerah) Kota Makassar.¹⁰

Kurangnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda perparkiran di kota Makassar mengakibatkan Perda yang terbentuk menjadi kurang aspiratif serta pelaksanaannya tidak sesuai dengan realitas yang ada dalam keseharian masyarakat. Disisi lain minimnya informasi terkait pembentukan Perda di Kota Makassar kemudian mendorong masyarakat menjadi malas untuk berpartisipasi, hal ini disebabkan kurangnya pemberitaan media baik itu media online maupun media surat kabar. Padahal setiap Lembaga pemerintahan memiliki website resmi namun pemerintah daerah maupun DPRD jarang memberikan informasi update terkait dengan perkembangan perencanaan maupun pembahasan Perda dalam halaman websitenya.

Dalam kutipan jurnal disebutkan bahwa Perda, baik itu Perda provinsi maupun Perda kabupaten dibuat oleh badan legislatif dan pemerintah daerah yang dimana mengharuskan pemerintah setempat untuk melihat lebih lanjut kondisi yang ada dimasyarakat agar Perda yang dibentuk nantinya dapat digunakan dengan efektif.

The local regulation of both provincial and district/municipal whose formation made by Parliament together with Regional Head shall refer to the higher legislation and public interest as precise, as known in the

¹⁰ Penarikan Retribusi Parkir di Swalayan Bakal Diterapkan (sindonews.com) diakses Pada Tanggal 4 Juli 2021

*establishment of local regulations, the local governments must pay attention to the specific conditions of the region in order to regulations produced can become effective.*¹¹

Membuat peraturan dengan melihat kondisi yang dialami masyarakat tidak terlepas dari adanya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturannya. Mengapa demikian, dikarenakan masyarakatlah yang mengalami permasalahan yang ada dilapangan dan Pemerintah daerah serta DPRD wajib untuk mendengarkan aspirasi masyarakat. Karena aturan itu dibuat oleh wakil rakyat semata-mata untuk ketertiban, keamanan, serta kenyamanan rakyat.

Kemudian yang menjadi isu dalam penelitian ini, yaitu pembentukan Perda Perparkiran yang pada mulanya dibentuk untuk menjadi solusi bagi masyarakat terkait perparkiran yang ada dalam lingkup wilayah kota Makassar dan juga membantu pemerintah kota dalam meningkatkan pendapatan asli daerah kota Makassar, namun pada penerapannya kehadiran Perda perparkiran belum mampu menjadi solusi berkenaan dengan peningkatan pendapatan asli daerah, pendapatan asli daerah yang diperoleh dari retribusi parkir belum mampu memenuhi target awal. dalam pembentukannya Perda perparkiran masih belum memenuhi harapan masyarakat yaitu untuk menciptakan perparkiran yang tertib dan nyaman, hal ini dikarenakan pembentukannya belum memenuhi prinsip partisipatif masyarakat serta

¹¹ Andi Bau Inggit, dkk, *Local Regulation Review in Realizes Legal Order Of The Local Governance*, Journal of Law, Policy and Globalization Vol 59, hal. 218.

kurangnya informasi perihal pembentukan Perda yang akan dan sedang dibentuk oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Makassar.

Tujuan awal pembentukan perda yang kemudian tidak terlaksana dan melihat permasalahan pada proses pembentukan Perda dimana kurangnya partisipasi masyarakat dalam mengikuti perkembangan pembentukan Perda khususnya Perda yang mengatur tentang parkir kemudian mendorong peneliti untuk melakukan penelitian terhadap partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda parkir untuk melihat bagaimana realitas pembentukan Perda parkir dimasyarakat, apakah pemerintah memberikan akses kepada masyarakat untuk ikut serta dalam pembentukan parkir ataukah masyarakatlah yang acuh terhadap masalah tersebut. Parkir tidak lepas dalam kegiatan harian masyarakat, dimana setiap hari masyarakat dikenakan langsung dalam urusan perparkiran, maka dari itu keikutsertaan masyarakat dalam memberikan saran maupun kritikan terhadap perparkiran seharusnya dapat nyata adanya, namun pada kenyataannya masyarakat hanya menganggap remeh hal tersebut. Maka dari itu, isu kuat dengan pembentukan perda perparkiran dikota makassar dinilai tidak responsif terkait kepentingan masyarakat.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Pelaksanaan Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Perparkiran di Kota Makassar ?
2. Bagaimana Implikasi Hukum Pembentukan Peraturan Daerah Yang Tidak Menerapkan Prinsip Partisipatif ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis Pelaksanaan Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Perparkiran di Kota Makassar
2. Untuk Menganalisis Implikasi Pembentukan Peraturan Daerah Yang Tidak Menerapkan Prinsip Partisipatif

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian diatas, maka penelitian ini diharapkan dapat memiliki manfaat yang diuraikan sebagai berikut:

1. Diharapkan dapat menambah pengetahuan dalam rangka menunjang pengembangan ilmu bagi penulis sendiri dan mahasiswa fakultas hukum pada umumnya.
2. Diharapkan dapat bermanfaat bagi praktisi hukum dan lembaga pemerintahan daerah.

E. Orisinalitas Penelitian

1. Andi Haris, Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsive Di Kota Makassar, (Tesis Program Pascasarjana Unhas, 2008). Penelitian tersebut menganalisis tentang

bentuk-bentuk dan prosedur partisipasi masyarakat serta faktor-faktor penghambat partisipasi masyarakat dalam pembuatan peraturan daerah yang responsive di kota makassar. Dalam penelitian tersebut menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan perda pelaksanaannya hanya diwujudkan melalui dengar pendapat dan tidak ada acuan yang jelas tentang prosedur partisipasi masyarakat yang kemudian membuat masyarakat menjadi malas untuk berpartisipasi dalam pembentukan perda dikarenakan kurangnya publikasi dalam tahapan rencana pembentuka perda serta kualitas SDM perancang yang masih rendah serta budaya masyarakat yang masih cenderung apatis terhadap kebijakan pemerintah. Kemudian dalam penelitian ini tetap akan mengkaji tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan perda, dapat dikatakan penelitian ini merupakan pembaharuan penelitian yang dilakukan oleh Andi Haris pada tahun 2008, namun objek penelitian ini, peneliti akan mengfokuskan pada perda perparkiran melihat pentingnya keberadaan parkir di kota makassar yang sudah menjadi salah satu kota metropolitan di Indonesia.

2. Kotan Y. Stefanus, Aspek-aspek hukum partisipasi masyarakat dalam pembentukan daerah dan peraturan desa, (jurnal volume 3 Nomor 1 April 2021). Dalam penelitian tersebut dijelaskan bahwa partisipasi masyarakat tergolong masih rendah baik itu dalam pembentukan maupun penerapan, hampir semua peraturan daerah dan peraturan desa yang

dihasilkan kurang berpihak kepada masyarakat. Kemudian dalam penelitian ini juga akan mengkaji tentang partisipasi masyarakat, namun peneliti memberikan Batasan terkhusus pada perda tentang perpajakan saja.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Negara Demokrasi

Istilah Demokrasi berasal dari penggalan kata Yunani “ *demos*” berarti “rakyat” dan kata “*kratos*” atau “*cratein*” yang berarti pemerintahan sehingga kata “ Demokrasi” artinya suatu “ pemerintahan oleh rakyat” Kata „Pemerintahan oleh Rakyat “ , memiliki konotasi : 1. Suatu pemerintahan yang dipilih oleh rakyat 2. Suatu pemerintahan oleh rakyat biasa 3. Suatu pemerintahan oleh rakyat kecil dan miskin. Demokrasi merupakan Suatu Sistem Pemerintahan dalam suatu negara yang memberikan pada semua warga negaranya hak, kewajiban, kedudukan, dan kekuasaan yang baik dalam menjalankan kehidupannya dan berpartisipasi dalam kekuasaan negara, yakni warga negara (rakyat) berhak ikut serta dalam menjalankan negara atau mengawasi jalannya kekuasaan negara, baik secara langsung misalnya melalui ruang-ruang public (*publik sphere*) , maupun melalui wakil-wakilnya yang telah dipilih secara adil dan jujur dengan pemerintahan yang dijalankan semata-mata untuk kepentingan rakyat

Prinsip-prinsip demokrasi menurut Sukarna, menurutnya apabila salah satu prinsip tidak dijalankan maka akan terjadi ketimpangan tidak akan berjalan sesuai dengan sistem demokrasi yang diharapkan,hal ini

dikarenakan prinsip satu dengan yang lainnya berkaitan erat dan harus dijalan beriringan:¹²

1. Pembagian kekuasaan: Kekuasaan Legislatif, eksekutif, dan yudikatif
2. Pemerintahan konstitusional
3. Pemerintahan berdasarkan hukum
 - a. Hukum yang tertinggi
 - b. Persamaan dimuka hukum
 - c. Persamaan social
4. Pemerintahan mayoritas
5. Pemerintahan dengan diskusi
6. Pemilihan umum yang bebas
7. Partai politik lebih dari satu dan menjalankan fungsinya
8. Manajemen terbuka (*open management*)
 - a. Ikut sertanya rakyat dalam pemerintahan
 - b. Pertanggungjawaban pemerintah terhadap rakyat
 - c. Dukungan dari rakyat terhadap pemerintah
 - d. Pengawasan rakyat terhadap pemerintah

Demokrasi memang identik dengan kepentingan-kepentingan publik yang kemudian diputuskan dengan mekanisme publik pula. Kepentingan

¹² Haris Soche, *Supremasi Hukum dan Prinsip Demokrasi di Indonesia*, Hanindita, Yogyakarta, 1985, hal 21

publik disini termasuk di dalamnya berkaitan dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundang-undangannya. Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan maupun pemberlakuannya.

Konsep prinsip-prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal mengambil kebijakan di suatu negara merupakan salah satu alternatif atau solusi dalam upaya mensejahterakan masyarakat. Ada banyak pandangan dan teori tentang unsur-unsur, karakteristik, dan bahkan indikator dari *good governance* dalam menerapkan prinsip-prinsip demokrasi.

Menurut Bintoro Tjokroamidjojo, ada lima (5) unsur utama *good governance* yaitu; a. Akuntabilitas; tanggung jawab dan tanggung gugat dari pengurusan governance, akuntabilitas politik, keuangan dan hukum. b. Transparansi; perumusan kebijakan politik, tender dan lain-lain dilakukan secara transparan. c. Keterbukaan; pemberian informasi, adanya *open free suggestion* dan *critic* (partisipasi) keterbukaan ekonomi dan politik. d. Aturan hukum; jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat setiap kebijakan publik yang ditempuh juga dalam *social economic transaction*

conflict resolution berdasarkan hukum yang bebas dan kinerjanya yang terhormat. Dasar-dasar dan institusi hukum yang baik sebagai infrastruktur *good governance*. e. Jaminan *fairness level playing field* (perlakuan adil). Prinsip-prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah terutama dalam hal mengambil kebijakan atau merumuskan dalam bentuk peraturan perundang-undangan sangat penting.¹³

Dalam konteks prinsip-prinsip *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, berkaitan dengan keterbukaan informasi di Indonesia yang telah memiliki landasan konstitusional. Pasal 28F UUD NRI 1945 secara tegas menyatakan bahwa setiap orang berhak berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, dan menyimpan informasi dengan menggunakan semua jenis saluran tersedia. Kebebasan memperoleh informasi merupakan hak mendasar warga negara, bahkan sering dianggap sebagai dasar bagi terselenggaranya pemerintahan yang demokratis.

Keterbukaan informasi merupakan instrumen pendukung untuk terwujudnya prinsip-prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan

¹³Bambang Ady Gunawan *Tantangan Penjabaran Prinsip-prinsip Demokrasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, jurnal *Al-Azhar Islamic Law Review* Volume 1 Nomor 2, Juli 2019, hal 117.

pemerintahan daerah yaitu dapat mengakomodir transparansi, partisipasi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

1. Prinsip Transparansi

Transparansi dalam pemerintahan merupakan elemen dasar dari prinsip-prinsip demokrasi. Semakin banyak masyarakat mendapatkan informasi, semakin bermakna bahwa peran masyarakat dalam proses pembangunan makin nyata dan diperlukan dalam era otonomi daerah saat ini. Prinsip transparansi pada dasarnya mencakup dua aspek yaitu komunikasi dan hak terhadap akses informasi. Terkait dengan penjabaran prinsip transparansi telah tertuang dalam beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 347 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diatur mengenai kewajiban pemerintah daerah mengumumkan informasi pelayanan publik kepada masyarakat melalui media dan tempat yang dapat diakses oleh masyarakat luas dan dituangkan dalam bentuk maklumat pelayanan publik pemerintah daerah kepada masyarakat. Perlunya pemerintah daerah mengumumkan informasi publik melalui media merupakan keharusan di era keterbukaan saat ini agar masyarakat mendapatkan informasi yang detail, termasuk masalah perizinan.

2. Prinsip Partisipatif

Partisipasi masyarakat adalah peran serta warga masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah termasuk pembentukan peraturan daerah. Adanya akses terhadap informasi akan mendorong partisipasi masyarakat sebagai penerima pelayanan publik. Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) mengemukakan definisi partisipasi sebagai prinsip yang menjamin atau menuntun masyarakat harus diberdayakan, diberikan kesempatan dan diikutsertakan untuk berperan dalam proses¹proses birokrasi, dimulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Secara normatif, dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdapat 15 pasal. Masyarakat di daerah melakukan partisipasi dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dan ikut serta dalam pembentukan perda agar terjaring aspirasi masyarakat.

3. Prinsip Akuntabilitas

Pada dasarnya, prinsip akuntabilitas mencakup kemampuan pihak pemerintah dalam mempertanggungjawabkan keputusan atau kebijakan yang diambil dan tindakan yang akan dilakukan dalam penyelenggaraan pemerintahan pusat maupun daerah. Untuk menerapkan prinsip akuntabilitas dapat dilihat dengan implikasi utama yang diharapkan atas

berjalannya prinsip akuntabilitas yaitu transparansi dan partisipasi yang dilindungi dengan adanya kepastian hukum. Dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdapat 411 Pasal, akan tetapi penelitian ini lebih memfokuskan kepada pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat langsung yang terdiri dari 21 Pasal. Misalnya dalam Pasal 58 dijelaskan bahwa pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri dari; kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisien, efektivitas dan keadilan. Pasal 345 mengatur bahwa daerah wajib menjamin terselenggaranya pelayanan publik berdasarkan kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu dan kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan. Dalam upaya mensejahterakan rakyat sebagaimana tujuan negara dalam alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang sejalan dengan teori negara kesejahteraan (*welfare state*) maka pemerintah dalam hal ini membuka peluang seluas-luasnya kepada masyarakat dan sektor swasta untuk bersama-sama mencapai tujuan negara yakni kesejahteraan melalui kebijakan-kebijakan pemerintah

yang harus memenuhi prinsip-prinsip demokrasi dalam hal ini yakni partisipatif, keterbukaan dan akuntabel dalam pembentukan produk hukum daerah dan pelaksanaannya.

Pemahaman tentang demokrasi, sudah tentu mempunyai konsekuensi-konsekuensi yang harus dipertimbangkan. Affan gaffar, memberikan lima hal yang merupakan elemen empiric sebagai konsekuensi dari negara demokrasi, yaitu:¹⁴

1. Masyarakat menikmati apa yang menjadi hak-hak dasar mereka termasuk hak untuk berserikat, berkumpul (*freedom of assembly*), hak untuk berpendapat (*freedom of speech*), dan menikmati pers yang bebas (*freedom of press*).
2. Adanya pemilihan umum yang dilakukan secara teratur dimana si pemilih bebas menentukan pilihannya tanpa ada unsur paksaan.
3. Sebagai konsekuensi kedua hal diatas, warga masyarakat dapat mengaktualisasikan dirinya secara maksimal didalam kehidupan politik dengan melakukan partisipasi politik yang mandiri (*autonomous participation*) tanpa digerakkan.
4. Adanya kemungkinan rotasi berkuasa sebagai produk dari pemilihan umum yang bebas.

¹⁴ Saifuddin. *Partisipasi Public Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Yogyakarta. FH UII Press. 2009, hal 14

5. Adanya rekrutmen politik yang bersifat terbuka (open recruitmen) untuk mengisi posisi-posisi politik yang penting di dalam proses penyelenggaraan negara.

Untuk itu agar hak-hak asasi rakyat terlaksana, maka demokrasi dijadikan dasar pemerintahan harus memnuhi syarat-syarat tertentu disamping prinsip-prinsip pokok. Menurut Raymon Gettel, terdapat beberapa syarat:¹⁵

1. Bentuk pemerintahan itu harus didukung oleh persetujuan umum (*general consent*)
2. Hukum yang berlaku dibuat oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui referendum yang luas atau pemilihan umum
3. Kepala negara dipilih langsung atau tidak langsung melalui pemilihan umum dan bertanggung jawab pada Dewan legislatif
4. Hak-hak pilih aktif diberikan kepada sejumlah besar rakyat atas dasar kesederajatan
5. Jabatan-jabatan pemerintahan harus dapat dipangku oleh segenap lapisan rakyat.

Tuntutan demokrasi partisipatoris dalam upaya memberdayakan masyarakat untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan public

¹⁵ *Ibid.*, hal 19

telah menjadi isu penting. Di Indonesia, menganut sistem negara demokrasi, wacana tentang partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan public ini telah menjadi bagian tak terpisahkan dalam proses berdemokrasi di Indonesia dan terasa lebih meningkat terutama setelah bergulirnya Gerakan reformasi 1998.¹⁶

Penerapan konsep demokrasi dalam sisi penyelenggaraan pemerintahan minimal haruslah disertai dengan asas pertanggungjawaban pemerintahan (*government accountability*) dan asas keterbukaan pemerintahan (*openbaarheidsbeginself*). Pertanggungjawaban pemerintahan dibutuhkan dalam kaitan dengan adanya kewajiban pemerintah (*compulsory compliance*) untuk menjalankan pemerintahan sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya. Kemudian, keterbukaan pemerintahan berkaitan dengan adanya peran serta (*inspraak*) atau partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya yang berkenaan dengan berbagai pengambilan keputusan atau ketetapan pemerintahan (*beschikking*). Keterbukaan pemerintahan itu tidak hanya meliputi pemberian informasi kepada warga masyarakat secara umum saja, namun berkaitan pula dengan keterbukaan dalam hal prosedur pengambilan keputusan pemerintahan baik yang menyangkut suatu rencana pemerintahan, kebijakan public, pembentukan peraturan yang

¹⁶ Sirajuddin, Op.Cit hal. 17

mengikat warga masyarakat maupun penerbitan keputusan atau ketetapan yang membawa beban kewajiban bagi warga masyarakat.¹⁷ Konsep demokrasi yang ideal adalah adanya pengambilan keputusan secara mayoritas namun tetap berlandaskan pada prinsip nomokrasi yang menjelmakan demokrasi yang teratur, seimbang, dan setara.¹⁸

Di sisi lain, Pasal 1 Ayat (2) juga menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam alenia 4 Pembukaan UUD 1945 juga dinyatakan "...maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat..." Berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat ini, hukum yang diterapkan dan ditegakkan harus mencerminkan kehendak rakyat sehingga harus dijamin adanya peran serta dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan. Hukum dibuat berdasarkan prinsip demokrasi. Antara demokrasi dan nomokrasi, jika dianut bersama-sama dalam suatu negara akan melahirkan konsep negara hukum yang demokratis.

Konsep gagasan negara hukum yang demokratis atau negara demokrasi yang berdasar atas hukum sangatlah penting untuk dijadikan

¹⁷ Aminuddin Ilmar *Op.Cit*, hal 65

¹⁸ *Ibid.*, hal 66

sebagai patokan atau dasar berpijak dan sekaligus sebagai dasar penilaian bagi penyelenggaraan pemerintahan. Apakah pemerintah dalam menjalankan atau menyelenggarakan roda pemerintahannya sudah berkesesuaian atau berdasar pada norma-norma hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik serta pada sisi kepentingan atau kebutuhan rakyat.¹⁹

B. Teori Pembentukan Perundang-undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan, pada dasarnya menggunakan beberapa metode seperti yang dikembangkan oleh Reed Dickerson, metode ROCCIP oleh Robert B. Seidman, metode (Regulatory Impact Assessments) RIA, dan sebuah metode LP2K3 yang dikembangkan oleh Achmad Ruslan.

Menurut penulis, metode yang dikembangkan oleh Achmad Ruslan merupakan metode yang secara langsung dapat merangkul segala aspek dimulai dari kebutuhan eksekutif, legislative dan tentunya masyarakat yang membutuhkan dibentuknya aturan. Pada dasarnya metode LP2K3 menggunakan 3 pilar utama, yaitu:

Pilar I landasan pemikiran terdiri:

¹⁹ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata pemerintahan*, Kencana, Jakarta, 2014, hal 72.

- a. Landasan pemikiran filosofis, yaitu menelaah masalah tersebut yaitu nilai-nilai apa yang akan diwujudkan dalam menangani masalah tersebut, yang pada lazimnya setidaknya ada tiga nilai yang akan diwujudkan dalam mengatasi masalah yaitu nilai keadilan, ketertiban, dan kemanfaatan yang juga merupakan tujuan/fungsi hukum, yang akan menjadi pertimbangan filosofis dalam suatu perancangan peraturan perundang-undangan.
- b. Landasan pemikiran sosiologis, menelaah fenomena social negative apa yang terjadi yang menimbulkan masalah tersebut yang diharapkan akan diatasi/diselesaikan dengan pembentukan peraturan. Penguraian fakta-fakta social itu amat penting oleh karena itulah nantinya akan menjadi pertimbangan sosiologis dalam rancangan peraturan yang akan dibuat.
- c. Landasan pemikiran yuridis, yaitu telaah tentang bagaimanakah kondisi peraturan yang ada apabila telah ada peraturan tentang masalah yang bersangkutan, apakah sudah memadai atau tidak memadai lagi sehingga perlu perubahan-perubahan.
- d. Landasan pemikiran politis, yaitu telaah tentang urgensi masalah tersebut untuk diatasi/diselesaikan dikaitkan dengan pencapaian tujuan negara. Landasan politis inilah terkait dengan program legislasi untuk pembentukan peraturan perundang-undangan tentang masalah yang bersangkutan.

Pilar II, kultur hukum, terdiri:

- a. Opini masyarakat, menelaah pendapat-pendapat yang berkembang dalam masyarakat berkenaan dengan masalah yang akan dibuatkan peraturannya, yang nantinya akan menjadi masukan yang amat penting dalam pembentukan materi muatan peraturan tersebut.
- b. Kebiasaan, menelaah kebiasaan-kebiasaan yang biasa dilakukan oleh warga masyarakat yang tidak selalu dipertahankan keberlakuannya. Ada kemungkinan suatu kebiasaan dalam masyarakat jika dihubungkan dengan tujuan negara yang ingin dicapai sudah selayaknya diubah dengan kebiasaan yang baru yang mendukung atau sejalan dengan upaya mewujudkan tujuan bangsa dan negara melalui peraturan yang akan dibentuk.

Pilar III perancangan, terdiri:

- a. Penelitian/ metode, Pertama-tama dilakukan penelitian dengan menggunakan metode penelitian hukum normative dan empiris tentang peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi/ sederajat yang membutuhkan pengaturan lebih lanjut serta masalah yang terjadi.
- b. Dilanjutkan pengkajian, yaitu menganalisis hasil penelitian c dan d metode LP2K3
- c. Menelaah tentang pemenuhan hal yang berkaitan dengan masalah yang akan dibentuk peraturannya apakah tetap menjamin pengakuan,

penghormatan, pemenuhan, perlindungan dan penegakan hak asasi manusia.

- d. Partisipasi masyarakat,, menjanging aspirasi *stakeholders* mengenai masalah-masalah yang akan diselesaikan dengan pembentukan peraturan yang bersangkutan dengan berbagai bentuk kegiatan antara lain; wawancara, seminar, workshop, termasuk dengar pendapat para ahli terkait masalah yang bersangkutan serta musyawarah perencanaan pembangunan.
- e. Penyusunan naskah akademik, Menyusun suatu naskah laporan hasil penelitian dari segenap unsur pada pilar II dan III. Sesuai dengan format yang telah ditentukan sehingga terurai dengan jelas hal-hal yang penting berkaitan dengan pembentukan peraturan, yang pada intinya memuat solusi untuk mengatasi/ menyelesaikan masalah tersebut yang nantinya akan menjadi materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibentuk.
- f. Pembentukan *draft* (rancangan perundang-undangan), yaitu dengan memperhatikan bentuk, dan struktur peraturan perundang-undangan yang baik, penyusunan kalimat perundang-undangan yang baik/kebahasaan.

Membentuk produk hukum tidak dapat menyalahi aturan yang ada sebelumnya ataupun aturan yang lain, maka dari itu setiap produk hukum memiliki materi muatannya, terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Ditetapkan oleh MPR yang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD²⁰, materi muatan UUD 1945 meliputi jaminan hak asasi manusia bagi setiap warga negara, prinsip-prinsip dan dasar negara, tujuan negara.²¹

b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

Ketetapan MPR ditetapkan oleh MPR, ketetapan MPR adalah ketetapan MPR sementara dan ketetapan MPR yang masih berlaku. Ketetapan MPR merupakan bentuk putusan MPR yang berisi hal-hal yang bersifat penetapan (*beschikking*).²²

c. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang

:Rancangan undang-undang yang telah disetujui Bersama oleh DPR dan presiden disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-undang paling lama 7 hari tanggal persetujuannya. Materi muatan undang-undang yang harus diatur oleh undang-undang harus berisi: 1) pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 1945; 2) perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang; 3) pengesahan perjanjian internasional; 4) tindak lanjut atas putusan MK, dan; 5) pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.²³. Peraturan pengganti

²⁰ Pasal 3 ayat (1) jo. Pasal 2 ayat (1) UUD 1945

²¹ Pasal 1 UUD 1945 dan Pembukaan UUD 1945

²² https://id.wikipedia.org/wiki/Ketetapan_Majelis_Permusyawaratan_Rakyat diakses pada tanggal 21 Juni 2021

²³ Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

undang-undang/perpu merupakan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.²⁴

Materi muatan perpu sama dengan materi muatan undang-undang.

d. Peraturan Pemerintah;

Ditetapkan oleh presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.²⁵ Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.²⁶

e. Peraturan Presiden

Ditetapkan oleh presiden untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintah.²⁷ Berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.²⁸

f. Peraturan Daerah Provinsi; dan

²⁴ Pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang revisi Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

²⁵ Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang revisi Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

²⁶ Pasal 12 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

²⁷ Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang revisi Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

²⁸ Pasal 13 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Rancangan Perda provinsi yang telah disetujui Bersama oleh DPRD Provinsi dan gubernur disampaikan oleh pimpinan DPRD Provinsi kepada gubernur untuk ditetapkan menjadi Perda provinsi.²⁹ Berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.³⁰

g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Rancangan Perda kabupaten/kota yang telah disetujui Bersama oleh DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kabupaten/kota kepada bupati/walikota untuk ditetapkan menjadi Perda kabupaten/kota.³¹ Sama halnya dengan Perda provinsi, Perda kabupaten/kota juga berisi muatann dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.³²

²⁹ Pasal 78 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

³⁰ Pasal 14 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

³¹ Pasal 80 *jo.* Pasal 78 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

³² Pasal 14 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan yang baik harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang tertuang dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU Peraturan Perundang-undangan):³³

a. Kejelasan tujuan

Kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Asas ini terdiri dari 3 tingkat, yaitu: pertama kerangka kebijakan umum bagi peraturan yang akan dibuat; kedua, tujuan tertentu dari peraturan yang akan dibuat; dan ketiga, tujuan dari berbagai bagian dalam peraturan.

b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat

Kelembagaan atau organ pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh Lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh Lembaga/pejabat yang tidak berwenang. Asas ini menghendaki, agar suatu organ dapat memberi penjelasan,

³³ Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

bahwa pembuatan suatu peraturan tertentu memang berada dalam kewenangannya. Hal ini sekaligus pula memberi alasan bagi organ pembuat undang-undang untuk tidak melimpahkan kewenangannya tersebut kepada organ lain.

c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan

Asas kesesuaian jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

d. Dapat dilaksanakan

Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan

Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara.

f. Kejelasan rumusan

Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penulisan peraturan perundang-

undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta Bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. Keterbukaan

Asas keterbukaan adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 6 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dijelaskan materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:³⁴

a. Pengayoman

Asas pengayoman adalah bahwa setiap materi muatan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

b. Kemanusiaan

³⁴ Pasal 6 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Asas kemanusiaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

c. Kebangsaan

Asas kebangsaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip NKRI

d. Kekeluargaan

Asas kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

e. Kenusantaraan

Asas kenusantaraan adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

f. Bhineka tunggal ika

Asas bhineka tunggal ika adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk,

agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

g. Keadilan

Asas keadilan adalah bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa terkecuali

h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan

Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa setiap materi muatan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender atau status social.

i. ketertiban dan kepastian hukum

Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan

Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

C. Teori Sebab Akibat (Kausalitas)

Setiap kejadian baik kejadian alamiah maupun kejadian social tidak akan bisa dilepaskan begitu saja dari rangkaian sebab akibat yang membalutnya. Kedua peristiwa dimulai dari peristiwa yang terjadi sebelumnya yang memunculkan peristiwa berikutnya. Peristiwa terjadi berikutnya juga dapat memunculkan akibat berikutnya, demikian seterusnya. Hubungan kausalitas atau hubungan sebab akibat seringkali dijumpai dalam kehidupan sehari-hari, dalam setiap peristiwa dan dalam kejadian tertentu. Hal ini disebabkan karena manusia merupakan makhluk social yang senantiasa berinteraksi antara satu dengan yang lainnya. Hubungan kausalitas tidak selamanya menghasilkan kejadian yang positif adakalanya juga menimbulkan berbagai permasalahan-permasalahan yang tidak pasti, permasalahan yang tidak pasti ini pun akan menjadi semakin sulit ketika menentukan mana yang menjadi sebab dan mana yang menjadi akibat, terlebih jika ditemukan banyaknya faktor-faktor yang merangkaikan kejadian tersebut.³⁵

Kausalitas (sebab-akibat) adalah suatu hubungan atau proses antara dua atau lebih kejadian atau keadaan dari peristiwa dimana satu faktor menimbulkan atau menyebabkan faktor lainnya. Kausalitas (sebab-akibat) selalu menjadi satu topik yang sangat penting dalam sejarah filsafat. Ini

³⁵ Ahmad Sofian, *Ajaran Kausalitas Hukum Pidana*, Kencana, Jakarta 2018, hal. 17

barangkali karena kausalitas meliputi cara kita berpikir tentang diri kita, tentang lingkungan kita, tentang seluruh alam dimana kita hidup dan hubungan kita dengan alam itu sendiri. Pada kenyataannya, seseorang bahkan dapat mengatakan bahwa kesadaran kita atas dunia dan keterwakilan kita di dunia setiap saat tergantung pada hubungan sebab akibat.³⁶

Untuk memahami kausalitas dengan baik, maka harus bisa menjelaskan beberapa hal penting. Pertama, jenis-jenis entitas yang dapat menjadi sebab dan munculnya akibat. Kedua, waktu atau keadaan yang memengaruhi munculnya sebab tersebut. Dan ketiga, lalu akibat yang muncul setelah faktor-faktor penyebab itu terjadi.³⁷

Dalam filsafat ilmu, ada tiga hipotesis mengenai keberadaan prinsip kausalitas, yaitu sebagai berikut:³⁸

1. Semua peristiwa tidak berkaitan dengan masa lalu yang mendahuluinya, baik keterdahuluan dalam waktu maupun keterdahuluan lainnya. Pandangan ini menyatakan bahwa eksistensi semua kejadian tidak berkaitan dengan apapun yang mendahuluinya.

³⁶ *Ibid.*, hal 33

³⁷ *Ibid.*, hal 39

³⁸ *Ibid.*, hal 44

Dalam perspektif ini, prinsip kausalitas tidak ada, semua kejadian hanya dianggap sebagai kebetulan.

2. Semua peristiwa mempunyai suatu sebab yang mendahuluinya, namun menolak sistem sebab akibat sebagai landasannya, segala sesuatu merupakan akibat langsung dari sebab yang utama dan pertama, yaitu Tuhan. Dalam alam ini, tidak ada pelaku lain selain tuhan.
3. Ada prinsip kausalitas yang berlaku atas alam serta seluruh peristiwa atau kejadian didalamnya, semua peristiwa mempunyai esensi wujud, bentuk dan karakteristik yang berkaitan dengan ruang dan waktu serta kekhasan wujud yang lainnya dan penyebab-penyebab yang mendahuluinya. Ikatan kausalitas itu tak mungkin lepas dari keterkaitan antara masa lalu, masa sekarang, dan masa yang akan datang dengan segala wujud dan sebab yang mendahuluinya.

Asas-asas filosofis bagi prinsip kausalitas, yaitu:³⁹

1. Setiap peristiwa mempunyai sebab
2. Asas keniscayaan yang menyatakan bahwa setiap sebab niscaya melahirkan akibat alaminya, dan bahwa tidak mungkin akibat terpisah dari sebabnya

³⁹ *Ibid.*, hal 50

3. Asas keselarasan antara sebab dan akibat yang menyatakan bahwa setiap himpunan dalam yang selaras mesti pula selaras dalam sebab dan akibatnya.

D. Hubungan Eksekutif dan Legislatif dalam Pembuatan Peraturan Perundang-undangan

Di Indonesia, terdapat beberapa elemendimana rakyat menitipkan kedaulatannya melalui Pemilihan Umum DPR/DPD/DPRD, Presiden/Wapres dan Gubernur/Wakil gubernur serta Bupati/Wakil bupati serta Walikota/Wakil Walikota. Elemen-elemen ini bekerja atas mandat rakyat yang diatur dalam sistem ketatanegaraan, yaitu ruang legislatif dan eksekutif.

Tiga cabang kekuasaan penyelenggaraan negara meliputi : legislatif yang membuat undang-undang; Eksekutif sebagai pelaksana dan menjalankan undang-undang; serta Yudikatif sebagai Lembaga pengawasan, melakukan ajudikasi arti undang-undang. Pemisahan kekuasaan ini telah menjadi basis tradisional dalam analisis pemerintahan negara sejak zaman Montesqieu tahun 1726-1748. Dalam sistem presidensial, terjadi pemilahan yang tegas antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dengan pemisahan yang formal, namun juga berlangsung proses interdependensi dalam hal sharing kekuasaan untuk meyakinkan berlangsungnya mekanisme *checks and ballance*. Yang

mencakup lembaga eksekutif adalah presiden, wakil presiden dan kabinetnya. Baik presiden maupun wakil presiden, sama-sama dipilih oleh elektorat Indonesia dalam pemilihan presiden. Presiden dan wakil presiden menjabat selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama untuk satu kali masa jabatan.

Lembaga dewan (legislatif) pada hakekatnya mempersiapkan hubungan antara pemerintah dan rakyat. Ia juga merupakan saluran komunikasi yang dapat mendukung pemerintah maupun rakyat. Yaitu, dalam hal mendorong dan memaksa pemerintah untuk merespons secara teliti permintaan atau aspirasi rakyat.

Berkaitan dengan pembuatan peraturan perundang-undangan, pada prinsipnya bahwa undang-undang merupakan produk bersama dari presiden dan DPR (produk legislatif), dalam pembentukan undang-undang ini bisa saja presiden yang mengajukan RUU yang akan sah menjadi Undang-undang jika DPR menyetujuinya, dan begitu pula sebaliknya. Undang-Undang memiliki kedudukan sebagai aturan main bagi rakyat untuk konsolidasi posisi politik dan hukum, untuk mengatur kehidupan bersama dalam rangka mewujudkan tujuan dalam bentuk Negara.

Soerjono Soekanto menyatakan beberapa syarat yang harus dipenuhi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan supaya pembentuk peraturan perundang-undangan tidak sewenang-wenang,

mengingat peraturan perundang-undangan merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiel bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan (inovasi). Artinya, supaya pembuat peraturan perundang-undangan tidak sewenang-wenang atau supaya peraturan perundang-undangan tersebut tidak menjadi huruf mati, maka perlu dipenuhi beberapa syarat tertentu, yakni antara lain: keterbukaan di dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan; dan pemberian hak kepada warga masyarakat untuk mengajukan usul-usul tertentu.⁴⁰

Dalam praktik terdapat tiga macam prinsip yang relevan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu:

1. prinsip substantif terkait dengan isi peraturan perundang-undangan
2. prinsip formal, yaitu, prinsip-prinsip yang berkaitan dengan bentuk peraturan perundang-undangan; dan
3. prinsip prosedural, terkait dengan lembaga-lembaga dan proses yang dilalui untuk pembentukan peraturan perundang-undangan.⁴¹

Disahkannya Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Undang-

⁴⁰Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, cet.10 Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hal. 13.

⁴¹ Richard W. Bauman And Tsvi Kahana (ed), *The Least Examined Branch, The Role Of Legislatures In The Constitutional State*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), hal.17-18.

Undang dibentuk oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden. Perlu diketahui bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan karena Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum menampung perkembangan kebutuhan masyarakat sehingga perlu diubah.

Sebagai dasar hukum pembentukkan peraturan perundang-undangan, hal yang baru dalam Undang-undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Pemerintah Daerah adalah pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang yang sudah dibahas oleh DPR bersama Presiden dalam suatu periode untuk membahas kembali dalam periode selanjutnya serta memastikan adanya keberlanjutan dalam pembentukan undang-undang dan pengaturan mengenai Pemantauan dan Peninjauan terhadap Peraturan Perundang-undangan sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 20, menentukan :

1. Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah.
2. Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang- Undang.
3. Penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai Prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.

4. Sebelum menyusun dan menetapkan Prolegnas jangka menengah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), DPR, DPD, dan Pemerintah melakukan evaluasi terhadap Prolegnas jangka menengah masa keanggotaan DPR sebelumnya.
5. Prolegnas jangka menengah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan.
6. Penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Undang-Undang tentang APBN.

Selanjutnya Ketentuan Pasal 21 berbunyi sebagai berikut:

1. Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
2. Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
3. Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat.
4. Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah di koordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-

undangan.

5. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dengan Peraturan DPR.
6. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegnas Di lingkungan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dengan Peraturan Presiden.

Pasal 47

1. Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya.
2. Dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang, menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian terkait membentuk panitia antar kementerian dan/atau antar nonkementerian.
3. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
4. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Presiden.

Pasal 49, menentukan

1. Rancangan Undang-Undang dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden.
2. Presiden menugasi menteri yang mewakili untuk membahas Rancangan Undang-Undang bersama DPR dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima.
3. Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat
(2) mengoordinasikan persiapan pembahasan dengan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Crabbe berpendapat bahwa aspek terpenting dari peraturan perundang-undangan bukan hanya terkait aspek pengaturannya tetapi juga proses pembentukannya (*the important part of legislation is not only the regulatory aspect but the law-making process it self*).⁴² Penyusunan peraturan perundang-undangan yang baik, pada hakekatnya juga perlu memperhatikan dasar-dasar pembentukannya terutama berkaitan

⁴² VCRAC Crabbe, *Legislatif Drafting*, Cavendish Publishing Limited, London 1994, hal. 4.

dengan landasan-landasan, asas-asas yang berkaitan dengan materi muatannya.

Berdasarkan UUD NRI 1945 jelas tergambar bahwa dalam rangka fungsi legislatif dan pengawasan, lembaga utamanya adalah Dewan Perwakilan Rakyat.⁴³ Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menegaskan “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Bandingkan dengan ketentuan Pasal 5 Ayat (1) yang berbunyi “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Pasal 5 ayat (1) ini sebelum perubahan Pertama tahun 1999 berbunyi, “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”.

Kedua pasal tersebut setelah Perubahan Pertama tahun 1999, berubah drastis sehingga mengalihkan pelaku kekuasaan legislatif atau kekuasaan pembentukan undang-undang itu dari tangan Presiden ke tangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dengan perkataan lain sejak Perubahan Pertama UUD 1945 pada tahun 1999, telah terjadi pergeseran kekuasaan substantif dalam kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke tangan Dewan Perwakilan Rakyat.

⁴³Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, hal. 136

Di samping itu, menurut ketentuan Pasal 21 UUD 1945, setiap anggota DPR berhak pula mengajukan usul rancangan undang-undang yang syarat-syarat dan tata cara diatur dalam peraturan tata tertib. Seperti halnya Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang, para anggota DPR-pun secara sendiri-sendiri dapat berinisiatif untuk mengajukan rancangan undang-undang asalkan memenuhi syarat yaitu jumlah anggota DPR yang tampil sendiri-sendiri itu mencukupi jumlah persyaratan minimal yang ditentukan oleh undang-undang.

Bahkan lebih dipertegas lagi dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 ditentukan pula, “Dewan Perwakilan Rakyat Memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan”. Artinya, kekuasaan legislasi, kekuasaan penentuan anggaran (budgeting), dan kekuasaan pengawasan (control), berada di Dewan Perwakilan Rakyat.

Menurut Pasal 20A Ayat (2) UUD 1945, “Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, DPR mempunyai hak interpelas, hak angket, dan hak menyatakan pendapat”. Ayat (3) Pasal 20A itu menyatakan pula, “Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul, dan pendapat, serta hak imunitas”.

Untuk menggambarkan kuat posisi konstitusional DPR berdasarkan UUD 1945, ditegaskan pula dalam Pasal 7C bahwa “Presiden tidak dapat membekukan dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat *sebagai* Presiden dan/atau Wakil Presiden”.

Pemaknaan lembaga dewan harus dilihat tidak saja dewan sebagai lembaga yang secara struktural merupakan law-making bodies, tetapi juga dalam fungsi pembinaan konstituen (melalui anggota). Selain itu juga sebagai pendorong pembangunan sistem politik demokratisasi di Indonesia melalui peran pendidikan politik rakyat oleh lembaga dewan, anggota dan Fraksi.

Oleh karena itu berbagai diskursus dan hal-hal yang menimpa lembaga dewan akhir-akhir ini perlu dianalisis secara sangat hati-hati, karena akan mendiskreditkan lembaga dewan dimata rakyat. Dan, akan menyulitkan posisi pendidikan politik oleh lembaga dewan, dan akhirnya akan "melumpuhkan" demokrasi Indonesia.

Sesuai dengan konstitusi, fungsi politik lembaga dewan meliputi legislasi, anggaran dan pengawasan. Fungsi politik lembaga dewan

menonjol sebagai *law-making* atau legislasi, oleh karenanya sering disebut sebagai legislator. Undang-undang yang dihasilkan haruslah undang-undang yang otoritatif dan *binding* (mengikat) atas dua alasan, yaitu : pertama, sebagai forum dimana RUU diusulkan dan dibahas serta diperdebatkan secara sangat teliti dan terbuka; serta kedua, posisi mewakili rakyat atau konstituen, yang mengandung arti bahwa rakyat membuat sendiri undang-undang tersebut melalui wakilnya di lembaga.

Kunci utama dalam hubungan legislatif-eksekutif secara umum terdiri dari tiga tipe hubungan yaitu: pertama, lembaga menjadi pembuat kebijakan; kedua, lembaga mempengaruhi kebijakan dengan cara lembaga reaktif terhadap inisiatif pemerintah; dan ketiga, lembaga didominasi oleh eksekutif atau hanya sebagai stempel bagi pemerintah. Indonesia mengalami pasang surut hubungan tersebut dari satu rejim ke rejim pemenang pemilu. Namun, sesungguhnya format ideal hubungan legislatif-eksekutif bisa dikembangkan (di formulasikan di tingkatkan). Berdasarkan uraian sebelumnya, maka hubungan antara Eksekutif dan Legislatif secara realistis dapat dikembangkan dengan mengembangkan 3 (tiga) pola hubungan . Ketiga hubungan itu adalah :

1. Bentuk komunikasi dan tukar menukar informasi
2. Bentuk kerja sama atas beberapa subjek, program, masalah dan pengembangan regulasi, dan

3. Klarifikasi atas berbagai permasalahan.

Ketiga bentuk hubungan tersebut berbeda- beda dalam peran dan aktualisasi masing-masing pihak, baik eksekutif maupun legislatif dan yang paling berat dirasakan kedua belah pihak mungkin dalam hubungan klarifikasi. Namun, kolaborasi tersebut hanya mungkin menjadi kenyataan jika dikembangkan etika yang dapat merefleksikan bahwa Legislatif bukan sebagai ancaman tetapi lembaga yang bekerja untuk kepentingan masyarakat.

Kekuasaan atribusi khusus membentuk peraturan perundang-undangan (*attributieve wetgevendmacht*), sering diartikan sebagai pemberian kewenangan kepada badan atau lembaga atau pejabat (*ambt*) negara tertentu, yang diberikan oleh pembentukan Undang-Undang Dasar maupun undang-undang. Pemberian wewenang dimaksud melahirkan suatu kewenangan serta tanggung jawab yang mandiri. Jadi ada suatu *original power (originare van macht)* yang kemudian melahirkan suatu *original power of legislation (originare wetgevendmacht)* jelasnya dalam kewenangan atribusi, terdapat suatu kewenangan baru.⁴⁴

Sedangkan delegasi kewenangan (*delegatie vanbevoegdheid*), adalah sebagai suatu penyerahan atau pelimpahan kewenangan, (dalam

⁴⁴ Gde Pantja Astawa, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan Di Indonesia*, PT Alumni, Bandung, 2008, hal. 53.

hal ini kewenangan pembentukan undang-undang *delegatie van wetbevoegdheid* dari badan atau lembaga atau pejabat yang menyerahkan, atau melimpahkan wewenang tersebut (*delegans*), melalui penyerahan kewenangan yang dimaksud, berarti seluruh kewenangan yang diserahkan atau dilimpahkan menjadi tanggung jawab atau beralih kepadapenerima kewenangan (*delegataris*).

Dalam delegasi kewenangan yang diserahkan atau dilimpahkan tersebut sudah ada pada delegans, sehingga tidak ada penciptaan kewenangan baru.⁴⁵ Meskipun dimungkinkan dalam hukum perundang-undangan untuk pendelegasian kewenangandari bentuk hukum peraturan perundang- undangan tertentu kepada pemegang kewenangan dalam membentuk peraturan perundang-undangan lainnya, yang perlu diperhatikan sebagai koridor adalah hierarkhi peraturan perundang-undangan yang hanya dimungkinkan untuk didelegasikan kepada bentuk hukum yang sederajat atau yang lebih rendah (*lex superiori derogate legi Imperiori*).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 4 Ayat (1) menyebutkan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Ditinjau dari teori pembagian kekuasaan, yang dimaksud kekuasaan

⁴⁵*Ibid*, hal. 77.

pemerintahan adalah kekuasaan eksekutif. Menurut Bagir Manan, sebagai kekuasaan eksekutif penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan Presiden dapat dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintah yang bersifat umum dan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus.⁴⁶

E. Peraturan Daerah

1. Pengertian dan Ruang Lingkup Perda

Perda adalah semua peraturan yang dibuat oleh pemerintah setempat untuk melaksanakan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi derajatnya.⁴⁷ Oleh karena itu materi Perda secara umum memuat antara lain: 1. Hal-hal yang berkaitan dengan rumah tangga daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan organisasi pemerintah daerah; 2. Hal-hal yang berkaitan dengan tugas dan pembantuan (*Mendebewindl* dengan demikian Perda merupakan produk hukum dari pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah, yaitu melaksanakan hak dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri sekaligus juga Perda merupakan legalitas untuk mendukung Pemerintah

⁴⁶Bagir manan, *Pertumbuhan Dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hal. 122.

⁴⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2002, hal. 136.

Provinsi sebagai daerah otonom.⁴⁸ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 mengatur beberapa prinsip mengenai Perda:

- a. Kepala Daerah menetapkan Perda dengan persetujuan DPRD;
- b. Perda dibentuk dalam penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- c. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda lain, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- d. Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyakbanyaknya lima juta rupiah.
- e. Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda.
- f. Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang mengatur, dimuat dalam lembaran daerah.
- g. Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda dan Keputusan Kepala Daerah).

Perda merupakan hasil kerja bersama antara Gubernur/Bupati/Walikota dengan DPRD, karena itu tata cara membentuk Perda harus ditinjau dari beberapa Unsur pemerintahan

⁴⁸ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hal. 23.

tersebut, yaitu Unsur DPRD adalah Peraturan Daerah merupakan suatu bentuk produk legislatif tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD membentuk Perda bertalian dengan wewenang DPRD dibidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif, yaitu hak penyidikan., hak inisiatif, hak amandemen, persetujuan atas Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda). Unsur Partisipasi adalah partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menyusun dan membentuk RanPerda atau Perda.⁴⁹

Agar peraturan daerah bisa berfungsi secara efektif harus dilakukan hal di antaranya

- a. Menyosialisasikan peraturan daerah dengan menyebarluaskan kepada masyarakat, terutama *stake holder* yang bersangkutan
- b. Melakukan upaya penegakan hukum peraturan daerah. Untuk itu di bentuk satuan polisi pamong praja. Di samping tugasnya menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat,

⁴⁹ *Ibid*, hal. 77.

Polisi Pamong Praja juga bertugas melakukan upaya penegakan hukum, khususnya Perda.⁵⁰

Mengenai ruang lingkup dari peraturan daerah, dalam pasal 7 ayat (2) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 menjelaskan bahwa Peraturan daerah meliputi⁵¹:

- a. Peraturan Daerah Propinsi dibuat oleh DPRD Provinsi bersama dengan Gubernur.
- b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh DPRD kabupaten/kota bersama bupati/walikota.
- c. Peraturan desa/peraturan yang setingkat dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya

2. Kedudukan Perda dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Kedudukan peraturan daerah sebagaimana yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 harus dimaknai sebagai bentuk dari suatu derajat sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dimana nomor urut satu merupakan derajat yang paling tinggi dari sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku dan seterusnya. Peraturan

⁵⁰ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011 Cet ke 4, hal. 137

⁵¹ Undang – Undang Negara Republik Indonesia Nomor 10, *Op.cit* Pasal 7

daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota merupakan derajat yang terendah dari jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵²

Sebagai peraturan terendah dalam hierarki peraturan perundang-undangan, Perda secara teoretik memiliki tingkat fleksibilitas yang sempit karena tidak boleh menyimpang dari sekat-sekat peraturan perundang-undangan nasional yang ratusan jumlahnya. Dengan menggunakan pendekatan *Stufenbau des recht*, hukum positif dikonstruksikan secara berjenjang dan berlapis-lapis sehingga peraturan yang rendah bersumber dari dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Pendekatan tersebut dalam ilmu hukum. Sejalan dengan asas *lex superior derogate legi inferiori*.⁵³ Perda dalam sistem perundang-undangan nasional tidak dapat dilepaskan dari peraturan perundang-undangan di atasnya, bilamana terjadi *conflict of norm* diantara norma hukum undang-undang disatu sisi dengan norma hukum Perda di sisi lain, maka dengan sendirinya yang harus diabaikan hakim norma hukum Perda itu sendiri.⁵⁴ Sebaliknya sebagai sarana penampung kondisi khusus di daerah, maka Perda harus menjadi fasilitas hukum yang mampu menyalurkan aspirasi masyarakat daerah berdasarkan ciri khas

⁵² Tesano, Artikel *Hirarkhisitas kedudukan peraturan menteri dengan peraturan daerah dalam sistem peraturan perundang-undangan di tinjau dari undang-undang nomor 12 tahun 2011*

⁵³ Enny Nurbaningsih. *Op.Cit.* hal. 235.

⁵⁴ Jumadi. *Op.Cit.* hal. 85.

atau kondisi social budaya dan hukum (adat atau agama) yang ditaatinya.⁵⁵ Di sisi lain beberapa hal yang dapat dipetik bahwa kedudukan undang-undang lebih tinggi kedudukannya daripada Perda provinsi maupun Perda kabupaten/kota disebabkan wilayah berlakunya yang lebih luas, yakni dalam wilayah nasional negara.⁵⁶

3. Prinsip dasar penyusunan Peraturan Daerah

a. Transparansi/keterbukaan

Proses yang transparan memberikan kepada masyarakat informasi tentang akan ditetapkannya kebijakan, dan peluang bagi masyarakat untuk memberikan masukan dan melakukan pengawasan terhadap pemerintah. Hal penting dalam proses pengambilan keputusan adalah bahwa kegiatan ini membuka kesempatan bagi masyarakat untuk dapat memberikan masukan dan pertimbangan kepada pemerintah secara langsung. Proses yang transparan haruslah mampu meniadakan batas antara pemerintah dan non pemerintah.⁵⁷

b. Partisipasi

Partisipasi mendorong terciptanya komunikasi publik untuk meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap proses

⁵⁵ *Ibid.* hal. 75.

⁵⁶ *Ibid.* hal. 85.

⁵⁷ *Ibidt*, hal. 40

pengambilan keputusan pemerintah, dan keterbukaan informasi pemerintah yang lebih baik untuk kemudian menyediakan gagasan baru dalam memperluas pemahaman komprehensif terhadap suatu isu. Partisipasi mengurangi kemungkinan terjadinya konflik dalam menerapkan suatu keputusan dan mendukung penerapan akuntabilitas, serta mendorong publik untuk mengamati apa yang dilakukan oleh pemerintah, partisipasi tercermin dalam:

- 1) Kesempatan untuk melakukan kajian terhadap rancangan keputusan
- 2) Kesempatan untuk memberikan masukan
- 3) Tanggapan terhadap masukan publik dan pengambil keputusan, dalam hal ini pemerintah.

c. Koordinasi dan keterpaduan

Koordinasi dan keterpaduan/integrasi berkaitan dengan hubungan antara pemerintah dan organisasi dalam pemerintah menyediakan mekanisme yang melibatkan instansi lain dalam pengambilan keputusan secara utuh. Keterpaduan memerlukan kombinasi yang harmonis antara wawasan dan aksi koordinasi, menekan konflik, membatasi ketidakefektivan, dan yang terpenting membatasi jumlah produk hukum.

4. Tahapan perancangan pembentukan perda

Proses pembentukan perda dapat diurutkan, sebagai berikut:⁵⁸

a. Tahap perencanaan

Tahap perencanaan pembentukan Undang-undang atau Perda (Provinsi maupun Kabupaten/Kota), pada dasarnya sama, yakni diawali dengan tahap perencanaan yang dituangkan dalam bentuk program legislasi. Untuk pembentukan undang-undang disebut program legislasi nasional (Prolegnas), sedangkan untuk program legislasi daerah (Prolegda) .

Program legislasi nasional adalah instrument perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis. Sedangkan program legislasi daerah adalah instrument perencanaan pembentukan peraturan daerah yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis.

b. Tahap perancangan

1) Perumusan

- a) Perumusan ranperda dilakukan dengan mengacu pada naskah akademik

⁵⁸ Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah (Suatu kajian teoretis & praktis disertai manual) konsepsi teoretis menuju artikulasi empiris*, Kencana prenada media grup, Jakarta, 2009, hal 98-102

b) Hasil naskah akademik akan menjadi bahan pembahasan dalam rapat konsultasi

c) Pembahasan didalam rapat konsultasi adalah untuk memantapkan konsepsi terhadap ranperda yang direncanakan pembentukannya secara menyeluruh.

2) Pembentukan tim asistensi

Tim asistensi dibentuk guna membahas/Menyusun materi ranperda dalam melaporkannya kepada kepala daerah dengan segala permasalahan yang dihadapi.

3) Konsultasi ranperda dengan pihak-pihak terkait

4) Persetujuan ranperda oleh kepala daerah

c. Tahapan pembahasan

Pada tahapan pembahasan, ranperda dibahas oleh DPRD dengan walikota untuk mendapatkan persetujuan bersama. Sebagaimana diketahui ranperda bisa saja berasal dari DPRD dan dapat pula berasal dari inisiatif kepala daerah. Pembahasan ranperda di DPRD dilakukan dalam rapat paripurna I,II,III dan IV, masing-masing dengan agenda tersendiri, sebagai berikut:

1) Rapat paripurna I

Apabila ranperda berasal dari DPRD, maka pada rapat paripurna I agendanya adalah penyampaian keterangan/penjelasan DPRD

atas ranperda. Apabila ranperda berasal dari usul inisiatif kepala daerah/pemerintah daerah, maka pada rapat paripurna I agendanya adalah penyampaian keteranga/penjelasan oleh kepala daerah atas ranperda yang diusulkan.

2) Rapat paripurna II

Pada rapat paripurna II agendanya adalah tanggapan kepala daerah atas ranperda yang berasal dari DPRD dan jawabab DPRD atas tanggapan kepala daerah, atau pemandangan umum masing-masing fraksi di DPRD atas ranperda usul inisiatif kepala daerah dan jawaban kepala daerah atas pandangan umum fraksi-fraksi di DPRD.

3) Rapat paripurna III

Agenda pada rapat paripurna III mencakup:

- Pembahasan ranperda dalam komisi, atau gabungan komisi atau oleh panitia khusus Bersama dengan kepala daerah
- Pembahasan ranperda secara intern didalam komisi, atau gabungan komisi, atau panitia khusus (tanpa mengurangi pembahasan Bersama kepala daerah)

4) Rapat paripurna IV

Agenda rapat paripurna IV mencakup:

- Laporan hasil pembahasan ranperda pada rapat paripurna III

- Pendapat akhir fraksi-fraksi di DPRD
- Pengambilan keputusan oleh DPRD
- Sambutan gubernur, bupati/walikota sebagai kepala daerah

d. Tahap pengundangan

Undang-undang atau perda yang telah ditetapkan, selanjutnya diundangkan dengan menempatkannya didalam lembaran daerah oleh sekretaris daerah, sedangkan penjelasan perda dicatat didalam tambahan lembaran daerah oleh sekretaris daerah atau kepala biro hukum/kepala bagian hukum.

e. Tahap sosialisasi

Pemerintah daerah wajib menyebarluaskan peraturan daerah yang telah diundangkan didalam lembaran daerah dan peraturan dibawahnya yang telah diundangkan dalam berita daerah. Metode sosialisasi dapat berupa:

- 1) Pengumuman melalui berita daerah (RRI, TV daerah) oleh kepala biro hukum provinsi atau kepala bagian hukum kabupaten/kota.
- 2) Sosialisasi secara langsung oleh kepala biro hukum/kepala bagian hukum atau dapat pula dilakukan oleh unit kerja pemrakarsa perguruan tinggi, Lembaga swadaya masyarakat yang berkompeten.

- 3) Sosialisasi melalui seminar dan lokakarya
- 4) Sosialisasi melalui sarana internet (*E-Parliament*). Untuk ini pemerintah daerah dan DPRD hendaknya memiliki fasilitas website agar masyarakat mudah mengakses segala perkembangan kegiatan kedua Lembaga.

f. Tahap evaluasi

Untuk mengetahui sejauh mana pengaruh sebuah perda setelah diberlakukan, maka perlu dilakukan evaluasi. Melalui evaluasi akan dapat diketahui kelemahan dan kelebihan perda yang sedang diberlakukan, yang selanjutnya guna menentukan kebijakan-kebijakan, misalnya apakah perda tetap dipertahankan atau perlu direvisi.

F. Prinsip Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Partisipasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti adanya peran serta atau keikutsertaan (mengawasi, mengontrol, dan memengaruhi) masyarakat dalam suatu kegiatan pembentukan peraturan mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi pelaksanaan peraturan daerah⁵⁹

Partisipasi dapat diartikan sebagai ikut serta, berperan serta dalam suatu kegiatan, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi. Partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan peraturan daerah dapat dikategorikan

⁵⁹ Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Op.Cit*, hal 108

sebagai partisipasi politik. Partisipasi politik diartikan sebagai kegiatan warga negara sipil yang bertujuan mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah. Partisipasi masyarakat merupakan salah satu bentuk partisipasi politik masyarakat yang sangat penting dalam rangka menciptakan *good governance*. Ada beberapa konsep partisipasi, sebagai berikut:⁶⁰

1. Partisipasi sebagai kebijakan

Konsep ini memandang partisipasi sebagai prosedur konsultasi para pembuat kebijakan kepada masyarakat sebagai subjek peraturan daerah.

2. Partisipasi sebagai strategi

Konsep ini melihat partisipasi sebagai salah satu strategi untuk mendapatkan dukungan masyarakat demi kredibilitas kebijakan yang dikeluarkan pemerintah.

3. Partisipasi sebagai alat komunikasi

Konsep ini melihat partisipasi sebagai alat komunikasi bagi pemerintah (sebagai pelayan rakyat) untuk mengetahui keinginan rakyat.

4. Partisipasi sebagai alat penyelesaian sengketa

Partisipasi sebagai alat penyelesaian sengketa dan toleransi atas ketidakpercayaan dan kerancuan yang ada dimasyarakat.

⁶⁰ *Ibid*, hal 108

Dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan khususnya dalam pembentukan Perda, kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi di dalam proses pembentukan peraturan Perundangundangan sudah diakomodasi dalam hukum positif. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan pembentukan Perda. Sejalan dengan ketentuan di atas, ketentuan Pasal 354 ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga mengamanatkan partisipasi masyarakat mencakup penyusunan Perda dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani masyarakat.⁶¹

Pengertian partisipasi masyarakat menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 ayat 41:

Partisipasi masyarakat adalah peran serta warga masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran dan kepentingannya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dijelaskan bahwa dalam undang-undang tersebut partisipasi masyarakat mencakup penyusunan Perda dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani masyarakat.⁶²

Sedangkan ketentuan dalam Pasal 188 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan Perundangundangan menjelaskan bahwa masyarakat berhak memberikan

⁶¹ Dadang Suwanda, *Op.Cit* hal 108

⁶² Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah Pasal 1 ayat

masuk secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan Perundangundangan.⁶³

Konsultasi publik merupakan salah satu aspek terpenting dalam proses pembuatan sebuah Perda. Seperti telah diuraikan pada bagian prinsip-prinsip partisipasi dan transparansi di atas, melalui konsultasi publik inilah para pembuat Perda membangun legitimasi ke dalam Perda tersebut. Menurut Russell Hardin, partisipasi masyarakat sangat esensial dalam pembentukan Perundang-undangan karena partisipasi masyarakat merupakan hal yang inheren harus ada dalam demokrasi. Demokrasi baik zaman Yunani maupun kontemporer (saat ini) adalah bagaimana semua masyarakat memutuskan tentang kehidupan dalam konteks bernegara secara bersama, baik langsung maupun melalui representasi perwakilan di parlemen. Partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda merupakan hak masyarakat, yang dapat dilakukan baik dalam tahap penyiapan maupun tahap pembahasan. Dalam konteks hak asasi manusia, setiap hak pada masyarakat menimbulkan kewajiban pada pemerintah, sehingga haruslah jelas pengaturan mengenai kewajiban pemerintah daerah untuk memenuhi hak atas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda tersebut.⁶⁴

⁶³ Dadang Suwanda, *Op.Cit* hal 108

⁶⁴ *Ibid.* hal 109

Partisipasi masyarakat (*public participation*) pada tatanan pemerintahan yang demokratis menghendaki adanya keterlibatan publik dalam proses pengambilan keputusan (*decision-making process*) yang semakin penting di era otonomi daerah. Pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah membawa Perubahan besar dalam setiap segmen penyelenggaraan pemerintahan daerah. Konsep partisipasi terkait dengan konsep demokrasi, sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M.Hadjon bahwa di tahun 1960 muncul konsep demokrasi partisipasi. Dalam konsep ini rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan. Hal tersebut dikemukakan oleh Burkens dalam buku yang berjudul "*Beginselen van de Democratische Rechtsstaat*" bahwa:

1. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia.
2. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih.
3. Setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul.
4. Badan perwakilan rakyat mempengaruhi pengambilan keputusan melalui sarana "(mede) beslissing-recht yaitu hak untuk ikut memutuskan keputusan atau melalui wewenang pengawas.

5. Asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka. Dihormatinya hak-hak kaum minoritas. Asas keterbukaan sebagai salah satu syarat minimum dari demokrasi terungkap pula dalam pendapat Couwenberg dan Sri Soemantri Mertosoewignjo.

Latar belakang perlunya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berupa pokok-pokok pikiran yang melandasi perlunya kehadiran partisipasi masyarakat dikemukakan oleh Hardjasoemantri, yaitu:⁶⁵

- a. Memberikan informasi kepada pemerintah

Sumbangi pemikiran dari masyarakat sangat diperlukan untuk memberikan masukan kepada pemerintah terkait masalah yang dapat ditimbulkan oleh suatu rencana Tindakan pemerintah dengan berbagai konsekuensinya. Dengan demikian, pemerintah akan dapat mengetahui adanya berbagai kepentingan yang dapat terdampak dari Tindakan tersebut yang perlu diperhatikan.

Pengetahuan tambahan dan pemahaman mengenai aspek tertentu yang diperoleh dari pengetahuan masyarakat itu sendiri maupun dari ahli yang dimintai pendapat oleh masyarakat tentang masalah-masalah yang bisa saja timbul dan diperoleh sebagai masukan partisipasi masyarakat bagi proses pengambilan keputusan dalam bentuk

⁶⁵ Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Op.Cit.* hal 103

peraturan perundang-undangan, tentu akan meningkatkan kualitas keputusan tersebut dan dengan demikian partisipasi masyarakat tersebut akan dapat meningkatkan kualitas Tindakan negara dibidang tersebut.

b. Meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan

Seorang warga masyarakat yang telah menerima kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan cenderung untuk memperlihatkan kesediaan yang lebih besar guna menerima dan menyesuaikan diri dengan keputusan tersebut. Dengan demikian akan mengurangi kemungkinan timbulnya pertentangan, tentu jika partisipasi tersebut dilaksanakan pada waktu yang tepat.

c. Membantu perlindungan hukum

Apabila sebuah keputusan akhir diambil dengan memperhatikan keberatan-keberatan yang diajukan oleh masyarakat selama proses pengambilan keputusan berlangsung, maka setelah keputusan diambil keberatan dari masyarakat akan berkurang ataupun kecil kemungkinannya, karena semua alternatif sudah dibicarakan setidaknya sampai Tindakan tertentu. apabila sebuah keputusan dapat mempunyai konsekuensi begitu jauh, sangat diharapkan bahwa setiap orang yang terkena akibat keputusan itu perlu diberitahukan dan diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan-keberatannya sebelum keputusan itu diambil.

d. Mendemokrasikan pengambilan keputusan

Didalam hubungannya dengan partisipasi masyarakat, ada pendapat yang menyatakan, bahwa dalam pemerintahan dengan sistem perwakilan, maka hak untuk melaksanakan kekuasaan ada pada wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat.

Sri Soemantri M, mengemukakan bahwa ide demokrasi menjelmakan dirinya dalam lima hal, dua di antaranya adalah: pemerintah harus bersikap terbuka (*openbaarheid van bestuur*) dan dimungkinkannya rakyat yang berkepentingan menyampaikan keluhannya mengenai tindakan-tindakan pejabat yang dianggap merugikan. Dari penjelasan tersebut di atas jelas menunjukkan bahwa dalam proses pengambilan keputusan, termasuk pengambilan keputusan dalam bentuk Perda, terdapat hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan Perda yaitu memberi masukan secara lisan dan/ atau tertulis dalam persiapan maupun pembahasan Ranperda. Menurut Sad Dian Utomo manfaat partisipasi dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk dalam pembuatan Perda adalah:

Menurut Sad Dian Utomo manfaat partisipasi dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk dalam pembuatan Perda adalah:

1. Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik.

2. Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan melihat dalam pembuatan kebijakan publik.
3. Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif.
4. Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat.

Pembentukan produk-produk hukum (peraturan) daerah berbasis partisipasi masyarakat dikemukakan oleh Dini Widia sebagai berikut:⁶⁶

1. Proses pelibatan masyarakat daerah (local), mulai dalam perencanaan hingga implementasi program pembangunan hukum ditingkat daerah, hal ini terbukti dapat berhasil membawa perubahan-perubahan mendasar dalam peningkatan kesadaran hukum masyarakat
2. Pembangunan hukum lebih berorientasi kepada masyarakat, yang tercermin melalui pengoptimalan keterlibatan masyarakat dalam rangkaian pembentukan peraturan-peraturan daerah tertentu, perlu diyakini oleh aparatur pemerintah daerah sebagai strategi yang tepat untuk menggalang militansi kesadaran masyarakat terhadap ketaatan pelaksanaan materi yang tertuang dalam peraturan-peraturan daerah

⁶⁶ Jumadi, *Op.Cit*, hal 95

3. Pada gilirannya, strategi ini mampu berperan nyata dalam meningkatkan kepatuhan masyarakat melaksanakan peraturan-peraturan daerah. Hal ini harus selalu ditanamkan terutama kepada aparatur yang secara fungsional menangani proses penyusunan peraturan-peraturan daerah pada pemerintah Kabupaten/Kota.

Setiap rancangan peraturan perundang-undangan agaknya disebarluaskan kepada warga masyarakat terutama kepada yang akan dikenai peraturan serta aparat yang akan melaksanakan peraturan, untuk menjangkau dan mengakomodasi kultur hukum masyarakat (kebiasaan-kebiasaan dan opini-opini masyarakat) yang senantiasa berkembang, sehingga produk hukum yang dihasilkan sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat sebagai suatu unsur efektivitas produk hukum.⁶⁷

Manfaat partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah, antara lain:⁶⁸

1. Meningkatkan kualitas keputusan/kebijakan yang diambil
2. Menciptakan kesadaran politik
3. Meningkatkan proses belajar demokrasi
4. Menciptakan masyarakat yang lebih bertanggung jawab
5. Mengeliminasi perasaan terasing

⁶⁷ Achmad Ruslan, *Teori dan Panduan Praktif Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia*, Yogyakarta, Rangkang Education, 2011, hal. 145.

⁶⁸ Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putra, *Op.Cit* hal 114

6. Menimbulkan dukungan dan penerimaan rencana pemerintah
7. Meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah
8. Memperlancar komunikasi antara masyarakat dan pemerintah (*bottom up communication*)
9. Memperlancar kerja sama dalam menyelesaikan masalah-masalah Bersama.

Pada hakikatnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan hukum mengandung makna, agar masyarakat lebih berperan aktif dalam proses tersebut, mengusahakan percepatan penyusunan program-program pembangunan hukum melalui mekanisme dari bawah ke atas (*bottom up*) dengan pendekatan kemanusiaan yakni menganggapnya sebagai subjek, bukan objek pembangunan.⁶⁹

G. Kerangka Pikir

Penelitian ini menggunakan penelitian dengan jenis yuridis-empiris dengan melakukan penelitian yang berlokasi di Kantor DPRD Kota Makassar, perusahaan umum daerah parkir raya kota makassar, dan beberapa masyarakat di Kota Makassar dengan melakukan wawancara kepada narasumber. Penelitian yang akan dilakukan ini terbatas pada

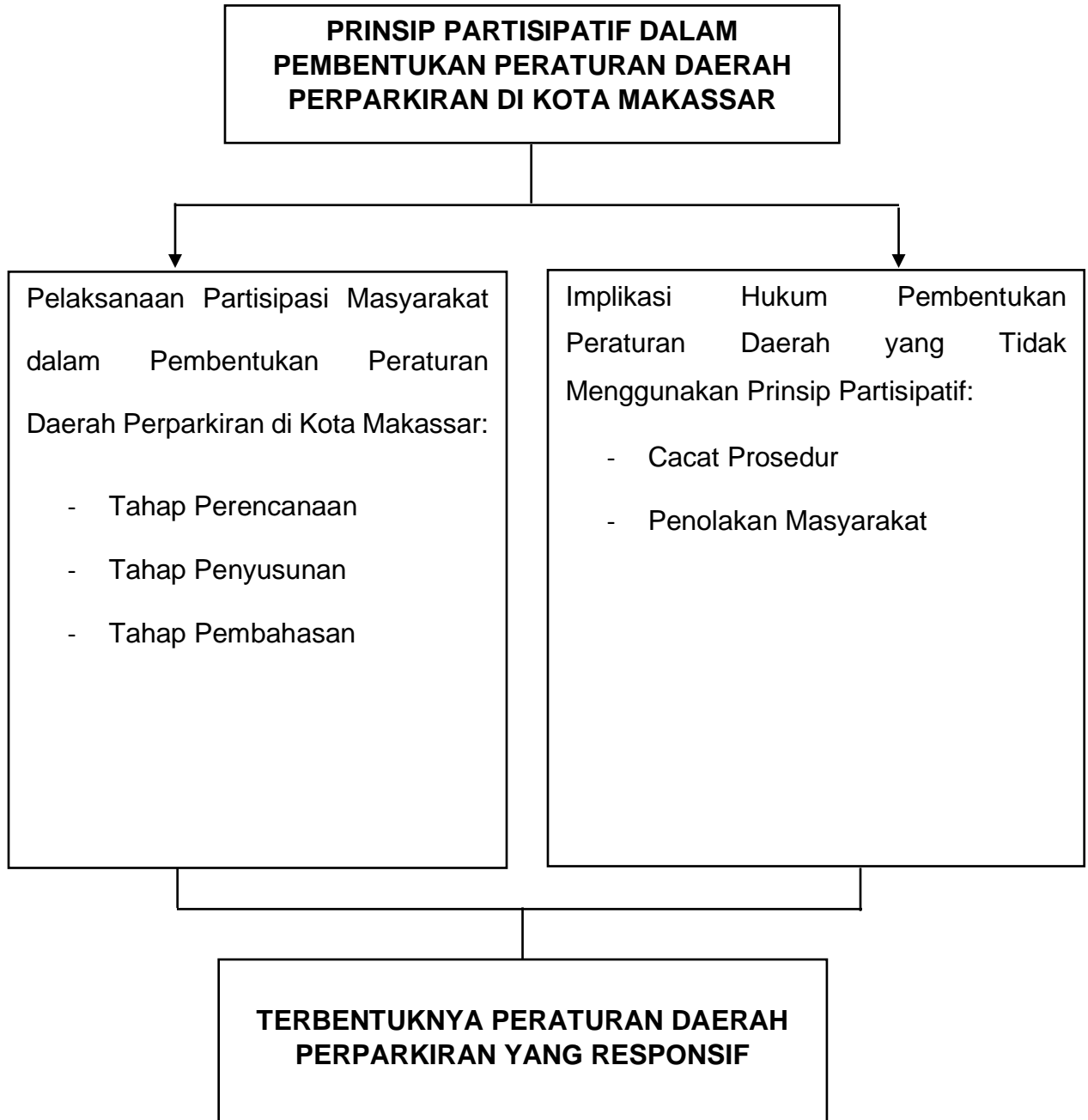
⁶⁹ Jumadi, *Op.Cit*, hal 96

tataran partisipasi masyarakat terhadap pembentukan peraturan daerah perparkiran di Kota Makassar.

Penelitian ini terdiri dari dua indicator variable, yaitu variable bebas (*independent variable*) dan variable terikat, variabel bebas merupakan faktor yang menjadi pokok permasalahan yang ingin diteliti, sedangkan variable terikat (*dependent variable*) adalah variable yang tergantung dari variable bebas yang diberikan dan diukur untuk menentukan ada tidaknya pengaruh dari variable bebas.

Dalam penelitian ini terdapat 2 variabel bebas: *Pertama*, Pelaksanaan Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Perparkiran di Kota Makassar, terdiri dari 3 indikator yaitu 1) tahap perencanaan, 2) tahap penyusunan; 3) tahap pembahasan. *Kedua*, implikasi hukum pembentukan peraturan daerah yang tidak menggunakan prinsip partisipatif, terdiri dari 2 indikator, yaitu 1) cacat hukum, 2) penolakan masyarakat. Dan yang menjadi variable terikat (*dependent variable*) yaitu terbentuknya peraturan daerah perparkiran yang responsif.

Bagan Kerangka Pikir



H. Definisi Operasional

1. Prinsip merupakan asas maupun dasar pikiran untuk melakukan sesuatu pekerjaan.
2. Partisipasi masyarakat adalah peran serta masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.
3. Masyarakat adalah orang perseorangan warga negara Indonesia, kelompok masyarakat, dan/atau organisasi kemasyarakatan. Dalam penelitian ini masyarakat dapat dikatakan juru parkir maupun pengguna jasa parkir.
4. Pemerintah Daerah merupakan penyelenggara urusan pemerintahan di daerah.
5. Peraturan daerah (Perda) merupakan rancangan Perda kabupaten/kota yang telah disetujui Bersama oleh DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kabupaten/kota kepada bupati/walikota untuk ditetapkan menjadi Perda kabupaten/kota
6. Perencanaan merupakan tahap penyerahan ranperda oleh pemerintah daerah kepada DPRD dengan melihat permasalahan yang berkembang dalam kehidupan masyarakat.
7. Penyusunan merupakan tahapan setelah rancangan peraturan sudah mendapatkan persetujuan dari DPRD untuk menjadi program legislasi

nasional maupun daerah, maka dari itu sudah seharusnya rancangan peraturan dibuatkan naskah akademik.

8. Pembahasan merupakan tahap penjelasan oleh pihak pemerintah daerah untuk menjelaskan kepada anggota DPRD berhubungan dengan Ranperda yang telah disusun sebelumnya.
9. Implikasi hukum adalah dampak atau akibat hukum dalam penyelenggaraan suatu peraturan
10. Cacat hukum adalah suatu kebijakan atau prosedur yang tidak sesuai dengan hukum yang berlaku.
11. Parkir merupakan keadaan tidak bergerak suatu kendaraan yang bersifat sementara karena ditinggalkan oleh pengendaranya
12. Responsif adalah keadaan dimana suatu hal yang diberikan mendapatkan tanggapan balik baik itu kritikan masukan maupun pertanyaan.