



Pembentukan Peraturan Daerah Yang Demokratis Oleh Pemerintah Daerah

Chaidir Bachri^{1,2}, A. Muin Fahmal¹ & Ahmad Fadil¹

¹ Magister Ilmu Hukum, Universitas Muslim Indonesia.

² Koresponden Penulis, E-mail: [br4vo_ch\\$4rly@ymail.com](mailto:br4vo_ch$4rly@ymail.com)

ABSTRAK

Tujuan penelitian menganalisis penerapan asas perundang-undangan yang demokratis dalam pembentukan peraturan daerah oleh pemerintah daerah kabupaten bantaen dan faktor-faktor yang mempengaruhi. Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Bantaeng. Hasil penelitian Pembentukan peraturan daerah yang demokratis oleh pemerintah daerah Kabupaten Bantaeng belum terlaksana secara demokratis disebabkan partisipasi masyarakat sebagai wujud demokrasi dalam proses pembentukan peraturan daerah hanya bersifat seremonial sehingga ruang aspirasi bagi masyarakat untuk ikut menanggapi atau mengkritisi secara langsung suatu kebijakan daerah yang dikemas dalam peraturan daerah tidak dapat terlaksana. Faktor-faktor yang mempengaruhi dalam pembentukan peraturan daerah Kabupaten Bantaeng diantaranya faktor struktur hukum yakni pemerintah daerah dan DPRD kurang memberikan ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi, substansi hukum yaitu prinsip demokrasi yang dituangkan dalam Undang-Undang Pembentukan Perundang-undangan masih bersifat relatif disebabkan publikasi peraturan daerah kepada masyarakat bukanlah menjadi suatu keharusan dan budaya hukum masyarakat yakni peran serta masyarakat yang masih kurang dipahami.

Kata Kunci: Peraturan Daerah; Demokratis; Pemerintah Daerah

ABSTRACT

The research objective is to analyze the application of democratic statutory principles in the formation of regional regulations by the Bantaen district government and its influencing factors. This research was conducted in Bantaeng Regency. Research results The formation of democratic regional regulations by the local government of Bantaeng Regency has not been implemented democratically due to community participation as a form of democracy in the process of forming regional regulations which is only ceremonial so that the aspiration space for the community to participate in responding or directly criticizing a regional policy is packaged in regional regulations cannot be done. Factors that influence the formation of local regulations in Bantaeng Regency include the legal structure, namely the regional government and the DPRD that do not provide space for the public to convey their aspirations, the substance of the law, namely the principles of democracy as outlined in the Law on the Formation of Legislation, are still relative due to the publication of regulations. the area to the community is not a necessity and the legal culture of the community is the role of the community which is still poorly understood.

Keywords: Local regulation; Democratic; Regional government

PENDAHULUAN

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018, pemerintah kabupaten/kota memiliki beberapa fungsi dan salah satunya adalah fungsi legislasi sebagai wahana utama untuk merefleksikan aspirasi dan kepentingan rakyat (publik) (Saraswati, 2013).

Fungsi legislasi dalam hal ini yakni peraturan daerah (perda). Salah satu sarana dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan adalah dibentuknya Peraturan Daerah (Hamidi, 2011). Dengan kata lain Peraturan Daerah merupakan sarana yuridis untuk melaksanakan kebijakan otonomi daerah dan tugas-tugas pembantuan. Dalam Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, antara lain mengemukakan: "Penyelenggaraan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah (Akbal, 2017).

Keberadaan suatu peraturan perundang-undangan yakni untuk mewujudkan Indonesia sebagai Negara hukum, sehingga negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Aziz, 2016).

Peraturan Daerah merupakan suatu instrumen/perangkat yang digunakan untuk menunjang penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, untuk peningkatan pelayanan dan untuk peningkatan peran serta masyarakat dalam pembangunan daerah yang diimplementasikan dalam peraturan daerah (Setiawan, 2016). Materi muatan peraturan daerah sendiri dapat menyangkut penyelenggaraan otonomi daerah, tugas pembantuan, kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Barlian, 2016).

Kewenangan pembentukan peraturan daerah kabupaten/kota oleh Bupati atau Walikota diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 (Danusastro, 2016), dan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, dilakukan dengan maksud untuk melaksanakan ketentuan perundang-undangan, selanjutnya kepala daerah bersama

DPRD menetapkan peraturan daerah, yang dimaksudkan untuk mengatur lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah (Taufiqurrahman, 2019).

Materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum dan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan (Bik, 2013). Asas itu bertujuan agar sebuah peraturan daerah tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Bertentangan dengan kepentingan umum meliputi terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat, terganggunya akses terhadap pelayanan publik, terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum, terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan/atau diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender (Prayitno, 2017).

Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah merupakan aktualisasi dari perwujudan demokrasi dalam masyarakat, sehingga peraturan daerah yang dilahirkan nantinya mempunyai karakter responsif yang mempunyai tujuan untuk kesejahteraan dan kebahagiaan manusia serta memuat partisipasi kelompok sosial atau individu-individu dalam masyarakat (Jati, 2012). Dan para penguasa tidak lagi memakai kekuasaan yang sewenang-wenang karena ada komitmen yang dituang oleh masyarakat untuk menjalankan kekuasaan sesuai dengan tata cara yang diatur.

Jaminan dan sebagian dasar hukum masyarakat dapat berpartisipasi dalam proses pembuatan perundang-undangan dipertegas dalam pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mensyaratkan partisipasi masyarakat dalam rangka penyusunan rancangan undang-undang baik secara lisan ataupun tertulis dalam pembentukan perundang-undangan (Rosidin, 2019). Namun terkadang kenyataan yang terjadi pada saat proses uji publik dan pembahasan rancangan peraturan daerah terkadang masyarakat tidak dilibatkan pada kegiatan tersebut yang pada akhirnya aspirasi yang akan disampaikan sekaitan dengan proses penyusunan rancangan peraturan daerah tersebut tidak sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat (Arief & Djanggih, 2020).

Walaupun dalam perjalanannya terkadang Peraturan daerah menimbulkan polemik/masalah sehingga menjadi pertimbangan untuk dibatalkan. Pembatalan tersebut dilakukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang ditetapkan dengan Keputusan Gubernur. Selanjutnya diatur pula dalam ketentuan Pasal 251 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam hal Gubernur tidak melakukan pembatalan maka peraturan dimaksud akan dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri. Sehingga kewenangan pembatalan perda terdapat pada Menteri Dalam Negeri dan gubernur. Pelaksanaan fungsi legislasi (*legislation function*) yang dimiliki atau yang merupakan kewenangan Pemerintah Kabupaten Bantaeng dalam membentuk Peraturan Daerah masih perlu dilakukan peningkatan baik dari sisi kualitas maupun kuantitas. Demikian pula pelaksanaan substansi peraturan daerah perlu lebih dioptimalkan. Dengan kata lain terdapat kesenjangan antara apa yang seharusnya (*das sollen*) dengan fakta yang terjadi (*das sein*), sehingga perlu sebuah penelitian guna menelusuri faktor-faktor penyebabnya, yang pada gilirannya

akan dikemukakan rekomendasi sebagai solusi pemecahan masalah di bidang legislasi (*legislation function*) peraturan daerah Kabupaten Bantaeng.

METODE PENELITIAN

Adapun tipe penelitian ini yang digunakan pada penelitian ini adalah tipe penelitian hukum empiris (penelitian hukum non doktrinal) dilakukan dengan memfokuskan perhatian peneliti pada penerapan asas perundang-undangan yang demokratis dalam pembentukan peraturan daerah oleh pemerintah daerah Kabupaten Bantaeng. Demikian juga segala faktor-faktor yang mempengaruhi dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Bantaeng. Dalam hubungan ini semua faktor yang diduga mempengaruhi pelaksanaan pembentukan peraturan daerah yang demokratis oleh pemerintah daerah Kabupaten Bantaeng. Faktor-faktor tersebut akan diamati satu persatu yakni: faktor substansi hukum, factor struktur hukum, dan faktor budaya hukum. Sebagai sebuah penelitian yang juga dilakukan dengan tipe penelitian hukum empiris (penelitian hukum non doktrinal) maka diarahkan pada kenyataan empiris dalam masyarakat, khususnya dalam mengkaji berbagai faktor yang diduga mempengaruhi pelaksanaan pembentukan peraturan daerah yang demokratis oleh pemerintah daerah Kabupaten Bantaeng.

PEMBAHASAN

A. Penerapan asas perundang-undangan yang demokratis dalam pembentukan peraturan daerah oleh pemerintah daerah Kabupaten Bantaeng.

1. Proses Penyusunan Ranperda di Lingkungan Pemerintah Daerah

Dalam proses penyusunan perda yang berasal dari Pemerintah Daerah dapat dilihat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang ditetapkan pada tanggal 17 Desember 2018.

Berdasarkan Pasal 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, ketentuan mengenai tata cara perencanaan penyusunan Propemperda provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 16 berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Propemperda kabupaten/kota.

Proses penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sesuai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai berikut:

- a. Rancangan Perda Kabupaten/Kota dapat diusulkan oleh DPRD Kabupaten/Kota atau Bupati/Walikota.
- b. Apabila rancangan diusulkan oleh DPRD Kabupaten/Kota maka proses penyusunan adalah:
 1. DPRD Kabupaten/Kota mengajukan rancangan perda kepada Bupati/Walikota secara tertulis.

2. DPRD Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota membahas rancangan perda Kabupaten/Kota.
 3. Apabila rancangan perda memperoleh persetujuan bersama, maka disahkan oleh Bupati/Walikota menjadi Perda Kabupaten/Kota.
- c. Apabila rancangan diusulkan oleh Bupati/Walikota maka proses penyusunan adalah:
1. Bupati/Walikota mengajukan rancangan perda kepada DPRD Kabupaten/Kota secara tertulis.
 2. DPRD Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota membahas rancangan perda Kabupaten/Kota.
 3. Apabila rancangan perda memperoleh persetujuan bersama, maka disahkan oleh Bupati/Walikota menjadi Perda Kabupaten/Kota.

Penggunaan asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pada prinsipnya menjadi keharusan, oleh karena asas landasan pokok dalam pembentukan peraturan, baik asas sebagai landasan pembentukan maupun asas landasan dalam materi muatan perundang-undangan yang dibuat. Terkait dengan itu dalam tabel berikut ini diuraikan pandangan responden terkait dengan pentingnya penggunaan asas dalam pembentukan peraturan termasuk peraturan daerah sebagai berikut:

Tabel 1 Tanggapan Responden tentang Penggunaan Asas Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Daerah

| No. | Indikator | Frekuensi | Persentase (%) |
|--------|---------------|-----------|----------------|
| 1. | Sesuai | 20 | 80 |
| 2. | Kurang Sesuai | 3 | 12 |
| 3. | Tidak Sesuai | 2 | 8 |
| Jumlah | | 25 | 100 |

Data primer setelah diolah pada tahun 2020

Dari tabel 1 menunjukkan bahwa mengenai penggunaan asas peraturan perundang-undangan jawaban sesuai sebanyak 20 atau 80% dari jumlah keseluruhan responden, jawaban kurang sesuai sebanyak 3 atau 12% dan jawaban tidak sesuai sebanyak 2 atau 8%.

2. Eksistensi Peraturan Hukum Daerah Yang Bersifat Demokratis Partisipatif

Tinjauan terhadap eksistensi peraturan hukum daerah yang bersifat demokratis partisipatif dilihat dari pelaksanaan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan hukum daerah. Pada pembahasan awal mengenai prosedur dan mekanisme pembentukan peraturan hukum daerah telah diuraikan secara luas. Prosedur dan mekanisme pembentukan peraturan hukum daerah berdasarkan jenis peraturan hukum daerah terdapat perbedaan. Prosedur dan mekanisme pembentukan Peraturan Daerah berbeda dengan prosedur dan mekanisme pembentukan Keputusan Kepala Daerah. Dalam prosedur pembentukan Peraturan Daerah dilalui dengan beberapa tahapan yaitu tahapan penyusunan rancangan, tahapan pembahasan dan tahapan akhir penetapan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah. Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari kepala daerah dan dapat berasal prakarsa DPRD (Kasubag Perundang-undangan Bagian Hukum Setda).

Rancangan peraturan daerah yang berasal dari kepala daerah, pokok-pokok materi rancangan peraturan daerah disiapkan oleh unit kerja. Selanjutnya disampaikan kepada bagian hukum untuk memperoleh tanggapan yuridis baik mengenai materi, susunan atau bentuk dan bahasanya. Kemudian disampaikan kembali kepada instansi atau unit kerja yang mangajukannya untuk disempurnakan. Setelah itu disampaikan kepada kepala daerah untuk mendapat persetujuan (Kasubag Perundang-undangan Bagian Hukum Setda). Rancangan Peraturan Daerah yang telah mendapat persetujuan kepala daerah kemudian disampaikan kepada DPRD dengan surat Sekretaris Daerah. Kemudian rancangan peraturan daerah tersebut diadakan pra pembahasan. Dalam pra pembahasan diikuti oleh unit kerja yang mengerjakan Raperda, unit kerja yang terkait, DPRD yang biasanya diwakili oleh Tim atau Pansus, tokoh-tokoh masyarakat dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), (Kasubag Perundang-undangan Bagian Hukum Setda).

Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari usul prakarsa DPRD. Usul prakarsa tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD dalam bentuk rancangan peraturan daerah disertai penjelasan secara tertulis. Kemudian rancangan peraturan daerah usul prakarsa DPRD tersebut diberikan nomor pokok oleh Sekretariat DPRD. Dan rancangan Peraturan Daerah usul prakarsa tersebut oleh pimpinan DPRD disampaikan dalam rapat pimpinan DPRD, para pengusul diberi kesempatan untuk memberi penjelasan atas rancangan peraturan daerah usul prakarsa DPRD. Pembicaraan mengenai sesuatu untuk prakarsa dilakukan dengan memberikan pandangan dan kepala daerah untuk memberikan pendapat dan para pengusul untuk memberikan jawaban atas pandangan anggota DPRD lainnya itu dan pendapat kepala daerah. Pembicaraan diakhiri dengan ketentuan DPRD yang menerima atau menolak usul prakarsa menjadi prakarsa DPRD (Tata Tertib DPRD). Rancangan peraturan daerah baik yang berasal dari kepala daerah maupun yang berasal dari inisiatif DPRD dilakukan pembahasan.

Pembahasan rancangan peraturan daerah dilakukan dengan komisi-komisi yaitu komisi A yang membidangi Pemerintahan, Kependudukan, Pertahanan Sipil, Pertanahan, Ketertiban Masyarakat, Humas, Penerangan / Pers, Hukum / Perundang-undangan, kepegawaian, sosial dan politik, organisasi dan Bappeda (Tata Tertib DPRD). Tata cara penyampaian rancangan peraturan daerah sebagai berikut Rancangan peraturan daerah yang berasal dari Kepala Daerah disampaikan kepada Pimpinan DPRD dengan Surat Kepala Daerah. Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari usul Prakarsa DPRD beserta penjelasannya disampaikan secara tertulis kepada Kepala Daerah. Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah dan Usul Prakarsa DPRD tersebut disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada seluruh Anggota DPRD selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sebelum Rapat diselenggarakan (Tatib DPRD). Apabila ada 2 (dua) Rancangan Peraturan daerah yang diajukan mengenai hal yang sama dan waktu yang bersamaan, maka yang dibicarakan adalah rancangan Peraturan Daerah yang diterima terlebih dahulu, dan Rancangan Peraturan Daerah yang diterima kernudian dipergunakan sebagai pelengkap. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan melalui 4 (empat) tahapan yaitu Tahap I, II, III, IV kecuali apabila Panitia Musyawarah menentukan lain. Sebelum dilakukan pembicaraan tahap II dilakukan dalam Rapat Komisi/Rapat Gabungan Komisi atau dalam Rapat Panitia Khusus.

Pembicaraan Tahap I meliputi: Penjelasan Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah; Penjelasan dalam Rapat Paripurna oleh Pimpinan Komisi/Rapat Gabungan Komisi atau Pimpinan Panitia Khusus atas nama DPRD terhadap Rancangan Peraturan Daerah usul. Pembicaraan Tahap II meliputi: Pertama, dalam hal penyampaian Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah diawali dengan pandangan umum dalam Rapat Paripurna oleh Fraksi-fraksi terhadap Rancangan Peraturan daerah, kemudian jawaban Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna terhadap Pandangan Umum Fraksi-Fraksi. Kedua, dalam hal penyampaian rancangan Peraturan Daerah prakarsa DPRD diawali dengan penyampaian pendapat Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna terhadap Rancangan Peraturan Daerah usul Prakarsa DPRD, kemudian jawaban Pimpinan Komisi/Rapat Gabungan Komisi atau Pimpinan Panitia Khusus atas nama DPRD dalam Rapat Paripurna terhadap pendapat Kepala Daerah. Pembicaraan Tahap III ialah pembahasan dalam Rapat Komisi/Rapat Gabungan Komisi atau Rapat panitia Khusus yang dilakukan bersama-sama dengan Pejabat Daerah yang ditunjuk oleh Kepala Daerah. Pembicaraan Tahap IV meliputi, Pertama, pengambilan Keputusan dalam Rapat Paripurna yang didahului dengan Laporan hasil pembicaraan tahap III dan pendapat akhir Fraksi-fraksi. Kedua, pemberian kesempatan kepada Kepala Daerah untuk menyampaikan sambutan terhadap pengambilan Keputusan tersebut.

Peraturan Daerah yang telah memperoleh persetujuan DPRD ditandatangani oleh Kepala Daerah. Persetujuan DPRD ditetapkan dengan Surat Keputusan DPRD. Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD menetapkan Peraturan Daerah. Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Kepala Daerah atau atas usul prakarsa dan DPRD. Peraturan Daerah ditandatangani oleh Kepala Daerah. Persetujuan DPRD ditetapkan dalam Surat Keputusan DPRD. Rapat-rapat dalam membahas Rancangan Peraturan Daerah mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dilakukan dalam rapat yang khusus yang diadakan untuk keperluan itu. Prosedur pembentukan keputusan kepala daerah baik yang sifatnya mengatur maupun yang sifatnya penetapan (*beschikking*) materi seluruhnya disiapkan oleh kepala daerah, yaitu unit-unit kerja yang memerlukan pengaturan hal tertentu melalui keputusan kepala daerah. Rancangan keputusan kepala daerah tidak memerlukan pra-pembahasan seperti pada rancangan peraturan daerah. Terhadap suatu rancangan keputusan kepala daerah dapat dilakukan pembahasan dalam komisi-komisi yang membidangi bidang hukum dan perundang-undangan yaitu Komisi A. Namun dalam kenyataan sangat jarang dilakukan pembahasan terhadap rancangan keputusan kepala daerah di DPRD, namun cukup dengan meminta pertimbangan. Berdasarkan uraian-uraian tersebut secara normatif asas keterbukaan diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD yang menyatakan bahwa setiap rapat persidangan bersifat terbuka untuk umum. Akan tetapi secara empirik pelaksanaan asas keterbukaan masih sangat terbatas sehingga eksistensi peraturan hukum daerah yang demokratis partisipatif sangat sulit untuk diwujudkan. Hal ini terbukti dari prosedur pembentukan peraturan hukum daerah baik dalam prosedur maupun registrasi.

Menurut Satmawati, S.H. (Perancang Peraturan Perundang-Undangan) wawancara pada tanggal 5 November 2020, Dalam prosedur pembentukan peraturan hukum daerah, partisipasi masyarakat sangat kecil karena rakyat tidak pernah diberitahukan

tentang pembentukan suatu peraturan hukum daerah. Kemudian masyarakat juga tidak pernah dilibatkan untuk turut berfikir tentang materi-materi yang akan diatur. Kalaupun ada hanya sebatas menyampaikan aspirasi yang belum tentu diwujudkan dalam materi pengaturan karena keputusan akhir dari seluruh proses ada pada Kepala Daerah. Keterbukaan prosedur dalam musyawarah nampak ada upaya melibatkan masyarakat dalam pra-pembahasan dan pembahasan. Kalaupun ada sangat terbatas karena hanya perwakilan yang belum tentu representasi dari seluruh rakyat dan golongan. Dan keterlibatan perwakilan rakyat juga tidak aktif dalam sidang pembahasan karena terlalu protokoler.

Hal sangat sulit diwujudkan adalah ikut memutuskan dalam pelaksanaan. Karena wewenang untuk memutus dan menetapkan ada pada eksekutif dan legislatif. Keterbukaan dalam registrasi dilakukan dengan menempatkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah dalam Lembaran Daerah. Wewenang pengundangan ada pada Sekretaris Daerah. Padahal idealnya keterbukaan dalam prosedur pembentukan peraturan hukum daerah memungkinkan masyarakat mengetahui prosedur pembentukannya sendiri dan mengetahui materi-materi yang diatur serta mengetahui adanya peraturan hukum daerah mengenai hal tertentu. Keterbukaan dalam prosedur pembentukan peraturan hukum daerah memungkinkan masyarakat ikut memikirkan materi-materi muatan yang harus diatur dalam suatu peraturan hukum dengan menyampaikan aspirasinya secara langsung. Keterbukaan dalam prosedur pembentukan peraturan hukum daerah memungkinkan masyarakat ikut bermusyawarah pada setiap tahapan Persidangan Rapat Pembahasan atas suatu Rancangan Peraturan Daerah baik pada tingkat Pra-pembahasan (eksekutif) maupun pembahasan di lembaga legislatif (DPRD). Keterbukaan dalam prosedur pembentukan peraturan hukum daerah memungkinkan masyarakat ikut memutuskan dalam rangka pelaksanaan. Dengan adanya ruang untuk ikut memutuskan, maka rakyat akan merasa terikat baik secara moral maupun secara hukum ada keharusan atau kewajiban untuk ikut bertanggungjawab dalam pelaksanaan suatu peraturan hukum daerah. Berdasarkan berbagai uraian tersebut dapat diketahui bahwa:

- a. Pengaturan peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan hukum daerah masih sangat sumir yakni dalam TATIB DPRD , tetapi masyarakat tidak diberikan kesempatan berpartisipasi secara langsung, melainkan terbatas hanya sebagai penonton saja;
- b. Peran serta masyarakat lebih bermakna sebagai pemberdayaan masyarakat untuk ikut membicarakan, mengkritisi, menanggapi dan turut memberikan dukungan dan atau penolakan atas sesuatu kebijakan daerah yang dikemas dalam suatu peraturan hukum.

Tabel 2 Daftar Program Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantaeng Tahun Anggaran 2018

| No. | Judul Ranperda | Instansi Pengusul | Tahun |
|-----|---|-------------------|-------|
| 1. | Ranperda tentang Pertanggungjawaban APBD Tahun 2017. | PEMDA | 2018 |
| 2. | Ranperda tentang Perubahan APBD Tahun 2018. | PEMDA | 2018 |
| 3. | Ranperda tentang APBD Tahun 2019. | PEMDA | 2018 |
| 4. | Ranperda tentang Rencana Pembangunan Industri Kabupaten Tahun 2017 - 2037. | PEMDA | 2018 |
| 5. | Ranperda tentang Pencabutan Beberapa Peraturan Daerah Kabupaten Bantaeng. | PEMDA | 2018 |
| 6. | Ranperda tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Daerah. | PEMDA | 2018 |
| 7. | Ranperda tentang Pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten Bantaeng Nomor 3 Tahun 1982 tentang Pembentukan Peraturan Daerah Tingkat II Kabupaten Bantaeng sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Bantaeng Nomor 4 Tahun 2015. | PEMDA | 2018 |
| 8. | Ranperda tentang Pembentukan Perusahaan Umum Daerah Kabupaten Bantaeng. | PEMDA | 2018 |
| 9. | Ranperda tentang Rencana Detail Tata Ruang Kawasan Industri Bantaeng. | PEMDA | 2018 |
| 10. | Ranperda Inisiatif tentang Penanggulangan Kemiskinan dan Perlindungan Sosial Bagi Warga Miskin dan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial di Kabupaten Bantaeng | DPRD | 2018 |
| 11. | Ranperda Inisiatif tentang Pencegahan, Penanggulangan, dan Pemberantasan Penyalahgunaan Narkotika, Psikotropika, dan Zat Adiktif Lainnya. | DPRD | 2018 |

Data primer setelah diolah pada tahun 2020

Dari tabel 2 menunjukkan bahwa ada 11 jumlah keseluruhan peraturan daerah yang diantaranya sebanyak 9 ranperda yang diusulkan oleh pemerintah daerah dan ada 2 ranperda yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

B. Faktor-faktor yang mempengaruhi dalam pembentukan perda di Kabupaten Bantaeng

Tabel 3 Tanggapan Responden Mengenai Substansi Hukum

| No. | Indikator | Frekuensi | Persentase (%) |
|-----|-------------------|-----------|----------------|
| 1. | Demokratis | 3 | 12 |
| 2. | Kurang Demokratis | 22 | 88 |
| 3. | Tidak Demokratis | 0 | 0 |
| | Jumlah | 25 | 100 |

Data primer setelah diolah pada tahun 2020

Dari tabel 3 menunjukkan bahwa mengenai substansi hukum belum berjalan demokratis dengan memperhatikan tabel yang di atas menunjukkan jawaban demokratis sebanyak 3 atau 12% dari jumlah keseluruhan responden, jawaban kurang demokratis sebanyak 22 atau 88% dan jawaban tidak demokratis 0%.

Tabel 4 Tanggapan Responden Mengenai Struktur Hukum

| No. | Indikator | Frekuensi | Persentase (%) |
|-----|-------------------|-----------|----------------|
| 1. | Demokratis | 25 | 100 |
| 2. | Kurang Demokratis | 0 | 0 |
| 3. | Tidak Demokratis | 0 | 0 |
| | Jumlah | 25 | 100 |

Data primer setelah diolah pada tahun 2020

Dari tabel 4 menunjukkan bahwa mengenai struktur hukum berjalan demokratis dengan memperhatikan tabel yang di atas menunjukkan jawaban demokratis sebanyak 25 atau 100% dari jumlah keseluruhan responden.

Tabel 5 Tanggapan Responden Mengenai Budaya Hukum

| No. | Indikator | Frekuensi | Persentase (%) |
|-----|-------------------|-----------|----------------|
| 1. | Demokratis | 3 | 12 |
| 2. | Kurang Demokratis | 21 | 84 |
| 3. | Tidak Demokratis | 1 | 4 |
| | Jumlah | 25 | 100 |

Data primer setelah diolah pada tahun 2020.

Dari tabel 5 menunjukkan bahwa mengenai budaya hukum jawaban demokratis sebanyak 3 atau 12%, jawaban kurang demokratis 21 atau 84% dan jawaban tidak demokratis 1 atau 4%.

Faktor yang mempengaruhi pembentukan peraturan Daerah Kabupaten Bantaeng adalah budaya hukum dalam hal tidak adanya keterbukaan dalam prosedur pembentukan peraturan daerah yang memungkinkan masyarakat ikut serta memikirkan materi muatan yang harus diatur dalam suatu peraturan daerah dengan menyampaikan aspirasinya secara langsung untuk membicarakan, mengkritisi, menanggapi dan turut memberikan dukungan atau penolakan atas suatu kebijakan daerah. Lebih lanjut juga tidak dilakukannya pembahasan suatu rancangan peraturan

daerah yang telah diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten disebabkan karena tidak adanya alokasi penganggaran yang dibutuhkan pada Instansi Pengusul.

Menurut Rostiah, S.H. (Kasubag produk hukum dokumentasi dan publikasi kabupaten Bantaeng) mengatakan bahwa hal tersebut sering terjadi disebabkan pengajuan rencana kegiatan dan anggaran untuk tahun anggaran berjalan pada instansi pengusul lebih dahulu ditetapkan sementara usul propemperda baru akan diajukan setelah pengajuan rencana kegiatan dan anggaran tersebut telah dibuat yang mengakibatkan tidak terakomodirnya alokasi anggaran untuk ranperda yang akan diusulkan.

KESIMPULAN

1. Penerapan asas perundang-undangan yang demokratis dalam pembentukan peraturan daerah oleh pemerintah daerah Kabupaten Bantaeng belum terlaksana secara demokratis disebabkan partisipasi masyarakat sebagai wujud demokrasi dalam proses pembentukan peraturan daerah hanya bersifat seremonial sehingga ruang aspirasi bagi masyarakat untuk ikut menanggapi atau mengkritisi secara langsung suatu kebijakan daerah yang dikemas dalam peraturan daerah tidak dapat terlaksana.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Bantaeng adalah faktor struktur hukum yakni pemerintah daerah dan DPRD kurang memberikan ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi, substansi hukum yaitu prinsip demokrasi yang dituangkan dalam Undang-Undang Pembentukan Perundang-undangan masih bersifat relatif disebabkan publikasi peraturan daerah kepada masyarakat bukanlah menjadi suatu keharusan dan budaya hukum masyarakat yakni peran serta masyarakat yang masih kurang dipahami sehingga kurang peduli terhadap pembentukan peraturan daerah.

SARAN

1. Perlu partisipasi masyarakat secara aktif dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan kebijakan yang menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung. Partisipasi tersebut dilakukan untuk menjamin agar setiap kebijakan yang diambil mencerminkan aspirasi masyarakat.
2. Perlu dilakukan perubahan terhadap Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Bantaeng dengan memberi penjabaran lebih jelas dan terperinci (prosedural) terkait pentingnya partisipasi masyarakat secara aktif dalam proses pembentukan peraturan daerah serta sosialisasi dan bimbingan teknis bagi pemerintah daerah bersama DPRD terkait tahapan dan penyusunan dalam pembentukan peraturan daerah agar dapat lebih memahami terkait penyusunan produk hukum daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Akbal, M. (2017). Harmonisasi Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. *SUPREMASI: Jurnal Pemikiran, Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial, Hukum Dan Pengajarannya*, 11(2), 99-107.

- Arief, A., & Djanggih, H. (2020). Implementasi Penarikan Retribusi Izin Mendirikan Bangunan Terhadap Realisasi Pendapatan Asli Daerah. *Kertha Patrika*, 42(1), 73-86.
- Aziz, M. (2016). Pengujian peraturan perundang-undangan dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 7(5), 113-150.
- Barlian, A. E. A. (2016). Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-undangan dalam Prespektif Politik Hukum. *FIAT JUSTISIA: Jurnal Ilmu Hukum*, 10(4), 605-622.
- Bik, A. (2013). Peraturan Daerah Syariah Dalam Bingkai Otonomi Daerah. *Al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam*, 3(2), 279-298.
- Danusastro, S. (2016). Penyusunan Program Legislasi Daerah yang Partisipatif. *Jurnal Konstitusi*, 9(4), 643-660.
- Hamidi, J. (2011). Paradigma Baru Pembentukan Dan Analisis Peraturan Daerah (Studi Atas Perda Pelayanan Publik Dan Perda Keterbukaan Informasi Publik). *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 18(3), 336-362.
- Jati, R. (2012). Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Yang Responsif. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 1(3), 329-342.
- Prayitno, S. (2017). Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah dan Akibat Hukumnya Berdasarkan Asas Lex Superiori Derogat Legi Inferiori. *Jurnal Surya Kencana Satu: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, 8(2), 109-120.
- Rosidin, U. (2019). Partisipasi Masyarakat Desa Dalam Proses Pembentukan Peraturan Desa Yang Aspiratif. *Jurnal Bina Mulia Hukum*, 4(1), 168-184.
- Saraswati, R. (2013). Problematika Hukum Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Yustisia*, 2(3), 97-103.
- Setiawan, D. B. (2018). Keberadaan Dan Penerapan Peraturan Daerah Syari'ah Sebagai Perundang-Undangan Pada Tingkat Daerah. *Soumatara Law Review*, 1(1), 67-91.
- Taufiqurrahman, M. (2019). Peran Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam Pengawasan Produk Hukum Daerah Melalui Executive Preview. *Soumatara Law Review*, 2(2), 270-281