

**TINJAUAN HUKUM PELAKSANAAN ASAS TRANSPARANSI  
DAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN  
PERDA KABUPATEN GOWA NOMOR 5 TAHUN 2016  
TENTANG PENATAAN LEMBAGA ADAT DAN BUDAYA  
DAERAH**



**Skripsi Ini Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk memperoleh  
Gelarr Sarjanal Hukum [ S1 ]**

**Oleh :**

**SOFYAN FABANYO**

**NPM : 45 12 060 331**


**Fakultas Hukum / Ilmu-Ilmu Hukum**

**Universitas Bosowa Makassar**

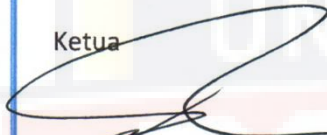
**2017**

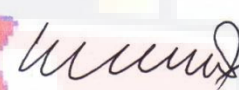
## HALAMAN PENGESAHAN

Untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana Hukum Program Studi Ilmu-ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Bosowa Makassar, bagian **Hukum Tata Negara** dan berdasarkan Surat Keputusan Dekan Fakultas Hukum Universitas Bosowa Makassar Nomor A. 153/FH/UNIBOS/III/2017 tanggal 6 Maret 2017 tentang Panitia Ujian Skripsi, Maka pada hari ini, Rabu, 8 Maret 2017 Skripsi ini diterima dan disahkan setelah dipertahankan oleh saudara **Sofyan Fabanyo Nomor Pokok Mahasiswa 4512060331** yang dibimbing oleh **Muhammad Rusli, SH., MH** selaku Pembimbing I dan **Mustawa Nur, SH, MH** selaku Pembimbing II dihadapan Panitia Ujian Skripsi yang terdiri atas:



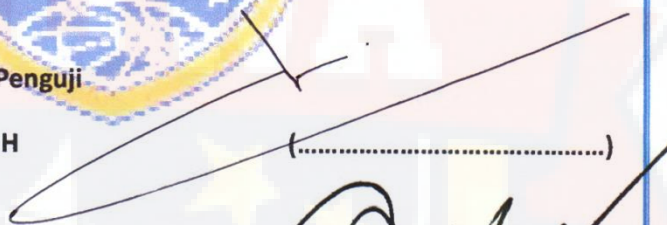
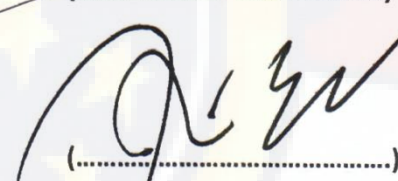
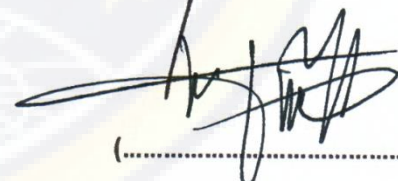
**Panitia Ujian**  
**UNIVERSITAS**  
**BOSOWA**

Ketua:  **Dr. Ruslan Renggong, SH., MH**

Sekretaris:  **Hj. Siti Zubaidah, SH., MH**

**Tim Penguji**

Ketua

1. **Muhammad Rusli, SH. MH**  (.....)
2. **Mustawa Nur, SH. MH**  (.....)
3. **Ray Pratama Siadari, SH, MH**  (.....)
4. (.....)

**PERSETUJUAN PEMBIMBING**

Usulan Penelitian dan Penulisan Mahasiswa :

Nama : Sofyan Fabanyo  
Nomor Pokok Mahasiswa : 45 12 060 331  
Program Studi : Ilmu-Ilmu Hukum  
Minat : Hukum Tata Negara  
Nomor Pendaftaran Judul : A. 326/FH/UNIBOS/X/2016  
Tanggal Pendaftaran Judul : 5 Oktober 2016  
Judul Skripsi : **TINJAUAN HUKUM PELAKSANAAN  
ASAS TRANSPARANSI DAN  
PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM  
PEMBENTUKAN PERDA KABUPATEN  
GOWA NOMOR .5 TAHUN 2016  
TENTANG PENATAAN LEMBAGA  
ADAT DAN BUDAYA DAERAH**

Telah diperiksa dan diperbaiki untuk dimajukan dalam ujian skripsi mahasiswa program strata satu (I).

Makassar, 2017

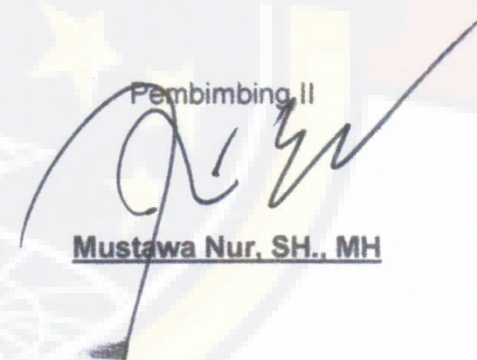
Disetujui:

Pembimbing I



Muhammad Rusli, SH., MH.

Pembimbing II



Mustawa Nur, SH., MH

Mengetahui,  
Ketua Program Studi Ilmu-Ilmu Hukum/  
Dekan Fakultas Hukum



Dr. Ruslan Renggong, SH., MH.

## PERSETUJUAN UJIAN SKRIPSI

Pimpinan Fakultas Hukum Universitas Bosowa Makassar menerangkan bahwa :

Nama	:	Sofyan Fabanyo
NPM	:	45 12 060 331
Program	:	Studi Ilmu-Ilmu Hukum
Minat	:	Hukum Tata Negara
No. Pendaftaran Ujian	:	A. 326/FH/UNIBOS/X/2016
Tgl. Persetujuan Ujian	:	5 Oktober 2016
Judul Skripsi	:	<b>TINJAUAN HUKUM PELAKSANAAN ASAS TRANSPARANSI DAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERDA KABUPATEN GOWA NOMOR 5 TAHUN 2016 TENTANG PENATAAN LEMBAGA ADAT DAN BUDAYA DAERAH</b>

Telah disetujui skripsinya untuk diajukan dalam ujian skripsi mahasiswa program strata satu (S1).

Makassar..... 2017

Mengetahui,

Dekan Fakultas Hukum



**Dr. Ruslan Renggong, SH,MH**



## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING</b> .....	ii
<b>HALAMAN PERSETUJUAN UJIAN PROPOSAL</b> .....	iii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	iv
<b>DAFTAR ISI</b> .....	v
 <b>BAB 1 PENDAHULUAN</b>	
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	4
1.3 Tujuan Penelitian.....	5
1.4 Kegunaan Penelitian .....	5
1.5 Metode Penelitian.....	6
1.5.1 Pendekatan Masalah.....	6
1.5.2 Lokasi Penelitian .....	6
1.5.3 Jenis dan Sumber Data .....	7
1.5.4 Teknik Pengumpulan Data .....	7
1.5.5 Analisis Data .....	8
 <b>BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA</b>	
2.1 Pengertian Peraturan Daerah.....	10
2.1.1 Pengertian Transparansi .....	11
2.1.2 Pengertian Partisipasi Masyarakat .....	13
2.2 Dasar Hukum .....	15
2.3 Unsur-unsur Asas Transparansi dan Partisipasi Masyarakat	19
2.4 Tahap-tahap Pembentukan Peraturan Daerah .....	20

2.5 Transparansi dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah .....	26
--	----

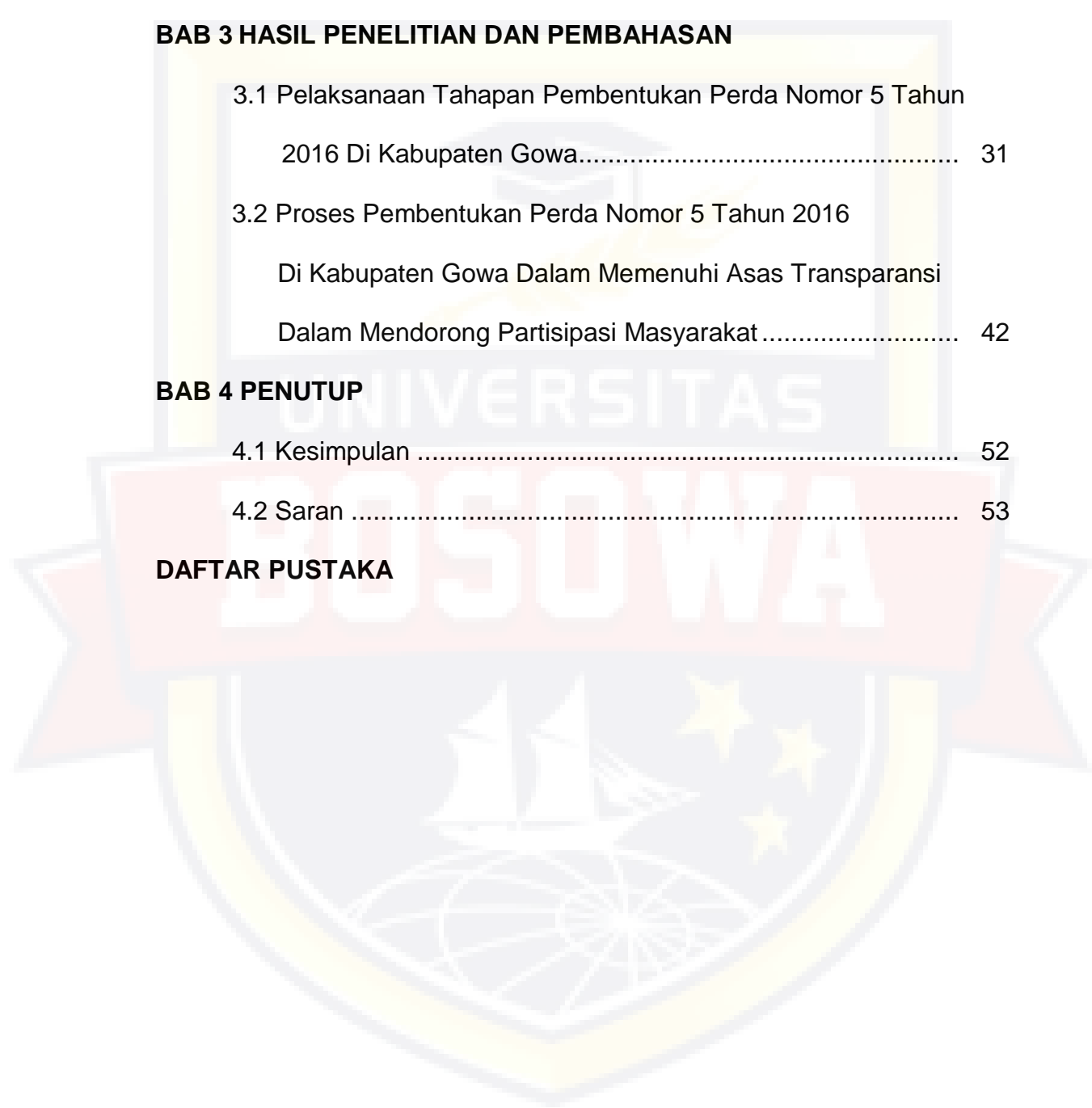
### **BAB 3 HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

3.1 Pelaksanaan Tahapan Pembentukan Perda Nomor 5 Tahun 2016 Di Kabupaten Gowa.....	31
3.2 Proses Pembentukan Perda Nomor 5 Tahun 2016 Di Kabupaten Gowa Dalam Memenuhi Asas Transparansi Dalam Mendorong Partisipasi Masyarakat .....	42

### **BAB 4 PENUTUP**

4.1 Kesimpulan .....	52
4.2 Saran .....	53

### **DAFTAR PUSTAKA**



## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang Masalah

Melihat dinamika hukum dalam masyarakat yang kian berkembang dan arah pembangunan hukum daerah yang kian besar, maka Program Legislasi Daerah dibutuhkan sebagai alat penataan dan pengelolaan sistem pembangunan hukum daerah yang dilakukan secara terencana, terpadu dan sistematis.

Besarnya kewenangan yang dimiliki daerah tentu akan mendatangkan manfaat yang besar bagi masyarakat apabila pemerintah daerah mampu membangun demokrasi ditingkat lokal (*local level democracy*) melalui peningkatan partisipasi publik. Ringkasnya adalah partisipasi publik dapat mewujudkan tiga elemen penting yang harus dicapai yaitu demokrasi, partisipasi dan akuntabilitas.

Partisipasi masyarakat merupakan bagian penting dalam proses demokratisasi yang tengah berjalan di daerah, tidak hanya sebagai implementasi dari asas transparansi yang melandasi sebuah negara demokratis, tetapi juga merupakan perwujudan dari perlindungan hak asasi masyarakat untuk ikut aktif dalam pemerintahan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Perda, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mulai dari

perencanaan, pemanfaatan, pembahasan dan pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan, dan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan Perda memperhatikan visi dan misi kepala daerah dan rencana pembangunan daerah. Pasal 35 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan pembentukan Program Legislasi Daerah (selanjutnya disebut prolegda) berdasarkan aspirasi masyarakat daerah.

Dengan demikian, asas transparansi dan partisipasi masyarakat lebih dilibatkan kedalam tahap perencanaan, pembahasan dalam penyusunan Perda, karena merupakan hak masyarakat yang diatur dalam Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa: "Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan".

Dalam konteks hak asasi manusia, setiap hak pada masyarakat menimbulkan kewajiban pada pemerintah, sehingga haruslah jelas pengaturan mengenai kewajiban Pemerintahan Daerah untuk memenuhi hak atas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda tersebut.

Terhadap ketentuan normatif tersebut, pada kenyataannya hak masyarakat dalam memperoleh transparansi dan partisipasi masyarakat sipil Kabupaten Gowa dalam pembentukan Prolegda sehingga lahirlah Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 5 Tahun 2016 Tentang



Penataan Lembaga Adat dan Budaya Daerah belum mengakomodir seluruh lapisan masyarakat.

Hal tersebut terungkap dalam pemberitaan di media cetak seperti yang ditulis Wa Ode Nurmin dalam situs [www.makassar.tribunnews.com](http://www.makassar.tribunnews.com) (Pro kontra Perda No. 5 tahun 2016, tanggal 1 November 2016) sebagai berikut:

Dari kondisi tersebut, maka massa menuntut agar Gubernur Sulawesi Selatan dan DPRD Kabupaten Gowa membatalkan Perda LAD, karena menilai penetapan bupati sebagai kepala lembaga adat menyalahi aturan, dari serangkaian tuntutan tersebut berpuncak dengan dibobolnya brankas Benda Pusaka Gowa di Balla Lompoa. Hal ini tidak terlepas dari Perda yang tidak mengakomodir keluarga kerajaan Gowa ke dalam Perda tersebut dalam hal penataan lembaga adat dan budaya daerah.

Berdasarkan hal tersebut diatas, Bupati Gowa menanggapi berbagai pemberitaan mengenai kontroversi Perda Kabupaten Gowa dengan menceritakan ke berbagai media, baik media cetak maupun media elektronik yang ditulis oleh Wa Ode Nurmin dalam situs [www.makassar.tribunnews.com](http://www.makassar.tribunnews.com) (Pro kontra Perda No. 5 tahun 2016, tanggal 1 November 2016):

Dalam *releaset* tersebut, Bupati Gowa menyebutkan bahwa Perda ini dibentuk atas dasar beberapa pertimbangan. Yang pertama adalah terdapat beberapa pihak yang membentuk lembaga adat masing-masing dan tidak terorganisir dengan baik, sehingga pengelolaannya menjadi terpecah-pecah. Yang kedua, tujuan dari perda tersebut adalah ingin memelihara adat istiadat dan budaya Gowa dengan baik.

Apabila dicermati secara seksama, penetapan Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 5 Tahun 2016 tentang Penataan Lembaga Adat

Kabupaten Gowa sudah tepat. Hal ini dikarenakan, sudah lama dibahas pemerintah daerah dan DPRD Kabupaten Gowa, Perda itu juga sudah dikoordinasikan dengan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan maupun Ditjen Otonomi Daerah, dan Kementerian Dalam Negeri sebelum disahkan.

Namun, yang menjadi permasalahan adalah apakah asas transparansi dan partisipasi masyarakat telah dilaksanakan dengan baik, mengingat banyaknya penolakan terhadap perda tersebut.

Berdasarkan hal tersebut diatas maka harapan untuk terwujudnya peraturan daerah yang berorientasi pada asas transparansi dalam mendorong partisipasi masyarakat tidak selamanya berjalan sebagaimana yang diharapkan. Hal tersebut menunjukkan bahwa aturan yang baik tidak selamanya menjadi dasar pelaksanaan yang baik. Untuk itulah, Penulis tertarik untuk mengkaji lebih mendalam dalam bentuk karya tulis ilmiah dengan judul: "***Tinjauan Hukum Pelaksanaan Asas Transparansi Dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perda Kabupaten Gowa Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Penataan Lembaga Adat dan Budaya Daerah***".

## **1.2 Rumusan Masalah**

Adapun yang menjadi rumusan masalah dalam penulisan proposal ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah dalam Proses Pembentukan Perda Nomor 5 Tahun 2016 di Kabupaten Gowa telah memenuhi asas Transparansi dalam mendorong Partisipasi masyarakat?
2. Bagaimanakah Proses pembentukan Perda Nomor 5 Tahun 2016 di Kabupaten Gowa?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian yang penulis uraikan adalah sebagai berikut :

- (1) Untuk mengetahui proses pembentukan Perda Nomor 5 Tahun 2016 di Kabupaten Gowa.
- (2) Untuk mengkaji dan mengetahui proses pembentukan Perda Nomor 5 Tahun 2016 di Kabupaten Gowa dalam memenuhi asas transparansi dalam mendorong partisipasi masyarakat.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Penulisan ini diharapkan bermanfaat baik secara teoritis maupun praktis sebagai berikut:

- (1) Segi teoritis, dimana lebih menekankan pada pengembangan khazanah ilmu hukum tata negara pada umumnya dan khususnya mengenai pelaksanaan asas transparansi dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan perda Kabupaten Gowa Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Penataan Lembaga Adat Dan Budaya Daerah.

(2) Segi praktis, semoga hasil penelitian ini memberi motivasi dan menambah wawasan kepada masyarakat luas pada umumnya agar dapat memahami transparansi dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan perda Kabupaten Gowa Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Penataan Lembaga Adat dan Budaya Daerah, serta khususnya diharapkan dengan adanya skripsi ini dapat menambah wawasan bagi para pembacanya dan dapat mendorong penulis untuk melakukan penelitian dalam bidang hukum.

## **1.5 Metode Penelitian**

### **1.5.1 Pendekatan Masalah**

Dalam penelitian ini pendekatan masalah yang dilakukan adalah melalui pendekatan kualitatif, yaitu data yang dikumpulkan dari data kepustakaan, wawancara, dokumen dari Badan Legislasi Daerah DPRD dan Bagian Hukum dan Perundang-undangan Sekretaris Daerah, serta tokoh masyarakat, agama, adat dan pemuda dalam Daerah Pemilihan Kabupaten Gowa. Sehingga yang menjadi tujuan dari penelitian kualitatif ini adalah menggambarkan secara empiris dengan terperinci dan tuntas.

### **1.5.2 Lokasi Penelitian**

Tujuan ditetapkannya lokasi penelitian adalah agar diketahui dengan jelas obyek penelitian. Adapun lokasi penelitian ini adalah Kantor Bupati, DPRD, Bagian Hukum dan Perundang-undangan Sekretaris

Daerah serta Kator Kecamatan dalam Daerah Pemilihan Kabupaten Gowa. Pemilihan lokasi penelitian dipilih secara sengaja (*purposive*) berdasarkan pertimbangan bahwa karena DPRD, Sekretaris Daerah dan Kecamatan dalam Daerah Pemilihan Kabupaten Gowa merupakan badan atau bagian yang mempunyai wewenang dalam penyusunan program legislasi daerah dan melalui Kecamatan dalam Daerah Pemilihan dapat menggambarkan pemenuhan asas transparansi dalam mendorong partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Gowa.

### **1.5.3 Jenis dan Sumber Data**

Adapun sumber data dari penulisan karya hukum ini diklasifikasikan kedalam 2 (dua) sumber data berdasarkan jenis data tersebut, yaitu:

- a. Data Primer yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti yaitu dari Badan Legislasi Daerah DPRD, Bagian Hukum dan Perundang-undangan Sekretaris Daerah, dan Kecamatan dalam Daerah Pemilihan serta masyarakat di Kabupaten Gowa.
- b. Data Sekunder yaitu data yang diperoleh dari pengkajian pustaka baik dari dari peraturan perundang-undangan ataupun sumber bacaan lain seperti buku, artikel, hasil penelitian ataupun dari media elektronik berupa media internet.

#### 1.5.4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data karya hukum ini, peneliti melakukan pengumpulan data melalui beberapa cara sebagai berikut:

##### a. Penelitian Kepustakaan

yaitu peneliti mengumpulkan data dari berbagai sumber bacaan baik berupa peraturan perundang – undangan ataupun dari sumber bacaan lain seperti buku, majalah, surat kabar, artikel , makalah, hasil penelitian, ataupun dari berbagai media elektronik seperti media computer/internet yang relevan dengan judul karya hukum ini.

##### b. Penelitian Lapangan

###### 1) Dokumentasi

yaitu peneliti akan mengumpulkan data – data tertulis yang ada di lokasi penelitian yang berkaitan dengan judul karya hukum ini baik berupa surat ataupun data statistik.

###### 2) Wawancara

yaitu peneliti akan melakukan wawancara langsung dengan beberapa pihak terkait yang ada di lokasi penelitian guna menjawab permasalahan yang ada dalam karya hukum ini, seperti anggota Badan Legislasi Daerah DPRD, Bagian Hukum dan Perundang-undangan Sekretaris Daerah, dan Kecamatan dalam Daerah Pemilihan serta masyarakat Kabupaten Gowa.



### 1.5.5 Analisis Data

Data yang diperoleh baik Primer maupun sekunder dianalisis secara Kualitatif, kemudian disajikan secara Deskriptif yaitu menjelaskan, menguraikan, dan menggambarkan sesuai dengan permasalahan yang erat kaitannya dengan penelitian ini. Penggunaan teknis analisis kualitatif mencakup semua data penelitian yang diperoleh dari dua macam teknik pengumpulan data (Kepustakaan, dan Lapangan). Adapun data hasil penelitian berupa angka-angka *presentase* yang bersumber dari penggunaan teknik kuisisioner, bukan merupakan hasil kuantitatif yang secara langsung menghasilkan kesimpulan penelitian, akan tetapi hanya merupakan data pendukung guna mempertajam analisis kualitatif dan memperdalam materi bahasan dan hasil penelitian kemudiandibahas secara objektif untuk memperoleh hasil sehingga dapat ditarik kesimpulan.

Model yang tepat untuk digunakan dalam menganalisis data empiris dalam penelitian ini adalah Model Distribusi Frekuensi, dengan rumus sebagai berikut:  $P = F/N \times 100\%$

Dimana : P = Persentase  
F = Frekuensi  
N = Jumlah Sampel  
100% = Jumlah Persentase

## BAB 2

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Pengertian Peraturan Daerah

Berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, terdapat dua pengertian dari Peraturan daerah (selanjutnya disebut Perda) terkait tingkatan wilayahnya, yaitu Perda Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Pengertian dari Perda Provinsi berdasarkan Pasal 1 angka 7, ialah: “Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur”. Sedangkan pengertian dari Perda Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 1 angka 8 adalah: “Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota”.

Dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia, perda dimaksud menjadi salah satu bagian dalam bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagaimana dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri dari:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 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 hal ini perdasecara tata urutan atau hirarki perundang-undangan sebagaimana diatur dalam undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, berada pada urutan bawah namun pengawasannya juga dilakukan sama seperti pengawasan terhadap peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih tinggi oleh lembaga pemerintah pusat yang memiliki kapasitas untuk melakukan tugas pengawasan hukum. Pengawasan teknis bersifat evaluasi dilakukan sebelum suatu perda ditetapkan oleh Kepala Daerah yaitu pengawasan oleh Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia dan Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi. Oleh karena itu perdatidak dapat dipandang sebagai produk hukum yang hanya bersifat lokal sehingga tidak perlu pengawasan atau dengan kata lain perdatidak boleh mengabaikan kewajiban untuk melakukan laporan kepadakelembagaan negara di tingkat pusat maupun pada daerah provinsi yang mempunyai kapasitas melakukan tugas tersebut.

### **2.1.1 Pengertian Transparansi**

Transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga, dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan maupun masyarakat

luas dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (Alwi Hasan, 2001:840) definisi dari transparansi adalah: “Kejelasan, kejernihan, dan keterbukaan”. Dari beberapa definisi tersebut, apabila ditempatkan pada proses pembentukan perda mempunyai makna bahwa proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Menurut Mustopa Didjaja (2003:261) definisi dari transparansi adalah: “Keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan sehingga dapat diketahui oleh masyarakat. Transparansi pada akhirnya akan menciptakan akuntabilitas antara pemerintah dengan rakyat”.

Sedangkan menurut Mardiasmo dalam Kristianten (2006:45) menyebutkan transparansi adalah: “Keterbukaan pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktifitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak yang membutuhkan yaitu masyarakat.

Definisi dari transparansi menurut Andrianto (2007:12) adalah: “Keterbukaan secara sungguh-sungguh, menyeluruh, dan memberi

tempat bagi partisipasi aktif dari seluruh lapisan masyarakat dalam proses pengelolaan sumber daya publik.”

Lebih lanjut Hafiz (2000:31) bahwa:

Keterbukaan dan kejujuran kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggung jawaban pemerintahan dalam sumber daya yang di percayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundangundangan.

Transparansi akan memberikan dampak positif dalam tata pemerintahan. Transparansi akan meningkatkan pertanggungjawaban para perumus kebijakan sehingga kontrol masyarakat terhadap para pemegang otoritas pembuat kebijakan akan berjalan efektif.

### **2.1.2 Pengertian Partisipasi Masyarakat**

Untuk memahami konsep partisipasi masyarakat, pembahasan terlebih dahulu diarahkan pada siapa yang berpartisipasi dan apa yang terkandung dalam istilah partisipasi. Partisipasi menurut Alwi Hasan (2001:831), memberikan pengertian: “Berperan serta dalam suatu kegiatan, keikutsertaan atau peran serta. Partisipasi dapat diartikan sebagai ikut serta, berperan serta dalam suatu kegiatan, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi”.

Anton dan Novack (Khairul Muluk, 2006:51) juga memberikan pengertian dari partisipasi, yaitu:

Suatu kegiatan yang bisa dilakukan oleh komunitas untuk memperjuangkan kepentingan dan kebutuhannya. Bentuknya bisa berlangsung secara simultan untuk memberikan kesempatan bagi

penduduk menikmati akses partisipasi yang lebih besar. Semua penduduk pada waktu yang bersamaan, di tempat yang sama, dengan kepentingan yang sama tidak dapat berpartisipasi secara langsung dan bersama-sama. Ada kendala waktu, tenaga, dan sumber daya lainnya yang membatasi partisipasi masyarakat ini.

Lebih ditekankan lagi oleh Alwi Hasan (2001:721), pengertian dari masyarakat adalah:

Sejumlah manusia dalam arti seluas-luasnya dan terikat oleh suatu kebudayaan yang mereka anggap sama. Masyarakat adalah sekumpulan manusia yang saling bergaul atau berintraksi antara satu dengan yang lainnya. Kesatuan hidup manusia yang berintraksi menurut suatu system adat istiadat tertentu yang bersifat kontinyu dan terikat oleh suatu rasa identitas bersama.

Partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan peraturan daerah dapat dikategorikan sebagai partisipasi politik, menurut Hamzah Halim dan Kemal(2009:108), yaitu: “Berperan serta (mengawasi, mengontrol, dan memengaruhi) masyarakat dalam suatu kegiatan pembentukan peraturan mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi pelaksanaan peraturan daerah”.

Partisipasi politik pada dasarnya adalah jaminan yang harus diberikan kepada masyarakat untuk dapat turut serta dalam proses penyelenggaraan negara dan mengakses berbagai kebijakan publik secara bebas serta terbuka sebagai perwujudan dari sistem kedaulatan di tangan rakyat yang ideal dalam bentuk demokrasi. Partisipasi masyarakat mempunyai fungsi yang sangat penting dalam pemerintahan, karena tanpa adanya partisipasi masyarakat, maka penyelenggaraan pemerintahan tidak akan berjalan secara maksimal. Partisipasi terbentuk apabila adanya



keikutsertaan masyarakat terhadap kegiatan atau program yang diberikan oleh pemerintah, tanpa adanya partisipasi dari masyarakat program dan rencana yang di berikan oleh pemerintah tidak akan berjalan dengan harapan pemerintah.

Fungsi utama adanya partisipasi masyarakat dalam suatu proses politik adalah untuk melindungi dan mengembangkan kepentingan-kepentingan rakyat dalam kehidupan suatu negara. Untuk mencapai fungsi tersebut, perlu diciptakan suatu kondisi negara yang mendukung ke arah pemberdayaan rakyat dalam proses penyelenggaraan negara. Jadi, partisipasi masyarakat merupakan langkah dalam suatu penyelenggaraan negara yang partisipatif, transparan dan akuntabel. Pada gilirannya, adanya partisipasi masyarakat akan mengantarkan lahirnya produk hukum yang berkeadilan dan akan memberikan perlindungan bagi rakyat dalam suatu negara.

## **2.2 Dasar Hukum**

Pembentukan Perda bertujuan untuk menyelenggarakan otonomi daerah baik provinsi, kabupaten atau kota. Dalam pembentukannya harus memenuhi mekanisme dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga dapat diundangkan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku serta merangkul semua elemen untuk saling mendukung satu dengan yang lainnya.

Jadi dalam pembentukan perda harus sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam undang-undang. Berkenaan dengan landasan pembentukan peraturan daerah menurut Jazim Hamidi dkk(2011: 74-75) meliputi :

- a. Landasan filosofis yakni uraian yang memuat tentang pemikiran terdalam yang wajib terkandung dalam peraturan perundangundangan, yaitu nilai-nilai proklamasi dan pancasila.
- b. Landasan yuridis yakni uraian tentang ketentuan hukum yang harus menjadi acuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan dibedakan menjadi:
  - 1) Landasan yuridis formal yaitu ketentuan-ketentuan hukum yang menunjuk atau memberi kewenangan kepada lembaga atau lingkungan jabatan untuk membuat suatu peraturan perundangundangan.
  - 2) Landasan yuridis material yaitu ketentuan-ketentuan hukum yang menentukan isi dari pada peraturan perundang-undangan yang dibentuk.
- c. Landasan sosiologis yakni harus mencerminkan fakta dalam masyarakat, sehingga dapat diterima oleh masyarakat dan memiliki daya laku efektif dan tidak banyak memerlukan pengerahan institusi/penegak hukum dalam melaksanakannya.
- d. Landasan ekonomis yakni membuat pertimbangan-pertimbangan ekonomi baik mikro maupun makro, sehingga peraturan yang dibentuk tidak terlalu memberatkan kepada mereka yang terkena pada saat pelaksanaannya.
- e. Landasan ekologis yakni memuat pertimbangan-pertimbangan ekologis yang berkaitan dengan keselamatan dan kelestarian lingkungan hidup serta ekosistemnya.
- f. Landasan kultural yakni harus mempertimbangkan berbagai kultur yang ada di daerah, sehingga tidak menimbulkan konflik dengan nilai-nilai kultur yang hidup dalam masyarakat.

Perda yang baik berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya Pasal

5:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Pasal 6 ayat (1) sebagai berikut:

- a. asas pengayoman, bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. asas kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. asas kebangsaan, bahwa setiap muatan peraturan daerah harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
- d. asas kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. asas kenusantaraan, bahwa setiap materi muatan peraturan daerah senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Perda merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. asas bhinneka tunggal ika, bahwa setiap materi muatan peraturandaerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- g. asas keadilan, bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

- h. asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap materi muatan peraturan daerah tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.
- i. asas ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan, bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.
- k. asas lain sesuai substansi peraturan daerah yang bersangkutan.

Perda harus dibentuk berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang telah dijelaskan di atas. Selain itu, dalam pembentukan peraturan daerah, pemerintah daerah dan DPRD harus membuka ruang publik bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam memberikan masukan secara lisan atau tertulis untuk memperkaya substansi rancangan peraturan daerah sebelum dibahas lebih lanjut di tingkat panitia khusus DPRD untuk kemudian ditetapkan menjadi peraturan daerah melalui persetujuan antara kepala daerah (gubernur/bupati/walikota) dengan DPRD. Hal tersebut telah jelas diatur dalam Pasal 96:

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
  - a. rapat dengar pendapat umum;
  - b. kunjungan kerja;

- c. sosialisasi; dan/atau
  - d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Pembentukan perda harus memenuhi semua kepentingan. Termasuk di dalamnya adalah unsur pemerintahan dan masyarakat baik individu maupun kelompok seperti LSM. Namun untuk memenuhi unsur tersebut maka harus dilakukannya Rapat Dengar Pendapat Umum atau rapat-rapat lainnya yang bertujuan menyerap aspirasi masyarakat, dilakukannya kunjungan oleh anggota DPRD untuk mendapat masukan dari masyarakat atau LSM, ataupun diadakannya seminar-seminar atau kegiatan yang sejenis dalam rangka melakukan pengkajian atau menindak lanjuti berbagai penelitian untuk menyiapkan suatu Rancangan Peraturan Daerah.

Berkaitan dengan pembentukan hukum, keberadaan masyarakat di dalamnya sangat mempengaruhi hal tersebut. Hukum akan selalu berada di tengah masyarakat dan apabila ingin mengetahui perkembangan hukum di tengah masyarakat, maka yang harus dipahami adalah kebudayaan dari masyarakat tersebut.

### 2.3 Unsur-unsur Asas Transparansi dan Partisipasi Masyarakat

Keleluasan yang diberikan pemerintah kepada masyarakatnya bisa berlangsung secara simultan untuk memberikan kesempatan bagi penduduk menikmati akses partisipasi yang lebih besar. Ketentuan tersebut haruslah memenuhi unsur-unsur dalam transparansi dan partisipasi masyarakat dan tidak mengambil hak-hak masyarakat dalam keterlibatan pembuatan suatu aturan.

Britha Mikkelsen (Matheos Nale, 2003:64) menjelaskan unsur-unsur dalam partisipasi, yaitu:

- a. kontribusi sukarela dari masyarakat kepada proyek tanpa ikut serta dalam pengambilan keputusan;
- b. membuat peka pihak masyarakat untuk meningkatkan kemauan menerima dan kemampuan untuk menanggapi proyek-proyek pembangunan;
- c. Proses yang aktif, yang mengandung arti bahwa orang atau kelompok yang terkait, mengambil inisiatif dan menggunakan kebebasannya untuk melakukan hal itu;
- d. Pemantapan dialog antara masyarakat setempat dengan para staf yang melakukan persiapan, pelaksanaan, monitoring proyek, supaya memperoleh informasi mengenai konteks lokal, dan dampak-dampak sosial;
- e. Keterlibatan sukarela oleh masyarakat dalam perubahan yang ditentukan sendiri; dan
- f. Keterlibatan masyarakat dalam pembangunan diri, kehidupan, dan lingkungan mereka.

Kemudian unsur-unsur terkait asas transparansi masyarakat menurut Hari Sabarno (2007:44) ialah:

- a. Keterbukaan, unsur ini menghendaki terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilai tidak transparan.



- b. Daya tanggap (*responsiveness*), setiap tahapan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan
- c. Berkeadilan (*Equity*), pemerintahan yang baik akan memberikan kesempatan yang sama baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.

## 2.4 Tahap-tahap Pembentukan Peraturan Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Perda adalah instrumen aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Kedudukan dan fungsi Peraturan Daerah berbeda antara yang satu dengan lainnya sejalan dengan sistem ketatanegaraan yang termuat dalam Undang-Undang Dasar/Konstitusi dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Perbedaan tersebut juga terjadi pada penataan materi muatan yang disebabkan karena luas sempitnya urusan yang ada pada pemerintah daerah. Untuk merancang sebuah perda, perancang

pada dasarnya harus menyiapkan diri secara baik dan menguasai hal-hal sebagai berikut :

- a. analisa data tentang persoalan sosial yang akan diatur;
- b. kemampuan teknis perundang-undangan;
- c. pengetahuan teoritis tentang pembentukan aturan; dan
- d. hukum perundang-undangan baik secara umum maupun khusus tentang peraturan daerah (Ni'matul Huda, 2009: 86).

Proses adalah runtunan perubahan (peristiwa) dalam perkembangansesuatu. Rangkaian tindakan, pembuatan, atau pengolahan yang menghasilkan produk. Perda berdasarkan ketentuan Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, perda adalah "Peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh DPRD dengan kepala daerah baik di provinsi maupun di kabupaten/kota".

Perda berdasarkan Pasal 1 Ayat (8), Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perda Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Jadi Perda merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah. Dalam ketentuan Pasal 236 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomidaerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas

pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Dalam ketentuan Pasal 1 Angka 1, Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, pembentukan perda adalah proses pembuatan peraturan daerah yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, pembahasan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Tahapan pembentukan perda menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yaitu:

Tahapan perencanaan, adalah tahap penyusunan program legislasi daerah (Prolegda). Prolegda disusun dan dibahas oleh Badan Legislasi Daerah DPRD dengan Biro/Bagian Hukum Sekretariat Daerah. Badan Legislasi Daerah mengkoordinasikan rancangan Prolegda di lingkungan DPRD, dan Biro/Bagian Hukum mengkoordinasikannya di lingkungan Pemerintah Daerah. Hasil pembahasannya diputuskan dalam Rapat Paripurna DPRD berupa Keputusan DPRD.

Tahapan penyusunan, adalah tahap perumusan materi yang dilakukan pemrakarsa. Jika rancangan peraturan daerah berasal dari kepala daerah (Pemerintah Daerah), maka penyusunannya dilakukan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sebagai leading sector muatan

materi rancangan peraturan daerah bersangkutan. Biro/Bagian Hukum Sekretariat Daerah kemudian melakukan harmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi. Penyebarluasan rancangan peraturan daerah yang berasal dari bupati dilaksanakan oleh sekretaris daerah.

Jika rancangan perda berasal dari DPRD, maka penyusunannya dilakukan oleh pemrakarsa yang dapat berasal dari anggota, komisi, atau alat kelengkapan DPRD lainnya. Badan Legislasi Daerah kemudian melakukan harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi. Selain menyusun rancangan peraturan daerah, pemrakarsa (Pemerintah Daerah atau DPRD), menyusun pula penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Penyebarluasan rancangan perda yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh sekretariat DPRD.

Tahapan pembahasan, adalah tahapan membahas yang dilakukan di DPRD melalui tingkat pembicaraan I dan II. Tahapan pengesahan atau penetapan, adalah tahap dilakukannya pengesahan atau penetapan setelah dilakukan persetujuan bersama DPRD dan Kepala Daerah. Pada tahapan ini, Kepala Daerah membubuhi tanda tangannya paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak disetujui bersama dengan DPRD. Jika tidak ditandatangani Kepala Daerah dalam jangka waktu tersebut, maka rancangan perda tetap dinyatakan sah dan wajib diundangkan.

Tahapan pengundangan, adalah tahap yang dilakukan oleh Sekretaris Daerah untuk menempatkannya dalam Lembaran Daerah.

Pengundangan ini dimaksudkan agar setiap orang mengetahuinya. Tahapan penyebarluasan, adalah tahapan yang dilakukan baik pada saat peraturan daerah masih berupa rancangan, maupun setelah ditetapkan/diundangkan. Saat masih berupa rancangan perda, penyebarluasan dilakukan oleh lembaga pemrakarsa. Dalam hal ini jika rancangan perda berasal dari DPRD, maka penyebarluasannyadilakukan oleh DPRD. Jika berasal dari Kepala Daerah, makapenyebarluasannya dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Penyebarluasandimaksudkan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan. Selanjutnya, saattelah ditetapkan dan diundangkan, maka penyebarluasan dilakukan oleh Sekretaris Daerah yakni berupa salinan naskah peraturan daerah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah.

Pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Di samping itu melalui otonomi, daerah diharapkan mampu meningkatkan potensi masing-masing daerah yang dimilikinya. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Kebijakan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang- undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lain.

Sesuai ketentuan Pasal 14, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan Perda Kabupaten/Kota 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. Materi dalam peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai materi peraturan yang khas yang hanya dan semata-mata dimuat dalam jenis peraturan perundang-undangan tertentu, yang tidak menjadi materi muatan jenis peraturan perundang-undangan tertentu. Materi muatan peraturan daerah dapat dikemukakan kembali, bahwa materi muatannya pada dasarnya adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah termasuk di dalamnya seluruh materi muatan dalam rangka menampung kondisi khusus daerah. Kondisi khusus daerah merupakan salah satu karakter dari otonomi daerah. Seluruh materi muatan dalam rangkapy penyelenggaraan tugas pembantuan, dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

## **2.5 Transparansi dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah**

Dalam praktek ketatanegaraan, peran rakyat dalam pemerintahan dapat dilihat melalui partisipasinya dalam proses pembentukan kebijakan pemerintah berupa peraturan perundang-undangan baik di tingkat nasional maupun daerah. Proses kebijakan publik dalam negara

demokrasi yang konstitusional mengandung keterlibatan unsur pemerintah, dunia usaha dan masyarakat luas, yang didasari dan disemangati nilai-nilai kemanusiaan dan peradaban yang luhur, serta diselenggarakan dengan mengindahkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik atau yang dikenal dengan *good governance*. Dalam proses pencapaian kebijakan yang baik, baik di tingkat pusat maupun daerah, salah satu unsur yang penting adalah partisipasi masyarakat. Keterlibatan masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan pemerintah merupakan bentuk transparansi pemerintah terhadap masyarakat. Transparansi atau akuntabilitas publik adalah salah satu syarat bagi penyelenggaraan pemerintah untuk mewujudkan *Good Governance*.

Peraturan perundang-undangan merupakan instrumen kebijakan pemerintah. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia saat ini mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam undang-undang ini dijelaskan mengenai jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan yang terdiri dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam undang-undang ini juga diatur tentang partisipasi masyarakat sebagai bagian dalam proses perumusan



kebijakan. Pada Bab XI Pasal 96 Ayat (1) undang-undang ini disebutkan bahwa “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai partisipasi politik, oleh Huntington dan Nelson (Iza Rumesten RS, 2011: 2327) partisipasi politik diartikan sebagai:

Kegiatan warga negara sipil (*private citizen*) yang bertujuan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah. Untuk mencapai tujuan peraturan perundang-undangan syarat pertama yang harus dipenuhi adalah keterlibatan rakyat/ partisipasi aktif masyarakat dalamsuatu proses pembentukan Peraturan Daerah atau kebijakan lainnya mulai dari proses pembentukannya, proses pelaksanaannya di lapangan dan terakhir tahap evaluasi.

Sehubungan dengan partisipasi aktif masyarakat dalam pembentukan perda, maka perlu juga dikemukakan pandangan M. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono (2009:43-44), yang menegaskan terdapat tiga akses (*three accesses*) yang perlu disediakan bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu:

Pertama, akses terhadap informasi yang meliputi 2 (dua) tipe yaitu hak akses informasi pasif dan hak informasi aktif; kedua, akses partisipasi dalam pengalihan keputusan (*public participation in decision making*) meliputi hak masyarakat untuk mempengaruhi pengambilan keputusan, partisipasi dalam penetapan kebijakan, rencana dan program pembangunan dan partisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; dan ketiga, akses terhadap keadilan (*access to justice*) dengan menyediakan mekanisme bagi masyarakat untuk menegakkan hukum lingkungan secara langsung (*the justice pillar also provides a mechanism for public to enforce environmental law directly*). Sifat dasar dan peran

serta adalah keterbukaan (*openness*) dan transparansi (*transparency*).

Lebih lanjut, M. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono dalam Iza Rumesten RS (2011: 138) bahwa:

Penguatan tri akses tersebut diyakini dapat mendorong terjadinya perubahan orientasi sikap dan perilaku birokrasi yang semula menjadi service provider menjadi enabler/fasilitator. Perwujudan tri akses tersebut dapat dilihat dalam beberapa bentuk. Pertama, turut memikirkan dan memperjuangkan nasib sendiri; kedua, kesadaran bermasyarakat dan bernegara. Tidak menyerahkan penentuan nasibnya kepada orang lain; ketiga, merespons dan bersikap kritis; keempat, penguatan posisi tawar; dan kelima, sumber dan dasar motivasi serta inspirasi yang menjadi kekuatan pelaksanaan tugas dan kewajiban pemerintah.

Habermas menyatakan (Hamzah Halim, 2009: 23), bahwa:

Titik tolak yang dapat menjadi acuan untuk menata ulang proses pelibatan partisipasi aktif masyarakat tersebut adalah memperluas perdebatan politis dalam parlemen ke masyarakat sipil. Bukan hanya aparat negara dan wakil rakyat, melainkan juga seluruh warga negara berpartisipasi dalam wacana politis untuk mengambil keputusan politik bersama. Melalui radikalisasi konsep negara hukum klasik kedaulatan rakyat bergeser dari proses pengambilan keputusan di parlemen ke proses partisipasi dalam ruang publik. Kedaulatan rakyat bukanlah substansi yang membeku dalam perkumpulan para wakil rakyat, melainkan juga terdapat diberbagai forum warga negara, organisasi, non pemerintah, gerakan sosial atau singkatnya di mana pun diskursus tentang kepentingan bersama warga negara dilancarkan.

Bambang Sugiono dan Ahmad Husni M.D (W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono, 2009: 46) menjelaskan bahwa pelaksanaan prinsip peran serta masyarakat bertujuan untuk:

Pertama, melahirkan prinsip kecermatan dan kehati-hatian dari pejabat publik dalam membuat kebijaksanaan publik; dan kedua, membawa konsekuensi munculnya suatu kontrol sosial yang

konstruktif dan kesiapan sosial masyarakat terhadap setiap bentuk dampak akibat suatu kegiatan pembangunan.

Tujuan dari penyusunan perda adalah efektivitas dan efisiensi pada masyarakat. Tujuan dasar dari peran serta masyarakat adalah untuk menghasilkan masukan dan persepsi yang berguna dari warga negara dan masyarakat yang berkepentingan (*public interest*). Hal itu dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan. Keterlibatan masyarakat yang terkena dampak akibat kebijakan dan kelompok kepentingan (*interest groups*), para pengambil keputusan dapat menangkap pandangan, kebutuhan dan penghargaan dari masyarakat dan kelompok tersebut, untuk kemudian menuangkannya ke dalam satu konsep (Mahendra Putra Kurnia, dkk. 2007: 72).

Sistem demokrasi yang melibatkan partisipasi aktif masyarakat bertujuan untuk meningkatkan kemampuan rakyat yang rendah dari segi ekonomi, politik, dan sosial. Konsep partisipasi masyarakat mengalami pemaknaan yang berbeda-beda sehingga perlu diperjelas tentang proses yang mana yang dapat disebut partisipasi dan yang bukan, sehingga terjadi kesamaan cara pandang dalam menilai sebuah proses partisipasi di masa lalu, sekarang, dan yang akan datang.

Menurut Sad Dian Utomo (2003:267), manfaat transparansi dan partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk dalam pembuatan peraturan daerah adalah:

- a. Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik.
- b. Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik.
- c. Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif.
- d. 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.

Transparansi dan partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan pemerintah daerah dalam menyusun dan membentuk rancangan perda. Ada dua sumber partisipasi, pertama dari unsur pemerintahan di luar DPRD dan pemerintah daerah, seperti polisi, kejaksaan, pengadilan, perguruan tinggi dan lain-lain. Kedua dari masyarakat, baik individual seperti ahli-ahli atau yang memiliki pengalaman atau dari kelompok seperti LSM. Mengikutsertakan pihak-pihak luar DPRD dan pemerintah daerah sangat penting untuk (Bagir Manan, 2001:85):

- a. menjaring pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat, sehingga peraturan daerah benar-benar memenuhi syarat peraturan perundang-undangan yang baik;
- b. menjamin peraturan daerah sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat;
- c. menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*), rasa bertanggung jawab atas peraturan daerah tersebut.

## BAB 3

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### **3.1 Proses Pembentukan Perda Nomor 5 Tahun 2016 Di Kabupaten Gowa Dalam Memenuhi Asas Transparansi Dalam Mendorong Partisipasi Masyarakat**

Peraturan Daerah sebagai bagian dari suatu peraturan perundang-undangan dalam proses pembentukannya memberikan adanya kesempatan bagi masyarakat untuk memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan.

Beberapa hal yang dapat dilakukan dalam kaitannya dengan pelaksanaan peran serta masyarakat dalam pembentukan perda adalah dilakukannya Rapat Dengar Pendapat Umum atau rapat-rapat lainnya yang bertujuan menyerap aspirasi masyarakat, dilakukannya kunjungan oleh anggota DPRD untuk mendapat masukan dari masyarakat, ataupun diadakannya seminar-seminar atau kegiatan yang sejenis dalam rangka melakukan pengkajian atau menindak lanjuti berbagai penelitian untuk menyiapkan suatu Rancangan Peraturan Daerah. Akan tetapi dalam pelaksanaannya kadang masih terdapat berbagai penafsiran tentang siapa yang dimaksud dengan istilah masyarakat, ada yang mengartikan setiap orang pada umumnya, setiap orang atau lembaga yang terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat.

Mengenai sejauh manamasyarakat tersebut dapat ikut serta dalam pembentukanperaturan perundang-undangan dalam hal ini terkait pembentukan Perda, hal tersebut dapat tergantung pada keadaan daripembentuk perundang-undangan sendiri oleh karena UUD dan berbagai peraturan perundang-undangan telah menetapkan lembaga mana yang dapat membentuk peraturan perundang-undangan tersebut. Apabila suatu Perda telah dapat menampung aspirasi masyarakat luas tentunya peran serta masyarakat tersebut tidak akan terlalu dipaksakan pelaksanaannya. Oleh karena itu diperlukan peningkatan kualitas anggota DPRD maupun seluruh jajaran Pemerintah yang mempunyai tugas membentuk suatu Perda.

Pemenuhan asas transparansi dalam mendorong partisipasi masyarakat merupakan penjabaran dari proses yang transparan untuk memberikan kepada masyarakatinformasi tentang akan ditetapkannya suatu kebijakan, dan peluang bagi masyarakat untuk memberikan masukan dan melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah. Hal penting dalam proses pengambilan keputusan adalah bahwa kegiatan ini membuka kesempatan bagi masyarakat untuk dapat memberikan masukan dan pertimbangan kepada pemerintah daerah secara langsung. Proses yang transparan haruslah mampu meniadakan batas antarapemerintah dan masyarakat.

Posisi partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Perda Kabupaten Gowa Nomor 5 Tahun 2016 tentang Penataan Lembaga Adat

dan Budaya Daerah adalah pada tahapan penyiapan dan pembahasan. Hal ini secara jelas dituangkan dalam Pasal 105 Ayat 7 Peraturan DPRD Kabupaten Gowa Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Tata Tertib DPRD Kabupaten Gowa, bahwa dalam hal penyiapan atau perencanaan. Rancangan Peraturan Perda, terlebih dahulu DPRD mengadakan konsultasi publik, agar masyarakat dapat memberikan masukan secara lisan maupun tertulis.

Partisipasi publik juga telah diatur secara tegas dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan, yang menyatakan masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Pemenuhan asas transparansi dalam mendorong partisipasi masyarakat dapat terlihat dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Penulis di lapangan dalam bentuk angket dan wawancara. Data yang diperoleh diperoleh dari dua daerah pemilihan yang mempunyai jumlah penduduk terbesar diantara daerah pemilihan yang lain. Daerah pemilihan tersebut adalah Dapil 1 meliputi Kecamatan Somba Opu dengan jumlah penduduk sebesar 140.584 jiwa, dan Dapil 7 meliputi Kecamatan Palangga dengan jumlah penduduknya sebesar 109.387 jiwa. Pengumpulan data dilakukan dengan membagikan angket kepada tokoh masyarakat, tokoh adat, tokoh



pemuda, tokoh agama dan LSM yang mewakili mayoritas suara dan kepentingan rakyat.

**Tabel 1**

**Tahapan Pembentukan Perda Yang Melibatkan Masyarakat**

No	Tahapan Pembentukan Perda	Partisipasi Masyarakat
1	Perencanaan	Berpartisipasi
2	Penyusunan	Tidak Berpartisipasi
3	Pembahasan	Tidak Berpartisipasi
4	Pengesahan	Tidak Berpartisipasi
5	Pengundangan	Tidak Berpartisipasi

**Sumber: Data Diolah Dari Angket Yang Dibagikan Kepada Masyarakat di Kabupaten Gowa**

Dari tabel diatas telah terlihat bahwa tahapan pembentukan perda yang melibatkan partisipasi masyarakat ialah tahapan perencanaan. Hal ini telah sesuai dengan tata tertib yang ada dalam lingkungan DPRD. Namun, dengan dilibatkannya masyarakat hanya pada tahapan perencanaan tidak dapat dipungkiri bahwa akan melahirkan pro dan kontra karena setelah tahapan perencanaan, tahapan berikutnya aspirasi masyarakat kian terkikis dengan kepentingan politik yang ada.

Berikut tabel tentang tingkat partisipasi masyarakat dalam tahapan perencanaan pembentukan Perda Kabupaten Gowa Nomor 5 Tahun 2016

tentang Penataan Lembaga Adat dan Budaya Daerah di Kabupaten Gowa.

**Tabel 2**  
**Partisipasi Masyarakat dalam Tahapan Perencanaan**  
**Pembentukan Perda**

<b>Jawaban Responden</b>	<b>Frekuensi (Orang)</b>	<b>Persentase</b>
Dilibatkan	13	52%
Tidak dilibatkan	12	48%
Jumlah	25	100%

**Sumber: Data Diolah Dari Angket Yang Dibagikan Kepada Masyarakat di Kabupaten Gowa**

Dapat dilihat pada tabel di atas bahwa, sebanyak 13 orang atau 52% dari 25 responden telah dilibatkan dalam tahapan perencanaan pembentukan Perda. Dalam jumlah tersebut didominasi oleh masyarakat yang berada di Kecamatan Somba Opu. Berbanding terbalik dengan masyarakat yang berada di Kecamatan Palangga, dimana beberapa masyarakat di Kecamatan tersebut tidak diakomodir pada tahapan perencanaan oleh DPRD Kabupaten Gowa.

Dalam tahapan perencanaan pembentukan Perda yang melibatkan tokoh agama di Kecamatan Somba Opu, salah satunya adalah Ibu Nuraeni (Wawancara, 5 Januari 2017) yang menyatakan bahwa:

Dalam proses pembentukan perda, tokoh agama dan tokoh-tokoh lainnya dilibatkan dalam perencanaan perda. Kami menghadiri

rapat dan menyetujui hasil rapat tentang penataan adat dan budaya daerah dan memberikan dukungan dan masukan dalam pembentukan perda ini.

Dapat dilihat dari hasil penelitian yang tertuang dalam tabel dan wawancara di atas bahwa, partisipasi masyarakat dalam tahapan perencanaan perda belum cukup diakomodir, walaupun persentase yang dilibatkan dalam perencanaan Perda lebih besar, tidak dapat dipungkiri bahwa persentase tidak dilibatkan masyarakat menunjukkan angka yang tidak sedikit.

Diakomodirnya masyarakat juga disampaikan oleh Bapak Ramli Siddik, anggota Badan Legislasi daerah DPRD Kabupaten Gowa(Wawancara, 27 Desember 2016) bahwa:

DPRD mengundang masyarakat yang pro dan kontra untuk memberikan masukan. Selain itu rutin melakukan kunjungan ke kecamatan-kecamatan dengan bertukar pikiran dan melakukan konsultasi dengan masyarakat gowa.

Namun, terdapat pula masyarakat yang tidak diakomodir untuk berpartisipasi dalam tahapan perencanaan Perda tersebut. Seperti yang diungkapkan oleh Baharuddin Dg Ngella, tokoh pemuda di Kecamatan Palangga (Wawancara, 5 Januari 2017) bahwa:

Dalam lingkup kecamatan palangga, tokoh pemuda dan tokoh lainnya tidak dilibatkan dalam tahap penyiapan dan perencanaan terkait perda nomor 5 tahun 2016 tentang penataan lembaga adat daerah, tetapi untuk kecamatan lain telah dilibatkan.

Peranan DPRD dalam mengadakan konsultasi publik tidak dilakukan secara menyeluruh, dapat terlihat dari adanya masyarakat yang tidak dilibatkan dalam perencanaan Perda Nomor 5 tahun 2016 tentang Penataan Lembaga Adat Daerah.

Untuk keterlibatan masyarakat dalam memenuhi asas transparansi telah dijalankan tetapi tidak secara menyeluruh. Kemudian dalam keterlibatan masyarakat juga terdapat masyarakat yang berada pada posisi yang pro dan kontra. Terkait posisi tersebut dapat dilihat dari tabel di bawah ini.

**Tabel 3**

**Persetujuan Masyarakat dalam Ketentuan Perda Nomor 5 tahun 2016  
tentang Penataan Lembaga Adat Daerah**

Jawaban Responden	Frekuensi (Orang)	Persentase
Setuju	11	44%
Tidak Setuju	14	46%
Jumlah	25	100%

**Sumber: Data Diolah Dari Angket Yang Dibagikan Kepada Masyarakat di Kabupaten Gowa**

Hasil pengumpulan data yang dilakukan dalam rangka mencari jawaban terkait persetujuan masyarakat dalam ketentuan Perda nomor 5 tahun 2016 tentang Penataan Lembaga Adat Daerah, lebih dominan masyarakat yang tidak setuju dengan persentase 46% dari 25 jawaban

responden. Ketidaksetujuan ini dilatar belakangi dengan tidak sepakatnya masyarakat Kabupaten Gowa terhadap isi Pasal 1 angka 3 Perda nomor 5 tahun 2016 tentang Penataan Lembaga Adat Daerah bahwa “Bupati Gowa sebagai Ketua Lembaga Adat Daerah yang menjalankan fungsi dan peran Sombaya”.

Terkait posisi Bupati yang mempunyai fungsi dan peran Sombaya, ditanggapi oleh Bapak Abd Hamid Sijaya selaku Tokoh Masyarakat yang hadir pada pertemuan yang diadakan DPRD untuk melakukan konsultasi publik di Kecamatan Palangga(Wawancara,6 Januari 2017) mengatakan bahwa:

Konsultasi telah dilakukan anggota dprd di kecamatan, dengan mengundang tokoh-tokoh dalam masyarakat dalam beberapa kali pertemuan. Sosialisasi dilakukan untuk konsultasi tentang pembentukanperda lembaga adat daerah di kabupaten gowa. Pada prinsipnya pada saat pertemuan yang dilakukan di kecamatan palangga, pembicaraan anggota dprd dan tokoh-tokoh masyarakat dalam konsultasi tersebut mengatakan bahwa peran bupati hanya sebagai ketua lembaga adat dan tidak memiliki peran sombaya. Ketika pengundangan terjadi kesalahpahaman karena konsultasi yang dilakukan tidak sesuai dengan isi perda, sehingga terjadi konflik. Untuk ketentuan yang lain dari perda telah sesuai dengan apa yang dibicarakan karena masyarakat dengan senang hati apabila pemerintah mempunyai inisiatif untuk menata lembaga adat. Namun masyarakat tidak menerima bupati mempunyai peran sombaya. Karena pada saat pembicaraan tidak disebutkan adanya peran sombaya yang melekat pada bupati. Masyarakat tidak sepakat dengan peranan tersebut.

Senada dengan apa yang disampaikan di atas, Bapak H. Abdul Azis, selaku tokoh Adat, juga telah dilibatkan dalam pembahasan Perda,

namun tidak sepakat dengan isi dari Perda tersebut (Wawancara, 6 Januari 2017) sebagaimana yang diungkapkan bahwa:

Bupati dengan menjalankan fungsi sebagai sombaya tidak dapat diterima. Tetapi untuk peranan ketua lembaga adat dapat diterima. Semestinya bupati menyerahkan peran sombaya kepada kerajaan gowa, bukan mengambil peran sebagai sombaya. Masyarakat merupakan pendukung bupati. Yang menjalankan pelestarian seharusnya dari kerajaan gowa bukan bupati yang mengemban peran sombaya. Kami masyarakat gowa tidak menerima apabila peran-peran yang semestinya dimiliki kerajaan diganggu gugat. Untuk keterlibatan masyarakat pun tidak semua kecamatan diakomodir. Semestinya bupati menjalankan perannya dalam pemerintahan, dan mendukung proses pelestarian bukan mengambil alih peran sombaya. Sebagai masyarakat asli gowa kami tidak sepakat. Mayoritas masyarakat di kabupaten palangga tidak menerima.

Bagi masyarakat yang setuju dengan Perda ini, sebagaimana yang disampaikan oleh Bapak H. Abdul Muthalib (Wawancara, 5 Januari 2017) selaku tokoh masyarakat, mengatakan bahwa:

Masyarakat telah sepakat dengan isi perda yang telah diundangkan. Bupati tidak otomatis menjadi raja hanya mempunyai peran untuk pelestarian lembaga adat daerah agar lebih tertata dengan rapi dan memfasilitasi semua kegiatan adat di kabupaten gowa. Karena alasan itulah perda ini dapat diterima.

Dari segala pro dan kontra yang timbul dari lahirnya Perda ini yang harus ditelaah adalah, bagaimana Perda ini melalaikan ketentuan Pasal 32 ayat 1 UUD 1945 yang menegaskan negara menjamin kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya. Jadi yang melestarikan budaya adalah masyarakat dan

dijamin kebebasannya oleh negara, bukan kepala daerah (bupati). Hal inilah yang menjadi permasalahan bahwa, asas transparansi dalam mendorong partisipasi masyarakat tidak sepenuhnya dijadikan pertimbangan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa.

Ruang partisipasi yang diberikan belum mengakomodir seluruh lapisan masyarakat dan tidak sesuai dengan asas transparansi yang terabaikan, yakni bagaimana posisi Sombaya yang akan melekat pada Bupati tidak dimunculkan dalam konsultasi publik serta isi dari naskah akademik yang diberikan kepada masyarakat di beberapa lokasi sosialisasi.

### **3.2 Pelaksanaan Tahapan Pembentukan Perda Nomor 5 Tahun 2016 Di Kabupaten Gowa**

Peraturan perundang-undangan sebagai komponen penting dalam kesatuan sistem hukum nasional, harus dibangun dengan menjunjung tinggi integritas untuk memberikan jaminan bahwa pembangunan nasional dapat berjalan dengan teratur, ada kepastian hukum dan memberikan kemanfaatan bagi terpenuhinya rasa keadilan dan kemakmuran masyarakat.

Materi muatan Peraturan Daerah Kabupaten Gowa 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.



Dengan adanya otonomi daerah, daerah memiliki hak untuk mengatur daerahnya sendiri namun tetap dikontrol oleh pemerintah pusat dan Undang-undang. Dengan tetap adanya pengawasan, kebebasan itu tidak mengandung arti adanya kemerdekaan.

Pelaksanaan otonomi daerah merupakan titik fokus yang paling penting dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pengembangan suatu daerah dapat disesuaikan oleh pemerintah daerah berdasarkan potensi dan kekhasan daerah masing-masing melalui berbagai macam produk hukum salah satunya peraturan daerah.

Otonomi daerah juga berarti kesempatan untuk membangun struktur pemerintah yang sesuai dengan kebutuhan daerah, membangun sistem dan pola administrasi yang tertata dengan rapi, serta mengembangkan sistem manajemen pemerintahan yang efektif.

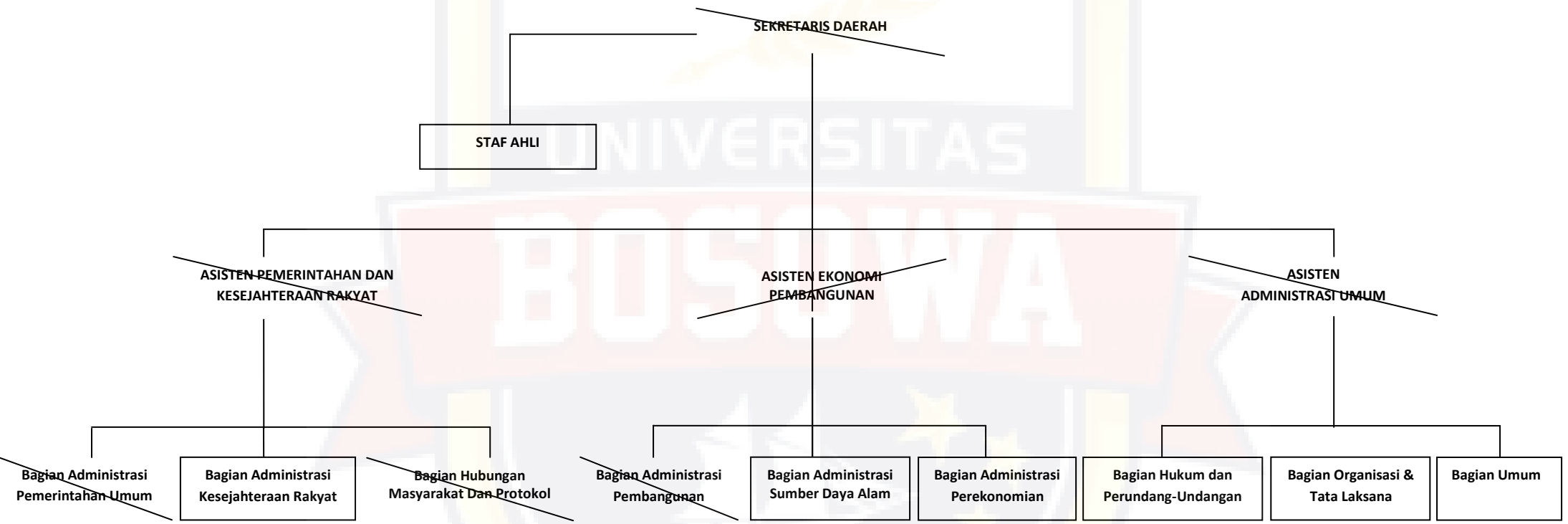
Tujuan pembuatan suatu peraturan daerah yaitu sebagai pedoman bagi masyarakat dan pejabat daerah tertentu dalam menjalankan kehidupan bermasyarakat dan pemerintahan. Untuk menghasilkan sebuah Peraturan Daerah yang baik dan sesuai dengan tuntutan kebutuhan masyarakat, maka perlu dilakukan berdasarkan prosedur penyusunan Peraturan Daerah agar lebih terarah dan terkoordinasi serta berkelanjutan dalam sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Lembaga yang terlibat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 5 Tahun 2016 tentang Penataan Lembaga Adat dan Budaya Daerah adalah koordinasi antara Sekretariat Daerah Kabupaten Gowa dan Badan Legislasi DPRD Kabupaten Gowa.

Adapun struktur organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Gowa adalah sebagai berikut:



**STRUKTUR ORGANISASI SEKRETARIAT DAERAH KABUPATEN GOWA**

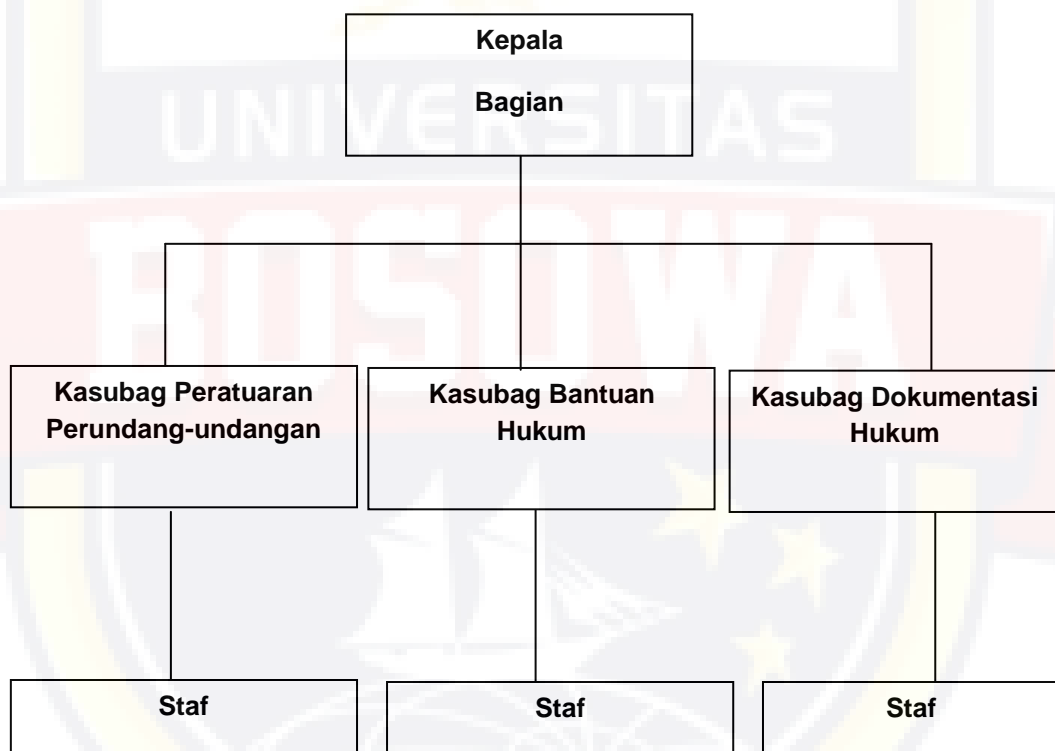


**Sumber: Sekretariat Daerah Kabupaten Gowa Tahun 2016**

Untuk pembentukan Perda di Kabupaten Gowa, yang menjadi bagian dalam pembentukannya adalah Bagian Hukum dan Perundang-undangan. Berikut struktur organisasi Bagian Hukum dan Perundang-undangan.

**Struktur Organisasi Bagian Hukum dan Perundang-undangan**

**Sekretariat Daerah Kabupaten Gowa**



**Sumber: Sekretariat Daerah Kabupaten Gowa Tahun 2016**

Bagian hukum dan Perundang-undangan Sekretariat Daerah Kabupaten Gowa diketuai oleh Muh. Taslim membawahi Kasubag Peraturan dan Perundang-Undangan, Bantuan Hukum dan Dokumentasi Hukum.

Sedangkan pada bagian Badan Legislasi DPRD Kabupaten Gowa yang mempunyai kewenangan dalam pembentukan Perda, strukturnya terdiri dari 16 anggota yang diwakili oleh fraksi-fraksi dalam keanggotaan di DPRD.

Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Gowa agar dapat dilaksanakan secara berencana dan terpadu harus didasarkan pada Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut prolegdadan dibentuk dengan mekanisme yang sudah disepakati melalui tahapan sebagai berikut:

### **1.Tahapan Perencanaan**

Dalam pasal 1 ayat 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana,terpadu, dan sistematis.

Dalam prolegda ditetapkan suatu skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum.Penyusunan prolegda perlu ditetapkan pokok materi yang hendak diatur serta kaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam tahapan inilah keterlibatan masyarakat telah diberikan dalam bentuk sosialisasi dan konsultasi publik.

Berdasarkan tata urutan dalam proses pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Gowa sesuai dengan peraturan yang berlaku,

diutarakan oleh Muh. Taslim, Kepala Bagian Hukum & Perundang-undangan pada Sekretariat Daerah Kabupaten Gowa (Wawancara, 16 Desember 2016) yakni:

Proses pembentukan perda tentang lembaga adat daerah pada tahun 2016 telah masuk dalam program legislasi daerah, pembentukan perda merupakan kewenangan dari eksekutif yakni pemerintah daerah dan dprd kabupaten gowa. Setelah masuk prolegda, dilakukan sosialisasi dari badan legislasi daerah dprd kabupaten gowa. Pemerintah daerah menyiapkan tahapan persiapan dan perencanaan serta naskah akademik. Setelah dirampungkan oleh badan legislasi, diserahkan ke dprd untuk pembahasan. Setelah itu dprd melakukan musyawarah dan paripurna, sesuai mekanisme dalam tata tertib dprd gowa. Dalam proses pengundangan, fraksi memberikan tanggapan. Setelah adanya tanggapan dan masukan dari tiap-tiap fraksi kemudiandibentuk panitia khusus. Panitia ini melakukan konsultasi publik yaitu sosialisasi dengan cara rapat hearing atau mendengarkan dengan stakeholder dan tokoh-tokoh adat. Dalam hearing tersebut pihak yang terkait adalah stakeholder serta bagian penyusunan naskah akademik dan skpd dan lembaga terkait pembentukan perda tentang penataan lembaga adat dan budaya daerah. Untuk proses pembentukan peraturan daerah tersebut memakan waktu selama 6 bulan.

Pernyataan di atas, apabila dikaitkan dengan Pasal 105 Peraturan DPRD Kabupaten Gowa Nomor 1 tahun 2016 tentang Perubahan Tata Tertib Kabupaten Gowa, telah memenuhi beberapa unsur-unsur dalam tata cara pembentukan peraturan daerah, namun tahapan pada bagian sosialisasi dengan cara rapat *hearing* seharusnya dilakukan pada tahap penyiapan rancangan peraturan daerah, bukan setelah penyiapan.

Dengan berdasar atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk

Hukum Daerah, menurut Bapak Robby Harun, anggota Badan Legislasi daerah DPRD Kabupaten Gowa, (Wawancara, 27 Desember 2016) bahwa, dalam tahap perencanaan, terlebih dahulu melakukan persiapan, yakni:

Dalam pembuatan peraturan daerah perlu adanya persiapan-persiapan yang matang dan mendalam, yaitu anggota badan legislasi dan biro hukum sekretariat daerah kabupaten gowa harus memiliki pengetahuan mengenai materi muatan yang akan diatur dalam peraturan daerah. Kemudian harus berkapabilitas terkait pengetahuan tentang bagaimana menuangkan materi muatan tersebut kedalam peraturan daerah secara singkat tetapi jelas, dengan pilihan bahasa yang baik dan mudah dipahami, disusun secara sistematis berdasarkan kaidah-kaidah bahasa indonesia yang baik dan benar.

Pada tahap perencanaan pembentukan perda ini melibatkan Badan Legislasi DPRD dan Bagian Hukum Sekda Kabupaten Gowa. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Bapak Muh. Taslim, Kepala Bagian Hukum dan Perundang-undangan Sekda Kabupaten Gowa (Wawancara, 16 Desember 2016) bawa:

Tahap perencanaan untuk pembentukan perda dilakukan oleh baleg dprd dan bagian hukum sekda kabupaten gowa. Jadi baleg dprdbersama-sama mengkoordinasikan rancangan perda di lingkungan dprd, dan bagian hukum mengkoordinasikannya di lingkungan pemerintah daerah. Hasil pembahasannya diputuskan dalam rapat paripurna dprd berupa keputusan dprd.

## **2. Tahapan Penyusunan**

Setelah memenuhi ketentuan dan telah diputuskan dalam rapat paripurna DPRD, proses selanjutnya dalam pembentukan perda adalah



tahap penyusunan. Tahapan penyusunan, adalah tahap perumusan materi yang dilakukan oleh pemrakarsa.

Seperti yang diutarakan oleh Bapak Muh. Taslim, Kepala Bagian Hukum dan Perundang-undangan Sekda Kabupaten Gowa(Wawancara, 18 Desember 2016) bahwa:

Pada tahap penyusunan dilakukan pada lingkungan pemerintah daerah dan lingkungan DPRD. Penyusunan rancangan peraturan daerah atau ranperda disusun berdasarkan prolegda yang telah dibuat sebelumnya yang disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan. Oleh karena penyusunan perda ini dilakukan oleh pemerintah daerah maka penyusunannya dilakukan oleh satuan kerja perangkat daerah.

Proses penyusunan prolegda dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintah Daerah yang ditetapkan untuk jangka waktu satu tahun. Dalam penyusunan prolegda di lingkungan DPRD dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi, sedangkan penyusunan program legislasi daerah di lingkungan pemerintah daerah dikoordinasikan oleh biro hukum atau bagian hukum ataupun instansi vertikal yang terkait.

Rancangan peraturan daerah tentang penataan lembaga adat dan budaya daerah kabupaten Gowa ini berasal dari kepala daerah (Pemerintah Daerah), maka penyusunannya dilakukan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sebagai *leading sector* muatan materi rancangan peraturan daerah bersangkutan. Biro/Bagian Hukum

Sekretariat Daerah kemudian melakukan harmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi. Penyebarluasan rancangan peraturan daerah yang berasal dari bupati dilaksanakan oleh sekretaris daerah.

Pada tahapan ini, dijelaskan secara rinci oleh Bapak Muh. Taslim, Kepala Bagian Hukum dan Perundang-undangan (Wawancara, 18 Desember 2016) bahwa:

Rancangan peraturan daerah dapat diajukan oleh unit kerja di jajaran pemerintah daerah. Dalam hal pengajuan pra rancangan peraturan daerah itu harus disertai dengan penjelasan-penjelasan pokok pikiran atau disebut juga naskah akademik dan diajukan kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah, kemudian dilakukan pengkajian awal atau koreksi oleh bagian hukum sekda maka usulan pra raperda diajukan kepada kepala daerah disertai dengan pertimbangan-pertimbangan, saran dan penjelasan.

Pra-raperda yang diterima akan dikaji ulang untuk diadakan penyempurnaan oleh bagian hukum atas perintah dari sekretaris daerah untuk mendapatkan tanggapan yuridis. Setelah rancangan peraturan daerah itu selesai disertai dengan penjelasan pokok, rancangan peraturan daerah itu disampaikan kepada kepala daerah. Selanjutnya bagian hukum menyiapkan nota pengantar penyampaian rancangan peraturan daerah dari kepala daerah kepada pimpinan DPRD, sekaligus pengantar penjelasan rancangan peraturan daerah pada rapat pembahasan di DPRD.

### 3. Tahapan Pembahasan

Apabila telah melalui tahapan penyusunan, maka proses pembentukan Perda selanjutnya adalah tahapan pembahasan. Tahapan pembahasan adalah tahapan membahas Perda yang dilakukan di DPRD melalui tingkatan pembicaraan. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama dengan Bupati yang mana dilakukan melalui tingkatan pembicaraan dalam rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.

Ditambahkan oleh Bapak Robby Harun, anggota Badan Legislasi daerah DPRD Kabupaten Gowa, (Wawancara, 27 Desember 2016) menyangkut proses pembahasan Perda bahwa:

Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui oleh dprd dan bupati akan disampaikan oleh pimpinan dprd kepada bupati untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah dalam jangka waktu paling lama tujuh hari dari tanggal persetujuan bersama.

Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD bersama Bupati dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah itu disetujui oleh DPRD bersama Bupati ditetapkan oleh Bupati dengan membubuhkan tandatangan. Apabila dalam hal rancangan peraturan daerah tersebut yang telah disetujui oleh DPRD bersama Bupati tidak ditandatangani oleh Bupati dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan

peraturan daerah provinsi disetujui bersama maka rancangan peraturan daerah tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan.

#### **4. Tahapan Pengesahan**

Tahapan dalam proses pembentukan Perda selanjutnya adalah pengesahan. Pengesahan ini mencakup penomoran, pengundangan, dan autentifikasi. Pada tahap ini, penandatanganan produk hukum daerah dilakukan oleh Kepala Daerah, Ketua DPRD atau Wakil Ketua DPRD. Dalam hal ini apabila Kepala Daerah berhalangan, maka penandatanganan dilakukan oleh pelaksana tugas, pelaksana harian, atau pejabat kepala daerah. Dalam hal penomoran produk hukum daerah dilakukan oleh kepala bagian hukum kabupaten. Selanjutnya pengundangan produk hukum daerah dalam hal ini peraturan daerah yang telah ditetapkan diundangkan oleh Sekretaris Daerah dalam Lembaran Daerah yang merupakan penerbitan resmi Pemerintah Daerah. Selanjutnya, autentifikasi dilakukan oleh Kepala bagian hukum kabupaten.

#### **5. Tahapan Pengundangan**

Agar setiap orang mengetahui peraturan perundang-undangan maka peraturan perundang-undangan harus diundangkan, seperti halnya peraturan daerah yang harus diundangkan dalam lembaran daerah dan peraturan yang berasal dari kepala daerah diundangkan dalam berita daerah.

## BAB 4

### PENUTUP

#### 4.1 Kesimpulan

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan, kesimpulan dari permasalahan dalam penulisan skripsi ini ialah:

1. Proses pembentukan Perda Nomor 5 Tahun 2016 di Kabupaten Gowa tidak memenuhi asas transparansi dalam mendorong partisipasi masyarakat. Pasalnya, walaupun masyarakat telah dilibatkan dalam proses pembahasan Perda melalui konsultasi publik, masih banyak masyarakat yang tidak mengetahui dan tidak setuju akan adanya fungsi dan peran Sombaya yang akan melekat pada Bupati.
2. Pelaksanaan Pembentukan Perda Nomor 5 Tahun 2016 di Kabupaten Gowa adalah dengan melalui beberapa tahapan yang berpedoman pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagai berikut:
  - Tahap perencanaan, adalah tahap penyusunan program legislasi daerah (Prolegda) yang memuat perencanaan program pembentukan peraturan daerah. Prolegda disusun dan dibahas oleh Badan Legislasi Daerah DPRD dengan Bagian Hukum

Sekretariat Daerah. Pada tahapan perencanaan inilah partisipasi masyarakat dilibatkan dalam bentuk konsultasi publik dan sosialisasi.

- Tahap penyusunan, adalah tahap perumusan materi yang dilakukan pemrakarsa. Bagian Hukum Sekretariat Daerah kemudian melakukan harmonisasi, pembulatan dan pematapan konsepsi.
- Tahap pembahasan, adalah tahapan membahas yang dilakukan di DPRD melalui tingkat pembicaraan I dan II, yang berisikan pendapat, pandangan umum baik dari Kepala Daerah dan DPRD, serta pengambilan keputusan dalam rapat paripurna terkait rancangan perda.
- Tahap pengesahan, adalah tahap dilakukannya pengesahan atau penetapan setelah dilakukan persetujuan bersama DPRD dan Kepala Daerah
- Tahap pengundangan, adalah tahap yang dilakukan oleh Sekretaris Daerah untuk menempatkannya dalam Lembaran Daerah. Pengundangan ini dimaksudkan agar setiap orang mengetahuinya.

#### **4.2 Saran**

Dari hasil penelitian dan pembahasan mengenai proses pembentukan Perda Nomor 5 Tahun 2016 di Kabupaten Gowa serta pemenuhan asas transparansi dalam mendorong partisipasi masyarakat, maka Penulis memberikan saran yakni:

1. Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Penataan Lembaga Adat Daerah di Kabupaten Gowa memang merupakan langkah yang tepat dalam upaya melestarikan budaya. Tetapi Perda yang dibentuk sebagai sebuah kebijakan daerah idealnya harus disertai dengan keterbukaan dan melibatkan anggota masyarakat, sehingga kepentingan masyarakat tidak terabaikan dan tidak memunculkan sentimen negatif ke permukaan. Adapun langkah-langkah yang harus ditempuh oleh Pemerintah Daerah dan DPRD untuk lebih efektif dan transparan dalam melakukan konsultasi publik terkait proses pembentukan Perda ialah suara masyarakat harus dijadikan masukan dan bahan pertimbangan serta Pemerintah Daerah dan DPRD harus mengedepankan transparansi untuk setiap kebijakan-kebijakan dalam pembentukan Perda kepada masyarakat.
2. Dalam pelaksanaan pembentukan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Penataan Lembaga Adat Daerah di Kabupaten Gowa sudah sepiantasnya DPRD dan Pemerintah Daerah melaksanakan fungsi dan perannya sesuai dengan apa yang diamanatkan. Pada setiap tahapan pembentukan Perda, sepatutnya berpedoman dengan apa yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan sehingga kendala yang akan muncul dalam proses pembentukannya dapat diminimalisir, dan untuk menghindari konflik sudah semestinya semua tahapan

pembentukan perda masyarakat dilibatkan untuk menjamin aspirasi masyarakat tidak diabaikan pada saat pengundangan perda tersebut.





## DAFTAR PUSTAKA

### A. BUKU

- Alwi Hasan. 2001. ***Kamus Besar Bahasa Indonesia. Balai Pustaka.*** Jakarta
- Bagir Manan. 2001. ***Teori dan Politik Konstitusi.*** FH UII Press. Yogyakarta.
- Hamzah Halim. 2009. ***Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoretis &Praktis Disertai Manual).*** Prenada Media group. Jakarta.
- Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putra. 2009. ***Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah.*** Kencana Media Grup. Jakarta.
- Hari Sabarno. 2007. ***Untaian Pemikiran Otonomi Daerah, Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa.*** Sinar Grafika. Jakarta.
- Iza Rumesten RS. 2011. ***Relevansi Partisipasi Masyarakat Dalam Perancangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Responsif.*** Simbur Cahaya. Jakarta.
- Jazim Hamidi dkk. 2011. ***Teori dan Politik Tata Negara.*** Total Media. Yogyakarta.
- Khairul Muluk. 2006. ***Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah.*** Bayumedia Publishing. Malang.
- Kristianten. 2006. ***Transparansi Anggaran Pemerintah.*** Rineka Cipta. Jakarta.
- Mahendra Putra Kurnia, dkk. 2007. ***Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif.*** Kreasi Total Media. Yogyakarta.
- Matheos Nale. 2003. ***Metode Penelitian Partisipatoris Dan Upaya-upaya Pemberdayaan.*** Obor Indonesia. Jakarta.

Mustopa Didjaja. 2003. **Manajemen Proses Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja, Lembaga Administrasi Negara, Republik Indonesia.** Duta Pertiwi Foundation. Jakarta.

M. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono. 2009. **Legislative Drafting: Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah.** Penerbit Universitas Atmajaya. Yogyakarta.

M. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono. 2011. **Fungsi Program Legislasi Daerah.** Penerbit Universitas Atmajaya. Yogyakarta.

Ni'matul Huda. 2009. **Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi,** UII Press. Yogyakarta.

Sad Dian Utomo. 2003. **Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan.** Divisi Kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa. Jakarta.

Yudi Latif. 2011. **Negara Paripurna Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila.** Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.

## **B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82; Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234).

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Penataan Lembaga Adat dan Budaya Daerah

## **C. SUMBER LAINNYA**

<http://www.makassar.tribunnews.com>