

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang

Pancasila sebagai ideologi negara telah mengamanatkan bahwa keadilan sosial merupakan hal yang paling esensial dalam mewujudkan cita-cita negara. Dalam bidang ilmu hukum keadilan merupakan sebuah hal yang wajib dirasakan oleh setiap warga negara tanpa pengecualiaan. Prinsip-prinsip pokok dalam penyelenggaraan negara dirumuskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang menegaskan negara Indonesia sebagai negara demokrasi dan merupakan negara hukum¹. Hal demikian kemudian ditegaskan dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa “kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar” dan ayat (3) ialah “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.

Dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

Ada dua alasan pokok dalam bukunya Mahfud Md, politik hukum di Indonesia tentang dua alasan pokok dari kebijaksanaan dalam membentuk pemerintahan ditingkat daerah. Pertama, membangun kekuasaan agar rakyat

¹ Janedri M Gaffar, 2013 Demokrasi dan pemilu di indonesia, , jakarta

memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang berkaitan langsung dengan mereka. Kedua, memberikan kesempatan kepada masing-masing komunitas yang mempunyai tuntutan yang berbeda untuk membuat aturan-aturan dan programnya sendiri.² dari pendapat tadi dapat disimpulkan secara sederhana bahwa tujuan dari pentingnya pembentukan pemerintahan daerah merupakan sebuah langkah progresif untuk meningkatkan kebiasaan rakyat dalam mengambil keputusan secara langsung dan transparan dalam melaksanakan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai tuntutan berbeda-beda.

Dalam rangka membentuk peraturan daerah yang produktif dibutuhkanlah instrumen hukum dalam hal mengayomi pembentukan peraturan daerah tersebut. Dalam tahapan pembentukannya tidak bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi dalam rangka memperbaiki kehidupan kemasyarakatan di daerah tersebut.

Instrumen pembentukan peraturan daerah tersebut bisa menjadi tolak ukur dalam membentuk peraturan yang akan diberlakukan nanti, dan bisa dijadikan barometer dan memberikan pelayanan yang prima serta mampu mewedahi apa yang menjadi kehendak dan keinginan masyarakat yang berada didaerah tersebut.

Secara spesifik untuk mengklasifikan bagaimana membentuk peraturan daerah yang partisipatif maka di butuhkan kerangka pemikiran yang harus dilaksanakan dalam membentuk produk hukum, sebagai manifestasi dari kemauan dan kehendak masyarakat. Karakter membentuk produk hukum yang responsif atau partisipatif adalah dengan membentuk produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat³. Produk hukum yang bersifat

² Mahfud Md,2010, Politik hukum diindonesia,rajawali pers,maret,cet ke-III,hlm. 92-93.

³ Ibid.

partisipatif ataupun aspiratif memuat secara umum apa yang menjadi kehendak serta aspirasi masyarakat yang dilayani. Sehingga produk hukum yang dihasilkan merupakan sebuah kristalisasi dari keinginan bersama masyarakat.

Undang-undang No 12 Tahun 2011 Tentang pembentukan peraturan perundang-undangan telah mengamanatkan bahwasannya dalam pembentukan peraturan daerah mengamanatkan pentingnya program legislasi daerah sebagaimana tercermin dalam :

Pasal (1) angka 10 “program legislasi daerah yang selanjutnya disebut prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah provinsi atau peraturan daerah kabupaten/kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis⁴

Maka jelaslah dalam hal pelaksanaan pembentukan peraturan daerah harus berdasarkan program legislasi daerah sebagai instrumen awal dalam pembentukan peraturan daerah yang dicanangkan.

Dalam tahapan penyusunannya Tidak terlepas dari hal penyusunan program legislasi daerah ialah partisipasi/aspirasi masyarakat daerah yang sangat dibutuhkan dalam penyusunannya, karena peraturan daerah yang masuk dalam tahapan program legislasi daerah merupakan apa yang menjadi kehendak masyarakat daerah tersebut.

Berdasarkan Pasal 35 Undang-Undang no 12 tahun 2011⁵dalam penyusunan prolegda harus sesuai dengan tahapan dan prosedural dalam penyusunan program legislasi daerah :

- a) Berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b) Rencana pembangunan daerah;
- c) Penyelenggara otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- d) Aspirasi masyarakat daerah.

⁴ Undang-Undang No 12 Tahun 2011

⁵ Ibid, UU No 12 Tahun 2011

Dalam Pasal 9 Permendagri No.1 Tahun 2014⁶ tentang pembentukan produk hukum daerah, dalam penyusunan program legislasi daerah harus berdasarkan aspirasi masyarakat daerah. Maka undang-undang telah menjamin dan memberikan instrumen dalam melaksanakan program legislasi daerah selalu berdasarkan aspirasi masyarakat daerah tersebut.

Peraturan daerah menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi, sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi saat ini serta terciptanya pemerintahan yang baik sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah.⁷ Oleh karena itu diperlukan kemampuan untuk merumuskan Perda yang dapat menciptakan keamanan, serta kesejahteraan dalam masyarakat. Atas dasar itu maka pembentukan Perda harus direncanakan sebaik-baiknya. Melalui pembentukan Perda yang berencana, aspiratif dan berkualitas dalam bentuk Prolegda, maka dapat diharapkan Perda akan menjadi penggerak utama bagi perubahan mendasar yang diperlukan daerah.

Berkaitan dengan keadaan yang terjadi saat ini ternyata dalam pembentukan program legislasi daerah masih banyak kendala dan sebagian besar tidak berdasarkan instrumen dalam peraturan perundang-undangan. Penyusunan program legislasi daerah sebagian besar tidak berdasarkan instrumen hukum yang berlaku dan akibatnya bisa berdampak kepada produk hukum yang di hasilkan. Dengan demikian penyusunan program legislasi daerah yang partisipatif bisa dikatakan belum berjalan secara optimal dan efektif dan masih jauh dari harapan

⁶ Permendagri no 1 tahun 2014 tentang pembentukan produk hukum daerah

⁷ Di akses tgl 27 desember 2014 : <http://Teguhimamsationo.blogspot.com/2013/06/program-legislasi-daerah-dan.html>

konstitusional. Sejalan dengan beberapa peraturan daerah di DPRD provinsi Gorontalo, peraturan daerah yang kurang maksimal seperti peraturan daerah No 10 tahun 2014⁸ tentang kawasan tanpa rokok masih belum berjalan secara efektif, diakibatkan tidak adanya koordinasi yang jelas antara pihak legislatif dengan masyarakat yang ada di daerah dalam menentukan kebijakan daerah mana yang masuk kategori wilayah tanpa rokok. Dalam mensinkronisasi peraturan daerah provinsi bersama kabupaten/kota masih terdapat kekeliruan, diantaranya melalui peraturan daerah No 7 tahun 2012 tentang program pendidikan untuk rakyat, tidak adanya koordinasi antara pihak provinsi bersama kabupaten/kota dalam menentukan tujuan masing-masing peraturan daerah, sehingga terjadi tumpang tindih peraturan masing-masing daerah.⁹

Bersamaan dengan data yang diperoleh dari media masa tribun news dengan penyampaian dari kementerian dalam negeri yang masih dalam masa kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) periode 2010-2014, ada sekitaran 407 peraturan daerah yang masih bermasalah dan perlu dievaluasi.¹⁰ Staf ahli bidang pemerintahan, Saut Situmorang mengatakan pada periode 2010-2014 kemendagri mengevaluasi 20.000 perda. Evaluasi dilihat dari konsistensi perda tersebut dengan peraturan yang lebih tinggi, kemudian relevansinya dengan masyarakat luas serta sinkronisasi dengan perda lainnya.¹¹

Olehnya dalam pembentukan peraturan daerah dibutuhkan sebuah instrumen hukum yang responsif dan partisipatif, dan itu semua dilakukan pada

⁸ Hasil wawancara kasubag pengkajian hukum dan perundang-undangan DPRD provinsi.

⁹ Ibid, Hasil wawancara kasubag pengkajian hukum dan perundang-undangan DPRD provinsi.

¹⁰ Di akses tgl 12 Maret 2015, batam.tribunnews.com/2014/04/20/kemendagri-temukan-407-perda-bermasalah,

¹¹ Ibid,

saat pembentukan program legislasi daerah sebagai langkah awal dalam pemberlakuan produk hukum daerah.

Terkait dengan permasalahan-permasalahan yang diakibatkan dari kurang optimalnya penyusunan program legislasi daerah yang partisipatif sebagaimana yang telah diamanatkan oleh Undang-Undang No 12 tahun 2011 Pasal 35, maka peneliti ingin melakukan penelitian tentang “Urgensi Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan program legislasi daerah di DPRD Provinsi Gorontalo”.

1.2 Rumusan Masalah

Perumusan masalah dalam suatu penelitian sangat diperlukan untuk memberi kemudahan bagi peneliti dalam membatasi permasalahan yang akan ditelitinya sehingga dapat mencapai tujuan dan sasaran yang jelas serta memperoleh jawaban sesuai dengan yang diharapkan peneliti dan khalayak. Berdasarkan uraian dan latar belakang masalah diatas, maka peneliti merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana peran partisipati masyarakat dalam pembentukan program legislasi daerah yang aspiratif di DPRD Provinsi Gorontalo ?
2. Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi urgensi partisipasi masyarakat dalam penyusunan program legislasi daerah sesuai Pasal 35 undang-undang no 12 tahun 2011 di DPRD Provinsi Gorontalo?

1.3 Tujuan Penelitian

Suatu penelitian harus memiliki tujuan yang jelas sehingga dapat memberikan arah dalam proses penelitian tersebut. Adapun tujuan yang ingin dicapai oleh penulis ialah :

1. untuk mengetahui dan menganalisa urgensi penyusunan program legislasi daerah yang partisipatif.
2. Untuk mengetahui sejauhmana pengaruh partisipasi masyarakat dalam pembentukan program legislasi daerah provinsi gorontalo sesuai Pasal 35 Undang-undang No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

1.4 Manfaat Penelitian

Dalam suatu penelitian pasti ada manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian. Sehingga penulis mengharapkan dalam penelitian ini adalah :

1. Secara teoritis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memperdalam pengetahuan dalam bidang ilmu hukum dan khususnya hukum tata negara, dan pengetahuan akan hal proses serta tahapan dalam penyusunan program legislasi daerah yang partisipatif.

2. Secara praktik

Peneliti mengharapkan dalam hasil penelitian ini bisa dijadikan bahan masukan dalam tahapan penyusunan program legislasi daerah dan mampu memberikan kontribusi ilmiah bagi lembaga yang melaksanakan penyusunan program legislasi daerah kedepannya.