

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai negara kesatuan dalam penyelenggaraan pemerintahannya dikenal ada pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini sebagaimana yang dikemukakan Ni'matul Huda, bahwa di dalam Bab VI UUD 1945 tentang Pemerintah Daerah Pasal 18 menentukan sebagai berikut:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam system pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.¹

Kaitannya terhadap konstruksi Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945, HAW Widjaja mengemukakan, bahwa:

“Dalam penjelasan tersebut, antara lain dikemukakan bahwa oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil”.²

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan salah satu landasan yuridis bagi perkembangan otonomi daerah di Indonesia. Dalam penjelasan Undang-Undang ini disebutkan, bahwa pengembangan otonomi pada daerah kabupaten dan kota diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta

¹ Ni'matul Huda, 2015, *HUKUM PEMERINTAHAN DESA dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, Penerbit: Setara Press, Malang, hlm. 3.

² HAW Widjaja, 2012, *Otonom Desa Merupakan Otonom yang Asli Bulat dan Utuh*, Penerbit: Pt. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 1.

masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Guna menjalankan otonomi daerah tersebut, diperlukan kerangka hukum yang melandasinya. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang, dimana dalam ketentuan Pasal 136 dijelaskan bahwa: Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan, yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.³

Daerah melalui penyelenggara pemerintahannya yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD, memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan daerah yang berfungsi untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat di masing-masing daerah otonom. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dapat menetapkan kebijakan daerah.

Ketentuan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengamanatkan akan pentingnya Program Legislasi Daerah dalam penyusunan pembentukan Peraturan Daerah. Dimana dalam rumusan Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana yang telah dirubah dengan UU nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan

³ Pasal 136 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa perencanaan penyusunan peraturan daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah.⁴

Ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, secara definitif yang dimaksud dengan Program Legislasi Daerah adalah⁵ instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis.

Secara konsepsional, Program Legislasi Daerah diadakan agar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah dapat dilaksanakan secara berencana. Oleh karena itu, pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah perlu dilakukan berdasarkan Program Legislasi Daerah yang kemudian dalam Program Legislasi Daerah tersebut ditetapkan skala prioritas rancangan peraturan daerah yang akan dibahas serta dibentuk sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat di masing-masing daerah.

Kenyataan saat ini yang terkait dengan keadaan yang terjadi saat ini ternyata dalam pembentukan program legislsi daerah masih banyak kendala yang sebagian besar tidak berdasarakan instrument dalam perturan perundang– undangan. Dalam penyusunan program legislasi daerah sebagian besar tidak berdasarakan instrument hukum yang dihasilkan dan demikian penyusunan program legislasi daerah yang partisipatif bisa dikatakan kurang maksimal atau masih jauh dari harapan. Dimana peraturan daerah di DPRD Bone Bolango yang kurang maksimal seperti peraturan daerah No 39 Tahun 2006 tentang hewan lepas masih belum berjalan secara efektif, diakibatkan tidak adanya koordinasi yang jelas antara pihak DPRD dengan masyarakat Bone Bolango.

⁴ Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁵ Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, calon peneliti berharap bahwa dimana peraturan daerah yang ada di Bone Bolango seharusnya sesuai dengan amanat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dimana pada Pasal 35 huruf (d) menyangkut tentang aspirasi, maka hal-hal yang berhubungan dengan aspirasi masyarakat tidak terpenuhi lewat Perda.

Jika memperhatikan Peraturan Daerah di DPRD Bone Bolango terlihat masih jauh dari harapan rakyat, dimana hal-hal yang berhubungan dengan aspirasi rakyat tidak dapat terpenuhi, hal inilah yang mendorong calon peneliti guna melakukan penelitian dengan judul sebagai berikut: **“PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI DAERAH OLEH DPRD KABUPATEN BONE BOLANGO DITINJAU DARI PASAL 35 HURUF (D) UU NO. 12 TAHUN 2011”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan di atas, maka dapat dirumuskan masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimanakah partisipasi masyarakat dalam penyusunan program legislasi daerah oleh DPRD Kabupaten Bone Bolango ditinjau dari Pasal 35 huruf (d) UU Nomor 12 tahun 2011?
2. Faktor-faktor apa yang menghambat partisipasi masyarakat dalam penyusunan program legislasi daerah oleh DPRD Kabupaten Bone Bolango?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimanakah partisipasi masyarakat dalam penyusunan program legislasi daerah oleh DPRD Kabupaten Bone Bolango ditinjau dari Pasal 35 huruf (d) UU Nomor 12 tahun 2011.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa yang menghambat partisipasi masyarakat dalam penyusunan program legislasi daerah oleh DPRD Kabupaten Bone Bolango

1.4 Manfaat Penelitian

Bahwa hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan nilai dan hasil guna bagi semua pihak. Adapun manfaat dari penelitian ini dapat dijabarkan sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan dibidang hukum terutama menyangkut partisipasi masyarakat dalam penyusunan program legislasi daerah oleh DPRD Kabupaten Bone Bolango.

1.4.2 Manfaat Praktis

Sementara disisi praktis, peneliti juga berharap hasil penelitian ini dapat bermanfaat untuk:

1. Bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), sebagai bahan masukan dalam penyusunan program legislasi sebagai perencanaan pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Bone Bolango.
2. Bagi Pemerintah Daerah diharapkan sebagai bahan masukan dalam penyusunan program legislasi sebagai perencanaan pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Bone Bolango.

3. Bagi masyarakat diharapkan sebagai tambahan informasi dan pengetahuan mengenai penyusunan program legislasi sebagai perencanaan pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Bone Bolango.
4. Bagi Peneliti, hasil karya ilmiah ini disamping menjadi salah satu tugas akhir dalam menyelesaikan studi Sata Satu (SI) di Universitas Negeri Gorontalo pada jurusan Ilmu Hukum, tentu juga sangat bermanfaat dalam menambah khasanah ilmu pengetahuan.
5. Bagi mahasiswa diharapkan agar kiranya hasil penelitian ini dijadikan sebagai salah satu referensi bagi mahasiswa pada bidang yang sama dan sebagai sumbangan untuk melengkapi pembendaharaan dan referensi bagi perpustakaan dilingkungan Universitas Negeri Gorontalo, khususnya Jurusan Ilmu Hukum.