

BAB 1

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu negara dengan demokrasi terbesar di dunia, serta proses demokrasi di Indonesia pada saat ini sudah mengalami kemajuan yang sangat pesat. Partisipasi masyarakat (*Public Participation*) pada tatanan pemerintahan yang demokratis menghendaki adanya keterlibatan publik dalam proses pengambilan keputusan (*decision-making process*) yang semakin penting di Sekarang ini. Berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia UU No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah membawa perubahan besar dalam setiap Segmen penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.¹ Sebagian besar implementasi undang-undang pemerintahan daerah hanya mengedepankan orientasi keuangan dengan menciptakan berbagai peraturan daerah (perda) yang menekankan kepentingan ekonomi daripada kepentingan pelayanan publik.²

Dalam pembentukan peraturan daerah, keterbukaan pemerintah sangat dibutuhkan. Dengan keterbukaan pemerintah kepada masyarakat, partisipasi masyarakat menjadi mungkin, baik mulai dari penyusunan peraturan sampai dengan

¹ Soekarwo. 2005. *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-prinsip Good Financial Governance*. Surabaya , Airlangga University Press, hlm 2-7

² *Ibid.*

diundangkannya peraturan tersebut.³ Membentuk peraturan daerah agar dapat memenuhi aspirasi dari masyarakat tentunya harus diimbangi dengan keterlibatan masyarakat sendiri, yaitu terlibat langsung dalam proses pembahasan dan pembentukan peraturan daerah. Pada proses ini kekuasaan berada di tangan Masyarakat itu sendiri dan DPRD dan Pemerintahan daerah yang seharusnya turut langsung melibatkan masyarakat itu di dalam prosesnya, dalam tahap ini seharusnya dibahas terlebih dahulu atau diumumkan kepada masyarakat untuk dapat menyampaikan aspirasinya, selanjutnya dalam proses pembahasan masyarakat bisa memberikan masukan pada saat rapat berlangsung. Terhadap kehadiran dalam rapat memang menjadi dilema, karena hal tersebut tergantung keinginan DPRD maupun pemerintahan daerah, apakah akan mengundang masyarakat turut serta dalam proses pembahasan atau tanpa melibatkan masyarakat.

Perda memiliki kedudukan strategis, karena berlandaskan konstitusional yang diatur dalam Pasal 18 ayat 6 Undang-undang Dasar RI tahun 1945. Hal tersebut untuk menyelenggarakan kewenangan dalam mewujudkan otonomi yang dimiliki. Perda (peraturan daerah) memiliki fungsi secara umum, sebagai berikut;

1. Sebagai instrument kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan pembantuan sesuai Undang-undang dasar RI 1945 dan Undang-undang Pemerintahan Daerah

³ Tomy M Saragih, *Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang Dan Kawasan*, Jurnal Sasi Vol. 17No. 3BulanJuli-September 2011, hal 11.

2. Merupakan peraturan pelaksanaan dari Perundang-Undangan yang lebih tinggi. Dimana peraturan daerah tunduk pada ketentuan tata urutan perundang-undangan.
3. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, meskipun tetap dalam koridor NKRI yang berlandaskan Pancasila dan UUD RI Tahun 1945
4. Sebagai alat pembangunan dan peningkatan kesejahteraan Daerah Semua pihak, dalam struktur kenegaraan maupun di luar struktur kenegaraan, dapat memprakarsai gagasan pembentukan peraturan perundang-undangan. Untuk menyerap keinginan rakyat, DPR saat ini sedang menyusun undang-undang melalui perangkatnya, biasanya berupa dengar pendapat umum untuk menjangkau opini public ,seminar, kegiatan sejenis, dan Cara menyerap aspirasi yang paling umum digunakan adalah dengan mengunjungi daerah atau mengunjungi pemerintah daerah, DPRD dan perguruan tinggi. pembentukan undang-undang dianggap sebagai aspirasi, jika dalam prosesnya telah memperhitungkan aspirasi masyarakat.

Partisipasi masyarakat merupakan prasyarat dan representasi bagi tercapainya pemerintahan yang demokratis. Tanpa partisipasi dan mengandalkan keunikan mobilisasi, demokrasi dalam sistem pemerintahan negara tidak akan tercapai . Untuk itu, penting bagi sebuah pemerintahan yang baik dalam upaya untuk meningkatkan arus informasi, akuntabilitas, memberikan perlindungan kepada masyarakat, serta memberikan suara bagi pihak-pihak yang paling berimbas oleh kebijakan publik yang

diterapkan. Pengawasan publik terhadap pengembangan dan penerapan undang-undang bersifat mengikat secara hukum. Artinya DPR dan Presiden yang terlibat langsung dalam pembuatan undang-undang harus melibatkannya. Kendali kritis terhadap aturan hukum tertulis sebagai manifestasi nyata dari partisipasi publik dalam kebijakan publik tentunya dilakukan sesuai dengan standar legislasi.

Terkait dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa *“masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan”*⁴. Selanjutnya dalam Pasal 354 ayat (3) huruf (a) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa *“partisipasi masyarakat mencakup penyusunan peraturan daerah dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani masyarakat”*.⁵

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 96 tentang Partisipasi Masyarakat, menjelaskan bahwa :

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.

⁴ Pasal 96 UU No 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang – Undangan

⁵ Pasal 354 Ayat (3) huruf a UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

- b. Kunjungan kerja.
 - c. Sosialisasi.
 - d. Seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
3. Masyarakat sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) merupakan 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.”⁶

Berdasarkan ketentuan Pasal 166 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 45 Tahun 2019 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah “Masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui:⁷

1. rapat dengar pendapat umum;
2. kunjungan kerja;
3. sosialisasi; dan/atau
4. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

⁶Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pasal

⁷Pasal 166 Ayat (1) dan Ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Dari uraian di atas untuk membentuk peraturan daerah yang dapat memenuhi aspirasi yang diinginkan masyarakat tentunya harus diimbangi dengan keterlibatan masyarakat, meliputi:

1. keterlibatan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah;
2. keterlibatan dalam proses pembahasan peraturan daerah;
3. keterlibatan dalam pelaksanaan peraturan daerah.

Oleh karena itu, partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan daerah merupakan hak masyarakat yang dapat dilakukan pada tahap penyusunan dan pembahasan. Dalam hal-hak asasi manusia, setiap hak masyarakat menimbulkan kewajiban kepada pemerintah, oleh karena itu harus jelas bahwa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kewajiban pemerintah daerah harus memenuhi hak partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda. Namun demikian, lembaga legislatif diharapkan tidak hanya menggunakan partisipasi masyarakat sebagai bentuk kerja untuk mencapai Pasal 96 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 (tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan), tetapi juga berharap agar lembaga legislatif benar-benar mewujudkannya. mengutarakan pendapat, masukan dan berbagai tindakan yang dilakukan oleh masyarakat Bentuk partisipasi ini menjadi dasar pertimbangan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

Adapun dampak yang dikeluarkan dari tidak adanya partisipasi dalam proses pembentukan perundang-undangan adalah akan melahirkan kebijakan publik atau daerah yang tidak sesuai dengan keinginan masyarakat , selain tidak sesuai dengan

kebutuhan masyarakat bisa saja tanpa adanya partisipasi bisa bertentangan dengan nilai-nilai budaya yang ada di dalam masyarakat.

Dengan keadaan masyarakat yang sering kali tidak memperdulikan proses pembentukan peraturan perundang-undangan ini pun dapat menjadi patokan dimana peraturan yang dikeluarkan akan tidak sejalan dengan apa yang terjadi pada kenyataan. Kejadian ini pun sungguh menimbulkan sebuah spekulasi yang dapat dikatakan sebagai peraturan yang tidak partisipatif. Padahal mungkin pemerintah dan masyarakat ingin agar berjalan beriringan, namun tidak ada inisiatif dari kedua belah pihak yang menimbulkan kesan bahwa pemerintah dan masyarakat tidak dalam satu tujuan⁸.

Berdasarkan pemaparan diatas maka peneliti akan meneliti mengenai proses pembentukan peraturan daerah dan keterlibatan Masyarakat Kabupaten Humbang Hasundutan dari sudut pandang Tata Negara , **“Partisipasi Masyarakat Dalam Pembahasan dan Pembuatan Peraturan Daerah di Humbang Hasundutan”**

Penelitian terdahulu pertama oleh Muhammad Brylian Alvayedo Tahun 2019 dengan Judul “Partisipasi Masyarakat Terhadap proses pembentukan peraturan daerah di provinsi sumatera selatan” yang menyatakan dalam penelitiannya bahwa Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah didalam prosesnya mengikut sertakan masyarakat untuk pembentukan peraturan daerah harus dilaksanakan dengan keikutsertaan dari masyarakat tersebut.

⁸ Fadilah Putra, *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Surabaya, 2001, hlm 49

Perbedaan antara penelitian pertama dengan penelitian ini terletak pada proses atau tahapan dari dimulainya pemikiran tentang pembentukan peraturan itu sendiri, penelitian terdahulu lebih memfokuskan penelitian terhadap fakta dan data data di lapangan itu sendiri, sedangkan pada penelitian ini , akan di fokuskan terhadap proses proses berjalannya atau terbentuknya suatu peraturan itu sendiri, serta implementasi dari undang-undang No 15 Tahun 2019 tentang pembentukan perda , yang didalamnya dikatakan bahwa Masyarakat Harus turut ikut serta dalam proses dan pembentukan Undang Undang tersebut.

Penelitian Terdahulu ke dua oleh Tri Anino Vensky dengan judul “Partisipasi Masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah kota Padang No 1 Tahun 2017 Tentang Pelayanan Publik” menggunakan penelitian Yuridis Empiris dengan menggunakan data primer serta wawancara sebagai salah satu sumber informasi,

Perbedaan antara penelitian kedua dengan penelitian ini adalah metode penelitian yang digunakan, pada penelitian yang kedua ini peneliti hanya memfokuskan kepada data atau fakta yang terjadi dilapangan.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diterangkan dan diuraikan diatas makayang menjadi titik permasalahan dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut
Bagaimanakah Bentuk partisipasi masyarakat terhadap proses pembahasan dan pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Humbang Hasundutan?

Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian dalam penulisan karya ilmiah berbentuk skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis tingkat partisipasi masyarakat terhadap proses pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Humbang Hasundutan.
2. Untuk menjelaskan dan menganalisis peran pemerintah daerah dalam proses pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Humbang Hasundutan.

Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang dapat diambil dalam penulisan skripsi ini terbagi menjadi manfaat yang bersifat teoritis dan manfaat yang bersifat praktis yaitu sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Melalui penelitian ini diharapkan dapat menambah dan memperdalam serta mengetahui bagaimana peran pemerintahan daerah dalam proses pembentukan peraturan daerah. Melalui penelitian ini juga diharapkan dapat menambah dan memperdalam serta mengetahui partisipasi masyarakat terhadap proses pembentukan peraturan daerah. Penelitian inipun diharapkan dapat dijadikan sebagai sumber kepustakaan dalam penelitian selanjutnya sesuai dengan kajian penelitian yang bersangkutan.

1.4.2 Manfaat Praktis

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberi informasi kepada masyarakat bahwa pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah dikarenakan posisi masyarakat dan pemerintahan yang berjalan beriringan dalam

membentuk suatu produk hukum demi kemaslahatan bersama. Serta melalui penelitian ini diharapkan dapat memberi informasi kepada masyarakat bahwa bagaimana peran dari badan pemerintahan daerah baik itu eksekutif maupun legislatif dalam hal menanggapi partisipasi masyarakat yang ikut turut serta dalam pembentukan peraturan daerah baik dalam tahap perencanaan maupun tahap pengujian baik secara langsung maupun tidak langsung.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan Umum Tentang Peraturan Daerah

Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota. Dalam tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintah Daerah, Yang Diatur Dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Keberadaan Peraturan Daerah merupakan bentuk dari pemberian kewenangan pemerintah pusat kepada daerah dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, sebab dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah sangat diperlukan adanya Peraturan Daerah. Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Kepala Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota.⁹

Peraturan Daerah adalah peraturan yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah oleh kepala daerah.¹⁰ Peraturan Daerah dibuat berdasarkan Undang-Undang atau penjabaran lebih lanjut Untuk melaksanakan peraturan daerah dan tunduk pada peraturan perundang-

⁹ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁰ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

undangan lain yang berlaku, kepala daerah menetapkan keputusan kepala daerah. Sedangkan menurut Bagir Manan, Kode Kabupaten / Kota adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh DPRD kabupaten / kota dan disetujui oleh Bupati/Walikota, mengatur kepentingan masyarakat atau struktur pemerintahan dimana pemerintahan kabupaten / kota.¹¹ Peraturan Daerah terdiri atas:

- a. Peraturan Daerah Provinsi, yang berlaku di provinsi tersebut. Peraturan Daerah Provinsi dengan persetujuan Gubernur.
- b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang berlaku di Kabupaten/Kota tersebut. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Peraturan Daerah Kabupaten / Kota disusun oleh DPRD Kabupaten / Kota dengan persetujuan bersama Bupati / Walikota. Peraturan bupati / perkotaan tidak mengikuti peraturan provinsi. Sebagai bentuk peraturan perundang-undangan, peraturan daerah merupakan bagian dari pembangunan sistem hukum nasional. Jika didukung dengan metode dan standar yang tepat, maka peraturan daerah yang baik dapat diterapkan agar sesuai dengan persyaratan teknis peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang¹². Landasan-landasan pembentukan peraturan daerah sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia,

¹¹ Bagir Manan, 2005, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum, Yogyakarta, hlm. 34

¹² Sofiana Hanjani, 2014, *Pelaksanaan Perda Kabupaten Sleman Nomor 11 Tahun 2004 tentang Penggunaan Fasilitas Pejalan Kaki (Trotoar) oleh Pedagang Kaki Lima di Sepanjang Kawasan UGM (Di Area RSUP Prof. Dr. Sardjito)*, Skripsi, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, hlm. 9

peraturan daerah harus mengikuti prinsip dan tehnik perumusan peraturan perundang-undangan yang telah ditentukan dalam merumuskannya. Hal-hal yang sangat penting dalam pembentukan Hukum Universal antara lain yang terkait dengan landasannya. Landasannya yang disebut disini adalah dasar, alasan atau latar belakang di mana undang-undang harus di undangkan .

Landasan Pembentukan Peraturan Daerah

Landasan yang digunakan untuk menyusun Undang-Undang yang kuat dan berkualitas tinggi meliputi: ¹³

2.2.1 Landasan Yuridis

Landasan Yuridis Yakni ketentuan hukum yang menjadi dasar kewenangan (bevoegheid competentie) pembuat Peraturan Perundang-Undangan. Apakah kewenangan pejabat atau badan tersebut memiliki dasar hukum yang di atur dalam “Hukum yang Ada”. Hal ini sangat penting untuk disebutkan dalam Perundang-Undangan karena seorang pejabat/suatu badan tidak berwenang (onbevoegheid) mengeluarkan aturan. Landasan ini dibagi menjadi dua: dari segi formil landasan ini memberikan kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan tertentu; dari segi materiil sebagai dasar hukum mengatur hal-hal tertentu. Dalam suatu PerundangUndangan landasan yuridis ini ditempatkan pada bagian konsideran “mengingat”. Landasan yuridis dari penyusunan Peraturan PerundangUndangan meliputi 3 hal, yakni:

¹³ Amiroedin Syarif, *Perundang-undangan Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, Jakarta, Bina Aksara, 1987, hlm 31.

- a. Kewenangan dari pembuat Perundang-Undangan;
- b. Kesesuaian bentuk dan jenis Peraturan Perundang-Undangan dengan materi yang diatur.
- c. Keharusan mengikuti tata cara tertentu pembuatan PerundangUndangan

Landasan Sosiologis

Landasan Sosiologis Yakni satu Peraturan Perundang-Undangan yang dibuat harus dapat dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup. Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum hidup (the living law) dalam masyarakat. Dengan mencermati Kondisi sosial yang terjadi di masyarakat dalam rangka penyusunan peraturan perundang – undangan, tidak banyak instruksi bagi lembaga yang menegakkan kekuasaan. Landasan Filosofis Yaitu dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar sewaktu menuangkan hasrat dan kebijakan pemerintah ke dalam suatu rancangan atau draft peraturan negara. Suatu rumusan. Perundang-Undangan harus mendapat pembenaran (rechvaardiging) yang dapat diterima dan dikaji secara filosofis. Pembenaran itu harus sesuai dengan cita-cita kebenaran (idee der waarheid), cita-cita keadilan (idee der gerechtigheid) dan cita-cita kesusilaan (idee der eedelijkheid). Oleh karena itu, apabila pernyataan tersebut wajar secara filosofis, maka undang-undang tersebut dikatakan memiliki landasan filosofis (Filosofis Grondflag). Dalam konteks negara Indonesia, inti dari landasan filosofis tersebut adalah Pancasila yang merupakan system nilai nasional dari sistem kehidupan berbangsa.

Landasan Politis

Landasan Politis Yakni garis kebijakan yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan negara. Hal ini dapat diungkapkan pada garis politik seperti pada saat ini tertuang pada Program Legislasi Nasional (Prolegnas) maupun Program Legislasi Daerah (Prolegda). Sebagai arah kebijakan pemerintah yang akan dilaksanakan pada masa pemerintahannya. Ini berarti membimbing pihak berwenang dan pejabat untuk merumuskan hukum yang berlaku secara umum.

Selain landasan di atas, terdapat beberapa landasan yang tersedia antara lain yayasannya ekonomi, ekologi, budaya, agama, administrasi dan perencanaan teknis, yayasannya tersebut tidak boleh diabaikan dalam merumuskan peraturan perundang-undangan yang baik di semua tingkatan pemerintah.

Prosedur Pembentukan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan produk legislasi Pemerintahan Daerah, yakni Kepala Daerah dan DPRD. Sesuai Pasal 18 Ayat (6) UUD 1945, Peraturan Daerah merupakan hak legislasi konstitusional Pemerintahan Daerah dan DPRD Rancangan peraturan daerah harus disetujui bersama oleh DPRD dan gubernur atau walikota / bupati, dan pembahasan lebih lanjut tentang peraturan daerah tersebut tidak akan dilakukan tanpa kesepakatan bersama. “Rancangan Peraturan Daerah” yang disetujui DPRD dan gubernur atau walikota / bupati disampaikan kepada gubernur atau walikota / bupati oleh pimpinan DPRD dan ditetapkan sebagai “peraturan daerah”. Sejak tanggal kesepakatan bersama, rancangan peraturan daerah dapat disampaikan

paling lama 7 hari. Rancangan peraturan negara tersebut ditetapkan oleh gubernur atau walikota / bupati, namun paling lambat disahkan oleh pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 144 (1), (2) dan (3), Ayat 144 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dalam waktu 30 hari gubernur atau walikota / bupati tidak menetapkan rancangan peraturan daerah, maka rancangan peraturan daerah tersebut efektif menjadi peraturan daerah dan harus diumumkan dalam pengumuman daerah. Selain itu, terkait dengan legalitas rancangan peraturan daerah, istilah “kalimat resmi” diubah menjadi “mengumumkan peraturan daerah berlaku” dengan menetapkan tanggal berlakunya Pasal 145 (1).

Materi Muatan Peraturan Daerah

Peraturan daerah tidak boleh mengatur hal-hal yang menyimpang dari prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sekalipun cakupan otonomi daerah luas, namun tidak boleh memutus kerangka keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di sisi lain, pemerintah pusat seharusnya tidak membatasi apalagi menafikan kewenangan otonomi daerah. Peraturan Daerah tidak boleh membuat hal urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, seperti halnya yang tertuang pada Pasal 18, seperti : Politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional; dan agama. Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, maka “Peraturan Daerah” mengatur segala urusan pemerintahan yang berada dalam lingkup kewenangan pemerintah daerah.

Materi muatan Peraturan Daerah mengandung beberapa asas yang terkandung dalam Pasal 138 Ayat (1) yakni: pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan;

kekeluargaan; kenusantaraan; bhineka tunggal ika; Keadilan; kesamaan kedudukan dalam hukum dan Pemerintahan; ketertiban dan kepastian hukum; keseimbangan, harmoni dan harmoni. Pemerintah daerah dapat memasukkan prinsip-prinsip lain berdasarkan esensi peraturan daerah yang bersangkutan. Peraturan Daerah dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang tertera pada Pasal 137¹⁴, meliputi: kejelasan tujuan; kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; keterbukaan.

Asas Penyelenggaraan Peraturan Daerah

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dikenal dengan tiga prosedur atau asas penting yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan tugas pembantuan¹⁵.

Penjelasan mengenai ketiga asas tersebut akan diuraikan sebagai berikut:

Asas Desentralisasi

Istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin “de” yang artinya dan “centrum” yang artinya pusat. Oleh karena itu, desentralisasi berarti menjauhi pusat atau menjauhkannya dari pusat. Asas desentralisasi mengacu pada asas bahwa pemerintahan negara bagian yang diberi kewenangan oleh pemerintah daerah untuk mengurus dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan keluarga sendiri, biasa

¹⁴ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁵ Sirojul Munir, 2013, Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia: Konsep, Azas dan Aktualisasinya, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 102.

disebut otonomi. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pendelegasian kekuasaan pada Pasal 1 Ayat (8) pemerintahan daerah merupakan kewenangan pemerintah pusat untuk mengalihkan urusan pemerintahan kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

Pada dasarnya pembagian bentuk desentralisasi dapat dibedakan menurut tingkat pengalihan kewenangannya. Perencanaan, pengambilan keputusan dan pengawasan dilakukan dalam bentuk otorisasi, dari pemerintah pusat kepada instansi lain. Ada empat bentuk utama desentralisasi, antara lain:

- 1) Dekonsentrasi.
- 2) Delegasi ke lembaga-lembaga semi-otonom atau antar daerah.
- 3) Pelimpahan kewenangan (delegasi) ke pemerintah daerah.
- 4) Peralihan fungsi dari lembaga-lembaga Negara ke Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)¹⁶.

2.5.2 Asas Dekonsentrasi

Pelaksanaan desentralisasi terdapat beberapa tingkat peralihan kewenangan, yakni kewenangan merencanakan, mencetuskan, dan mengatur dari pemerintah pusat ke lembaga-lembaga yang lain, aspek dari hubungan kewenangan ini adalah

¹⁶ Ni'matul Huda, 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamedia, Yogyakarta, hlm.62.

dekonsentrasi.¹⁷ Menurut Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa asas dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah disamping pengertian otonomi dijumpai istilah “medebewind” atau yang biasa disebut dengan “Tugas Pembantuan” yang mengandung arti bahwa kewenangan Pemerintah Daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari Pemerintah Pusat, atau Pemerintah Daerah yang lebih tinggi tingkatannya¹⁸. Otoritas ini adalah yang terakhir dari pemerintahan terdistribusi tingkat tertinggi. Menurut Pasal 1 ayat (11) tahun 2014 “UU No. 23” tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa “tugas pembantuan” merupakan tugas pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang jatuh dalam lingkup kekuasaan pemerintah. Pemerintah pusat atau pemerintah daerah provinsi pergi ke daerah / perkotaan untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah provinsi. Tugas

¹⁷ Lukman Santoso, 2016, *Negara Hukum dan Demokrasi: Pasang Surut Negara Hukum Indonesia Pasca Reformasi*. Perpustakaan Nasional, Yogyakarta, hlm.54-55.

¹⁸ Munir, Sirojul, 2013, *Hukum Pemerintahan Daerah Indonesia*, Konsep Azas dan Aktualisasinya, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm.108.

pembantuan dilakukan oleh pemerintah daerah, dan wajib melaporkan pelaksanaannya serta bertanggung jawab kepada pemerintah pusat.¹⁹

Fungsi Peraturan Daerah

Fungsi Peraturan daerah merupakan fungsi yang bersifat atributif yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Peraturan Daerah dirumuskan dalam Pasal 236, sebagai berikut:

- a. Menyelenggarakan peraturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
- b. Menyelenggarakan peraturan sebagai penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- c. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan masing-masing kepentingan umum.²⁰

Tinjauan Umum Pembentukan Peraturan Daerah

Menurut Undang-Undang No. 15 tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Daerah terbagi menjadi 2 bagian, yaitu Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kota/ Kabupaten. Perda sendiri termasuk

¹⁹H.A.W. Widjaja, 2014, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 169.

²⁰Maria Farida Indarti S, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, hlm 323.

dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang No. 12 tahun 2011, berada di Pasal 7 butir f, dan PERDA Kota/ Kabupaten di Pasal 7 butir g.

Mekanisme penyusunan Perda terbagi menjadi 4 bagian, yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan dan penetapan

Tahapan Perencanaan Terdiri dari.

Penyusunan perencanaan Program Legislatif Daerah atau Prolegda. Baik perda provinsi maupun perda kota/kabupaten, memuat program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Khusus materi yang diatur, merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi .

Latar Belakang dan Tujuan Penyusunan.

Sasaran yang ingin diwujudkan. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur. jangkauan dan arah pengaturan. Materi yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.

Naskah Akademik sendiri adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Prolegda disusun bersamabersama antara kepala

daerah (Gubernur atau Bupati/ Walikota) masing-masing daerah dan DPRD (Provinsi atau Kota/ Kabupaten).

- (1) Perencanaan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah kumulatif terbuka terdiri atas.
- (2) Akibat putusan Mahkamah Agung.
- (3) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi atau Kotamadya/ Kabupaten .
- (4) Perencanaan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di luar Prolegda.
Dalam keadaan tertentu, DPRD Provinsi atau Gubernur dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi di luar Prolegda Provinsi.
- (5) untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam.
- (6) akibat kerja sama dengan pihak lain.
- (7) keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan biro hukum.

Tahap penyusunan perda, terdiri dari atas :

I. Rancangan Peraturan Daerah.

Dimulai dengan penyusunan rancangan PERDA itu sendiri. Rancangan bisa diajukan oleh kepala daerah misal di tingkat I oleh Gubernur, sedang tingkat II oleh Bupati atau Walikota, selain itu, bisa diajukan oleh DPRD baik di tingkat I maupun

II. Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah mengenai:

- 1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ;
- 2) pencabutan Peraturan Daerah ; atau
- 3) perubahan Peraturan Daerah yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, Harus disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

II. Pembahasan

Setelah tahap rancangan, selanjutnya masuk dalam tahapan pembahasan.

Isinya adalah :

- a) Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur.
- b) Pembahasan bersama dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan.
- c) Tingkat-tingkat pembicaraan dilakukan dalam rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.
- d) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur
- e) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD Provinsi dan Gubernur.

- f) Karena sifat mutatis mutandis, maka tahapan pembahasan diatas, diterapkan juga dalam pembahasan di tingkat kotamadya/ kabupaten.

III. Penetapan

- a) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur disampaikan oleh pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Provinsi.
- b) Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.
- c) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi ditetapkan oleh Gubernur dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur.
- d) Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana tidak ditandatangani oleh Gubernur dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut sah menjadi Peraturan Daerah Provinsi dan wajib diundangkan
- e) Dalam hal sahnya Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kalimat pengesahannya berbunyi: Peraturan Daerah ini dinyatakan sah.

- f) Kalimat pengesahan harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah Provinsi sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah Provinsi dalam Lembaran Daerah.
- g) Untuk PERDA Kotamadya ataupun Kabupaten juga sama prosesnya. Sedang untuk pengundangan, PERDA diundangkan dalam bentuk Lembaran Daerah, dan itu dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.

Pembentukan peraturan daerah tidak bisa dipisahkan dari yang namanya program pemerintah daerah provinsi karena didalamnya mencakup berbagai masalah yang harus diselesaikan yang saling berkaitan untuk kemajuan daerah yang bersangkutan, yaitu mencakup:

- a. Tentang peraturan pajak daerah.
- b. Tentang tata ruang kedaerahan.
- c. Tentang retribusi daerah yang bersangkutan.
- d. Tentang APBD.
- e. Tentang berbagai macam perangkat daerah yang dibutuhkan.
- f. Tentang pemerintahan desa yang harus aktif dan dinamis.

Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat adalah peran serta masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan pemerintahan

daerah. Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang pada dasarnya dapat dilakukan dalam berbagai model pilihan partisipasi sesuai dengan tingkat perkembangan politik suatu negara. Partisipasi masyarakat ini akan tergantung dari kesadaran masyarakat dalam tatanan kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara. Sifat partisipasi masyarakatnya masih “pure” atau murni. Artinya rakyat selaku warga negara dalam suatu negara demokrasi keterlibatannya dalam pengambilan putusan publik.

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu unsur penting yang harus diperhatikan dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda). Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan termasuk Perda. Partisipasi masyarakat ini merupakan salah satu bentuk partisipasi politik masyarakat yang sangat penting dalam rangka menciptakan Pemerintahan yang baik (good governance). Oleh karena itu pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Perda haruslah diatur secara lebih jelas. ada beberapa fungsi dan manfaat dari partisipasi masyarakat yang di kemukakan Oleh beberapa Ahli, yaitu :

- a) Partisipasi masyarakat sebagai suatu kebijakan
- b) Partisipasi masyarakat sebagai strategi.
- c) Partisipasi masyarakat sebagai alat komunikasi.
- d) Partisipasi masyarakat sebagai alat penyelesaian sengketa.
- e) Partisipasi masyarakat sebagai terapi.

adapun manfaatnya adalah sebagai berikut:

- 1) Menuju masyarakat yang lebih bertanggungjawab
- 2) Meningkatkan proses belajar
- 3) Meneliminir perasaan terasing
- 4) Menimbulkan dukungan dan penerimaan dari rencana pemerintah
- 5) Menciptakan kesadaran politik
- 6) Keputusan dari hasil partisipasi mencerminkan kebutuhan dan kepentingan masyarakat.
- 7) Menjadi sumber dari informasi yang berguna merupakan komitmen sistem demokrasi.

Masyarakat sendiri dapat berpartisipasi pada beberapa tahap, terutama dalam pembangunan, yakni: pada tahap inisiasi, legitimasi dan eksekusi. Koho menjelaskan didalam bukunya bahwa partisipasi masyarakat dapat terjadi pada 4 jenjang, yakni::

- a) Partisipasi dalam proses pembuatan keputusan .
- b) Partisipasi dalam pelaksanaan.
- c) Partisipasi dalam pemanfaatan hasil.
- d) Partisipasi dalam evaluasi

Terdapat 4 (empat) konsep terkait partisipasi publik dalam pembentukan perundang-undangan menurut Hamzah Halim dan Kemal Ridindo Syahrul Putera yaitu:

- a) partisipasi sebagai kebijakan. Konsep ini memandang partisipasi sebagai prosedur konsultasi para pembuat kebijakan kepada masyarakat sebagai subjek peraturan.
- b) partisipasi sebagai strategi. Konsep ini melihat partisipasi sebagai salah satu strategi untuk mendapatkan dukungan masyarakat demi kredibilitas kebijakan yang dikeluarkan pemerintah.
- c) partisipasi sebagai alat komunikasi. Konsep ini melihat partisipasi sebagai alat komunikasi bagi pemerintah (sebagai pelayan rakyat) untuk mengetahui keinginan.
- d) partisipasi sebagai alat penyelesaian sengketa. Partisipasi sebagai alat penyelesaian sengketa dan toleransi atas ketidakpercayaan dan kerancuan yang ada di masyarakat.

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu unsur penting yang harus diperhatikan dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda). Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan termasuk Perda. Partisipasi masyarakat ini merupakan salah satu bentuk partisipasi politik masyarakat yang sangat penting dalam rangka menciptakan Pemerintahan yang baik (good governance). Oleh karena itu pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Perda haruslah diatur secara lebih jelas.²¹ Menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Dalam Pelaksanaan

²¹ <http://www.e-jurnal.com/2014/01/partisipasi-masyarakat-dalam.html?m=1>, diakses pada tanggal 11 Mei 2021 Pukul 04:00

Otonomi Daerah, bahwa di antara model partisipasi yang dapat dilakukan dalam pembentukan peraturan antara lain:

- a) Mengikutsertakan anggota masyarakat yang dianggap ahli dan independen dalam team atau kelompok kerja dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.
- b) Melakukan *public hearing* melalui seminar, lokakarya atau mengundang pihakpihak yang berkepentingan dalam rapat-rapat penyusunan peraturan perundang-undangan, musyawarah rencana pembangunan.
- c) Melakukan uji sah terhadap peraturan daerah.
- d) Melakukan jejak pendapat, kontak public melalui media massa.
- e) Melalui lembaga pemberdayaan masyarakat kelurahan (LPMK) atau membentuk forum warga.

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam **pembentukan peraturan perundang-undangan** melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Memang benar bahwa aspirasi masyarakat dapat disampaikan melalui kegiatan sosialisasi pembentukan perda. Perlu diketahui bahwa proses pembentukan Perda terbagi menjadi 4 (empat) bagian, yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan dan penetapan, dan pengundangan.

Proses penyelenggaraan terutama dalam kehidupan bersama masyarakat, pasti melewati tahap penentuan kebijaksanaan. Partisipasi masyarakat pada tahap ini sangat mendasar sekali, terutama karena putusan politik yang diambil menyangkut nasib

mereka secara keseluruhan. Kemudian partisipasi dalam pelaksanaan dapat dilakukan melalui keikutsertaan masyarakat dalam memberikan kontribusi guna menunjang pelaksanaan pembangunan yang berwujud tenaga, uang, barang material maupun informasi yang berguna bagi pelaksanaan pembangunan. Pokok pikiran yang melandasi perlunya partisipasi masyarakat dikemukakan oleh hardjasoemantri, sebagai berikut.

- a) Memberikan informasi kepada pemerintah, partisipasi masyarakat sangat diperlukan untuk memberikan masukan kepada pemerintah tentang masalah yang ditimbulkan oleh suatu rencana tindakan pemerintah dengan berbagai konsekuensinya. Dengan demikian, pemerintah akan dapat mengetahui adanya berbagai kepentingan yang dapat terkena tindakan tersebut. Pengetahuan dan pemahaman mengenai aspek tertentu yang diinginkan masyarakat melalui informasi dari masyarakat itu sendiri maupun dari ahli yang dimintai tanggapan oleh masyarakat tentang masalah yang mungkin timbul merupakan masukan partisipasi masyarakat bagi proses pengambilan keputusan dan dapat meningkatkan kualitas tindakan Negara dibidang yang direncanakan tersebut.
- b) Meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan, seorang warga masyarakat yang telah memperoleh kesempatan untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan cenderung memperlihatkan kesediaan menerima keputusan yang lebih besar dan lebih mudah menyesuaikan diri

dengan keputusan itu. Dengan demikian, dapat mengurangi timbulnya pertentangan asal partisipasi tersebut dilaksanakan pada waktu yang tepat.

- c) Membantu perlindungan hukum, jika keputusan diambil dengan memperhatikan keberatan-keberatan yang diajukan oleh masyarakat selama proses pengambilan keputusan berlangsung, maka setelah keputusan diambil maka keberatan dari warga akan kecil kemungkinannya karena semua alternatif sudah dibicarakan setidaknya sampai tingkatan tertentu.
- d) Mendemokrasiakan pengambilan keputusan, dalam hubungannya dalam partisipasi masyarakat ini, ada pendapat yang menyatakan bahwa dalam pemerintahan dengan system perwakilan, maka hak untuk melaksanakan kekuasaan ada pada wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat.²²
 - Kebijakan publik menurut para ahli adalah “serangkaian keputusan kebijaksanaan yang diambil seseorang atau kelompok orang untuk mewujudkan tujuan tertentu di dalam masyarakat” proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan didalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu: penyusunan agenda.

²²Hendra Karianga, 2013, *Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jakarta, KENCANA, Halaman 147-148

formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Analisis kebijakan dilakukan untuk menciptakan secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam suatu tahap proses pembuatan kebijakan. tahap tahap tersebut mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung yang terjadi sepanjang waktu. setiap tahap berhubungan dengan tahap berikutnya, dan tahap terakhir (penilaian kebijakan) dikaitkan dengan tahap pertama (penyusunan Agenda) atau tahap ditengah, dalam lingkaran aktivitas yang tidak linear. aplikasi prosedur dapat membuat pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang secara langsung mempengaruhi asumsi, keputusan, dan aksi dalam satu tahap, yang kemudian secara tidak langsung mempengaruhi kinerja tahap tahap berikut.

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

3.1 Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang menitik beratkan obyek penelitian pada peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif. Titik berat penelitian hukum normatif sesuai dengan karakter keilmuan hukum yang khas, terletak pada telaah hukum atau kajian hukum terhadap hukum positif, yang meliputi tiga lapisan keilmuan hukum, terdiri atas telaah dogmatika hukum, teori hukum, dan filsafat hukum. Pada tataran dogmatika hukum, pengkajiannya dilakukan terhadap identifikasi hukum positif, khususnya undang-undang. Sedangkan pada tataran teori hukum dilakukan telaah terhadap teori-teori yang dapat digunakan sebagai pisau analisis permasalahan. Pada tataran filosofis, penelitian ini dilakukan untuk memahami persepsi pembentuk peraturan daerah terhadap nilai-nilai kemanfaatan, kepastian hukum, dan keadilan hukum yang berkembang di dalam masyarakat.²³

3.2 Fokus Penelitian

Penelitian hukum normatif ini juga biasa disebut dengan penelitian hukum doktriner atau juga disebut dengan penelitian perpustakaan. dinamakan penelitian hukum doktriner sebab penelitian ini hanya ditunjukkan pada peraturan perundangan tertulis, sehingga peneliti tersebut sangat erat hubungannya pada perpustakaan dikarenakan hukum normatif ini akan membutuhkan data yang bersifat sekunder pada perpustakaan.²⁴

3.3 Pendekatan Penelitian Hukum

²³ Muhammad Suharjono. *Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah*. *DIH, Jurnal Ilmu Hukum* Pebruari 2014, Vol. 10, No. 19, hal 21

²⁴ Dr. Elisabeth Nurhaini Butarbutar. *Metode Penelitian Hukum*, Bandung, PT. Refika Aditama, 2018, Hal. 80

Penelitian hukum adalah suatu penelitian yang mempunyai obyek hukum, baik hukum sebagai suatu ilmu atau aturan-aturan yang sifatnya dogmatis maupun hukum yang berkaitan dengan perilaku dan kehidupan masyarakat. Pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul akibat di dalam gejala bersangkutan²⁵

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode pendekatan hukum normatif. Pendekatan normatif yang mempergunakan sumber data sekunder, digunakan untuk menganalisa peraturan perundang-undangan, buku-buku dan artikel-artikel yang mempunyai korelasi dan relevan dengan permasalahan yang diteliti.²⁶

3. 4 Jenis Data

Penelitian ini, penulis menggunakan sumber data sekunder yaitu data yang diperoleh atau dikumpulkan oleh orang yang melakukan penelitian dari sumber-sumber yang telah ada. Data sekunder diperoleh dengan penelitian kepustakaan guna mendapatkan landasan teoritis berupa pendapat-pendapat atau tulisan-tulisan para ahli atau pihak-pihak lain yang berwenang dan juga untuk memperoleh informasi baik dalam bentuk ketentuan-ketentuan formal maupun data melalui naskah resmi yang ada.

3. 5 Tehnik Analisis Data

²⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit* Hal 50-51

²⁶ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Cetakan I*, Malang, Bayumedia Publishing, 2005, hal.302.

Analisis merupakan penjelasan dari semua bahan-bahan maupun data-data yang sudah dikumpulkan dan dijelaskan sebelumnya secara sistematis. Penjelasan tersebut diuraikan secara logis menurut pemikiran dari penulis.

Terdapat beberapa jenis teknik analisis data, tetapi dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik analisis data secara kualitatif. Teknik analisis data secara kualitatif yaitu metode analisis data dengan cara mengelompokkan dan menseleksi data yang diperoleh dari penelitian lapangan menurut kualitas dan kebenarannya kemudian disusun secara sistematis, yang selanjutnya dikaji dengan metode berfikir secara deduktif dihubungkan dengan teori-teori dari studi kepustakaan (data sekunder), kemudian dibuat kesimpulan yang berguna untuk menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini.²⁷

3.6 Lokasi Penelitian

Pada Penelitian ini peneliti akan melakukan Penelitian di Kantor DPRD Kabupaten Humbang Hasundutan.

²⁷ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum Cet. I*, Bandung : PT. Citra AdityaBakti, 2004, hal.50

