

**GAGASAN PENGUATAN PARTISIPASI PUBLIK DALAM
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KOTA PEKANBARU
BERBASIS HUKUM RESPONSIF BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014
TENTANG PEMERINTAH DAERAH DI
DPRD KOTA PEKANBARU
PERIODE 2019-2024**

SKRIPSI

**Diajukan dalam rangka Penulisan Skripsi di Fakultas
Hukum Universitas Lancang Kuning**



Disusun Oleh:

**NAMA : RUSLAN TARIGAN
NPM : 2074201235**

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LANCANG KUNING
PEKANBARU
2024**

PANTUN PEMBUKA

Warna Merah Sebagai Tanda

Telah Datang Waktu Senja

Dengarlah Nasehat Wahai Ananda

Pendidikan Adalah Hal Utama

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LANCANG KUNING



TANDA PERSETUJUAN :

NAMA : RUSLAN TARIGAN
NPM : 2074201235
JUDUL SKRIPSI : GAGASAN PENGUATAN PARTISIPASI PUBLIK
DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH
KOTA PEKANBARU BERBASIS HUKUM RESPONSIF
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23
TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAH DAERAH DI
DPRD KOTA PEKANBARU PERIODE 2019-2024

DITERIMA DAN DISETUJUI UNTUK
DIPERTAHANKAN DALAM UJIAN SKRIPSI

Dosen Pembimbing I

Dr. H. Eddy Asnawi, S.H., M.Hum
NIDN. 0022096802

Dosen Pembimbing II

Andrizal, S.H., M.H
NIDN. 1021027502

Mengetahui
Dekan



Dr. Fahmi, S.H., M.H
NIDN. 1026126902



UNIVERSITAS LANCANG KUNING

FAKULTAS HUKUM

Status Terakreditasi A : BAN-PT No. 920/SK/BAN-PT/Ak.Ppj/S/III/2023
Jl. Yos Sudarso KM. 8 Rumbai Telp. 0812 8390 3955
Website: <https://fh.unilak.ac.id>, email: hukum@fhunilak.ac.id
PEKANBARU

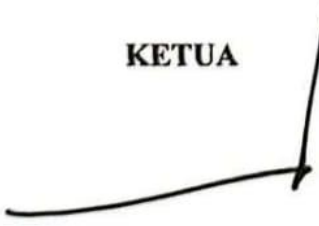
**DITERIMA OLEH TIM UJIAN SKRIPSI
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LANCANG KUNING UNTUK
DIUJI DAN DIPERTAHANKAN SEBAGAI SALAH SATU SYARAT
GUNA MEMPEROLEH GELAR SARJANA HUKUM**

NAMA : RUSLAN TARIGAN
NPM : 2074201235
FAKULTAS/PROG. STUDI : HUKUM / ILMU HUKUM
JUDUL SKRIPSI : GAGASAN PENGUATAN PARTISIPASI PUBLIK
DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH
KOTA PEKANBARU BERBASIS HUKUM
RESPONSIF BERDASARKAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAH
DAERAH DI DPRD KOTA PEKANBARU PERIODE
2019-2024.

TANGGAL LULUS : 02 JULI 2024

PANITIA

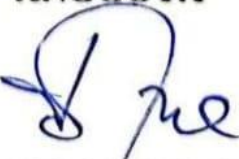
KETUA


Dr. H. EDDY ASNAWI, S.H., M.Hum.

SEKRETARIS


ANDRIZAL, S.H., M.H.

ANGGOTA


Dr. SILM OKTAPANI, S.H., M.H.



UNIVERSITAS LANCANG KUNING

FAKULTAS HUKUM

Status Terakreditasi A : BAN-PT No. 920/SK/BAN-PT/Ak.Ppj/S/III/2023
Jl. Yos Sudarso KM. 8 Rumbai Telp. 0812 8390 3955
Website: <https://fh.unilak.ac.id>, email: hukum@fhunilak.ac.id
PEKANBARU

Perihal : Cara Penilaian

NAMA : RUSLAN TARIGAN
NPM : 2074201235
FAK/PROG.STUDI : HUKUM / ILMU HUKUM

NO	ANGKA PRESTASI KOMPONEN 10 S/D 100	BOBOT
1		5
2		5
3		5
4		4
5		3
Jumlah		22

■ Nilai Prestasi Kumulatif Akhir Sbb :

$$(N1 \times 5) + (N2 \times 5) + (N4 \times 4) + (N5 \times 3)$$

22

Nilai Prestasi Akhir Adalah Sbb :

- 80 – 100 : A
- 70 – 79,99 : B
- 60 – 69,99 : C
- 50 – 59,99 : D

LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **RUSLAN TARIGAN**
NPM : **2074201235**
Program Studi : **Ilmu Hukum (S1)**

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa Skripsi yang saya tulis ini dengan judul, **“GAGASAN PENGUATAN PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KOTA PEKANBARU BERBASIS HUKUM RESPONSIF BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAH DAERAH DI DPRD KOTA PEKANBARU PERIODE 2019-2024”**. Adalah benar karya asli saya sendiri dan bukan merupakan jiplakan, kecuali kutipan-kutipan yang disebutkan sumbernya. Adapun pemikiran-pemikiran dan pandangan-pandangan akademis yang bersamaan dengan tulisan ini, sepanjang sumber dan atau penyebutannya jelas, lebih merupakan data dan atau fakta pendukung atas Skripsi ini.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan Skripsi saya adalah hasil plagiat atau karya orang lain maka saya bersedia menerima sanksi akademis atas perbuatan tersebut sesuai ketentuan yang berlaku.

Pekanbaru, Juli 2024



RUSLAN TARIGAN
2074201235

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa karena berkat rahmat dan karuniaNya penulis sampai pada tahap akhir untuk mengikuti perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning Pekanbaru. Dalam rangka menyelesaikan pendidikan ini, maka saya menyusun Skripsi yang berjudul **“Gagasan Penguatan Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Berbasis Hukum Responsif Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah Di DPRD Kota Pekanbaru Periode 2019-2024.”**

Sebagai salah satu kelengkapan untuk menyelesaikan program Strata – 1 dalam bidang hukum, khususnya ilmu hukum pada Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning Pekanbaru. Dengan segala kejujuran dan kerendahan hati, saya menyadari bahwa penyusunan Skripsi ini baik dari segi pemaparan maupun cara penyajian penulisan Skripsi ini masih banyak memiliki kekurangan dan kelemahan yang disebabkan oleh keterbatasan kemampuan dan pengetahuan yang dimiliki, serta keterbatasan data yang diperoleh. Dalam menyelesaikan Skripsi ini saya telah mendapat bantuan yang begitu besar dari berbagai pihak baik moril maupun materil. Oleh karena itu, penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyusunan Skripsi ini terutama kepada:

1. Bapak Dr. Junaidi, S.S., M.Hum. selaku Rektor Universitas Lancang Kuning;
2. Wakil Rektor I, II dan III Universitas Lancang Kuning;

3. Bapak Dr. Fahmi, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning;
4. Bapak Mhd. Azani, S.Th.I., M.S.I, Ibu Yetti, S.H., M.Hum, Ph.D dan Bapak Irfansyah, S.H., M.H. masing-masing dalam kapasitasnya selaku Wakil Dekan I, II dan III Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning serta Bapak Adrian Faridhi, S.H., M.H. selaku Ketua Prodi;
5. Bapak Dr. H. Eddy Asnawi, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing I yang telah banyak meluangkan waktu, memberikan masukan, arahan, serta bimbingan dengan penuh kesabaran sehingga penulisan skripsi ini dapat diselesaikan;
6. Bapak Andrizal, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing II yang telah banyak meluangkan waktu, memberikan masukan, arahan, serta bimbingan dengan penuh kesabaran sehingga penulisan skripsi ini dapat diselesaikan;
7. Seluruh Dosen di Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning yang telah memberikan ilmu dan memfasilitasi pembelajaran sehingga terjadi peningkatan pengetahuan bagi penulis;
8. Seluruh tenaga kependidikan atas pelayanan selama penulis menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning;
9. Yang teristimewa untuk kedua orang tua penulis Bapak Kabar Tarigan dan Ibu Alm Nawari Br Ginting yang selalu memberikan nasehat, semangat dan doa-doanya serta menjadi motivasi dalam menyelesaikan proses perkuliahan;

10. Rekan seperjuang selama studi Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning angkatan 2020;
11. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu dalam kata pengantar ini.

Pekanbaru, Februari 2024

Ruslan Tarigan

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
LEMBARAN PANTUN ATAU SYAIR MELAYU	ii
HALAMAN PERSETUJUAN DOSEN PEMBIMBING SKRIPSI.....	iii
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN	iv
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR.....	xiii
ABSTRAK	xiv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	10
D. Kerangka Teori.....	12
E. Metode Penelitian.....	32
BAB II TINJAUAN UMUM LOKASI PENELITIAN	39
A. Sejarah Kota Pekanbaru	39
B. Geografis Daerah Kota Pekanbaru.....	41
C. Lambang Kota Pekanbaru	46
D. Visi-Misi Kota Pekanbaru.....	48
E. Sejarah Singkat DPRD Kota Pekanbaru	51
F. Struktur Organisasi DPRD Kota Pekanbaru	52
BAB III TINJAUAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAH DAERAH	62
A. Pembentukan Peraturan Daerah	62
B. Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pembentukan Peraturan Daerah	71

BAB IV GAGASAN PENGUATAN PARTISIPASI PUBLIK DALAM PERATURAN DAERAH DI KOTA PEKANBARU BERBASIS HUKUM RESPONSIF BERDASARKAN UU RI NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DI DPRD KOTA PEKANBARU PERIODE 2019-2024.....	82
A. Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Pekanbaru	82
B. Konsep Penguatan Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Pekanbaru berbasis hukum Responsif.....	101
C. Upaya Penguatan Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Pekanbaru berbasis hukum Responsif.....	119
 BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	138
B. Saran.....	140
 DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN	
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	
PANTUN PENUTUP	

DAFTAR TABEL

Tabel I.1	Populasi dan Sampel	35
Tabel II.1	Daftar Kecamatan dan Kelurahan di Kota Pekanbaru	43
Tabel II.2	Komposisi Etnis di Kota Pekanbaru	44
Tabel II.3	Komposisi DPRD Kota Pekanbaru Berdasarkan Perolehan Kursi Periode 2019-2024.....	52
Tabel II.4	Fraksi PKS DPRD Kota Pekanbaru Periode 2019-2024	54
Tabel II.5	Fraksi Gerindra PPP DPRD Kota Pekanbaru Periode 2019-2024	54
Tabel II.6	Fraksi Demokrat DPRD Kota Pekanbaru Periode 2019-2024 ..	54
Tabel II.7	Fraksi PAN DPRD Kota Pekanbaru Periode 2019-2024	55
Tabel II.8	Fraksi Hanura Nasdem DPRD Kota Pekanbaru Period 2019- 2024.....	55
Tabel II.9	Fraksi Golkar DPRD Kota Pekanbaru Periode 2019-2024	55
Tabel II.10	Komisi I DPRD Kota Pekanbaru Periode 2019-2024	59
Tabel II.10	Komisi II DPRD Kota Pekanbaru Periode 2019-2024.....	59
Tabel II.10	Komisi III DPRD Kota Pekanbaru Periode 2019-2024.....	60
Tabel II.10	Komisi IV DPRD Kota Pekanbaru Periode 2019-2024	60

DAFTAR GAMBAR

Gambar II. 1 Peta Wilayah Kota Pekanbaru	40
Gambar II. 2 Lambang Kota Pekanbaru	45

ABSTRAK

Peraturan Daerah (Perda) kota pekanbaru terdapat dua peraturan yang tidak responsif yang ikut di batalkan oleh kementerian dari 3.143 yakni perda tentang Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan perda tentang retribusi telekomunikasi, dan perda lainnya seperti : perda sampah, perda parkir dan Perda burung walet yang tidak berlaku efektif bahkan controversial. Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah merupakan salah satu wujud kemandirian daerah dalam mengatur urusan rumah tangga daerah atau urusan pemerintahan daerah. Perda merupakan instrumen yang strategis sebagai sarana mencapai tujuan desentralisasi. Dalam konteks otonomi daerah, keberadaan Perda pada prinsipnya berperan mendorong desentralisasi secara maksimal dengan melibatkan Partisipasi Publik untuk menjamin terciptanya Produk Hukum yang responsif. Permasalahan pokok yang diangkat dalam penelitian ini adalah bagaimanakah proses pembentukan peraturan daerah di Kota Pekanbaru, dan Bagaimanakah konsep Gagasan Penguatan Partisipasi Publik Dalam Peraturan Daerah Di Kota Pekanbaru berbasis hukum Responsif. Metode Penelitian yang digunakan pendekatan yuridis sosiologis, yaitu pendekatan terhadap masalah yang menitikberatkan pada penelitian yang dilakukan di lapangan. Penelitian ini dilakukan dengan cara mengadakan identifikasi hukum dan bagaimana efektifitas pelaksanaan hukum itu berlaku di masyarakat. Di samping itu juga melakukan penelitian terhadap bahan-bahan kepustakaan hukum lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti. Hasil penelitian mendapatkan suatu kesimpulan bahwa Pembentukan Perda Kota Pekanbaru mengacu dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011, Peraturan pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dan Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Pekanbaru Nomor/ KPTS/DPRD/2014 tentang Tata Tertib DPRD Kota Pekanbaru. Selanjutnya Penguatan Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru berbasis Hukum responsif diawali dengan perencanaan, Naskah akademik yang melibatkan berbagai pihak (Tenaga ahli, DPRD, SKPD, Instansi Vertikal, Tokoh Masyarakat, Pelaku Usaha, Tokoh Adat, Tokoh Agama, Toko Pemuda, Insan Pers dan Pihak Terkait) dalam setiap proses pembahasannya Sampai tahap ekspose dan uji public.

Kata kunci : Partisipasi Publik, Peraturan Daerah, Responsif.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Upaya membangun system hukum nasional, tidak dapat dilepaskan dari kerangka fungsi legislasi yang telah diatur secara jelas dan tegas dalam konstitusi. Sesuai ketentuan pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang. Hal ini merupakan perubahan mendasar, karena menempatkan DPR sebagai pelaku sentral dalam pembentukan undang-undang.

Pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden kepada DPR, merupakan langkah konstitusional, yang berarti meletakkan secara tepat fungsi-fungsi yang ada pada lembaga pemegang kekuasaan negara yang terdiri atas kekuasaan eksekutif, legislative dan yudikatif. Pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang tersebut juga secara langsung meningkatkan beban dan tanggung jawab DPR, serta menunjukkan bahwa peran DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi signifikan dalam upaya menampung aspirasi masyarakat.¹

Struktur organisasi pemerintahan Negara Republik Indonesia menjamin adanya daerah-daerah otonomi, yaitu daerah-daerah yang memiliki hak dan wewenang untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Adanya daerah otonomi sebagaimana dinyatakan dan dikehendaki dalam Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945 sebagai salah satu pengakuan konstitusi sehingga dengan adanya daerah otonom maka lahirlah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam kerangka

¹Ahmad Yani, *Pembentukan Undang-Undang dan Perda*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, hlm. 50.

pemerintahan daerah sesuai dengan amanah Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah pengganti Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004.²

Kewenangan pembentukan Perda merupakan salah satu wujud kemandirian daerah dalam mengatur urusan rumah tangga daerah atau urusan pemerintahan daerah. Perda merupakan instrumen yang strategis sebagai sarana mencapai tujuan desentralisasi. Dalam konteks otonomi daerah, keberadaan Perda pada prinsipnya berperan mendorong desentralisasi secara maksimal.³

Bahwa perencanaan penyusunan peraturan daerah dilakukan dalam suatu Prolegda. Dasar penyusunan Prolegda tidak terlepas dari tujuan pembangunan nasional khususnya pembangunan hukum.

Dengan demikian, maka dalam proses pembentukan peraturan daerah harus terlebih dahulu melalui penetapan Prolegda. Pada prinsipnya pembentukan Perda merupakan bagian dari pembangunan di daerah yang mencakup pembangunan sistem hukum daerah dengan tujuan mewujudkan tujuan daerah yang bersangkutan, yang dilakukan mulai dari perencanaan atau program secara rasional, terpadu dan sistematis.

Program legislasi daerah sebagai landasan operasional pembangunan hukum di daerah melalui pembentukan peraturan perundang-undangan, seharusnya dapat memproyeksikan kebutuhan hukum atau peraturan daerah, baik secara kualitatif maupun kuantitatif dengan menetapkan visi dan misi, arah kebijakan, serta

² Zaini Tarmidzi, *Fungsi Kontrol DPRD Dalam Pemerintahan Daerah*, Bandung: Angkasa, 1988, hlm 4.

³ Reny Rawasita, et al, *Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK)*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm. 60.

indikator secara rasional. Dengan demikian program legislasi daerah mengandung kegiatan dalam kurun waktu lima tahun atau satu tahun anggaran yang memiliki nilai strategis yang akan direalisasikan sebagai bagian dari pembangunan daerah secara keseluruhan.⁴

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 39 disebutkan bahwa Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota. Dalam pasal ini mengisyaratkan bahwa DPRD memiliki peran penting dalam perancangan Peraturan daerah. Program Legislasi Daerah (Prolegda) sebagaimana dimaksud sebelumnya disusun bersama-sama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah yang ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun, Prolegda merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara berencana dan sistematis sesuai skala prioritas yang ditetapkan.

Peraturan daerah (Perda) merupakan instrument dalam pelaksanaan otonomi daerah untuk menentukan arah dan kebijakan pembangunan daerah serta fasilitas pendukungnya. Namun, dalam perkembangan praktik otonomi daerah, persoalan demi persoalan muncul berkenaan dengan penetapan dan pelaksanaan Perda ini, sampai kemudian Pemerintah (Pusat) kewalahan untuk melaksanakan pengawasan sampai pembatalannya. Perda adalah produk daerah yang unik, karena dihasilkan dari sebuah proses yang didominasi kepentingan politik lokal. Sejak otonomi daerah bergulir, muncul ribuan Perda pajak dan retribusi daerah yang memberatkan investor. Perda ini dianggap menimbulkan masalah ekonomi biaya

⁴ Ahmad Yani, *Op. Cit*, hlm.55.

tinggi yang berdampak bagi pertumbuhan ekonomi, baik lokal maupun nasional. Sehingga banyak Pemerintah Daerah yang memanfaatkan peluang meningkatkan PAD melalui Perda.

Dalam rangka tertib administrasi dan peningkatan kualitas produk hukum daerah, perlu mengetahui proses atau prosedur penyusunan Peraturan Daerah agar lebih terarah dan terkoordinasi. Hal ini disebabkan dalam pembuatan peraturan daerah perlu adanya persiapan-persiapan yang matang dan mendalam, antara lain pengetahuan mengenai materi muatan yang akan diatur di dalam peraturan daerah, pengetahuan tentang bagaimana menuangkan materi muatan tersebut kedalam peraturan daerah secara singkat tetapi jelas, dengan suatu bahasa yang baik serta mudah dipahami, disusun secara sistematis, tanpa meninggalkan tata cara yang sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia dalam penyusunan kalimatnya.⁵

Prosedur penyusunan ini adalah rangkaian kegiatan penyusunan produk hukum daerah sejak dari perencanaan sampai dengan penetapannya. Proses pembentukan peraturan daerah terdiri dari tiga tahap, yaitu:⁶

1. Proses penyiapan rancangan peraturan daerah, yang merupakan proses penyusunan dan rancangan di lingkungan DPRD atau di lingkungan Pemerintah Daerah (dalam hal ini Raperda usul inisiatif). Proses ini termasuk menyusun naskah inisiatif (*initiatives draft*) naskah akademik (*academic draft*) dan naskah rancangan peraturan daerah (*legal draft*);
2. Proses mendapatkan persetujuan, yang merupakan pembahasan di DPRD;

⁵ Harry Alexander, *Panduan Perancangan Peraturan Daerah Di Indonesia*, Jakarta: XSYS Solusindo, 2004, hlm. 28.

⁶ *Ibid.*, hlm. 30.

3. Proses pengesahan oleh Kepala Daerah dan pengundangan oleh Biro/Bagian Hukum.

Salah satu upaya yang harus dilakukan untuk membangun sistem pemerintahan daerah yang demokratis, maka dari sudut politik hukum yang harus dilakukan adalah membangun mekanisme konsultasi publik dalam pembuatan produk hukum daerah khususnya peraturan daerah. Konsultasi publik disini hendaknya menghindari proses konsultasi public tokenisme. Konsultasi publik tokenisme maksudnya mekanisme partisipasi publik yang menempatkan masyarakat hanya sebagai pendengar atau sebatas diberikan kesempatan untuk memberikan masukan, masukan tersebut tidak mempengaruhi keputusan yang akan atau telah diambil oleh para pembuat kebijakan. Tetapi konsultasi publik yang genuine mensyaratkan kemauan Pemerintah, Pemerintah Daerah dan DPRD untuk mendatangi masyarakat dan dengan sungguh-sungguh memperjuangkan aspirasi masyarakat.

Segala yang menjadi aspirasi masyarakat paling tidak dapat mewarnai produk hukum daerah yang akan diakomodir oleh lembaga legislative daerah. Studi hubungan antara konfigurasi politik dan karakter produk hukum menghasilkan penelitian bahwa setiap produk hukum merupakan pencerminan dari konfigurasi politik yang melahirkannya. Artinya setiap muatan produk hukum akan sangat ditentukan oleh visi politik kelompok dominan (penguasa). Oleh karena itu, setiap upaya melahirkan hukum-hukum yang berkarakter responsive/populistik harus dimulai dari upaya demokratisasi dalam kehidupan politik. Dilihat dari logika politik, maka upaya demokratisasi dalam kehidupan politik tidaklah mudah. Sebab

konfigurasi politik yang lahir dari format politik yang baru dibentuk melahirkan ketidakseimbangan kekuatan politik yang sangat mencolok.⁷

Dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru harus terlebih dahulu melalui tahapan-tahapan yang telah disepakati bersama dan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Adapun tata cara pembahasan Ranperda atas prakarsa pemerintah Kota Pekanbaru antara lain:⁸

1. Ranperda beserta naskah akademisnya disertai surat pengantar dari Kepala Daerah;
2. Disampaikan ke Pimpinan DPRD;
3. Dibagikan kepada anggota rapat paripurna pada masa sidang yang bersangkutan;
4. Badan musyawarah menunjuk alat kelengkapan yang akan membahas;
5. Penjelasan Kepala Daerah dalam rapat paripurna tentang penyampaian ranperda;
6. Pemandangan umum fraksi-fraksi;
7. Jawaban kepala daerah terhadap pandangan umum fraksi-fraksi;
8. Pembahasan dalam rapat komisi/gabungan komisi atau Pansus dengan kepala daerah/pejabat yang ditunjuk;
9. Penyampaian keputusan dalam rapat paripurna;
10. Penyampaian sambutan kepala daerah terhadap pengambilan keputusan.

Lahirnya sebuah Peraturan Daerah (Perda) harus mengandung sebuah regulasi yang dapat ditaati oleh masyarakatnya, dan untuk menunjang ini maka

⁷ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2009, hlm. 368.

⁸ Alur Tata Cara Pembahasan Raperda Atas Prakarsa Pemerintah Kota Pekanbaru.

sangat perlu memahami keinginan dan kondisi sosial masyarakatnya sehingga dapat diterapkan dalam jangka waktu yang lama. Oleh karena itu pertimbangan filosofisnya harus jelas kemana masyarakat akan dibawa.⁹ Untuk mencapai Peraturan Daerah yang responsif dalam mendukung Otonomi Daerah, selayaknya para perancang memperhatikan asas-asas pembentukan Perda sebagai kerangka acuan seperti kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan dan lain sebagainya.

Sebagaimana misalnya dua Peraturan Daerah (Perda) Pemerintah Kota Pekanbaru termasuk dari 3.143 Perda yang dibatalkan Mendagri. Dua Perda tersebut yakni tentang aturan biaya pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Perda tentang retribusi tower telekomunikasi. Hal itu disampaikan Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota (Setdako) Pekanbaru, yaitu Saudara Syamsuir. Dirinya menjelaskan pencabutan dua Perda tersebut berdasarkan usulan Pemko Pekanbaru sendiri. Ia menjelaskan, pengajuan pencabutan dua Perda itu, karena peraturan itu sudah bertentangan dengan aturan Perundangundangan yang lebih tinggi. "Dalam UU tertinggi menyuruh mencabut, mengenai biaya pembuatan KTP, dulu perdanya ada retribusinya. Lalu juga perda tentang menara telekomunikasi, bahwa tidak boleh menarik lagi retribusi."¹⁰ Itu artinya produk hukum yang dibentuk oleh pemerintah Kota Pekanbaru tidak memperhatikan dengan benar materi-materi yang urgen untuk diatur melalui peraturan daerah sehingga berdampak pada pembatalan dan jelas akan memberatkan masyarakat sebagai sasaran utamanya.

⁹ Muhammad Suharjono, Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah, DIH, *Jurnal Ilmu Hukum*, Februari 2014, Vol. 10, No. 19, hlm. 22.

¹⁰ www.bertuahpos.com/berita/dua-perda-bermasalah-pekanbaru-ikut-dibatalkan, diakses tanggal 16 Oktober 2016 Pukul 11.25. WIB.

Selanjutnya diiringi dengan perda kota pekanbaru yang tidak efektif, menurut Legislator Kota Pekanbaru, menyatakan Peraturan Daerah mengenai perizinan di wilayah ini dinilai tidak efektif dilaksanakan oleh aparat terkait. "Seperti Perda Penangkaran Burung Walet, Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dan Perda Sampah itu tidak efektif," kata Wakil Ketua Komisi I DPRD Kota Pekanbaru Kamaruzaman di Pekanbaru. Dia mengatakan aparat terkait terkesan tidak serius menjalankan tugas sehingga tidak memberikan pemasukan kepada kas daerah berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD) setempat.¹¹

Adapun jumlah Peraturan Daerah Kota Pekanbaru dari Tahun 2019 sampai dengan Tahun 2023 dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 1.1.
Jumlah Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Tahun 2019
s/d 2023

No	Tahun	Jumlah Perda
1	2019	9
2	2020	5
3	2021	11
4	2022	3
5	2023	4

Sumber: Kantor Walikota Pekanbaru

Dari hasil peraturan daerah di atas menunjukkan bahwa pada tahun 2019 jumlah perda yang dihasilkan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru sangat signifikan akan tetapi perda-perda tersebut masih banyak yang belum berjalan efektif dan bermasalah dalam implementasinya sehingga belum mampu meningkatkan pendapatan asli daerah karena rata-rata perda yang dihasilkan tersebut adalah di

¹¹ www.antarariau.com/berita/32613/perda-perizinan-pekanbaru-tidak-efektif, diakses tanggal 16 Oktober 2016 Pukul. 11.30. WIB.

bidang retribusi daerah yang tujuannya untuk meningkatkan pemasukan kas daerah Kota Pekanbaru.

Kemudian juga yang lebih maraknya adalah terkait dengan Peraturan Daerah tentang Retribusi dan Parkir jalan umum di Kota Pekanbaru yang banyak mendapat sorotan dari berbagai pihak dan penolakan yang terjadi di masyarakat dari dikeluarkannya perda tersebut. Di samping tingginya biaya parkir masyarakat juga mempertanyakan pengelolaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan perparkiran di berbagai zona yang akan dikenakan

Berbagai permasalahan terkait dengan pembentukan peraturan daerah di atas dibutuhkan keseriusan dan ketelitian pemerintah daerah terutama dalam hal ini adalah legislatif Kota Pekanbaru sebagai pelaksana dan yang memiliki tugas kontrol terhadap perda-perda yang mereka bentuk dan setujui bersama. Apakah peraturan daerah sudah sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat atau bahkan sebaliknya hanya untuk kepentingan kelompok penguasa yang bersangkutan sehingga aturan-aturan yang dicanangkan tidak mengarahkan pada konsep hukum yang responsif sebagaimana mestinya. Berdasarkan fenomena di atas penulis akan melakukan sebuah penelitian yang berkaitan dengan pembentukan peraturan daerah yang berbasis hukum responsif yang telah dirangkum menjadi **sebuah judul yaitu "Gagasan Penguatan Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Berbasis Hukum Responsif Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah Di DPRD Kota Pekanbaru Periode 2019-2024."**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka yang menjadi permasalahan dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah proses pembentukan peraturan daerah di Kota Pekanbaru?
2. Bagaimanakah konsep gagasan penguatan partisipasi publik dalam Peraturan Daerah di Kota Pekanbaru berbasis hukum Responsif berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah di DPRD Kota Pekanbaru periode 2019-2024 ?
3. Bagaimanakah upaya penguatan partisipasi publik dalam Peraturan Daerah di Kota Pekanbaru berbasis hukum Responsif berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah di DPRD Kota Pekanbaru periode 2019-2024 ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah yang telah dikemukakan diatas, maka penelitian bertujuan dan memiliki kegunaan sebagai berikut:

1. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk menjelaskan proses pembentukan peraturan daerah di Kota Pekanbaru;
- b. Untuk menjelaskan konsep gagasan penguatan partisipasi publik dalam Peraturan Daerah di Kota Pekanbaru berbasis hukum Responsif berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah di DPRD Kota Pekanbaru periode 2019-2024;

- c. Untuk menjelaskan upaya penguatan partisipasi publik dalam Peraturan Daerah di Kota Pekanbaru berbasis hukum Responsif berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah di DPRD Kota Pekanbaru periode 2019-2024

2. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bagi peneliti: untuk menambah khasanah pengetahuan bagi peneliti, terkait gagasan penguatan partisipasi publik dalam pembentukan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru berbasis Hukum Responsif berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah di DPRD Kota Pekanbaru periode 2019-2024. Serta sebagai syarat untuk menyelesaikan pendidikan srata satu di Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning Pekanbaru dan mendapatkan gelar Sarjana Hukum;
- b. Bagi kalangan akademik: Sebagai sumbangsih hasil pemikiran dan olahan bahan dari peneliti dalam bentuk penulisan skripsi, sehingga dapat dijadikan bahan referensi dan bahan informasi bagi kalangan perguruan tinggi, terkait gagasan penguatan partisipasi publik dalam pembentukan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru berbasis Hukum Responsif berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah di DPRD Kota Pekanbaru periode 2019-2024. Hasil penelitian ini di harapkan dapat memberikan kontribusi dan dasar pemikiran bagi perkembangan hukum tentang sistem peradilan pidana di indonesia, serta dapat bermanfaat bagi masyarakat luas untuk dapat memperluas ilmunya;

- c. Bagi instansi: Sebagai bahan masukan bagi instansi, khususnya DPRD Kota Pekanbaru terkait gagasan penguatan partisipasi publik dalam pembentukan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru berbasis Hukum Responsif berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

D. Kerangka Teori

1. Teori Hukum Responsif

Teori Hukum Responsif Nonet dan Selznick, dalam bukunya berjudul *Law and Society in Transition, Toward Responsive Law* disimpulkan bahwa ada hubungan yang signifikan antara sistem pemerintahan sebuah negara dengan hukum yang dianutnya.¹²

Dalam sistem pemerintahan yang otoriter, hukum menjadi subordinasi dari politik. Artinya, hukum mengikuti politik. Dengan kata lain, hukum digunakan hanya sekadar menunjang politik penguasa. Sebaliknya dalam sistem pemerintahan yang demokratis, hukum terpisah secara diametral dari politik. Artinya, hukum bukan menjadi bagian dari politik, akan tetapi hukum menjadi acuan berpolitik dari sebuah bangsa.¹³

Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa kalau kita melihat hubungan antara subsistem politik dengan subsistem hukum, akan tampak bahwa politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar sehingga hukum selalu berada pada posisi yang lemah. Mencerna pernyataan ini maka akan ditangkap suatu perspektif

¹² Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif*, Jakarta: Nusamedia, 2011.

¹³ Henry Arianto, *Hukum Responsif Dan Penegakan Hukum Di Indonesia*, *Lex Jurnalica*, Volume 7 Nomor 2, April 2010, hlm. 116.

bahwa dalam kenyataan empirik, politik sangat menentukan bekerjanya hukum.¹⁴ Pengaruh politik dalam berhukum, berarti berlaku juga pada penegakan hukumnya, karakteristik produk-produk hukum, serta proses pembuatannya. Hal di atas dapat dilihat dalam fakta berhukum sepanjang sejarah Indonesia, pelaksanaan fungsi dan penegakkan hukum tidak selalu berjalan seiring dengan perkembangan strukturnya.

Hal ini akan tampak jelas jika ukuran pembangunan hukum di Indonesia adalah unifikasi dan kodifikasi hukum, maka pembangunan struktur hukum telah berjalan dengan baik dan stabil. Karena dari waktu ke waktu produktifitas perundang- undangan mengalami peningkatan.

Namun dari sisi yang lain, dari segi fungsi hukum telah terjadi kemerosotan. Struktur hukum dapat berkembang dalam kondisi konfigurasi politik apapun dengan ditandai keberhasilan pembuatan kodifikasi dan unifikasi hukum sebagaimana tampak dalam Program Legislasi Nasional. Tetapi pelaksanaan fungsi atau penegakan fungsi hukum cenderung menjadi lemah. Sekalipun produk hukum yang dihasilkan jumlahnya secara kuantitatif meningkat, tetapi substansi dan fungsi hukumnya pun tidak selalu meningkat atau sesuai dengan aspirasi masyarakat. Hal ini terjadi ketidak sinkronan antara struktur hukum dengan fungsi hukum sebagaimana disebut di atas disebabkan oleh karena intervensi atau gangguan dari tindakan-tindakan politik. Hukum kadang tidak (dapat) ditegakkan karena adanya intervensi kekuasaan politik.

Konsep konfigurasi politik demokratis dan/atau konsep otoriter ditentukan

¹⁴ Ibid., hlm. 117.

berdasarkan tiga indikator, yaitu sistem kepartaian dan peranan lembaga perwakilan rakyat atau parlemen, dominasi peranan eksekutif, dan kebebasan pers. Sedangkan konsep hukum *responsive*/otonom diidentifikasi berdasarkan proses pembuatan hukum, pemberian fungsi hukum, dan kewenangan menafsirkan hukum.

Untuk selanjutnya pengertian secara konseptual dirumuskan sebagai berikut;¹⁵

1. Konfigurasi politik demokratis adalah konfigurasi yang membuka ruang bagi partisipasi masyarakat untuk terlibat secara maksimal dalam menentukan kebijakan negara. Konfigurasi politik demikian menempatkan pemerintah lebih berperan sebagai organisasi yang harus melaksanakan kehendak masyarakatnya, yang dirumuskan secara demokratis. Oleh karena itu badan perwakilan rakyat dan partai politik berfungsi secara proporsional dan lebih menentukan dalam pembuatan kebijakan negara. Pers terlibat dalam menjalankan fungsinya dengan bebas tanpa ancaman pembredelan atau tindakan kriminalisasi lainnya;
2. Konfigurasi politik otoriter adalah konfigurasi politik yang menempatkan pemerintah pada posisi yang sangat dominan dengan sifat yang intervensionis dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan negara, sehingga potensi dan aspirasi masyarakat tidak teragregasi dan terartikulasi secara proporsional. Bahkan, dengan peran pemerintah yang sangat dominan, badan perwakilan rakyat dan partai politik tidak

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 118.

berfungsi dengan baik dan lebih merupakan alat untuk justifikasi (*rubber stamp*) atas kehendak pemerintah, sedangkan pers tidak memiliki kebebasan dan senantiasa berada di bawah kontrol pemerintah dalam bayang-bayang pembreeidelan;

3. Produk hukum responsif atau otonom adalah karakter produk hukum yang mencerminkan pemenuhan atas aspirasi masyarakat, baik individu maupun berbagai kelompok sosial, sehingga secara relatif lebih mampu mencerminkan rasa keadilan di dalam masyarakat. Proses normatifikasinya mengundang secara terbuka partisipasi dan aspirasi masyarakat. Lembaga peradilan dan peraturan hukum berfungsi sebagai instrument pelaksana bagi kehendak masyarakat, sedangkan rumusannya biasanya cukup diperinci sehingga tidak terlalu terbuka untuk ditafsirkan dan diinterpretasikan berdasarkan kehendak dan visi penguasa/pemerintah secara sewenang-wenang;
4. Produk hukum konservatif atau ortodoks adalah karakter produk hukum yang mencerminkan visi politik pemegang kekuasaan negara yang sangat dominan, sehingga dalam proses pembuatannya tidak akomodatif terhadap partisipasi dan aspirasi masyarakat secara sungguh-sungguh. Prosedur pembuatan yang dilakukan biasanya hanya bersifat formalitas. Di dalam produk hukum yang demikian, biasanya hukum berjalan dengan sifat positivis instrumentalis atau sekedar menjadi alat justifikasi bagi pelaksanaan ideologi dan program pemerintah. Rumusan materi hukumnya biasanya bersifat pokok-pokok saja sehingga penguasa negara

dapat menginterpretasikan menurut visi dan kehendaknya sendiri dengan berbagai peraturan pelaksanaan.¹⁶

Nonet dan Selznick menunjuk kepada dilema yang pelik di dalam institusi-institusi antara integritas dan keterbukaan. Integritas berarti bahwa suatu institusi dalam melayani kebutuhan-kebutuhan sosial tetap terikat kepada prosedur-prosedur dan cara-cara bekerja yang membedakannya dari institusi-institusi lain. Keterbukaan yang sempurna akan berarti bahwa bahasa institusional menjadi sama dengan bahasa yang dipakai dalam masyarakat pada umumnya, akan tetapi akan tidak lagi mengandung arti khusus, dan aksi-aksi institusional akan disesuaikan sepenuhnya dengan kekuatan-kekuatan di dalam lingkungan sosial, namun akan tidak lagi merupakan satu sumbangan yang khusus kepada masalah-masalah sosial. Konsep hukum responsif melihat suatu pemecahan untuk dilema ini yang mencoba untuk mengkombinasikan keterbukaan dengan integritas.

Hukum responsif membedakan dirinya dari hukum otonom di dalam penekanan pada peranan tujuan di dalam hukum. Nonet dan Selznick bicara tentang kedaulatan tujuan. Pembuatan hukum dan penerapan hukum tidak lagi merupakan tujuan sendiri melainkan arti pentingnya merupakan akibat dari tujuan-tujuan sosial yang lebih besar yang dilayaninya. Hukum yang purposif adalah berorientasi kepada hasil dan dengan demikian membelok dengan tajam dari gambaran tentang keadilan yang terikat kepada konsekwensi.¹⁷

Menurut Nonet dan Selznick, penerimaan maksud memerlukan penyatuan

¹⁶ *Ibid.*, hlm 117-118.

¹⁷ Bernard L. Tanya, et.al. *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm. 205.

otoritas hukum dan kemauan politik. Jika maksud menunjuk kepada fungsi dari pemerintah, maka kerakyatan menunjuk kepada peranan yang sangat menentukan dari partisipasi rakyat dalam hukum dan pemerintahan serta nilai terakhir yang dipertaruhkan, yaitu tercapainya suatu komunitas politik yang berbudaya yang tidak menolak masalah-masalah kemanusiaan dan dalam mana ada tempat bagi semua. Norma kerakyatan dapat diartikan sebagai pernyataan hukum dari suatu etika yang menghormati manusia sebagai nilai yang paling tinggi bagi kehidupan politik dalam dunia modern.

Dilihat dari kepentingan internal system hukum itu sendiri, dalil integritas hukum itu dapat dipahami. Tapi hukum bukanlah tujuan pada dirinya sendiri. Hukum merupakan sarana atau instrumen untuk melayani kebutuhan manusia. Dalam artian otonom hukum dari berbagai institusi sosial berdampak buruk bagi kebutuhan manusia itu. Hukum tidak dapat diandalkan sebagai alat perubahan dan sebagai alat untuk mencapai keadilan yang substansif.

Nonet dan Selznik menempatkan hukum sebagai sarana respons terhadap ketentuan-ketentuan sosial dan aspirasi publik. Sesuai dengan sifatnya terbuka, maka tipe ini mengedepankan akomodasi untuk menerima perubahan-perubahan sosial demi mencapai keadilan dan partisipasi publik. Sehingga teori ini tergolong wilayah sociological jurisprudence lebih peka terhadap situasi yang terjadi dan berkembang ditengah masyarakat. Membawa manfaat hukum itu harus fungsional, pragmatic, bertujuan, serta rasional, kompetensi patokan dan evaluasi pelaksanaan terhadap semua hukum.¹⁸

¹⁸ Mukthie Fadjar. *Teori-Teori Hukum Kontemporer*. (Malang: Setara Press, 2013), hlm. 54.

Karena kompetensi sebagai tujuan berfungsi sebagai norma kritik, maka tatanan hukum responsif menekankan :

1. Keadilan substansif sebagai dasar legitimasi hukum;
2. Peraturan merupakan subordinasi dari prinsip dan kebijakan;
3. Pertimbangan hukum harus berorientasi pada tujuan dan akibat bagi kemaslahatan masyarakat;
4. Penggunaan diskresi sangat dianjurkan dalam mengambil keputusan hukum dengan tetap berorientasi pada tujuan;
5. Memperkuat sistem kewajiban sebagai ganti sistem paksaan;
6. Moralitas kerjasama sebagai prinsip moral dalam menjalankan hukum;
7. Kekuasaan digunakan untuk mendukung vitalitas hukum dalam melayani masyarakat;
8. Penolakan terhadap hukum harus dilihat sebagai gugatan terhadap legitimasi hukum;
9. Akses partisipasi publik dibuka lebar dalam rangka integrasi advokasi hukum dan sosial.¹⁹

Dalam konteks inilah hukum merupakan suatu upaya dalam menjawab tantangan untuk melakukan sintesis antara ilmu hukum dan ilmu sosial. Menurut mereka hukum tidaklah buta melihat sosial dan tidak kebal terhadap pengaruh sosial. Secara mazhab hukum responsif adalah aliran hukum yang dianut oleh Von Savigny yang menyatakan hukum sejatinya bukanlah yang dibuat secara artifisial oleh negara dan ahli hukum melainkan sejatinya hukum

¹⁹ Lawrence M. Friedmann. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. Penerjemah M. Khozim. (Bandung: Nusa Media, 2013), hlm. 65.

adalah hukum yang tumbuh dan berkembang dari rahim kehidupan rakyat. Itulah hukum kehidupansejati (*living law*). Antara hukum sejati dan jiwa rakyat terdapat hubungan organik. Adapun gagasan atau pandangan yang beliau sampaikan tentang perlunya perubahan secara radikal dalam pemikiran hukum yang selama ini berkembang, menuju ke arah pemikiran yang berorientasi kepada konsep Negara Berdasar Hukum yang berbasis sosial bukan hanya berbasis yuridis. Beliau mencoba menggunakan sudut pandang sosiologis dalam mengkontruksi hukum, suatu hal yang selama ini belum banyak digunakan oleh pemikir-pemikir hukum di Indonesia.²⁰

Gagasan lain yang disampaikan antara lain perlunya Indonesia beralih dari cara penegakan hukum sebagaimana yang selama ini dijalankan, yaitu model penegakan hukum yang bersifat formal-positivis yang dianggap hanya mampu untuk menjelaskan keadaan serta proses-proses normal seperti diantisipasi oleh hukum positif, sedangkan untuk menjelaskan suasana kemelut dan keguncangan yang terjadi di Indonesia hukum positif masih memiliki keterbatasan. Hal ini bisa dilihat pada kemampuan hukum untuk menangani misalnya masalah korupsi, sampai saat ini belum ada hasil yang memuaskan.

Dari konsepsi hukum yang disampaikan kedua pemikir hukum ini dapatlah dilihat bahwa konsepsi hukum responsif dikonstruksi oleh dua mazhab hukum yang belakangan cukup dikenal perkembangannya. Pemikiran Satjipto Rahardjo dengan konsep hukum progresifnya yang menyatakan bahwa hukum hendaknya mampu mengikuti perkembangan zaman, mampu menjawab perubahan dengan

²⁰ *Ibid*, hlm. 67

segala dasar didalamnya, serta mampu melayani masyarakat dengan menyandarkan pada aspek moralitas dari sumber daya manusia penegak hukum itu sendiri. Keyakinan beliau terhadap sosiologi hukum sebagai alat bantu dalam mendekonstruksi pemikiran hukum semakin mengkristalkan pemikiran bahwa konsepsi hukum responsif yang digagas Philippe Nonet dan Selznick memang didukung oleh madzhab *sociological jurisprudence* yang memberi kemampuan bagi institusi hukum untuk secara lebih menyeluruh dan cerdas mempertimbangkan fakta-fakta sosial dimana hukum itu berproses dan diaplikasikan.

Teori hukum responsif jika diterapkan akan menghasilkan produk hukum yang mempunyai sifat partisipatif. Partisipatif yang dimaksudkan disini adalah mengundang partisipan dari semua lapisan masyarakat baik individu maupun kelompok-kelompok untuk membicarakan hukum yang akan dibentuk dan diberlakukan dalam suatu masyarakat. Jadi hukum responsive itu tidak merupakan bergerak dari kehendak-kehendak penguasa tetapi juga sesuai dengan keadaan dan realitas sosial masyarakat yang ada di suatu daerah.

Hukum yang efektif sebagai alat untuk mengubah masyarakat, hendaklah dalam proses pembuatannya memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu sehingga betul-betul masyarakat tersebut merasakan keterlibatannya secara baik. Adapun syarat-syarat peraturan-perundangan paling tidak memenuhi apa yang sering dikemukakan para ahli sosiologi hukum yaitu: Fisiologis atau Ideologi, Yuridis, dan Sosiologis.²¹

²¹ Sabian Utsman, *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013, hlm.

2. Teori *Legal Drafting*

Istilah perundang-undangan atau legal drafting sudah merupakan istilah yang lazim dipakai dalam khasanah akademis maupun praktis. "*Legal*" menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau hukum.²² Sedangkan istilah "*draft*" dapat diartikan sebagai konsep, penambahan "*ing*" di belakang dapat diartikan "pengkonsepan" atau "perancangan". Jadi "*legal drafting*", adalah pengkonsepan atau hukum perancangan. Lebih jelasnya adalah cara penyusunan rancangan peraturan sesuai tuntutan, teori, asas, dan kaidah perancangan peraturan perundang-undangan.

Legal Drafting merupakan konsep dasar tentang penyusunan peraturan perundang-undangan yang berisi tentang naskah akademik hasil kajian ilmiah beserta naskah awal peraturan perundang-undangan yang diusulkan. Sedangkan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Dapat disimpulkan kegiatan *legal drafting* disini adalah dalam rangka pembentukan peraturan-perundangan.²³

Dalam Pasal angka 1 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011. menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan

190.

²² *Legal Drafting Penyusunan Peraturan Daerah Buku Pegangan Untuk DPRD*, Local Government Support Program Legislative Strengthening Team, November 2007, hlm. 3-4.

²³ <https://tiarmon.wordpress.com/category/bahan-kuliah/legal-drafting/>, Diakses Tanggal 30 Oktober 2016, Pukul. 20. 00 WIB.

perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Sesuai dengan bunyi pasal 1 angka 1 UU No. 12 tahun 2011 di atas, bahwa proses sebuah peraturan menjadi legal dan mempunyai daya ikat atau kekuatan hukum tetap harus melewati beberapa tahap.

Apabila ditelusuri dalam beberapa tulisan maupun peraturan Perundang-Undangan yang ada frasa "jenis peraturan Perundang-Undangan" selalu disamakan dengan frasa "bentuk peraturan Perundang-Undangan". Kedua istilah tersebut sebenarnya berbeda maknanya, namun dapat saja digunakan dalam konteks yang berbeda pula. Dimana kata bentuk lebih menekankan maknanya kepada wujud lahiriah, sedangkan kata jenis lebih menekankan maknanya kepada macam atau ragam dari suatu benda yang mempunyai sifat yang sama.

Dikaitkan dengan peraturan Perundang-Undangan, frasa "jenis peraturan Perundang-Undangan" sebaiknya digunakan untuk menyebutkan berbagai macam peraturan Perundang-Undangan, misalnya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah dan sebagainya. Sedangkan frasa "bentuk peraturan Perundang-Undangan" sebaiknya digunakan untuk menyebutkan peraturan Perundang-Undangan dari bagian-bagiannya secara lahiriah, yang terdiri atas: Judul, Pembukaan, Batang Tubuh, Penutup ataupun Penjelasan.²⁴

Perlu juga dicermati pemaknaan Undang-Undang secara materil maupun Undang-Undang secara formil. Dalam arti materiil, Undang-Undang adalah setiap

²⁴ HAS. Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press dan Tatanusa, 2008, hlm. 108.

keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat yang berwenang dan berisi aturan tingkah laku yang bersifat umum. Sedangkan dalam arti formil, Undang- Undang adalah keputusan tertulis sebagai hasil kerjasama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif yang berisi aturan tingkah laku dan bersifat atau mengikat secara umum.

Berdasarkan penjelasan diatas sehingga dapat diketahui beberapa ciri-ciri peraturan Perundang-Undangan sebagai berikut :

1. Peraturan Perundang-Undangan berupa keputusan tertulis, jadi mempunyaibentuk atau format tertentu;
2. Dibentuk, ditetapkan dan dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, baikditingkat pusat maupun ditingkat daerah;
3. Peraturan Perundang-Undangan tersebut berisi aturan pola tingkah laku. Jadi,peraturan Perundang-Undangan bersifat mengatur;
4. Peraturan Perundang-Undangan mengikat secara umum, tidak ditujukan kepadaseseorang atau individu tertentu.²⁵

Materi muatan Peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Materi muatan peraturan Desa/yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta pejabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Produk hukum

²⁵ Dodi Haryono, *Ilmu Perundang-Undangan*, Pekanbaru: UR PRESS, 2012, hlm. 11.

konservatif/ortodoks/elitis adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis-instrumentalis, yakni menjadi alat pelaksana ideology dan program negara. Berlawanan dengan hukum responsif, hukum ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu di dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil. Untuk mengkualifikasi apakah suatu produk hukum responsive atau konservatif, indikator yang dipakai adalah proses pembuatan hukum, sifat fungsi hukum, dan kemungkinan penafsiran atas sebuah produk hukum.

Produk hukum yang berkarakter responsif, proses pembuatannya bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu di dalam masyarakat. Sedangkan proses pembuatan hukum yang berkarakter ortodoks bersifat sentralistik dalam arti lebih didominasi oleh lembaga negara terutama pemegang kekuasaan eksekutif. Dilihat dari fungsinya maka hukum yang berkarakter responsif bersifat aspiratif.

Artinya memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayaninya. Sehingga produk hukum itu dapat dipandang sebagai kristalisasi dari kehendak masyarakat. Sedangkan hukum yang berkarakter ortodoks bersifat positivis-instrumentalis. Artinya memuat materi yang lebih merefleksikan visi sosial dan politik pemegang kekuasaan atau memuat materi yang lebih merupakan alat untuk mewujudkan kehendak dan kepentingan program pemerintah.

Jika dilihat dari segi penafsiran maka produk hukum yang berkarakter

responsif/populistik biasanya memberi sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksanaan dan peluang yang sempit itupun hanya berlaku untuk hal-hal yang betul-betul bersifat teknis. Sedangkan produk hukum yang berkarakter ortodoks/konserfatif/elitis memberi peluang luas kepada pemerintah untuk membuat berbagai interpretasi dengan berbagai peraturan lanjutan yang berdasarkan visi sepihak dari pemerintah dan tidak sekedar masalah teknis. Oleh sebab itu, produk hukum yang berkarakter responsive biasanya memuat hal-hal penting secara cukup rinci sehingga sulit bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri. Sedangkan produk hukum yang berkarakter ortodoks biasanya cenderung memuat materi singkat dan pokok-pokoknya saja untuk kemudian memberi peluang yang luas bagi pemerintah untuk mengatur berdasarkan visi dan kekuatan politiknya.

Menurut Bagir Manan, suatu Peraturan Perundang-undangan yang baik setidaknya didasari pada 3 (tiga) hal, yakni;²⁶

1. Dasar Yuridis (*juridische gelding*), yakni pertama, keharusan adanya kewenangan dari pembuat Peraturan Perundang-undangan, Setiap Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau tidak, Peraturan Perundang-undangan itu batal demi hukum (*van rechtswegenietig*). Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum. Misalnya, undang-undang dalam arti formal (*wet informelezin*) dibuat oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Setiap undang-undang yang tidak merupakan produk bersama

²⁶ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: , Ind-Hill.Co,1992, hlm. 13-20.

antara Presiden dan DPR adalah batal demi hukum. Begitu pula Keputusan Menteri, Peraturan Daerah dan sebagainya harus pula menunjukkan kewenangan pembuatnya. Kedua, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis Peraturan Perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan Peraturan Perundang-undangan tersebut. Misalnya kalau UUD 1945 atau undang-undang terdahulu menyatakan bahwa sesuatu diatur dengan undang-undang, maka hanya dalam bentuk undang-undang hal itu diatur. Kalau diatur dalam bentuk lain misalnya Keputusan Presiden, maka Keputusan Presiden tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*). Ketiga, keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, Peraturan Perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat. Peraturan Daerah dibuat oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD. Kalau ada Peraturan Daerah tanpa (mencantumkan) persetujuan DPRD maka batal demi hukum. Dalam undang-undang tentang pengundangan (pengumuman) bahwa setiap undang-undang harus diundangkan dalam Lembaran Negara sebagai satu-satunya cara untuk mempunyai kekuatan mengikat. Selama pengundangan belum dilakukan, maka undang-undang tersebut belum mengikat. Keempat, keharusan tidak bertentangan dengan Peraturan

Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD. Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat lebih bawah;

2. Dasar Sosiologis (*sociologische gelding*), yakni mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dalam satu masyarakat industri, hukumnya harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat industri tersebut. Kenyataan itu dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi seperti masalah perburuhan, hubungan majikan-buruh, dan lain sebagainya. Hal ini penting agar perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi huruf-huruf mati belaka.²⁷ Hal ini berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan. Membuat suatu aturan yang tidak sesuai dengan tata nilai, keyakinan dan kesadaran masyarakat tidak akan ada artinya, tidak mungkin dapat diterapkan karena tidak dipatuhi dan ditaati. Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup" (*living law*) dalam masyarakat. Walaupun demikian tidak berarti bahwa apa yang ada pada suatu saat dan dalam suatu masyarakat akan menjadi nilai kehidupan selanjutnya. Produk perundang-undangan tidak

²⁷ H. Rosjidi Ranga Widjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 1998, hlm. 44.

sekedar merekam keadaan seketika (*moment opname*).²⁸ Masyarakat berubah, nilai-nilai pun berubah, kecenderungan dan harapan masyarakat harus dapat diprediksi dan terakumulasi dalam peraturan perundang-undangan yang berorientasi masa depan;

3. Dasar Filosofis, bahwa setiap masyarakat selalu mempunyai cita hukum (*rechtsidee*) yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. Rechtsidee tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, tentang kedudukan wanita, tentang dunia gaib dan lain sebagainya. Semuanya ini bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakekat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat, sehingga setiap pembentukan hukum atau Peraturan Perundang-undangan harus dapat menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau Peraturan Perundang-undangan. Tetapi ada kalanya sistem nilai tersebut telah terangkum secara sistematis dalam satu rangkuman baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin filsafat resmi seperti Pancasila. Dengan demikian, setiap pembentukan hukum atau

²⁸ *Ibid.*, hlm. 45.

Peraturan Perundang-undangan sudah semestinya memperhatikan sungguh- sungguh *rechtsidee* yang terkandung dalam Pancasila. Karena pada dasarnya rakyatlah yang berdaulat dalam negara demokrasi maka rakyat pulalah yang berhak untuk menentukan kebijakan-kebijakan kenegaraan yang akan mengikat bagi seluruh rakyat. Pemerintah sebagai pihak yang mendapat mandate kepercayaan untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan negara tidak boleh menetapkan sendiri segala sesuatu yang menyangkut kebijakan bernegara yang akan mengikat warga negara dengan beban-beban yang tidak disepakati oleh mereka sendiri, baik yang menyangkut kebebasan (*liberty*), prinsip persamaan (*equality*), ataupun pemilikan (*property*) yang menyangkut kepentingan rakyat. Jika seandainya kebijakan-kebijakan kenegaraan tersebut akan membebani rakyat, maka rakyat harus menyatakan persetujuannya melalui perantaraan wakil-wakil mereka di lembaga legislatif.²⁹

3. Teori Politik Hukum

Politik Hukum Adalah arah kebijakan resmi suatu negara yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dan hal-hal lain yang terkait dengan itu. Dalam konteks ini Pemerintah Daerah merupakan perwakilan Tugas Pembantuan Negara di daerah sesuai tugas dan kewenangannya untuk mengatur kebutuhan daerah otonomi yang ditugaskan. Ada tiga hal yang mencakup politik hukum yaitu:

1. Kebijakan Negara(garis resmi) tentang Hukum yang akan diberlakukan

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011, hlm.22-23.

dalam rangka pencapaian tujuan Negara;

2. Latar belakang politik, ekonomi, social, budaya atas lahirnya produk hukum;
3. Penegakan Hukum dalam kenyataan lapangan.³⁰

Sudah banyak pengertian atau definisi tentang politik hukum yang diberikan oleh para ahli di dalam berbagai literatur. Dari berbagai pengertian atau definisi itu, dengan mengambil substansinya yang ternyata sama, bahwa Politik Hukum itu adalah "*Legal Policy* atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara". Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945.³¹

Moh Mahfud MD, dalam "Politik Hukum Di Indonesia" berpendapat bahwa politik hukum adalah kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah indonesia, yang meliputi:³²

1. Pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan;
2. Pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada, termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.

³⁰ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014, hlm.4.

³¹ Moh. Mahfud MD, *Op.Cit*, hlm. 1.

³² HM. Soera Respationo, *Buku Ajar Politik Hukum*, Bandung: Cita Pustaka Media Perintis, 2012, hlm.10.

Padmo Wahjono dalam bukunya “Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum”³³ mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Definisi ini masih bersifat abstrak dan kemudian dilengkapi dengan sebuah artikelnya di majalah Forum Keadilan yang berjudul "Menelisik Proses Terbentuknya Perundang-undangan". Dalam artikel tersebut Padmo Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum, dan penegakannya sendiri.³⁴ Dengan kata lain, politik hukum itu mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan. Dari kedua definisi di atas dapat disimpulkan bahwa menurut Padmo Wahjono politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara yang bersifat mendasar dalam menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk dan tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dengan demikian, politik hukum menurut Padmo Wahjono berkaitan dengan hukum yang berlaku di masa datang (*ius constituendum*).

Teuku Mohammad Radhie dalam sebuah tulisannya berjudul “Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional” mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang

³³ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Jakarta: GhaliaIndonesia, 1986, hlm. 160.

³⁴ Padmo Wahjono, *Menelisik Proses Terbentuknya Perundang-undangan*, Jakarta: Forum Keadilan, 1991, hlm. 65.

berlaku di wilayahnya, dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.³⁵

Definisi atau pengertian politik hukum juga bervariasi. Namun dengan meyakini adanya persamaan substantive antar berbagai pengertian yang ada, akhirnya penelitian ini mengambil pengertian bahwa politik hukum adalah legal policy yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah Indonesia yang meliputi:

1. Pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan;
2. Pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.

Dari pengertian tersebut terlihat politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.³⁶

E. Metode Penelitian

Untuk melaksanakan penelitian secara benar dan terarah diperlukan suatu metode sehingga hasil penelitian dapat digunakan untuk menjawab hasil dari masalah yang ada dan menganalisis pokok permasalahan.

1. Jenis penelitian

Penelitian hukum yang dilakukan adalah penelitian hukum sosiologis, yang membahas pengaruh berlakunya hukum positif terhadap kehidupan masyarakat dalam hal ini mengenai gagasan penguatan partisipasi publik dalam pembentukan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru berbasis Hukum Responsif berdasarkan

³⁵ Imam Saukani dan A.Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013, hlm. 27.

³⁶ Moh. Mahfud MD, *Op.Cit*, hlm. 17.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah di DPRD Kota Pekanbaru periode 2019-2024. Selain itu Soerjono Soekanto juga menambahkan bahwa dalam penelitian hukum sosiologis dapat berupa penelitian yang hendak melihat korelasi antara hukum dengan masyarakat dengan demikian diharapkan mampu mengungkap efektifitas berlakunya hukum dalam masyarakat dan mengidentifikasi hukum yang tidak tertulis yang berlaku pada masyarakat.³⁷

2. Lokasi penelitian

Lokasi penelitian merupakan tempat dimana penelitian tersebut yang akan dilakukan. dalam penelitian skripsi ini penulis memilih lokasi penelitian pada Kantor DPRD Kota Pekanbaru.

3. Populasi dan sampel

a. Populasi

Populasi merupakan sekumpulan objek yang hendak diteliti. Setelah lokasi penelitian ditentukan, peneliti harus menetapkan populasi penelitiannya. Padatlah ini seorang peneliti diharapkan mampu mengidentifikasi populasi yang ada. Isi populasi adalah unsur-unsur yang ada kaitannya dengan penelitian dan yang akan menjadi objek penelitiannya. Maka yang menjadi populasi dalam penelitian ini yaitu:

- 1) Komisi I DPRD Kota Pekanbaru periode 2019-2024 sebanyak 10 (sepuluh) orang;

³⁷ Pedoman Penulisan Skripsi Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning Pekanbaru.

- 2) Komisi II DPRD Kota Pekanbaru periode 2019-2024 sebanyak 10 (sepuluh) orang;
- 3) Komisi III DPRD Kota Pekanbaru periode 2019-2024 sebanyak 10 (sepuluh) orang;
- 4) Komisi IV DPRD Kota Pekanbaru periode 2019-2024 sebanyak 11 (sepuluh) orang;
- 5) Kepala Bagian Hukum Pemerintah Kota Pekanbaru sebanyak 1 (satu) orang;
- 6) Kepala Bagian Hukum Sekretariat Dewan Kota Pekanbaru sebanyak 1 (satu) orang;
- 7) Tokoh Pemuda Kota pekanbaru sebanyak 1 (satu) orang;
- 8) Tokoh Jurnalistik Kota Pekanbaru sebanyak 1 (satu) orang;
- 9) Tenaga Ahli DPRD Kota Pekanbaru sebanyak 1 (satu) orang.
- 10) Ketua Dewan Penguruss Lembaga Adat Melayu Riau Kota Pekanbaru sebanyak 1 (satu) orang.

b. Sampel

Dari Populasi yang telah teridentifikasi, saatnya bagi peneliti untuk menetapkan sampelnya. Sampel merupakan bagian dari populasi yang akan dijadikan objek penelitian. Dari sampel inilah data primernya nantinya akan diperoleh. Arti pentingnya penetapan sampel adalah untuk memudahkan peneliti dalam mengungkap dan menemukan data dalam penelitian. Ada punyang menjadi sampel dalam penelitian ini sebagai berikut:

- 1) Komisi I DPRD Kota Pekanbaru periode 2019-2024 sebanyak 2 (dua) orang ditetapkan dengan metode sensus;
- 2) Komisi II DPRD Kota Pekanbaru periode 2019-2024 sebanyak 2 (dua) orang ditetapkan dengan metode sensus;
- 3) Komisi III DPRD Kota Pekanbaru periode 2019-2024 sebanyak 2 (dua) orang ditetapkan dengan metode sensus;
- 4) Komisi IV DPRD Kota Pekanbaru periode 2019-2024 sebanyak 3 (tiga) orang ditetapkan dengan metode sensus;
- 5) Kepala Bagian Hukum Pemerintah Kota Pekanbaru sebanyak 1 (satu) orang ditetapkan dengan metode sensus;
- 6) Kepala Bagian Hukum Sekretariat Dewan Kota Pekanbaru sebanyak 1 (satu) orang ditetapkan dengan metode sensus;
- 7) Tokoh Pemuda Kota Pekanbaru sebanyak 1 (satu) orang ditetapkan dengan metode sensus;
- 8) Tokoh Jurnalistik Kota Pekanbaru sebanyak 1 (satu) orang ditetapkan dengan metode sensus;
- 9) Tenaga Ahli DPRD Kota Pekanbaru sebanyak 1 (satu) orang ditetapkan dengan metode sensus.
- 10) Ketua Dewan Penguruss Lembaga Adat Melayu Riau Kota Pekanbaru sebanyak 1 (satu) orang ditetapkan dengan metode sensus.

Tabel I.2
Populasi dan Sampel

No	Populasi	Jumlah Populasi	Jumlah Sampel	Persentase (%)
1	Komisi I DPRD Kota Pekanbaru periode 2019-2024	10 orang	2 orang	20
2	Komisi II DPRD Kota Pekanbaru periode 2019-2024	10 orang	2 orang	20
3	Komisi III DPRD Kota Pekanbaru periode 2019-2024	10 orang	2 orang	20
4	Komisi IV DPRD Kota Pekanbaru periode 2019-2024	11 orang	3 orang	27
5	Kepala Bagian Hukum Pemerintah Kota Pekanbaru	1 orang	1 orang	100
6	Kepala Bagian Hukum Sekretariat Dewan Kota Pekanbaru	1 orang	1 orang	100
7	Tokoh Pemuda Kota Pekanbaru	1 orang	1 orang	100
8	Tokoh Jurnalistik Kota Pekanbaru	1 orang	1 orang	100
9	Tenaga Ahli DPRD Kota Pekanbaru	1 orang	1 orang	100
10	Ketua Dewan Penguruss Lembaga Adat Melayu Riau Kota Pekanbaru	1 orang	1 orang	100

Sumber : data primer tahun 2023.

4. Sumber data

Sumber data yang dikumpulkan dengan mengumpulkan tiga sumber data yaitu :

- a. Data primer, yaitu data yang diperoleh dari lapangan secara langsung yang sesuai dengan permasalahan melalui responden yang sudah penulis tetapkan;
- b. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari literatur-literatur kepustakaan yang bersifat mendukung data primer. Data ini diperoleh melalui kepustakaan yang bersifat mendukung data primer, yang mana juga berkaitan erat dengan penelitian;
- c. Data tertier, yaitu data yang diperoleh melalui kamus dan sejenisnya

yang berfungsi untuk mendukung data primer dan sekunder.

5. Teknik pengumpulan data

Untuk memperoleh data yang dipercayai dan dipertanggungjawabkan sehingga dapat memberikan gambaran permasalahan secara menyeluruh, maka dalam hal ini penulis menggunakan alat pengumpulan data berupa :

- a. Observasi, yaitu metode pengumpulan data yang dilakukan dengan cara pengamatan langsung terhadap objek penelitian;
- b. Wawancara, wawancara dilakukan oleh penulis adalah wawancara non struktur, karena pertanyaan yang diajukan kepada responden adalah pertanyaan-pertanyaan lepas, sehingga dapat berkembang sesuai dengan kebutuhan yang diinginkan oleh peneliti;
- c. Kajian Kepustakaan, yaitu peran aktif penulis untuk membaca literatur-literatur kepustakaan yang memiliki korelasi dengan gagasan penguatan partisipasi publik dalam pembentukan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru berbasis Hukum Responsif berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah di DPRD Kota Pekanbaru periode 2019- 2024 yang mana ini berguna untuk mencari data sekunder untuk mendukung data primer.

6. Analisis Data

Dalam penelitian ini data dianalisis secara kualitatif artinya data dianalisis tidak dengan menggunakan statistik atau matematika ataupun yang sejenisnya. Analisis data penelitian ini dilakukan secara kualitatif, maksudnya data yang diperoleh dihubungkan atau dikaitkan dengan peraturan Perundang-

Undangan dan pendapat ahli yang menjadi rujukan. Hasil akhir pembahasan penulis menggunakan metode berfikir deduktif, yaitu suatu pernyataan atau dalil yang bersifat umum menjadi suatu pernyataan yang bersifat khusus kepada fakta yang lebih luas dengan aturan-aturan yang bersifat khusus kepada fakta-fakta yang lebih luas dengan aturan-aturan yang bersifat lebih umum. Cara ini dikenal dengan perumusan kesimpulan secara induktif.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan data-data yang diperoleh peneliti melakukan penelitian ini dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru yang terjadi saat ini mengikuti tahapan-tahapan sebagaimana yang terdapat dalam Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, baik dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Pekanbaru Tahun 2014. Pembentukan Perda tersebut mengikuti dua model yaitu Perda yang dibentuk baik oleh inisiatif DPRD sendiri maupun dari Walikota Pekanbaru yang terbagi atas Peraturan Daerah yang dibentuk oleh Perintah UU dan Peraturan yang dibentuk karena melihat kebutuhan masyarakat Daerah bersangkutan yang ada di Pekanbaru.
2. Penguatan Partisipasi Publik dapat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru berbasis Hukum responsif diawali dengan perencanaan, Naskah akademik yang melibatkan berbagai pihak (Tenaga ahli, DPRD, SKPD, Tokoh Agama, Tokoh Adat, Pengusaha, Tokoh Pemuda, Instansi Vertikal, Tokoh Masyarakat) dalam setiap proses pembahasannya Sampai tahap ekspose dan uji publik untuk sebagai masukan perbaikan dari

berbagai pihak dan latar belakang profesi agar Peraturan Daerah yang dibentuk dapat efektif berlaku di tengah masyarakat.

3. Upaya Penguatan Partisipasi Publik dapat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru berbasis Hukum responsif seiring dengan Pembangunan hukum mestinya diarahkan pada pencapaian ketertiban umum dan keadilan. Namun mesti disadari bahwa keadilan dan ketertiban umum hanya dapat dicapai dan dipertahankan secara dinamis melalui penyelenggaraan hukum dalam suatu proses sosial. Melalui proses sosial penyelenggaraan hukum itu akan memperoleh kepercayaan dari masyarakat yang paling tidak dapat menjanjikan akan memberikan ketertiban dan keadilan kepada kehidupan bersama dalam bentuk partisipatif. Konsekuensinya hukum itu sendiri harus memiliki kredibilitas, dan kredibilitas itu hanya dapat dimiliki bila penyelenggaraan hukum mampu memperlihatkan satu alur konsistensi hingga masyarakat dapat berpartisipasi dalam pembangunan peraturan daerah. Mewujudkan Penguatan Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Pekanbaru Berbasis Hukum Responsif diawali dengan perencanaan, Naskah akademik yang melibatkan berbagai pihak (Tenaga ahli, DPRD, SKPD, Tokoh Agama, Tokoh Adat, Pengusaha, Tokoh Pemuda, Instansi Vertikal, Tokoh Masyarakat) dalam setiap proses pembahasannya Sampai tahap ekspose dan uji publik untuk sebagai masukan perbaikan dari berbagai pihak dan latar belakang profesi agar Peraturan Daerah yang dibentuk dapat efektif berlaku di tengah masyarakat

B. Saran

1. Mendorong inisiatif Pembentukan Peraturan Daerah oleh DPRD Terkait dengan Persoalan kepentingan-kepentingan masyarakat yang membutuhkan suatu pengaturan dan kebijakan yang harus dikeluarkan untuk menjamin hak-hak masyarakat daerah yang bersumber dari kondisi sosial masyarakat bersangkutan.
2. Diharapkan kepada DPRD Kota Pekanbaru dan Walikota dalam setiap pembentukan Peraturan Daerah pada setiap tahapnya melibatkan partisipasi publik secara intens dan membangun koordinasi kepada setiap stakeholders terkait agar Perda yang dibentuk dapat diterima dan dilaksanakan secara efektif oleh setiap lapisan masyarakat.
3. Mengaktualisasikan Pembangunan hukum yang diarahkan pada pencapaian ketertiban umum dan keadilan. Namun mesti disadari bahwa keadilan dan ketertiban umum hanya dapat dicapai dan dipertahankan secara dinamis melalui penyelenggaraan hukum dalam suatu proses sosial. Melalui proses sosial penyelenggaraan hukum itu akan memperoleh kepercayaan dari masyarakat yang paling tidak dapat menjanjikan akan memberikan ketertiban dan keadilan kepada kehidupan bersama dalam bentuk partisipatif.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Aziz Syamsuddin, 2012, Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang, Sinar Grafika, Jakarta.
- Ahmad Yani, 2011, Pembentukan Undang-Undang dan Perda, Rajawali Pers, Jakarta.
- Amiroeddin Syarif, 1987, Perundang-undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya, Bina Aksara, Jakarta
- Bagir Manan, 1992. Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia, Ind-Hill Co, Jakarta.
- Bagir Manan, Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional, 1987, Armico, Bandung.
- Bagir Manan, 2004, Teori dan Politik Konstitusi, Cet. Kedua, FH UII Press, Yogyakarta 2004.
- Bagir Mana, 2002, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta.
- Bahder, Johan Nasution, 1991, Teknik dan Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara, Tarsito, Bandung, 1991.
- Bernard L. Tanya, 2010, et.al. Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi. (Yogyakarta: Genta Publishing
- Dodi Haryono, 2012, Ilmu Perundang-Undangan, UR PRESS, Pekanbaru.
- Dahlan Thaib, 2003, Tata Cara Mengaplikasikan Peraturan Perundang-undangan, FH-UII Yogyakarta.
- Dellyana, Shant. 1988, Konsep Penegakan Hukum. Liberty, Yogyakarta
- H. Rosjidi Rangga Widjaja, 1998, Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia, Mandar Maju, Bandung.
- HAS. Natabaya, 2008, Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia, Konstitusi Press dan Tatanusa, Jakarta.
- Harry Alexander, 2004, Panduan Perancangan Peraturan Daerah Di Indonesia, PT XSYS Solusindo, Jakarta.
- Irawan Soejito, 1988, Membuat Undang-Undang, Liberty, Yogyakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2011, Perihal Undang-Undang, PT, Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2004, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Pusat Studi HTN FH UI, Jakarta
- Jazim Hamidi, dkk, 2008, Pembentukan Peraturan daerah Partisipatif, Prestasi

Pustaka,Malang.

Jazim Hamidi, dkk, 2011, Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah, Prestasi Pustaka Publisher,Jakarta,

Lawrence M. Friedmann 2013. Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial. Penerjemah M. Khozim. (Bandung: Nusa Media, 3

Moh. Mahfud MD, 2014, Politik Hukum Di Indonesia, PT.Rajagrafindo Persada,Jakarta.

Maria Farida Indrati Soeprapto, 2003, Masalah-masalah yang terkait dengan Peraturan Perundang-undangan Indonesia setelah Amandemen UUD,(Makalah) FH UII, Yogyakarta.

Mukthie Fadjar, 2013,. Teori-Teori Hukum Kontemporer. (Malang: Setara Press, Padmo Wahyono dalam Ronny Sautma Hotma Bako,1991,Pengantar Pembentukan UndangUndang RI, PT. Citra Aditya Bakti,Bandung.

Phileppe Nonet, Philip Selznick, 2011, Hukum Responsif, Nusamedia, Jakarta.

Reny Rawasita, et.al.,2009, Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah,Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Jakarta.

Sabian Utsman,2013,Dasar-Dasar Sosiologi Hukum,Pustaka Pelajar,Yogyakarta

Soimin, 2010, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia,UII Press, Yogyakarta.

Satjipto Rahardjo, 1983,Masalah Penegakan Hukum, Sinar Baru, Bandung, 1983

Sudjarwo MS, 2001, Metodologi Penelitian Sosial, Mandar Maju,Bandung.

Solly Lubis, 1989, Landasan dan Teknik Perundang-undangan,Mandar Maju,Bandung.

W. RiawanTjandra dan Kresno Budi Darsono, 2009, Legislative Drafting, Atma Jaya,Yogyakarta.

Yuliandri,Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang Baik,gagasan Pembentukan Undang-Undang yang Berkelanjutan, Raja Grafindo Persada Jakarta.

Zaini Tarmidzi, 1988, Fungsi Kontrol DPRD Dalam Pemerintahan Daerah,Angkasa, Bandung.

Jurnal/ Makalah/Disertasi

Hamid Attamimi S.A, Peranan Keputusan Presidens Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Disertasi Program Pasca Sarjana Univ.Indonesia, Jakarta, 1990

Henry Arianto, Hukum Responsif Dan Penegakan Hukum Di Indonesia, Lex Jurnalica

Volume 7 Nomor 2, April 2010

Muhammad Suharjono, Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah, DIH, Jurnal Ilmu Hukum, Februari 2014, Vol. 10, No.19.

Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

Undang Undang MD3 Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPD, DPR,DPRD

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 Tentang Tugas dan Fungsi DPRD

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Produk Hukum Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Struktur Organisasi Perangkat Daerah (OPD).

Tata Tertip DPRD Kota Pekanbaru Nomor 08/KPTS/DPRD/2014