

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Reformasi yang bergulir pada tahun 1998, membawa perubahan besar dalam penyelenggaraan pemerintahan. Era orde baru penyelenggaraan pemerintahan cenderung bersentralisasi.¹ Era orde baru menggunakan tipologi kekuasaan yang bersifat otoritarian, implikasinya terjadi pada ranah politik lokal, daerah yang cenderung disejajarkan dalam hal pembangunan berpusat pada satu komando yaitu Presiden. Hal tersebut berdampak pada proses partisipasi masyarakat, begitu juga dalam birokrasi dan lembaga daerah lainnya.²

Keadaan Negara Republik Indonesia yang wilayahnya terdiri dari ribuan pulau dan penduduknya terdiri dari ratusan suku bangsa, menjadi alasan adanya pemberian otonomi daerah kepada pemerintah daerah. Proses ini dimulai dengan disahkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1998 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, yang menitikberatkan pada pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis dan hanya berlaku untuk jangka waktu tiga tahun.³ Kemudian terdapat beberapa kali perubahan dalam konsep otonomi daerah melalui peraturan perundangundangan

¹ Yuli Asmara, —Harmonisasi Peraturan Daerah Terhadap Peraturan Perundang-Undangan Dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia, *Jurnal Lex Librum*, Vol.III, No.1, Desember 2016, hlm. 417-428.

² Dimas Lazuardy Fidauz, <https://www.pojokwacana.com/sentralisidesentralisasi-dan-partisipasi-masyarakat/>, diakses pada tanggal 25 Mei 2024, pukul 20.24 WIT.

³ Muhammad Arthur, *Menggugat Peran Aktif Masyarakat Dalam Otonomi Daerah*, Jakarta 2012, hlm 10

yang diakhiri dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah⁴ (UU Nomor 23 Tahun 2014).

Pasca reformasi Indonesia merupakan negara kesatuan, perjuangan terhadap bentuk negara kesatuan tidak terlahir begitu saja, Negara Kesatuan Republik Indonesia dipertegas pada mosi integral Mohammad Natsir pada 3 April Tahun 1950. Saat ini pelaksanaannya dilaksanakan sejalan dengan asas desentralisasi dan dekonsentrasi sebagaimana telah diatur dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UU NRI Tahun 1945). Keberadaan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 memiliki arti bahwa meskipun Indonesia adalah Negara kesatuan, negara tetap mengakui keberadaan daerah dan Pemerintah Daerah serta mengakui kewenangan Pemerintah Daerah seluas-luasnya dalam melakukan pengurusan pemerintahannya sendiri melalui Otonomi Daerah dalam bentuk desentralisasi. Pasal 18 ini termasuk pasal yang diamandemen, yang terjadi pada saat perubahan (amandemen) II UUD Tahun 1945. Sebelum perubahan, hanya ada satu alinea dalam pasal ini yang disebut yaitu bab tentang Pemerintahan Daerah, yang menyebutkan bahwa Indonesia terbagi atas daerah besar dan kecil dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Sistem pemerintahan negara dan hak-hak yang berasal dari daerah tertentu dengan memperhatikan dasar permusyawaratan.⁵

⁴ Hera Husain, 28 April 2022, Portal Resmi Palangkaraya, *26 Tahun Otonomi Daerah di Indonesia*, <https://palangkaraya.go.id/26-tahun-otonomi-daerah-di-indonesia/>, diakses tanggal 25 Mei 2024, Pukul 21.11 WIT.

⁵ HAW Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 77.

Desentralisasi memiliki arti urusan Pemerintahan oleh Pemerintahan Pusat terhadap daerah otonom yang merupakan bentuk dari Asas Otonomi. Dalam Pasal 9 UU Nomor 23 Tahun 2014, bahwa kewenangan Pemerintah diklasifikasikan ke dalam tiga kewenangan, yaitu kewenangan absolut, kewenangan konkuren serta kewenangan Pemerintahan umum. Dalam menjalankan kewenangan yang absolut, kewenangan yang sepenuhnya merupakan milik Pemerintahan pusat. Selain itu, kewenangan konkuren merupakan urusan yang dibagi dengan Pemerintah pusat dan Pemerintah daerah. Dalam kewenangan Pemerintahan umum, maka urusan menjadi kewenangan Presiden selaku kepala Pemerintahan.

Meskipun telah diberikan kewenangan yang luas melalui Otonomi Daerah sesuai dengan Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 Pemerintah Daerah tetap memiliki pengecualian terkait urusan-urusan yang ditetapkan sebagai bentuk kewenangan Pemerintah Pusat melalui Undang-Undang. Urusan tersebut tertuang dalam Pasal 9 sampai dengan Pasal 25 UU Nomor 23 Tahun 2014. Berdasarkan ketentuan tersebut pada hakekatnya Pemerintah Daerah tidak memiliki wewenang dalam menjalankan urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta urusan agama yang digolongkan sebagai urusan Pemerintahan absolut.⁶

Dalam penyelenggaraan desentralisasi terdapat dua unsur penting yang saling berkaitan, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan menangani urusan pemerintahan tertentu. Dalam hal ini pemerintah daerah

⁶ Indonesia, Undang-Undang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, UU No.9 Tahun 2015, LN NO 58 Tahun 2015, TLN No. 5587, Ps.9-12

diberikan hak untuk mengurus rumah tangganya sendiri dan diberikan hak untuk membuat dan menetapkan peraturan daerah sendiri.

Sebagaimana tertuang pada Pasal 65 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 yang mengamanahkan kewenangan bagi Kepala Daerah, yakni Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk mengajukan rancangan Peraturan Daerah (selanjutnya disingkat Perda).⁷

Sebelum penyusunan peraturan daerah (perda), dilakukan proses perencanaan penyusunan perda dalam suatu Program Legislasi Daerah (Prolegda). Dalam Pasal 1 angka 10 UU Nomor 12 Tahun 2011, disebutkan bahwa pengertian prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Selanjutnya Pasal 239 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa perencanaan penyusunan perda dilakukan dalam program pembentukan perda (Propemperda). Ada 2 (dua) istilah dalam penyebutan perencanaan penyusunan perda, yaitu Prolegda sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU Nomor 12 Tahun 2011) dan Propemperda sesuai dengan UU Nomor 23 Tahun 2014. Walaupun istilahnya berbeda tetapi memiliki pengertian yang sama.

Selanjutnya pada Pasal 32 sampai dengan Pasal 41 UU Nomor 12 Tahun 2011 mengenai merupakan landasan yuridis terkait mekanisme koordinasi yang baik antara instansi di lingkungan pemerintah daerah dalam penyusunan peraturan daerah, maupun antara pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan

⁷ Tutik, Triwulan Titik. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Kencana, Jakarta, 2010, hlm 144-145

Rakyat Daerah (DPRD). Khusus di lingkungan DPRD Kabupaten, kedudukan alat kelengkapan dewan, yaitu Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) sangat penting, karena badan ini yang diharapkan dapat menampung aspirasi, baik yang berasal dari komisi-komisi, fraksi-fraksi, maupun dari masyarakat yang berkaitan dengan masalah perda.

Bab III, Pasal 10 s/d Pasal 18 Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah mengatur tentang mekanisme penyusunan propemperda. Proses penyusunan propemperda kabupaten dilakukan dalam 3 (tiga) tahapan, yaitu penyusunan propemperda di lingkungan Pemerintah Provinsi, penyusunan propemperda di lingkungan DPRD Kabupaten, dan Penyusunan Propemperda Kabupaten.

Penyusunan propemperda di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum dan dapat mengikutsertakan masyarakat dan instansi vertikal terkait sesuai dengan kewenangan materi muatan dan atau kebutuhan daerah. Selanjutnya hasil penyusunan Propemperda diajukan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum Kabupaten kepada Bupati melalui sekretaris daerah. Bupati kemudian menyampaikan hasil penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten kepada Bapemperda melalui Pimpinan DPRD Kabupaten.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah dijelaskan dalam Bab XIV Pasal 166 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015, bahwa perencanaan penyusunan pembentukan peraturan daerah dilakukan dalam suatu program legislasi daerah. Penyusunan propemperda lazimnya menyatu dengan program pembangunan daerah. Program pembangunan daerah secara terbuka dapat diakses oleh semua pihak secara bebas, langsung tanpa diskriminasi. Karena perencanaan pembentukan perda dapat diakses langsung tentu saja akan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mewujudkan penyusunan propemperda.

Partisipasi masyarakat dalam konteks penyusunan propemperda, sebenarnya adalah untuk memberdayakan masyarakat, yaitu masyarakat mendapatkan kesempatan yang luas dan akses untuk menyampaikan aspirasi yang menjadi hak, kewajiban, dan tanggung jawabnya sebagai warga masyarakat. Disamping itu, partisipasi dapat meningkatkan kemampuan masyarakat dalam hal pengawasan publik. Pengawasan publik bertujuan agar pengambil kebijakan tidak bertindak sewenang-wenang dalam menggunakan kekuasaan dan kewenangannya.

Sudah menjadi keharusan bagi Pemerintah, untuk memberikan ruang yang cukup bagi partisipasi masyarakat dan meningkatkan peran aktifnya di dalam proses penyusunan propemperda. Sebagaimana diutarakan oleh Maria Farida Indrati bahwa masyarakat berhak memberikan masukan dalam Perda untuk setiap Provinsi, kabupaten dan kota secara berbeda-beda.⁸ Hal ini

⁸ <https://jdih.babelprov.go.id/upaya-peningkatan-partisipasi-masyarakat-dalam-pembentukan-peraturan-daerah>, diakses tanggal 25 Mei 2024, Pukul 21.27 WIT.

disebabkan karena adanya perbedaan sumber daya masing-masing daerah yang tidak dapat disamakan dalam hal pengelolaannya, terutama berkaitan dengan materi.

Kabupaten Fakfak merupakan daerah otonomi yang terletak di Provinsi Papua Barat. Kabupaten Fakfak yang juga merupakan daerah otonomi dalam wilayah kesatuan Republik Indonesia yang memiliki kewenangan membuat peraturan daerah, dasar hukum kewenangan tersebut adalah Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945, dan UU Nomor 12 Tahun 2011.

Kabupaten Fakfak salah satu bagian dari daerah Provinsi Papua Barat merupakan salah satu wilayah yang menetapkan UU Nomor 12 Tahun 2011. Peraturan yang dihasilkan oleh DPRD Kabupaten Fakfak berguna untuk kepentingan masyarakat Fakfak, namun pada halnya peraturan Daerah yang dihasilkan masih belum menggambarkan apa yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Perda di kabupaten Fakfak sering kali dalam pemberlakuannya tidak efektif dalam mewujudkan tujuan yang ingin dicapai, karena kurangnya keterlibatan masyarakat terhadap proses penyusunan propemperda, sehingga tidak ada fungsi kontrol dari masyarakat serta lemahnya faktor evaluasi terhadap peraturan daerah yang di hasilkan oleh pemerintah daerah dan DPRD Kabupaten Fakfak.

Pada tahun 2022 seluruh fraksi DPRD Kabupaten Fakfak menyepakati tujuh (7) propemperda untuk disahkan melalui sidang paripurna, bertempat di ruang sidang utama Gedung DPRD Kabupaten Fakfak, dipimpin oleh Ketua DPRD Kabupaten Fakfak. Namun pihaknya juga mengingatkan pihak

pemerintah daerah untuk melaksanakan Propemperda yang sudah disahkan dapat dilaksanakan secara baik hingga terlaksana sesuai dengan target yang direncanakan.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan di atas penulis ingin mengadakan penelitian guna mengetahui secara lebih mendalam mengenai mekanisme Penyusunan propemperda di Kabupaten Fakfak, dan untuk mengetahui kendala-kendala yang timbul dalam pelaksanaan dan upaya mengatasinya. Sehingga di dalam penulisan tesis ini penulis mengambil judul: “Analisis Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Fakfak”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, maka dirumuskan pokok masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana peran serta masyarakat dalam penyusunan propemperda di Kabupaten Fakfak?
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi belum optimalnya partisipasi masyarakat dalam penyusunan propemperda di Kabupaten Fakfak?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui partisipasi Masyarakat dalam penyusunan program pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Fakfak.

2. Untuk mengetahui unsur-unsur masyarakat yang terlibat dalam proses penyusunan program pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Fakfak.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini mempunyai manfaat, baik segi teoritis maupun praktis. Manfaat teoritis merupakan manfaat jangka panjang dalam pengembangan teori pembelajaran, sedangkan manfaat praktis memberikan dampak secara langsung terhadap komponen-komponen pembelajaran. Manfaat teoritis dan manfaat praktis dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan sumbangan dalam perkembangan ilmu Hukum secara umum dan mata kuliah Perancang Peraturan Perundang – undangan secara khusus dan yang berkaitan dengan implementasi program legislasi dalam pembentukan Peraturan Daerah yang demokratis oleh Pemerintah Daerah kabupaten Fakfak guna mewujudkan pemerintahan yang baik.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Fakfak, Biro Hukum Provinsi Papua Barat dan Sekretariat Dewan Kabupaten Fakfak dalam program legislasi guna proses pembentukan Peraturan Daerah.

E. Tinjauan Pustaka

1. Konsep Partisipasi

Partisipasi berasal dari bahasa Latin: “par” artinya bagian; “capere” berarti mengambil, bagian atau dapat juga disebut “peran serta” atau “keikutsertaan”. Jadi partisipasi adalah keikutsertaan atau keterlibatan secara sukarela oleh masyarakat dalam perubahan yang ditentukannya sendiri. Konsep partisipasi menurut Davis *“Participation is defined as mental and emotional involvement of a person in a group situation which encourages him to contribute to group goals and share responsibility in them”*.

Menurut Tjokrowinoto menegaskan bahwa : partisipasi sebagai penyebaran mental dan energi seseorang di dalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk bertanggung jawab terhadap tujuan tertentu. Bryant dan White menyatakan bahwa partisipasi masyarakat adalah:

“Partisipasi antara sesama warga atau anggota perkumpulan yang dinamakan partisipasi horisontal. Partisipasi yang dilakukan oleh bawahan dengan atasan, antar klien dengan patron, atau antar masyarakat sebagai suatu keseluruhan dengan pemerintah, yang diberi nama partisipasi vertikal”

Dari berbagai pendapat yang diuraikan itu, menunjukkan bahwa partisipasi selalu memiliki unsur : (1). Keterlibatan mental dan emosional baik secara individu maupun kelompok dalam suatu kegiatan; (2). Adanya kesadaran untuk memberikan sumbangan pada pencapaian tujuan kelompok (3). Kesiediaan untuk ikut bertanggung jawab.

Konsep partisipasi bila dikaitkan dengan kesadaran dan rasa tanggung jawab terhadap hasil pembangunan. Menurut Ndraha bahwa semakin besar partisipasi masyarakat semakin besar pula rasa tanggung jawab masyarakat terhadap pembangunan, dan demikian juga sebaliknya.

2. Faktor Yang Mempengaruhi Partisipasi Masyarakat

Banyak faktor yang mampu menjadi pendorong atau penghambat keterlibatan masyarakat di dalam suatu kegiatan dan menentukan masyarakat apakah akan ikut melibatkan diri serta ikut bertanggung jawab dalam kegiatan atau bahkan menolak.

Partisipasi masyarakat dalam kaitannya dengan penyusunan/pembentukan suatu peraturan daerah dapat juga dalam bentuk partisipasi untuk mengawasi substansi dari suatu rancangan peraturan daerah yang sementara di susun dan bahas oleh eksekutif dan legislative daerah. Dalam kaitan dengan hal tersebut, suatu pengawasan masyarakat dapat berlangsung dengan baik memerlukan beberapa persyaratan atau kondisi, yang menurut Ndraha sebagai berikut:⁹

- 1) Adanya norma, aturan atau standard;
- 2) Adanya usaha pemantauan kegiatan yang diatur dengan norma atau aturan tersebut;
- 3) Adanya informasi yang cukup, dapat dipercaya dan tersedia pada waktunya, tentang kegiatan dan hasil kegiatan yang dimaksud;
- 4) Adanya evaluasi kegiatan, yaitu perbandingan antara norma dengan informasi;
- 5) Adanya keputusan guna menetapkan hasil evaluasi tersebut;
- 6) Adanya tindakan pelaksanaan keputusan.

⁹ Ndraha, 1981, hlm. 48

Menurut AAGN Ari Dwipayana dalam Hajrianor memandang bahwa¹⁰ lemahnya kontrol dan suara masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan, lebih jauh bersumber pada lemahnya kapasitas masyarakat sipil, baik yang berkait dengan stock of knowledge tentang kebijakan maupun bargaining position, kapasitas masyarakat sipil dalam mengorganisir dirinya.

Menurut Tjokroamidjojo, menyatakan bahwa¹¹ faktor yang mendukung semangat partisipasi masyarakat adalah: (1). Masalah kepemimpinan; (2). Komunikasi; dan (3). Pendidikan. Ketiga faktor tersebut merupakan faktor pendukung dalam rangka menggalang dan menggerakkan semangat partisipasi masyarakat. Pendapat tersebut menunjukkan saling ketergantungan, karena tanpa kepemimpinan yang baik dan komunikasi yang lancar antara pemimpin dan pengikutnya mustahil suatu tujuan yang telah diterapkan akan dapat tercapai dan seorang pemimpin dapat melakukan tugasnya dengan baik bila didukung oleh pendidikan dan pengetahuan yang memadai.

3. Pengertian Program Pembentukan Peraturan Daerah

Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Hal tersebut secara eksplisit dijelaskan dalam Pasal 1 Angka 10 UU Nomor 12 Tahun 2011 dan juga dijelaskan dalam Pasal 1

¹⁰ Hajrianor, 2006, hlm. 26

¹¹ Tjokroamidjojo, 1995, Judul Bukunya apa, Penerbit PT, CV apa, Tempat Terbitnya Dimana, hal. 226

Angka 13 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Permendagri Nomor 80 Tahun 2015).

4. Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah

Tata cara penyusunan Propemperda sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Fakfak Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, adalah sebagai berikut:

Pasal 18

Bupati menugaskan pimpinan perangkat daerah dalam penyusunan Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah.

Pasal 19

1. Propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah dikoordinasikan oleh Bagian Hukum.
2. Penyusunan Propemperda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait.
3. Instansi vertikal terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas:
 - a. instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; dan/atau
 - b. instansi vertikal terkait sesuai dengan:
 - 1) kewenangan;
 - 2) materi muatan; atau
 - 3) kebutuhan.
4. Hasil penyusunan propemperda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh Bagian Hukum kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

Pasal 20

Bupati menyampaikan hasil penyusunan propemperda di lingkungan Pemerintah Daerah kepada bapemperda melalui Pimpinan DPRD.

Sudah menjadi keharusan bagi Pemerintah, untuk memberikan ruang yang cukup bagi partisipasi masyarakat dan meningkatkan peran aktifnya di dalam proses penyusunan program pembentukan peraturan daerah. Sebagaimana diutarakan oleh Maria Farida Indrati bahwa masyarakat berhak memberikan masukan dalam Peraturan Daerah untuk setiap Provinsi, kabupaten dan kota secara berbeda-beda.¹² Hal ini disebabkan karena adanya perbedaan sumber daya masing-masing daerah yang tidak dapat disamakan dalam hal pengelolaannya, terutama berkaitan dengan materi.

5. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam pembentukan peraturan daerah harus berdasarkan kepada asas-asas hukum umum dan asas-asas hukum khusus. Penegasan terhadap asas-asas pembentukan peraturan ini ditegaskan dalam Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa azas pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi:

1. Asas kejelasan tujuan.

adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

¹²<https://jdih.babelprov.go.id/upaya-peningkatan-partisipasi-masyarakat-dalam-pembentukan-peraturan-daerah>, diakses tanggal 25 Mei 2024, Pukul 21.27 WIT.

2. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat.

adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

3. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan.

adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

4. Asas dapat dilaksanakan.

adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

5. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan.

adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

6. Asas kejelasan rumusan.

adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7. Asas keterbukan.

adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Perda yang dibentuk oleh pemerintah daerah, apabila dilihat dari hirarkhi peraturan perundang-undangan atau kedudukannya, merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional, mengandung makna bahwa peraturan daerah tidak dapat dipisahkan dari sistem hukum nasional, dimana keberadaan atau keabsahannya peraturan daerah jelas ada landasan hukumnya yaitu ditematkannya peraturan daerah dalam UUD NRI Tahun 1945 setelah amandemen¹³.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 6 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011, bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

1. Asas Pengayoman

adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketenteraman masyarakat.

¹³H.M.Azis, Dasar-dasar Konstitusional Pemerintah Daerah dan Pembentukan Peraturan Daerah, Makalah disampaikan pada pendidikan dan pelatihan penyusuna perancangan perundang-undangan, bulan juni, 2010, Jakarta. hal.4

2. Asas Kemanusiaan

adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

3. Asas Kebangsaan

adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. Asas Kekeluargaan

adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

5. Asas Kenusantaraan

adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

6. Asas Bhineka Tunggal Ika

adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

7. Asas Keadilan

adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

8. Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan

adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

9. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum

adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

10. Asas Keseimbangan, Keserasian dan Keselarasan

adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Peraturan daerah merupakan jabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta merupakan peraturan yang dibuat untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta perda daerah lainnya.¹⁴

¹⁴ Mahendra Kurnia, dkk. op.cit. hal.19, di akses 1 Juni 2024, pukul, 20:11

Agar peraturan daerah bisa berfungsi secara efektif harus dilakukan hal-hal di antaranya :

1. Mensosialisasikan peraturan daerah dengan menyebarluaskan ke tengah-tengah masyarakat, terutama *stakholder* yang bersangkutan.
2. Melakukan upaya penegakan hukum peraturan daerah, untuk itu dibentuk satuan polisi pamong praja.¹⁵

Mahfud MD berpendapat bahwa : “Proses pembentukan hukum positif (*in abstracto*) akan sesuai dan selalu dipengaruhi konfigurasi politik tertentu yang berinteraksi dalam proses tersebut, secara konseptual yang berlaku dan dianut oleh negara dapat ditelaah secara dikotomi yaitu konfigurasi politik demokratis dan otoriter”.

Selanjutnya Dalam Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 menyebutkan penyusunan peraturan daerah melalui program pembentukan peraturan daerah di lingkungan pemerintah daerah adalah sebagai berikut:

1. Kepala Daerah memerintahkan pimpinan SKPD menyusun program legislasi daerah.
2. Penyusunan program pembentukan peraturan daerah di lingkungan pemerintah daerah provinsi dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi.
3. Penyusunan program pembentukan peraturan daerah dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait yang terdiri atas ;
 - a. Instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum ; dan/atau

¹⁵ Rozali Abudalah, *Pelaksanaan Otonomi Luas*, Jakarta, PT.Raja Grafindo Persada.2011),cet ke 4,ha;.137, di akses 1 Juni 2024, pukul, 20:17

- b. Instansi vertikal terkait sesuai dengan ;
- 1) Kewenangan
 - 2) Materi muatan ; atau
 - 3) Kebutuhan
 - 4) Hasil penyusunan program pembentukan peraturan daerah diajukan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi/kabupaten/kota kepada Sekretaris Daerah .
 - 5) Kepala Daerah menyampaikan hasil penyusunan program pembentukan peraturan daerah di lingkungan pemerintah daerah.

HS. Natabaya berpandangan bahwa sistem peraturan perundang-undangan Indonesia adalah sebagai suatu rangkaian unsur-unsur hukum tertulis yang saling terkait, pengaruh mempengaruhi, dan terpadu yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya, yang terdiri dari: asas-asas, pembentuk dan pembentukannya, jenis, hierarki, fungsi, pengundangan, penyebarluasan, penegakan, dan pengujian yang dilandasi oleh falsafah Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945¹⁶.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penulis menyebut jenis penelitian hukum normatif sebab hukum merupakan sebuah bangunan

¹⁶ HS Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press dan Tatanusa, 2008, hal. 32-33., di akses 1 Juni 2024, pukul 21.09

sistem norma. Menurut I Made Pasek Diantha,¹⁷ kondisi norma yang layak dijadikan penelitian hukum normatif ada tiga, yaitu:

- a. kemungkinan norma tentang “*whistle blower*” telah ada tetapi terjadi konflik ekstern antara norma peraturan perundang-undangan yang lebih rendah derajatnya dengan norma peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau dengan peraturan perundang-undangan derajat atau konflik intern antara norma yang satu dan norma lainnya dalam satu judul peraturan perundang-undangan. Keadaan norma yang demikian dapat dikatakan sebagai norma dalam kondisi konflik atau “*conflicten van normen*”.
- b. kemungkinan peraturan perundang-undangan telah tersedia namun rumusan kata atau kalimatnya kurang jelas sehingga menimbulkan kekaburan pengertian-pengertian. Kondisi norma yang demikian tersebut sebagai kekaburan norma atau “*vague van normen*”.
- c. kemungkinan peraturan perundang-undangan tentang “*whistle blower*” sama sekali belum ada atau telah terjadi kekosongan norma atau “*lacuna*” atau *leemten van normen*”, sehingga diperlukan peraturan perundang-undangan yang baru untuk mengatur konsep “*whistle blower*” tersebut.

Padangan ini, menunjukkan bahwa penelitian hukum normatif tersentral pada konflik norma (*conflicten van normen*), kekaburan norma (*vague van normen*), dan kekosongan norma (*leemten van normen*).¹⁸

¹⁷I Made Pasek Diantha, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*, Prenada Media, Jakarta, hlm. 17-118

¹⁸ Mukti Fajar & Yulianto, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Cetakan II, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, h. 34

Kemudian Peter Mahmud Marzuki menggambarkan penelitian hukum normatif adalah: "... suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang dihadapi ... penelitian hukum normatif dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi ...". Selain itu, Philipus M. Hadjon mengatakan dalam ilmu hukum normatif, yuris secara aktif menganalisis norma, sehingga peranan subyek sangat menonjol.¹⁹ Mengacu pandangan I Made Pasek Diantha, Peter Marzuki dan Philipus M. Hadjon di atas, dikonklusikan penelitian hukum normatif adalah penelitian yang beranjak pada norma atau kaidah yang terkandung dalam ketentuan peraturan perundang-undangan guna penemuan gagasan norma baru. Oleh karena itu, dalam penelitian ini dapat ditemui adanya kekaburan norma, konflik norma dan kekosongan norma sehingga menjadi permasalahan yang dapat dikaji dalam penelitian ini.

2. Jenis Pendekatan

Pendekatan penelitian secara metodologi dikenal beberapa jenis pendekatan yaitu: perundang-undangan, konseptual, sejarah aturan hukum, perbandingan dan kasus. Jenis pendekatan yang disebutkan di atas relevansinya dengan penelitian d tesis ini, penulis menggunakan jenis pendekatan perundang-undangan, konseptual, perbandingan dan kasus, yang dapat dilukiskan sebagai berikut:

¹⁹ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, 2011, *Argumentasi Hukum*, Cetakan kelima, Gadjah Mada University Press, Jogjakarta, h. 9

a. Pendekatan Perundangan-Undangan (*Statute Approach*).

Perundangan-undangan sebagai jenis pendekatan sebab salah satu keadaan norma yang menimbulkan permasalahan hukum normatif adalah terjadinya konflik vertikal, yakni konflik antara norma dari peraturan perundang-undangan lebih rendah terhadap norma dari perundang-undangan yang lebih tinggi. Konflik norma juga dapat bersifat horizontal intern. Sementara, konflik horizontal ekstern dapat terjadi antara satu norma dengan norma lain dari undang-undang yang berbeda.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*).

Pendekatan konseptual sebagai jenis pendekatan yang dapat digunakan untuk menguraikan dan menganalisis permasalahan penelitian yang beranjak dari adanya norma kosong. Artinya dalam sistem hukum yang sedang berlaku tidak atau belum ada norma dari suatu peraturan perundang-undangan yang dapat diterapkan pada peristiwa hukum atau sengketa hukum konkret. Bagi peneliti, pembentukan peraturan perundang-undangan yang baru dengan norma baru pula, adalah dianggap sangat urgen karena perkembangan situasi yang menghendaknya.

c. Pendekatan Perbandingan (*comparative approach*)

Pendekatan perbandingan juga dapat digunakan oleh peneliti dalam hal permasalahan penelitiannya mempermasalahkan adanya kekosongan norma. Artinya, tidak ada norma yang dapat diterapkan pada peristiwa hukum tertentu, atau diperlukan wewenang suatu kelembagaan negara yang diperlukan sesuai dinamika ketetanegearaan. Penelitian praktisi itu akan bisa menjadi penelitian akademisi apabila dalam melakukan

pengkajian terhadap landasan teoritis, seperti teori/ajaran, asas hukum, konsep hukum, dan adagium hukum. Pendekatan perbandingan pula dapat digunakan dalam tesis ini untuk menggali adanya kekosongan norma dan kekaburan norma. Artinya, tidak ada norma yang tidak dapat diterapkan pada peristiwa hukum tertentu, atau diperlukan norma yang sama sekali baru untuk mengatur, kedudukan, tugas dan wewenang suatu kelembagaan negara yang diperlukan sesuai dinamika ketatanegaraan dan juga melakukan pendekatan perbandingan dengan membandingkan propemperda pada beberapa kabupaten di luar Provinsi Papua Barat.

3. Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian ini ada tiga (3) jenis bahan hukum yang dapat digunakan sumber, yakni (1) bahan hukum primer, (2) bahan hukum sekunder, dan (3) bahan hukum lainnya, yang dapat disebutkan sebagai berikut:

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum yang dapat digunakan dalam penulisan ini yaitu pernyataan yang memiliki otoritas hukum yang ditetapkan oleh suatu cabang kekuasaan pemerintah meliputi: undang-undang yang dibuat oleh perlemen, putusan-putusan pengadilan, dan peraturan eksekutif atau administratif, serta konvensi dan perjanjian-perjanjian internasional.

b. Bahan hukum sekunder.

Bahan hukum sekunder terdiri dari bahan hukum sekunder dalam arti sempit dan bahan hukum sekunder dalam arti luas. Bahan hukum sekunder dalam arti sempit berupa buku-buku hukum yang berisi ajaran atau doktrin

atau *treatises*; terbitan berkala berupa artikel-artikel tentang ulasan hukum atau *law riview*; dan narasi tentang arti istilah, konsep, *phrase*, berupa kamus hukum atau ensiklopedi hukum. sedangkan bahan hukum dalam arti luas adalah bahan hukum berupa karya ilmiah hukum yang tidak dipublikasikan atau yang dimuat di koran atau majalah populer.

c. Bahan hukum lainnya.

Bahan hukum lainnya yang dimaksudkan disini adalah perolehan bahan hukum melalui penelusuran situs internet yang didapat melalui: a) situs internet yang diterbitkan oleh negara dari suatu negara tertentu yang meliputi lembaga eksekutif, legislatif, dan yudisial, b) situs yang diterbitkan oleh PBB baik oleh badan-badan utamanya maupun oleh badan-badan khususnya, c) situs yang diterbitkan oleh perguruan tinggi terutama situs tentang penerbitan berkala seperti jurnal hukum (*law journal*) dan ulasan hukum (*law review*), dan d) situs tertentu yang diakui reputasinya oleh kalangan dunia pendidikan dan penelitian hukum.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan Bahan Hukum berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer peneliti berpatokan pada hierarki peraturan perundang-undangan dengan mulai mencari norma pada tingkat konstitusi, perjanjian internasional yang sudah diratifikasi, undang-undang, peraturan pelaksanaan undang-undang seperti peraturan pemerintah daerah dan lain-lain yang berkaitan dengan isu sentral dan permasalahan penelitian. Pencarian seperti ini disebut pencarian dengan sistem bola salju, artinya terus menggelinding dari aturan yang tertinggi hingga aturan yang

lebih rendah tingkatannya. Sedangkan bahan hukum sekunder berupa buku hukum (*text books*) penerbitan berkala (*journal law riview*) dan lain-lainnya yang mencantumkan daftar pustaka pada bagian akhir tulisan. Model pencarian seperti ini dikenal dengan sistem kartu, kegunaan kartu adalah untuk mencatat bahan hukum sekunder berupa kutipan-kutipan suatu teori atau ajaran, pandangan, informasi dari sebuah buku hukum atau jurnal hukum dengan warna yang disediakan sesuai dengan jumlah bab.

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Untuk menganalisis bahan-bahan hukum yang telah terkumpul dapat digunakan teknik analisi deskripsi, konstruksi, interpretasi dan agurmentasi/evaluasi. Teknik analisis deskripsi adalah teknik dasar yang tidak dapat dipakai untuk mendeskripsi suatu kondisi atau posisi dari proposisi-proposisi hukum dan non hukum. kemudian Teknik analisis konstruksi dan interpretasi, dimaksud dengan teknis analisis konstruksi ialah pembentukan konstruksi yuridis dengan melakukan analogi dan pembalikan proposisi (*a contrario*) dan teknik analisis interpretasi dan konstruksi dipakai untuk menjawab kebuntuan hukum terhadap praktek hukum. Sedangkan Teknik analisis argumentasi tidak dilepaskan dari teknik evaluasi karena penilaian harus didasarkan pada alasan-alasan yang bersifat penalaran hukum dalam artian bahwa pembahasan permasalahan hukum, makin banyak argumen makin menunjukkan kedalaman penalaran hukum.