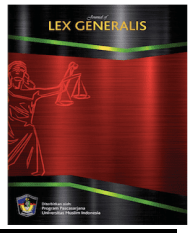
Journal of Lex Generalis (JLS)
Volume 2, Nomor 9, September 2021
P-ISSN: 2722-288X, E-ISSN: 2722-7871
Website: http: pasca-umi.ac.id/indez.php/jlg
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Efektivitas Pembentukan Peraturan Daerah Yang Demokratis Oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat

Irwan Romo [1,2], Sufirman Rahman[1] & Nur Fadhilah Mappaselleng[1]

[1]*Magister Ilmu Hukum, Universitas Muslim Indonesia.*
[2]*Koresponden Penulis, E-mail: irwan.romo@gmail.com*

ABSTRAK

Tujuan penelitian menganalisis urgensi konsep Negara hukum dan asas-asas umum perundang-undangan, dalam pembentukan peraturan daerah yang demokratis; dan efektivitas penerapan asas-asas demokratis pada pembentukan peraturan daerah di Provinsi Sulawesi Barat. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yang bersifat Yuridis Empiris. Hasil Penelitian bahwa Penerapan Asas-Asas Demokratis Pada Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Barat, belum berjalan efektif, baik itu diukur dengan unsur substansi hukum, dimana norma hukum masih memberikan kewenangan yan begitu luas bagi aparat, sehingga memiliki potensi terjadinya abuse of power, sedangkan dari struktur hukum, para pemangku kepentingan di Sulawesi Barat belum mampu melibatkan partisipasi masyarakat secara aktif dalam pembentukan peraturan daerah; 2. Faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas pembentukan peraturan daerah adalah : (1) Faktor Internal yakni Sumber Daya Manusia, Sarana, Prasarana dan Keuangan, serta (2) Faktor Eksternal yakni Kurangnya pelibatan dan komunikasi politik dengan rakyat.

Kata Kunci: *Peraturan Daerah; Demokratis; Sulawesi Barat*

ABSTRACT

The research objective to analyze the urgency of the concept of the rule of law and the general principles of legislation, in the formation of democratic regional regulations; and the effectiveness of the application of democratic principles in the formation of regional regulations in the Province of West Sulawesi. The approach used in this study is an empirical juridical approach. The results of the study show that the application of democratic principles in the formation of regional regulations in the province of West Sulawesi has not been effective, whether it is measured by the element of legal substance, where legal norms still give authority so broadly to the apparatus, so that it has the potential for abuse of power. legal structure, stakeholders in West Sulawesi have not been able to actively involve the community in the formation of local regulations; 2. Factors that affect the effectiveness of the formation of regional regulations are: (1) Internal factors, namely Human Resources, Facilities, Infrastructure and Finance, and (2) External factors, namely the lack of political involvement and communication with the people.

Keywords*: Local regulation; Democratic; West Sulawesi*

PENDAHULUAN

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dikenal adanya asas kebebasan bertindak (*freies ermessen*) bagi pemerintah daerah, dalam berbagai aspek perbuatan (Asyikin, 2020). Tujuan utama pemberian kebebasan bertindak kepada pemerintah daerah, yakni untuk memperlancar tugas-tugas pemerintah daerah guna merealisasi visi, misi dan strategi, yang telah dicanangkan oleh pemerintah daerah setempat. Salah satu aspek kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah tersebut, adalah kebebasan bertindak dalam bidang hukum (Gunawan, 2019).

Sebagai Negara yang mendasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, segala aspek kehidupan dalam bidang Kemasyarakatan, Kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Untuk mewujudkan Negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain dibidang pembentukan peraturan perundang-undangan (Febriansyah, 2016). Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundang-undangannya. Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan maupun pemberlakuannya (Permadi, 2020).

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, merupakan sub-sistem dari sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang secara konseptual menganut dan mengimplementasikan prinsip Negara hukum (*rechtsstaat*) (Pigome, 2011). Prinsip Negara hukum mengisyaratkan bahwa setiap tindakan, baik aparatur Negara, aparatur pemerintahan pusat, aparatur pemerintahan daerah maupun unsur warga Negara dan atau warga daerah setempat, senantiasa harus bersendikan peraturan hukum. Melanggar atau mengabaikan prinsip tersebut, akan mengakibatkan tindakan yang bersangkutan menjadi illegal.

Undang Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 7 ayat (1) telah merumuskan jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan: a. UUD Negara Republik Indonesia; b.Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Saraswati, 2013).

Pada point (f) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 mengatribusikan kewenangan kepada pemerintahan daerah untuk menetapkan peraturan daerah provinsi untuk menjalankan fungsi legislasi di daerah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi (Barliian, 2016). Dalam *sketsa das sollen* dapat dilihat dalam konsederans penetapan Presiden Republik Indonesia bagian menimbang huruf (b) ditegaskan :

"bahwa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan".

Para pembentuk undang-undang telah berupaya memagari agar pembentukan peraturan perundang undangan dapat dilakukan melalui sebuah proses yang pasti, baku, dan standar, dan mengikat semua lembaga pembentuk perundang-undangan, sehingga setiap proses dapat dinilai secara terukur, sehingga proses evaluasi dari peraturan perundang-undangan juga dapat berjalan dengan baik *(executive review* maupun *legislative review)*, maupun *Judicial Review* melalui Mahkamah Agung sebagaimana diamanahkan dalam Pasal 24 A ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia.

"MA berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang."

Dalam *sketsa das sein* kendala yang sering terjadi, yakni ketika suatu perbuatan harus dilakukan, peraturan hukum yang akan dijadikan landasan, belum tentu siap keberadaannya. Ketidak-siapan tersebut dapat terjadi karena : peraturan hukumnya tidak ada atau belum ada, peraturan hukumnya ada tetapi tidak lengkap, dan dapat pula terjadi peraturan hukumnya ada dan lengkap tetapi kabur penafsirannya. Dalam keadaan demikian apabila sesuatu tindakan tetap dilakukan, maka akan membuka peluang bahwa tindakan yang bersangkutan dapat saja mempunyai resiko illegal. Untuk mengantisipasi hal tersebut, pemerintah daerah, perlu diberi kebebasan bertindak untuk mengantisipasi krisis kevakuman hukum, dengan melakukan kreasi membentuk peraturan hukum, dengan harapan tindakan yang akan dilakukan menjadi legal.

Sejalan dengan semakin populernya nuansa demokratisasi dalam berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, termasuk juga dalam lingkup pemerintah daerah, sudah barang tentu nuansa demokratisasi tersebut juga erat kaitannya dengan pembentukan peraturan hukum daerah yang demokratis. Hal ini menimbulkan berbagai permasalahan antara lain : bukankah kedudukan penguasa atau pemerintah daerah relative lebih kuat dibandingkan dengan rakyat di daerah, demikian juga secara konseptual apakah rakyat berpeluang untuk mengkritisi dan berpartisipasi dalam pembentukan peraturan daerah. Di samping itu dalam pembentukan peraturan hukum daerah apakah telah dilakukan antisipasi secara konseptual yakni pemenfaatan dan implementasi asas-asas umum perundang-undangan yang baik.

Eksistensi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan perubahannya yakni Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, di satu sisi memberikan peluang yang cukup luas kepada pemerintah daerah untuk mengkreasi nya yang kemudian dikemasnya dalam bentuk peraturan hukumv daerah (Rumesten, Helmanida & Ngadino, 2020). Namun demikian di sisi lain penggunaan asas kebebasan yang berlebihan dapat mengantarkan pemerintah daerah terjebak pada suatu sikap yang kontra produktif atau negatif, yang pada gilirannya dapat menghasilkan produk hukum berupa peraturan hukum daerah yang cacat hukum. Peraturan hukum daerah itu dapat berupa keputusan pemerintah daerah maupun peraturan daerah. Dengan demikian eksistensi asas kebebasan bertindak dalam sistem pemerintahan daerah bersifat dilematik, yakni di satu sisi dapat bersifat positif untuk

mengantisipasi kevakuman peraturan hukum daerah, di sisi lain dapat bersifat negative yakni menghasilkan produk hukum yang cacat hukum.

Dalam kenyataannya masih terdapat fenomena Peraturan Daerah yang dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, baik oleh Kementerian Dalam Negeri *(executive review)* tercatat sebanyak 3.143 Perda yang dibatalkan, meskipun dampak dari Putusan MK saat ini Perda hanya dapat uji materi melalui Mahkamah Agung, fenomena ini menjadi bukti nyata bahwa ada kelemahan terstruktur dan sistematis dalam program legislasi daerah, kenyataan ini tentu saja sangat merugikan mengingat *cost* yang dikeluarkan untuk menjalankan proses ini cukup besar.

METODE PENELITIAN

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yang bersifat Yuridis Empiris. Penelitian yang berbasis pada inventarisasi hukum positif, penemuan azas-azas hukum dan penemuan hukum inconcretto, yang dilengkapi pengamatan operasionalisasi hukum secara empiris di masyarakat. Penelitian ini dilaksanakan di Provinsi Sulawesi Barat, yakni pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Barat.

PEMBAHASAN

A. Efektivitas Penerapan Asas-asas Demokratis Pada Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesin Selatan

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya pada Bab II bahwa Lawrence M. Friedman mengemukakan 3 (tiga) unsur system hukum *(three element of legal system)* untuk mengukur efektivitas hokum yakni: Substansi Hukum *(legal substance)*, Struktur Hukum *(legal structure)* dan Budaya Hukum *(legal culture)*, namun dalam pembahasan kali ini penulis menggunakan 2 unsur yang menurut penulis paling relevan dengan penelitian ini yakni : substansi hukum dan struktur hukum.

1. Substansi Hukum

Pelaksanaan kewenangan yang didistribusikan oleh Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 dalam bidang hukum diwujudkan dengan membentuk peraturan hukum daerah berupa peraturan daerah, keputusan kepala daerah dan instruksi kepala daerah. Peraturan daerah dikelompokan berdasarkan materi pengaturan. Pertama, Peraturan Daerah yang mengatur materi-materi mengenai Keuangan Daerah. Kedua, Peraturan daerah yang mengatur materi-materi mengenai Pajak Daerah. Ketiga, Peraturan daerah yang mengatur materi-materi mengenai Retribusi Daerah. Keempat, Peraturan daerah yang mengatur materi-maten mengenai Kelembagaan. Dan, Kelima, Peraturan daerah yang mengatur materi-materi atau hal-hal diluar dan materi pertama sampai dengan materi keempat. Pengelompokan ini dilakukan atas dasar pengelompokan Nomor Seri Pengundangan dalam Lembaran Daerah (Lembaran Daerah Tahun 2000-2003).

Keputusan Kepala Daerah merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Daerah, sehingga materi-materi atau hal-hal yang diatur dalam Keputusan Kepala Daerah memuat seluruh materi keputusan pelaksanaan dari Peraturan Daerah tertentu.

Keputusan Kepala Daerah berdasarkan sifatnya dibedakan atas keputusan kepala daerah yang bersifat "mengatur" (regelling) dan keputusan kepala daerah yang bersifat "penetapan" (beschikking). Sedangkan Instruksi Kepala Daerah hanya memuat materi-materi yang sifatnya "perintah" (Lembaran Daerah).

c. Dalam hal peraturan hukumnya tidak ada atau belum ada nampak dan adanya Peraturan daerah No 11 Tahun 2002 tentang Penyediaan Fasilitas pada Bangunan Umum dan Lingkungan bagi Difabel. Sedangkan peraturan daerah yang sifatnya melengkapi peraturan hukum yang ada seperti peraturan-peraturan daerah yang mengatur materi mengenai Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Kelembagaan. Dan peraturan daerah yang dibentuk berdasarkan kabur penafsirannya, seperti Peraturan Daerah No 6 tahun 2000 yang dubah dengan Peraturan Daerah No 5 tahun 2003 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pelantikan, dan Pemberhentian Lurah Desa. Peraturan Daerah tersebut mengalami perubahan karena adanya penafsiran yang berbeda antara Badan Legislatif Daerah dan Badan Eksekutif Daerah tentang masa jabatan Lurah Desa. Badan Eksekutif Daerah menghendaki agar masa jabatan Lurah Desa ditetapkan 10 tahun, sedangkan Badan Legislatif Daerah menghendaki ditetapkan 5 tahun.

Eksistensi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah disatu sisi memberikan kewenangan yang cukup luas kepada eksekutif daerah untuk mengkreasi niatan politiknya yang kemudian dikemas dalam bentuk peraturan hukum daerah yang memuat visi. Misi dan strategi pembangunan daerah berdasarkan aspirasi dan kemampuan daerah (Yusdianto, 2015). Namun disisi lain memberikan batasan yang jelas bahwa peraturan hukum daerah yang dibentuk tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan, dan peraturan daerah yang sederajat. Ketentuan yang demikian menghendaki agar dalam pembentukan setiap peraturan hukum daerah senantiasa berlandaskan pada asas-asas umum perundang-undangan yang baik.

Dengan demikian untuk mewujudkan peraturan hukum daerah yang baik senantiasa diawali dengan niatan politik *(political will)* eksekutif daerah untuk berlandaskan dan mengimplementasikan asas-asas umum perundang-undangan yang baik dalam pembentukan peraturan hukum daerah. Apabila tidak mengoptimalkan asas-asas tersebut dalam pembentukan peraturan hukum daerah senantiasa akan terbentuk peraturan hukum daerah yang tidak sesuai dengan kaedah hukum yaitu terbentuknya peraturan hukum daerah yang bersendikan wewenang belaka, terbentuknya peraturan hukum daerah yang menyalahgunakan wewenang, terbentuknya peraturan hukum daerah yang sewenangwenang, dan terbentuknya peraturan hukum daerah yang melampaui batas kewenangan (Bunga, 2020).

Berdasaarkan uraian tersebut dapat diketahui bahwa sebagai subtansi hukum Eksistensi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah berperan ganda, disatu sisi memberikan kewenangan yang cukup luas kepada para eksekutif daerah untuk mengkreasi niatan politiknya dalam suatu peraturan hukum daerah, disisi lain memberikan rambu-rambu agar eksistensi peraturan hukum daerah tidak bertentangan dengan : peraturan hukum yang lebih tinggi, yang sejajar dan kepentingan umum, karena luas dan besarnya kewenangan yang dimiliki oleh aparat pemerintah daerah dalam hal ini eksekutif maka efekifitas penerapan asas-asas

demokrasi dalam pembentukan peraturan daerah tidak lagi dapat disandarkan secara mutlak pada subtansi hokum yang ada , melainkan harus didukung secara maksimal oleh unsure system hokum yang kedua yakni Struktur Hukum yang akan diulas pada pokok bahasan berikutnya.

2. Struktur Hukum

Dalam rangka pembentukan peraturan perundangan-undangan yang demokratis, asas keterbukaan perlu mendapat perhatian karena demokrasi perwakilan saja dewasa ini sudah tidak memadai. Keterbukaan dalam hubungan antara pemerintah dan rakyat kiranya merupakan prioritas pemikiran untuk mendapat perhatian khusus agar dapat segera diwujudkan dalam proses hubungan antara pemerintah dan rakyat. Untuk itu suatu kodifikasi hukum administrasi umum khususnya mengenal prosedur pemerintahan seyogyanya perlu mendapat perhatian, yang membuka peluang kodifikasi administrasi secara bertahap. Kodifikasi yang demikian tidak hanya punya arti bagi pelaksanaan asas negara hukum untuk mewujudkan asas kekuasaan berdasarkan atas hukum secara nyata.

Pada pembicaraan mengenai Mekanisme dan Prosedur pembentukan peraturan hukum daerah tetah diuraikan secara lengkap sehingga sehingga tidak perlu lagi untuk diangi disini. Namun secara garis besar mekanisme pembentuk peraturan hukum daerah terdiri dari tahap Penyusunan Rancangan, Tahap Pra-pembahasan bagi RAPERDA yang berasal dari Kepala Daerah di tingkat eksekutif, tahap Pembahasan RAPERDA baik yang berasal dari Kepala Daerah dan Usul prakarsa DPRD.

Dari hasil penelitian penulis pada Sekretariat DPRD Provinsi Sulawesi Barat, rancangan peraturan hukum daerah semata-mata disusun oleh unit kerja eksekutif daerah, kecuali RAPERDA yang berasal dari usul prakarsa DPRD. Perlunya pengaturan sesuatu hal tertentu dalam peraturan hukum daerah didasarkan pada 2 (dua) pertimbangan pokok yaitu, pertama, untuk melaksanakan perintah Undang-undang, kedua, karena kebutuhan daerah. Pembentukan peraturan hukum daerah yang didasarkan pada pertimbangan pertama karena Undang-undang memerintahkan secara tegas untuk mengatur hal tertentu dalam peraturan hukum daerah. Sedangkan yang didasarkan pada pertimbangan kedua karena belum tentu seluruh aspek penyelenggaraan pcmerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan diatur secara lengkap (limitatif) dalam Undang-undang.

Dalam penyusunan rancangan peraturan hukum daerah eksekutif tidak memberikan ruang yang cukup bagi rakyat untuk menyampaikan aspirasi. Seluruh aspirasi disalurkan melalui DPRD karena rakyat telah memiliki wakil-wakilnya di DPRD yaitu Anggota DPRD. Berdasarkan aspirasi rakyat tersebut DPRD dapat menyampaikan kepada eksekutif dalam rapat-rapat pimpinan, dengan pendapat dan rapat koordinasi. Apabila anggota merasa perlu adanya suatu peraturan hukum daerah dapat mempersiapkan Rancangan (Perda) dengan pokok-pokok pikiran serta penjelasannya untuk dibawah dan disampaikan dalam sidang paripurna.

Wewenang penyusuanan Rancangan Peraturan Hukum Daerah ada pada Eksekutif (Kepala Daerah), maka tidak perlu diumumkan kepada masyarakat bahwa akan ada pembentukan peraturan hukum daerah tentang hal tertentu sehingga rakyat diberi kesempatan untuk menyampaikan aspirasi atau ikut membuat rancangan peraturan

hokum daerah, karena pembentukan peraturan hukum daerah merupakan tugas dan wewenang pemerintah daerah. Kecuali pada tahapan pra-pernbahasan dan pembahasan RAPERDA, rakyat sering dilibatkan melalui tokoh-tokoh masyarakat dan LSM, kecuali RAPERDA tentang APBD.

Penetapan seluruh peraturan hukum daerah dilakukan oleh Kepala Daerah. Khusus untuk Peraturan Daerah ditetapkan setelah mendapat persetujuan DPRD dalam sidang paripurna. Persetujuan DPRD ditetapkan dengan Surat Keputusan DPRD. Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang sifatnya 'pengaturan' (regelling) diundangkan dalam Lembaran Daerah. Pengundangan dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Pelaksanaan asas keterbukaan sebagai prasyarat adanya peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan hukum daerah masih sangat kurang. Pelaksanaan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan hukum daerah sifatnya tidak aktif. Asas keterbukaan hanya dilaksanakan pada tahapan Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah.

Keterbukaan secara terbatas pada saat sebelum pernbahasan. Sehingga keterbukaan dalam prosedur pembentukan peraturan hukum memungkinkan masyarakat untuk ikut mengetahui (meeweten), ikut memikirkan (meedeken), ikut bermusyawarah (meepreken), ikut memutuskan dalam pelaksanaan (meebeslissen), dan hak ikut menutur (medebeslissingrecht) tidak diimplementasikan secara penuh. Akibatnya dengan menerapkan asas keterbukaan dalam prosedur pembentukan peraturan dalam pelaksanaannya, rakyat merasa tidak terikat tanggung jawab hukum secara aktif untuk menegakkan aturan-aturan yang telah ditetapkan karena mereka tidak pernah secara aktif dalam presedur pembentukannya yaitu ikut mengetahui, memikirkan, serta bermusyawarah dan memutuskan dalam pelaksanaannya, hal ini penulis simpulkan setelah melakukan penelusuran dan telaah atas risalah Rapat Sidang Paripurna DPRD Provinsi Sulawesi Barat, dimana Panitia Khusus yang dibentuk hanya melibatkan unsur elite DPRD dari komponen fraksi-fraksi tanpa melibatkan unsur masyarakat, demikian pula dalam proses pembahasan di DPRD, baik ditahapan Penjelasan Gubernur, Pemandangan Umum Fraksi-Fraksi, Jawaban Gubenur atas Pemandangan Umum Fraksi-Fraksi, Pemandangan Akhir Fraksi-Fraksi, hingga Persetujuan/Penetapan Ranperda menjadi Perda, tanpa melibatkan partisipasi masyarakat atau paling tidak komponen atau elemen masyarakat yang berkompeten di bidang masing-masing, hal ini terbukti dari absensi yang hanya dihadiri oleh elite legislative dan eksekutif.

a. Didahului oleh sebuah Naskah Akademik

Dengan adanya penyusunan naskah akademik yang didasarkan pada suatu pengkajian dan penelitian, maka secara tidak langsung rencana pembentukan Perda telah dipublikasikan ke tengah masyarakat. Di samping itu, melalui pengkajian dan penelitian dalam rangka penyusunan naskah akademik tersebut juga secara tidak langsung masyarakat juga mulai dilibatkan untuk memberikan masukan-masukan terhadap rencana dan keinginan elite daerah untuk mengatur suatu bidang kehidupan tertentu melalui penerbitan Raperda. Dengan adanya penyusunan naskah akademik yang demikian itu, maka interaksi politik demokrasi elitis-populis dalam legislasi Perda telah dimulai.

Dari hasil penelusuran penulis dalam risalah rapat, maka ditemukan fakta bahwa Ranperda tidak memiliki Kajian/Naskah Akademik, jikalau pun ada, Naskah ataupun Kajian tersebut tidak dilakukan oleh pihak yang berkompeten secara keilmuan, dalam hal ini akademisi yang memiliki background keilmuan yang relefan dengan jenis Perda yang akan diisusun, sehingga fungsi Naskah Akademik sebagai "badul penyeimbang" dari masuknya *political interest* dalam penyusunan Perda tidak dapat dimaksimalkan.

b. Mengakomodir Pendapat Masyarakat Dalam Penyusunan Draft Ranperda.

Setelah penyusunan draf Raperda selesai, maka elite daerah harus menyebarluaskan draf tersebut kepada publik. Penyebarluasan draf Raperda dimaksudkan untuk memperoleh tanggapan maupun usul-saran perbaikan dari publik, sehingga kekurangan-kekurangan yang ada dapat ditambahkan dan diperbaiki, sementara hal-hal yang tidak perlu dimasukkan kemudian dihilangkan dari Raperda.

Tanggapan, masukan, dan usul dari masyarakat memiliki peran penting dalam rangka membentuk sebuah produk hokum daerah yang responsive dan partsipatif, hal ini tentu saja untuk mengeliminir masuknya kepentingan politik *(political interest)* yang telah" ditunggangi" oleh anasir-anasir non hokum, yang hanya mengakomidir kepentiangan pihak-pihak atau golongan tertentu saja, dan justru mengabaikan kepentian umum.

c. Uji Publik Sebelum Finalisasi Ranperda

Pada saat Raperda telah mendekati akhir untuk ditetapkan menjadi Perda, maka elite daerah hendaknya melakukan "konsultasi publik" dan "uji publik" terlebih dahulu untuk melihat reaksi masyarakat terhadap Raperda tersebut. setidaknya ada dua hal yang ingin dicapai dari uji publik dan konsultasi publik, yaitu (1) untuk mengetahui respons masyarakat terhadap Raperda yang akan ditetapkan; dan (2) untuk memperoleh persetujuan publik terhadap Raperda yang akan ditetapkan.

Uji publik dan konsultasi publik terhadap Raperda yang akan ditetapkan tersebut bisa dilakukan dengan cara mengundang publik ke gedung DPRD atupun elite daerah yang secara proaktif mendatangi elemen-elemen masyarakat daerah. Dengan agenda uji publik dan konsultasi publik tersebut elite daerah akan memiliki estimasi tentang efektif atau tidaknya Perda yang akan ditetapkan tersebut dalam tahap implementasinya di masyarakat.

Berdasarkan data Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia Tahun 2016 terdapat 1.765 Perda/Perkada yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Jawa Timur dengan jumlah tertinggi sebanyak 142 Perda/Perkada (8,05%), ditempat kedua Jawa Barat 136 Perda/Perkada (7,71%) kemudian Sumatera Utara dengan 133 Perda/Perkada (7,54%). Kondisi ini menggambarkan bahwa terdapat metode yang kurang tepat dalam penyusunan perda/perkada di Daerah yang dikhawatirkan belum menerapkan asas-asas demokratis. Khusus untuk lokasi penelitian penulis di Provinsi Sulawesi Barat terdapat 13 Perda/Perkada, atau sebesar 0,74% dibandingkan dengan angka nasional, 3 diantaranya adalah produk hukum Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat.

Tabel 1. Daftat Peraturan Daerah Pemda Sulawesi Barat Yang Dibatalkan

PROVINSI	KABUPATEN/ KOTA		JUDUL PERDA/PERKADA	NOMOR
SULAWESI BARAT		1	RETRIBUSI JASA UMUM	1 Tahun 2012
SULAWESI BARAT		2	RETRIBUSI JASA USAHA	2 Tahun 2012
SULAWESI BARAT		3	PENYELENGGARAN PELAYANAN TERPADU SATU PINTU	37 Tahun 2015
SULAWESI BARAT	Kab. Mamasa	1	PAJAK HIBURAN	4 Tahun 2012
SULAWESI BARAT	Kab. Mamuju	2	PAJAK HIBURAN	13 Tahun 2010
SULAWESI BARAT	Kab. Mamuju	3	RETRIBUSI IZIN MENDIRIKAN BANGUNAN	15 Tahun 2011
SULAWESI BARAT	Kab. Mamuju Utara	4	RETRIBUSI IZIN GANGGUAN	23 Tahun 2011
SULAWESI BARAT	Kab. Mamuju Utara	5	RETRIBUSI PENGENDALIAN MENARA TELEKOMUNIKASI	5 Tahun 2014
SULAWESI BARAT	Kab. Mamuju Utara	6	RETRIBUSI RUMAH POTONG HEWAN	21 Tahun 2011
SULAWESI BARAT	Kab. Polewali Mandar	7	PAJAK HIBURAN	12 Tahun 2010
SULAWESI BARAT	Kab. Polewali Mandar	8	PENGENDALIAN MENARA TELEKOMUNIKASI	7 Tahun 2011
SULAWESI BARAT	Kab. Polewali Mandar	9	RETRIBUSI PENGGANTIAN BIAYA CETAK KARTU TANDA PENDUDUK I	14 Tahun 2011
SULAWESI BARAT	Kab. Polewali Mandar	10	PENGENDALIAN MENARA TELEKOMUNIKASI	18 Tahun 2011

Sumber : Kementerian Dalam Negeri Tahun 2016

Dengan demikian dari hasil penelitian yang penulis lakukan pada Sekretariat Daerah DPRD Sulawesi Barat, maka ditemukan bahwa Pemerintah Daerah bersama-sama dengan DPRD Provisinsi Sulawesi Barat sebagai struktur hukum belum dapat menjalankan dengan baik asas-asas demokratis sebagaimana yang disandarkan secara ideal oleh beragam teori-teori yang penulis telah kemukakan pada uraian tinjauan pustaka pada Bab II. Terbukti dengan masih banyaknya Perda dan Perkada yang dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri.

B. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Efektivitas Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Barat

1 Faktor Internal

a. Sumber Daya Manusia

Banyaknya Perda yang bermasalah disebabkan oleh banyaknya perancang Perda yang kurang memahami teknik perancangan perundang-undangan termasuk asas-asas yang harus termuat didalamnya, atau kurang memperhatikan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Di samping itu, juga disebabkan oleh keterbatasan kemampuan legislator dalam memahami substansi atau materi Perda, bahkan banyak Perda yang tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat yang telah diwakilinya. Persoalan materi sebenarnya tidak hanya disebabkan oleh ketikmampuan perancang, namun juga sering disebabkan oleh banyaknya pengaruh kepentingan dalam perda sehingga terjadi tarik menarik.

Faktor penyebab terjadinya perda yang bermasalah sebagai berikut:

Pertama: implementasi otonomi daerah telah berdampak terhadap lahirnya berbagai persoalan ketika diterapkan dilapangan,karena pelaksanaan otonomi daerah sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor yang meliputi kemampuan si pelaksana, kemampuan dalam keuangan, ketersediaan alat dan bahan, dan kemampuan sumber daya manusianya dalam berorganisasi termasuk kemampuan dalam melakukan proses legislasi. Otonomi daerah masih diwarnai oleh kepentingan elit lokal yang mencoba memanfaatkan otonomi daerah sebagai momentum untuk mencapai kepentingan politiknya.

Kedua: Pergeseran kewenangan dalam pembentukan peraturan daerah kepada DPRD ternyata tidak menjadikan hasil produk peraturan daerah lebih baik. Sebab pergerseran kewenangan tersebut tidak diikuti dengan kemampuan legislasi yang dimiliki oleh DPRD, anggota DPRD sendiri tidak pernah mendapat pelatihan secara khusus tentang pembentukan Peraturan Perundang undangan, disamping itu masyarakat tidak diberi ruang untuk menyalurkan aspirasinya atau turut mencermati rancangan Perda.

Ketiga: Terjadinya pemahaman yang keliru terhadap penerapan politik hukum, sehingga hal tersebut dijadikan sarana deal-deal politik dalam penuangan muatan materi suatu peraturan daerah.

Secara umum terkait dengan lemahnya kemampuan legislasi anggota dewan ini tidak telepas dari sistem rekruitmen anggota DPRD. Sebagaimana diketahui bahwa saat ini seleksi calon anggota dewan yang dilakukan partai politik tidak didasarkan pada kualitas calon anggota dewan. Politk aliran dan kepentingan pragmatis saat ini menjadi model partai politik dalam melakukan rekruitmen calon legislatifnya. Popularitas dalam segala bentuk dan jenisnya menjadi acuan penetapan calon, seseorang yang pernah atau sedang populer di masyarakat, tidak peduli karena kepiawaianya menghibur masyarakat, atau karena tindak kejahatan yang pernah dilakukanya, seperti koruptor tetap saja dapat menjadi anggota dewan. Oleh karena itu, tidak dapat disalahkan meskipun tidak harus menyalahkan tentang kualitas Perda yang kurang baik, yang kurang mengakomodir kepentingan masyarakat, dan akhirnya harus diuji meterikan.

Selain itu naskah akademik sebagai prasyarat Rancangan Perda juga tidak disusun oleh sumber daya manusia yang berkompeten dibidangnya, yang meskipun bukan merupakan syarat mutlak, namun melibatkan unsure perguruan tinggi yang memiliki SDM mumpuni dibidang perundang-undangan juga sangat penting. Naskah akademik merupakan satu-satunya bandul penyeimbang dari berbagai macam pergulatan kepentingan yang terjadi di lembaga legislative, sehingga idealnya naskah akademik disusun dan dirumuskan oleh lembaga pendidikan tinggi yang memiliki tidak interest politik serta kemampuan akademik yang baik.

b. Sarana, Prasarana, dan Keuanga,

Naskah akademik yang baik tentu saja harus melibatkan sumber daya manusia yang professional dibidangnya, sebagaimana yang telah dipaparkan diatas. Namun Sulawesi Barat sebagai salah satu provinsi termuda di Indonesia belum memiliki dukungan tenaga akademik dibidang terkait khususnya yang ahli dibidang perundang-undangan. Untuk mendapatkan sumber daya manusia yang memadai maka harus menggunakan tenaga dari provinsi lain, yang terdekat sebagai provinsi tetangga adalah Kota Makassar, Sulawesi Selatan dan Kota Palu, Sulawesi Tengah, yang tentu saja membutuhkan biaya dan politik anggaran yang cukup besar, sementara anggaran yang dimiliki oleh Provinsi Sulawesi Barat juga masih terbatas, sehingga yang dapat dilakukan adalah memanfaatkan tenaga yang ada semaksimal mungkin, dengan cara memberikan pendidikan dan pelatihan secara berkala kepada aparat-aparat Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Sulawesi Barat.

2. Faktor Eksternal (Kurangnya pelibatan dan komunikasi politik dengan rakyat)

Interaksi politik dalam legislasi Perda ini bisa terjadi pada setiap tahapan dalam legislasi Perda. Interaksi politik yang paling nyata adalah pada saat Raperda dibahas di DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama dengan kepala daerah. Dalam interaksi inilah akan diperoleh kesepakatan-kesepakatan politik – yaitu antara Pansus DPRD dengan Tim Eksekutif – terkait dengan perjalanan Raperda: apakah diteruskan dibahas sampai memperoleh persetujuan bersama menjadi Perda, ditunda untuk sementara waktu, ataukah tidak diteruskan pembahasannya sama sekali sehingga gagal menjadi Perda.

Fenomena yang Nampak menunjukkan bahwa kehendak untuk mengatur atau tidak mengatur kehidupan sosial – termasuk kehidupan politik lokal dan aktivitas bisnis – sangat tergantung kepada kehendak elite daerah setempat. Ini artinya, meski ada usulan dan gagasan dari masyarakat agar suatu masalah diatur dan dibuatkan Perda sehingga akan jelas dasar kepastian, kemanfaatan dan keadilannya, namun jika kedua lembaga tersebut tidak berkehendak untuk mengaturnya, maka segala usulan masyarakat itu tidak akan terwujud menjadi Perda.

Demikian pula, perencanaan penyusunan Perda yang berasal dari usul inisiatif DPRD pun mirip dengan yang berasal dari eksekutif. Fenomena di lokasi penelitian yang memperlihatkan bahwa Raperda usul inisiatif yang pernah diajukan oleh DPRD yang hanya mengatur tentang kedudukan protokoler dan keuangan pimpinan dan anggota DPRD, menunjukkan bahwa DPRD dalam merencanakan dan memutuskan pembentukan Perda tidak terkait dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Sebab, Raperda tersebut hanya menyangkut kepentingan anggota DPRD yang tidak terkait secara langsung dengan kepentingan masyarakat luas.

Setidak-tidaknya ada 2 (dua) hal yang patut diketengahkan tentang legislasi Perda lewat usul inisiatif yang berperspektif kepentingan DPRD tersebut. Pertama, pergeseran dan penguatan fungsi legislasi kepada DPRD belum dimanfaatkan secara maksimal. Hal ini dapat dilihat dari jumlah Perda usul inisiatif DPRD di lokasi penelitian yang tidak lebih dari 1 (satu) buah, yakni hanya menyangkut kedudukan keuangan dan protokoler DPRD saja.

Jika ada DPRD yang mengusulkan Perda lebih dari itu, ternyata hanya menyangkut perubahan atas Perda protokoler. Kedua, oleh karena hanya menyangkut kepentingan DPRD, maka produk hukum usul inisiatif seperti ini tidak berlebihan jika dikatagorikan dalam tipe hukum represif dengan salah satu cirinya adalah produk legislasi tersebut berperspektif resmi yang mengidentifikasikan kepentingan penguasa dengan kepentingan masyarakat.

Perencanaan legislasi Perda yang berperspektif *leading sector* menjadikan proses legislasi daerah sangat sektoral serta parsial pada satu sisi, dan pada sisi bersamaan perencanaan demikian itu tidak akan mampu memetakan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat secara menyeluruh. Dalam perspektif yuridis, untuk dapat menampung dinamika kebutuhan hukum masyarakat sepatutnya dilakukan melalui Program Legislasi Daerah (Prolegda). Dalam hal ini Pasal 15 ayat (2) UUP3 sudah menggariskan bahwa "Perencanaan Penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah".

Mengikuti Penjelasan Pasal 15 UUP3 terkait dengan arti penting Program Legislasi Nasional (Prolegnas), maka dengan titik tolak Prolegda, pelaksanaan legislasi Perda

akan dapat dilakukan secara berencana. Sebab, dalam Prolegda ditetapkan skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Untuk maksud tersebut, dalam Prolegda dimuat program legislasi jangka panjang, menengah, dan tahunan. Di samping itu, Prolegda adalah untuk menjaga agar produk hukum daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional. Jadi, Prolegda adalah kerangka dasar untuk membangun produk hukum daerah yang sistematis dan menyeluruh sesuai dengan kebutuhan daerah dan kebutuhan hukum masyarakat setempat.

Berdasarkan paparan yang demikian itu, meski sudah ada daerah yang memulai merencanakan penyusunan Perda berdasarkan Prolegda, akan tetapi karena proses penyusunannya tidak melibatkan kompenen masyarakat dan perguruan tinggi, maka barang tentu hal ini menjadi indikasi berikutnya bahwa sistem politik demokrasi yang berkembang di lokasi penelitian cenderung mencerminkan demokrasi elitis. Tegasnya, meski perencanaan pembentukan Perda sudah dibuat Prolegda, namun karena tidak melibatkan komponen masyarakat secara luas-sehingga dapat dipetakan apakah Perda yang diagendakan benar-benar merupakan kebutuhan hukum masyarakat – maka proses yang demikian ini juga mencerminkan sistem politik demokrasi yang elitis.

Pada dasarnya Perda adalah sebuah manifestasi kebijakan pemerintah daerah dalam kerangka menjalankan proses pembangunan di daerahnya. Untuk melihat apakah manifestasi kebijakan daerah tersebut mencerminkan demokrasi partisipatif – dalam arti telah sesuai dan mengakomodasikan sebanyak mungkin kepentingan masyarakat –ataukah hanya merupakan manifestasi kepentingan elite daerah, salah satunya dapat diketahui dari alasan-alasan para pengusul dalam menyampaikan Raperda.

Legislasi Perda yang cenderung sarat dengan kepentingan leading sector menjadi petunjuk dari tipe hukum represif yang menurut Nonet dan Selznick berupa "hukum yang berperspektif resmi yang mengidentifikasikan kepentingan penguasa ketimbang kepentingan masyarakat". Sebagaimana diketahui, Pasal 108 huruf e UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merumuskan bahwa anggota DPRD mempunyai kewajiban untuk "memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat".

Indikator kedua untuk mengkualifikasi bahwa konfigurasi politik demokrasi dilokasi penelitian cenderung elitis adalah bahwa peran lembaga perwakilan daerah (DPRD) kurang begitu aktif dalam mengartikulasikan semua aspirasi dan kebutuhan masyarakat setempat. Memang pada umumnya semua anggota DPRD selalu menyatakan bahwa mereka pasti akan menyerap, merespons dan mengakomodasikan aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat. Sebab, hal itu merupakan suatu kewajiban hukum bagi setiap anggota DPRD.

Pasal 108 huruf I dan j UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa: "Anggota DPRD mempunyai kewajiban huruf I : menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala; huruf j : menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat". Daya laku dari kewajiban normatif anggota DPRD ini adalah secara umum. Maksudnya ia tidak dibatasi hanya untuk kegiatan tertentu saja. Ini bermakna bahwa dalam proses legislasi Perdapun terdapat kewajiban anggota DPRD untuk melakukan penyerapan atau penjaringan aspirasi dari masyarakat.

Rumusan normatif tentang kewajiban hukum untuk merespons dan mengakomodasikan aspirasi masyarakat sebagaimana tersebut dalam UU. No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga persis sama rumusannya dalam semua Peraturan Tatib DPRD di lokasi penelitian. Bahkan hal itu juga merupakan salah satu frasa yang diucapkan dalam sumpah/janji anggota DPRD yang berbunyi: "Demi Allah (Tuhan) saya bersumpah/berjanji: Bahwa saya akan memperjuangkan aspirasi rakyat yang saya wakili untuk mewujudkan tujuan nasional demi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia". Inilah rumusan yang ideal dan mulia dari kewajiban semua anggota DPRD yang niscaya menjadi titik tolak bagi terwujudnya sistem politik demokrasi partisipatif.

Apakah kewajiban normatif tersebut benar-benar terwujud dalam kenyataan? Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya, semua anggota DPRD di lokasi penelitian menyatakan bahwa mereka pasti melakukan kegiatan penjaringan aspirasi masyarakat. Secara formal kegiatan ini dilakukan terutama pada saat reses. Seberapa jauh penjaringan aspirasi masyarakat ini dilakukan, hal ini juga bisa ditarik ke dalam legislasi Perda. Dalam proses pembentukan Perda pun hal yang sama disampaikan oleh para anggota DPRD yang terlibat dalam Pansus pembahasan Raperda.

Gejala tidak jelasnya apakah masukan-masukan masyarakat diakomodasikan dalam Perda disebabkan ruang publik *(public sphere)* untuk berpartisipasi dalam proses legislasi Perda hanya sebatas pada *public hearing* dan kunjungan lapangan saja. Bahkan *public sphere* ini akan terbuka jika ada kemauan elite daerah untuk mengundang masyarakat berpartisipasi dalam pembahasan Raperda. Artinya, tanpa adanya kemauan secara suka rela dari ke dua lembaga tersebut untuk mengundang dan mengikutsertakan publik, niscaya public sphere tidak akan terbuka.

Setelah public hearing dan kunjungan lapangan, maka public sphere menjadi tertutup. Masyarakat tidak bisa lagi melakukan pengawalan substansi Raperda berdasarkan masukan dan aspirasi yang mereka sampaikan. Hal ini dikarenakan rapat kerja (raker) antara Pansus dengan Tim eksekutif, dan rapat khusus/intern Pansus (rasus) dilakukan secara tertutup yang tidak bisa diakses publik. Padahal, posisi rapat-rapat tersebut sangat penting untuk melihat seberapa jauh elite daerah bermusyawarah dan bersepakat tentang Raperda yang dibahas apakah sudah mengakomodasikan kepentingan dan aspirasi publik atau belum. Dalam rapat-rapat itulah intensitas interaksi sistem politik senyatanya terjadi hanya antar elite daerah saja. Pada dasarnya kondisi terbatasnya ruang publik seperti itu sudah dimulai dari Peraturan Tatib DPRD di lokasi penelitian yang di dalamnya tidak secara jelas merumuskan kewajiban DPRD untuk menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan masukan-masukan publik ke dalam Raperda yang tengah dibahas.

Fenomena implementasi fungsi legislasi DPRD seperti tersebut sangat disayangkan, mengingat dari aspek yuridis telah terjadi pergeseran secara radikal kewenangan DPRD. Pergeseran kewenangan legislasi dari eksekutif daerah ke legislative daerah yang menjadi ciri menonjol DPRD nyatanya belum mampu mengubah DPRD untuk memposisikan lembaganya secara maksimal dalam menyalurkan kepentingan dan aspirasi masyarakat lokal. Pengambilan kebijakan yang diidealkan semakin dekat dengan masyarakat, nyatanya masih merupakan suatu hal yang belum "membumi".

Pelibatan masyarakat masih sebatas pada aktivitas yang sifatnya prosedural untuk menunjukkan bahwa legislatif telah melakukan serap aspirasi.

Legislasi Perda pada dasarnya bukanlah urusan DPRD dan pemerintah daerah semata. Masyarakat mempunyai keinginan yang cukup signifikan agar dilibatkan dalam proses tersebut. Indikator ketiga untuk mendiskusikan bahwa konfigurasi politik demokrasi cenderung elitis adalah kebebasan dunia pers dalam menyebarkan informasi dan mengkritisi kebijakan negara sangat terbatas dalam arti kebebasan pers terbelenggu dan selalu memperoleh ancaman pembredelan dari rezim yang sedang berkuasa. Dibanding dengan dua indikator sebelumnya yang menunjukkan bahwa kedua lembaga daerah, yakni eksekutif dan legislatif daerah yang cenderung elitis, ternyata kehidupan dunia pers cukup, bahkan sangat bebas untuk melakukan penyebaran informasi maupun mengkritisi kebijakan yang dilakukan elite daerah.

Afan Gaffar pernah mengusulkan alternatif demokrasi di Indonesia dengan konsepnya "Demokrasi Yang Tidak Lumrah". Dikatakan demokrasi tidak lumrah, sebab fakta-fakta demokratik yang terjadi di suatu negara adalah tidak sesuai dan tidak memenuhi syarat sebagaimana yang banyak dipahami orang. Konfigurasi politik demokrasi yang cenderung elitis tersebut (sebagai variable bebas) ketika masuk dan berinteraksi ke ranah proses pembentukan Perda, maka legislasi Perda juga akan cenderung mencerminkan demokrasi elitis/oligarkis (sebagai variabel terikat). Hal ini telah dibuktikan dari analisis terhadap fakta yang terdeskripsikan di lokasi penelitian yang menunjukkan bahwa proses pembentukan Perda di lokasi penelitian cenderung mencerminkan demokrasi elitis/oligarkis.

Di samping hal tersebut, lemahnya faktor hukum yang mendasari legislasi Perda juga menjadi faktor yang cukup signifikan terjadinya interaksi politik dalam legislasi Perda yang cenderung mencerminkan demokrasi elitis/oligarkis tersebut. Berbagai peraturan hukum, mulai dari UUP3, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang khusus mengatur pembentukan Perda, Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, hingga Peraturan Tata Tertib DPRD di semua lokasi penelitian, tampak tidak dapat menjadi faktor yang bisa dipaksakan kepada elite daerah agar lebih responsif dalam legislasi Perda.

Dari paparan di atas dapat disimpulkan bahwa interaksi politik dalam proses pembentukan Perda di lokasi penelitian cenderung mencerminkan demokrasi elitis/oligarkis. Kecenderungan demokrasi elitis ini menunjukkan bahwa lingkungan sosial-masyarakat yang ada di sekitar elite yang memiliki fungsi legislasi tidak mampu mempengaruhi secara timbal balik dalam legislasi Perda. Dengan tidak terjadinya proses yang saling mempengaruhi secara timbal balik antara sekalian kompenen warga masyarakat denga para elite di daerah tersebut menginformasikan apa yang digagas oleh Satjipto Rahardjo, bahwa manakala legislasi ditempatkan dalam konteks struktur sosial dari Negara demokrasi, niscaya di dalamnya akan terjadi kompromi dari konflik nilai dan kepentingan yang berbeda-beda dalam masyarakat – tidak terjadi di lokasi penelitian. Itu artinya kompromi-kompromi atas berbagai kepentingan dan nilai-nilai hanya terjadi antar elite daerah (eksekutif dan legislatif daerah) saja. Sementara kepentingan masyarakat setempat tidak/kurang memperoleh tempat dalam proses kompromi tersebut, sebab eskalasi proses pelibatan warga masyarakat tidak terjadi dalam spektrum yang cukup luas dan memadai.

Hanya kompenen-komponen tertentu dari masyarakat yang dilibatkan, meski mereka tidak bisa mengawal apakah masukan dan aspirasi mereka diakamodasikan dalam Perda.

Berdasar hal demikian, maka antara daerah yang kepala daerahnya telah dipilih secara langsung oleh rakyat, dan antara daerah yang memiliki aturan terkait demokratisasi dalam proses pembentukan Perda dengan daerah yang tidak memiliki aturan semacam itu ternyata tidak ada perbedaan secara signifikan. Padahal kepala daerah yang dipilih secara langsung dan adanya dasar aturan yang pasti tentang partisipasi publik harusnya dapat menjadi pendorong bagi elite setempat untuk melibatkan masyarakat dalam legislasi Perda sehingga kompromi-kompromi kepentingan maupun nilai-nilai yang berbeda dapat berjalan secara berimbang, *top down – buttom up*, timbal balik dan berkelanjutan antara elite dengan masyarakat.

Fenomena legislasi Perda yang demikian itu menunjukkan bahwa pertukaran antara lembaga legislatif dengan masyarakat berlangsung tidak dalam intensitas yang tinggi, dalam arti bahwa 'perjuangan kepentingan' yang sangat transparan muncul dalam periode ini hanya terjadi di antara elite daerah saja. Hal demikian itu memberitahukan bahwa jika proses legislasi pada negara yang menganut system demokrasi niscaya akan terjadi kompetisi yang terbuka bagi sekalian anggota masyarakat untuk masuk ke dalam lembaga legislatif, nyatanya kompetisi di lokasi penelitian tidak berjalan secara tidak terbuka penuh yang siapapun bisa memasukinya, melainkan kompetisi yang terseleksi.

KESIMPULAN

1. Penerapan Asas-Asas Demokratis Pada Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Barat, belum berjalan efektif, baik itu diukur dengan unsur substansi hukum, dimana norma hukum masih memberikan kewenangan yan begitu luas bagi aparat, sehingga memiliki potensi terjadinya *abuse of power*, sedangkan dari struktur hukum, para pemangku kepentingan di Sulawesi Barat belum mampu melibatkan partisipasi masyarakat secara aktif dalam pembentukan peraturan daerah;
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas pembentukan peraturan daerah adalah : (1) Faktor Internal yakni Sumber Daya Manusia, Sarana, Prasarana dan Keuangan, serta (2) Faktor Eksternal yakni Kurangnya pelibatan dan komunikasi politik dengan rakyat.

SARAN

1. Perlunya kebesaran hati para elite politik daerah kedepannya dalam upaya penyusunan produk legislatif didaerah dapat memaksimalkan pelibatan komponen masyarakat, guna terwujudnya Peraturan Daerah yang responsive, produk hokum yang betul-betul dapat menjadi *problem solver* bagi setiap permasalahan yang muncul dimasyarakat, bukan justru mereduksi kearifan lokal dan bahkan menimbulkan distorsi ditengah-tengah masyarakat, sehingga apa yang dicita-citakan oleh Roscoupound *law as a tool of social engineering* dapat tercapai;

2. DPRD Provinsi Sulawesi Barat sebagai lembaga legislative diderah yang salah satu kewenangannya adalah fungsi anggaran *(budgeting)* dapat mengusulkan agar dalam struktur APBD ditempatkan anggaran yang layak untuk mendukung program legislasi daerah (prolegda), dengan memperhatikan konsep dalam penyusunan peraturan daerah yang responsive – tidak hanya *top-down* namun juga *bottom-up*-yang didahului oleh *public hearing*, Naskah Akademik, mengakomodir pendapat masyarakat, dan proses uji public, sehingga tercapai sebuat peraturan daerah yang akomodatif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Asyikin, N. (2020). Freies Ermessen Sebagai Tindakan Atau Keputusan Pemerintah Ditinjau Dari Pengujiannya. *DIVERSI: Jurnal Hukum*, *5*(2), 184-209.

Barlian, A. E. A. (2016). Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-undangan dalam Prespektif Politik Hukum. *FIAT JUSTISIA: Jurnal Ilmu Hukum*, *10*(4), 605-622.

Bunga, M. (2020). Model Pembentukan Peraturan Daerah Yang Ideal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, *49*(4), 818-833.

Febriansyah, F. I. (2016). Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. *Perspektif*, *21*(3), 220-229.

Gunawan, B. A. (2019). Tantangan Penjabaran Prinsip-prinsip Demokrasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah. *Al-Azhar Islamic Law Review*, *1*(2), 112-126.

Permadi, H. (2020). Tertib hukum pembentukan peraturan perundang-undangan pasca putusan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Cakrawala Hukum*, *11*(1), 50-59.

Pigome, M. (2011). Implementasi Prinsip Demokrasi dan Nomokrasi dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945. *Jurnal Dinamika Hukum*, *11*(2), 335-348.

Rumesten, I., Helmanida, H., & Ngadino, A. (2020). Pengaturan Pembagian Urusan Pemerintahan; Kritik Terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. *Simbur Cahaya*, *27*(1), 134-155.

Saraswati, R. (2013). Problematika Hukum Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Yustisia*, *2*(3), 97-103.

Yusdianto, Y. (2015). Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. *Padjadjaran Journal of Law*, *2*(3), 483-504.